01N.310
Q 32
42.474

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
(cfi)

Provincia del Chubut

"ASISTENCIA TECNICA PARA LA ADMINISTRACION, GESTION Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL"

CHUBUT

Informe Final

Consultor Experto: Dr. Fabio José Quetglas

Colaboradores: Dr. Juan Carlos Litovichi Sellarés

Srta. Fernanda Lorena Gliwa

Abril de 2001

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel
Belgrano

Informe1.doc

Índice General

1. Antecedentes 1
2. Proyecto Expediente Digital 8
   - 2.1 Diagnóstico de la situación actual 8
   - 2.2 Objetivo 11
   - 2.3 Aspectos generales del proyecto 12
   - 2.4 Aspectos particulares del proyecto 14
   - 2.5 Equipo de Trabajo 16
   - 2.6 Capacitación a Usuarios Finales y Administrativos 17
   - 2.7 Software Propuesto: Workflow 23
     - 2.7.1 Características Generales 25
     - 2.7.2 Módulos del producto 26
     - 2.7.3 Definidor Gráfico de Workflow 26
   - 2.8 EasyDoc PRO 28
3. Capacitación del Personal 31
4. Propuesta de Censo en el área de Salud 35
   - 4.1 Modelo de la Encuesta 37
5. Descripción y propuesta en el área educativa 40

Asistencia técnica para la administración, gestión y desarrollo de los recursos humanos del sector público de la Provincia de Chubut

1. Antecedentes

Nuestra posición con relación a un informe final de consultoría se vincula con las propuestas concretas que se derivan del acopio informativo y del diagnóstico que del mismo surge.

Entendemos que la consultoría, en la presente etapa, debe liberarse de la necesidad de definir "marcos teóricos" de una eventual reforma administrativa, para circunscribirse a establecer los ejes de necesidad (en virtud de los déficit relevados), y proponer concretamente una serie de medidas (como instrumentos prácticos) que permitan mitigar, revertir o soslayar los condicionantes negativos de la acción estatal.

En este caso, desde el inicio y por definición de las autoridades gubernamentales, la finalidad de las reformas a proponer, tiene como objetivo las mejoras en la calidad de los servicios analizados. Por eso se ha puesto énfasis en el trípode "recursos/ capacitación/ organización", y dentro de los recursos, muy especialmente la dotación de personal.

La debilidad de gestión por parte de los estados subnacionales en América Latina, puede explicarse por la concurrencia de varios factores, entre los que predominan la desinversión en áreas claves del sector público, la desjerarquización del personal

a cargo de procesos críticos, y una dirección espasmódica sin sentido estratégico. El resultado inevitable es la imposibilidad de brindar servicios esenciales con una adecuada calidad, y por lo tanto, la actividad estatal culmina sufriendo un proceso creciente de desvalorización social que facilita la formación de un círculo vicioso, de desatención.

Que dentro del rubro "recursos", muy limitadamente se analizaron en la medida de lo posible (y lo disponible) el nivel de inversión en el área, el stock de capital existente y la infraestructura. Lo avanzado demuestra la necesidad (y esto debería ser objeto de otra consultoría, con otros objetivos) de "estandarizar" información de stock sobre el patrimonio público provincial (edificios y equipos, modos de uso, destinos, obsolescencia, eficiencia en la gestión de los mismos, eficiencia en su mantenimiento, etc.); a los efectos de añadir racionalidad sobre las decisiones de inversión.

Por lo demás, y específicamente relacionado con el destino de este trabajo, debe tenerse en consideración la capacidad operativa de la burocracia estatal. Lo mismo tiene tres aspectos: la existencia o no de estructuras administrativas adecuadas, de conformidad con la agenda pública a la que se debe dar respuesta. El nivel de instrucción y capacitación general y específica de quiénes deciden y operan en dicha burocracia; y por último el nivel de permeabilidad que dicha burocracia tiene con relación a la dirección política del Estado.

Por lo expuesto arriba, (sobre el particular nos extenderemos a lo largo del presente), resulta imprescindible: a) Definir un modelo "ideal" de calificación del

empleado público, para cada espacio de actividad estatal, b) Revisar la situación presente y c) Desarrollar un camino critico de acercamiento entre a) y b).

En los espacios laborales relevados (salud y educación) existe un hecho determinante: la mayoría de quiénes gestionan de manera directa la provisión del servicio son empleados con formación específica para la actividad que desarrollan (médicos, enfermeros, docentes, etc), lo que implica un problema de doble aspecto a) Tal situación puede y debe ser un determinante para una demanda de mayor capacitación, derivando en orden jerárquico meritocrático, o, b) Constituir el fundamento de un pensamiento institucional corporativo. Aún dentro de la segunda posibilidad, bien puede tratarse de un pensamiento corporativo inclinada a dar respuestas a las demandas de la sociedad civil o de tipo autista.

La ruptura del "autismo institucional" depende exclusivamente de la formulación clara de un programa de vínculo entre las dependencias públicas y sus clientes (la ciudadanía) elaborado por la conducción política, con un adecuado soporte técnico, legislación adecuada, plazos razonables e inversión en el programa reformador.

Con todo, la necesidad de una titulación o certificación de conocimientos, al ingreso de las carreras sanitarias y educativas, tiene como beneficio importante, la limitación al poder político en torno del reclutamiento de personal al sector público. Con relación a tal situación puede extraerse la primera, y quizás más importante sugerencia concreta al gobierno provincial: las definiciones de "carrera" en los estatutos profesionales respectivos, deben alcanzar a la **totalidad** de los trabajadores de ambas áreas, y contar en su diseño con peldaños escalafonarios de acceso múltiple. La medida propuesta tiene muchos objetivos: a) evitar el

reclutamiento clientelar en los servicios más numerosos del Estado Provincial, b) Establecer un universo que contiene un "piso" de formación básica general, a los efectos de facilitar un marco apropiado para un desarrollo organizacional (la formación básica de todas maneras debe ser complementada), c) Al establecer los peldaños de acceso múltiple se rompen monopolios corporativos, sin menoscabo de la profesionalización general. Dichos peldaños deben resultar accesibles con capacitación provista por las estructuras estatales y accesibles a todos los trabajadores del área.

Para iniciar un adecuado proceso de capacitación se requiere; la realización de un diagnostico de necesidades operativas. Los jefes de área deben determinar con claridad[1] que conocimientos, inclinaciones y actitudes son imprescindibles, necesarias o mejorarían el perfil de los recursos humanos de su área, y también debe determinar el fundamento de tales requerimientos, así como que acciones son necesarias desde la organización para facilitar el cambio actitudinal, buscando su compromiso con las transformaciones a emprender. Las consideraciones de los jefes operativos deben ser tomadas en cuenta, a la hora de elaborar la oferta de capacitación obligatoria de los empleados públicos. En idéntico sentido, debe pensarse algún mecanismo oficial (con participación de las áreas involucradas y el Ministerio de Educación) de reconocimiento oficial a las capacidades y competencias preexistentes, sea cual fuere su forma de adquisición. Es imprescindible al inicio de un proceso de fuerte impulso reformador en materia de recursos humanos, y con centralidad en la capacitación para el mejoramiento del servicio, reconocer a aquellos que ya han venido invirtiendo tiempo y dedicación en su propia formación, muchas veces aluvional e inorgánica, pero siempre en la

[1] Tal proceso debe ser facilitado por la provisión de formularios en los cuales puedan diseñar sin mayor complejidad un perfil de empleado necesario para el servicio a brindar.

intuición de que el conocimiento, el trabajo y el servicio se encuentran unidos en un punto que involucra al sujeto. Además, una medida de tal naturaleza (que luego de instalarse una oferta formal de capacitación, puede ser limitada o eliminada), permitiría romper resistencias de parte de aquellos que hoy integran la organización, y respecto de los cuales el cambio de reglas de juego puede determinar el fortalecimiento de actitudes conservadoras, que implican necesariamente, un riesgo adicional para el proceso de reformas

Por último, (aunque tampoco esta incluido temáticamente en la presente consultoría), consideramos adecuado hacer una reflexión sobre la componente "organización", dentro del trípode critico presentado arriba.

La naturaleza diversa, pero absolutamente interconectada y cambiante de los servicios públicos (estatales) requiere de una respuesta criteriosa, flexible y relativamente estable[2].

En primer lugar definir los rangos administrativos que cada universo temático merece y el nivel de concentración de decisiones y prestación del servicio, de conformidad con: a) el interés de la conducción política, b) la importancia temática en la agenda pública, c) una mirada estratégica de articulación Estado/ Sociedad en cada área temática, y d) En este caso claramente por último no menos importante, las posibilidades fiscales del Estado local de sostener la estructura propuesta[3].

[2] La estabilidad de las estructuras políticas a que hacemos referencia, tiene que ver con romper la idea mitológica instalada desde hace in tiempo, que dice que para resolver un problema hay que crear una nueva instancia burocrática o cambiar el nombre de alguna preexistente. En una nueva versión, originada en la estrechez fiscal, esta teoría se aplica eliminando una oficina o desjerarquizándola.

[3] Contrariamente a lo que circula habitualmente en los ámbitos estatales o de las ONG, para la ciudadanía en general no es el rango jerárquico burocrático el que determina la importancia que el Gobierno pone en determinado tema, sino la pertinencia de las respuestas que brinda, los recursos que deriva, la organización de los mismos y otras consideraciones más sustanciales que formales. Las opiniones formalistas dan cuenta con claridad de pequeñas ventajas burocráticas, que nada tiene que ver con la calidad del servicio.

Sólo luego de ello puede proponerse y requerirse el dictado y puesta en vigencia de manuales de procedimiento de circuitos administrativos, procesos de entrenamiento para la polivalencia e integración razonable de personal / recursos técnicos, el desarrollo coordinado de control de gestión, etc. Para culminar (y ya en un rango más sofisticado de respuesta organizacional), en mecánicas de actuación que eviten el solapamiento de actividades, el desarrollo de programas de apertura a la comunidad y mecanismos de reaseguro de la transparencia, etc.

Posponer para después de la definición política de la estructura, las tareas que arriba se detallan no significa un capricho teórico, ni una consideración académica. América Latina ya ha ensayado por millares procesos de reformas, ampulosos y pretenciosos, sin éxito. Porque resulta condición necesaria: a) el compromiso político con el sentido de la reforma, de la mayor parte del Gobierno posible, b) una buena comunicación del largo camino reformista a trabajadores y ciudadanía, c) una clara conciencia del impacto político del eje en servicio, tanto como de las restricciones económicas en que se desenvuelve el Estado, el Gobierno y el proceso de reformas, d) La necesidad de aceptar que la reforma se realiza con quiénes son parte del entramado de la cuestión y no con actores ajenos y descomprometidos, e) recuperar la ejemplaridad de la acción política sobre la línea técnica.

Luego de la definición de la estructura y la revisión minuciosa y detallada del organigrama, será imprescindible (y acompaña lo propuesto en materia de recursos humanos) recuperar herramientas de gestión elementales como:

a) El control de la actividad. Introduciendo lentamente el control de gestión por resultados, y análisis de calidad de servicio cruzados con un análisis insumo/producto de los mismos.

b) La planificación centralizada. Al cabo de un periodo de 3/ 5 años de trabajo sobre los rr.hh las oficinas públicas deberían estar en condiciones de elevar junto con sus requerimientos presupuestarios un programa anual de actividades y metas.

c) El circuito informativo. Calificando a los jefes de área para despejar la información relevante de la que no es tal y sintetizar en números agregados un diagnóstico de sector.

d) Estímulos y sanciones institucionales. Sin lugar a dudas, no sólo deben existir premios y castigo a escala personal, sino que debe enviarse una clara señal estatal de respaldo a las gestiones que se comprometen con respuestas de calidad y cuidado de los recursos. Es óptimo invertir en aquellos que usan mejor los recursos; y para evitar la segmentación que pueda producirse, debe trabajarse entre personal de idéntico rango de manera grupal, comparativa y cooperativa.

Visto lo anteriormente expuesto nos inclinamos a proponer tres (3) herramientas, sencillas y económicas, que pueden desarrollarse previamente a la definición política de la reforma, las cuales consideramos podrán ayudar en un mejor desarrollo de los recursos humanos del área salud de la Provincia de Chubut, sin

menoscabo de la necesidad arriba mencionada de relevar entre los jefes de área los perfiles que posibiliten el desarrollo de un ambicioso programa posterior de capacitación:

1) Digitalización
2) Censo
3) Preparación de Proyecto de apertura a la comunidad.

2. Proyecto Expediente Digital

2.1. Diagnóstico de la situación actual

En los últimos años, el Ministerio de Salud de la Provincia, ha venido realizando un importante esfuerzo para mejorar la estructura y funcionamiento de la anteriormente denominada "Siprosalud" provincial. Como parte de este proceso, se propone el diseño e implementación de un sistema informático de digitalización de legajos de los agentes públicos dependientes del Ministerio. Ello es posible, a pesar de las múltiples dificultades que viene atravesando la Provincia, que han obligado a mantener el régimen de Emergencia Económica, dado que la tecnología disponible para acceder a lo propuesto ha disminuido de manera significativa sus precios en los últimos tiempos.

Precisamente, para sostener las mejoras en su gestión, dadas las restricciones presupuestarias que impone la ley de Emergencia Económica, en esta etapa se estima necesario el definir los mecanismos más adecuados para la gestión de los rr.hh con que cuenta el Ministerio.

Si bien la Ley de Ministerios 4068 otorga al Ministerio de Salud competencia en lo que hace a la administración de los rr.hh de los agentes públicos dependientes, que ejerce por intermedio de la Oficina de Personal del Ministerio, la información sobre los mismos se encuentra muy pobremente organizada, cuando no dispersa en las distintas unidades hospitalarias.

Los sistemas de información actualmente en uso son claramente inapropiados[4]. Como resultado, el manejo de expedientes es inadecuado, es casi imposible el mantener actualizados los legajos de personal, no existe un criterio unificado (entre la Oficina de Personal y las autoridades administrativas de las distintas unidades hospitalarias) para la toma de decisiones ni se logra una efectiva provisión informativa, elemental para el desarrollo mismo de la gestión. El tiempo actual de resolución y finalización de cada trámite abarcando desde su envío (generalmente mediante disquete) por la Oficina de Personal a las unidades hospitalarias hasta la emisión de la aprobación del tramite de licencia, alta o bajas de las guardias, es engorroso, cuando no olvidado o incumplido en su remisión por los hospitales a la Oficina de Personal ministerial.

En este punto hay que introducir como variante de posibilidad la derivación de la gestión de rr.hh en una oficina pública externa al área, facilitando a la misma la concentración sobre los aspectos sustanciales que le son propios. Alternativas de esta naturaleza han ensayado muchos gobiernos provinciales con desigual

[4] Más que inapropiados, los sistemas de información como tales parecen ser inexistentes; existen datos inorgánicos y dispersos brindados por unidades administrativas (los hospitales) que no consideran obligatorio no central la remisión de una información regular en el tiempo, estandarizada en sus rubros, comparable y pertinente a la Oficina Central de personal, demostrando una debilidad política estructural de tan profunda que sólo puede resolverse en una instancia superior a ella y a partir de una definición categórica, que esta

resultado; debe destacarse a favor de la medida: a) La búsqueda de una mayor capacitación específica en materia de administración, gestión y desarrollo de los rr.hh, b) la ruptura de la cuestión centrípeta en materia de contralor de acciones. En contra podría operar el deseo de cierta especificidad reclamada por el área en materia de recursos humanos, lo que podría salvarse con un enlace profesional en materia de capacitación y desarrollo de los mismos, únicos campos donde los conocimientos sustanciales pueden resultar necesarios, c) la concentración de los recursos de salud, en dar respuestas sanitarias a la población.

No debe confundirse la derivación propuesta arriba, con otros tópicos no puestos en juego como por ejemplo centralización/descentralización, por cuanto la paradoja es que a la fecha la gestión de los rr.hh no es descentralizada sino centralizada y débil.

Se comprueba una clara problemática no sólo en el control de los expedientes, sino también en los tiempos de resolución de los mismos, los cuales varían según el procedimiento y el personal hospitalario involucrado. Es sumamente dificultoso el realizar controles sobre los legajos de personal y resulta muy difícil delimitar las responsabilidades de las demoras[5]. El acceso a la información tanto física (papeles) como digital (sistemas de información) no se encuentra unificado. La existencia de los expedientes en papel físico (necesario), no siempre bien resguardado, los expone a una pérdida total o parcial de los mismos, como así también a su deterioro (envejecimiento del papel, roturas, dobleces, etc.). El acceso

consultoría entiende debe hacerse de la mano de un programa de modernización técnico, por lo que en sí mismo significa como cambio de entorno y para facilitar la ruptura de verdaderas islas de decisión.

[5] Aunque no resulte tan dificultoso el seguimiento de las responsabilidades, el grado de incumplimiento es tan masivo que da cuenta de normas y mecanismos inadecuados, autoridad lesionada o perdida e imposibilidad de sancionar, así como necesidad de reformar.

a los legajos que se encuentran archivado es difícil y generalmente ocasiona problemas.

Esto se ve agravado por deficiencias en infraestructura, edilicia e informática, que no permiten el uso eficiente de los recursos con que cuenta la Oficina de Personal.

2.2. Objetivo

Mediante este proyecto, se propone poner en marcha un nuevo mecanismo para facilitar y reestructurar, la administración y gestión adecuada del personal dependiente del Ministerio de Salud de la Pcia. de Chubut.

El objetivo del presente proyecto es tender hacia la optimización en el funcionamiento de la Oficina Personal permitiendo el tratamiento electrónico de los legajos del personal mediante la implementación de un sistema totalmente automatizado para el control y administración de los mismos. La digitalización de los expedientes es igualmente útil en caso de una gestión intraorgánica de los rr.hh, como ante una eventual derivación de tal gestión a otra oficina pública.

Para ello, debe elaborarse "in situ" un sistema informático, que reflejando el circuito, las decisiones y la información que se considera técnicamente necesaria y políticamente relevante, permita el ingreso, la visualización, el seguimiento y el control de todos los cambios, trámites, pedidos e incorporaciones que se realicen en los legajos correspondientes a los agentes públicos pertenecientes al Ministerio de Salud de la Provincia.

Para poder desarrollar una base de datos de la magnitud que se pretende realizar, es necesario contar con equipos modernos que permitan su rápido procesamiento, con gran capacidad de almacenamiento y que puedan comunicarse entre sí bajo estrictas condiciones de seguridad. Un sistema informático como el previsto requiere de equipos específicos[6], si su operatividad no quiere verse comprometida.

El aspecto sobre el cual hay que poner mayor cuidado, y no limitar ningún esfuerzo en dicho sentido, es la seguridad. Antes de instalar el sistema debe sancionarse una norma de alto rango (y adecuar las que puedan limitar su aplicación), sobre otorgamiento de claves, responsabilidad en la carga, en el control y las derivaciones; con sanciones a los errores y al dolo, y beneficios al uso adecuado, además de un plus salarial por posesión de clave y responsabilidad.

Este sistema informático deberá, principalmente, vincular a las unidades hospitalarias de toda la provincia con la Dirección de Personal del Ministerio de Salud (organismo de control y autoridad de aplicación de la política de gestión de RRHH) con un óptimo estándar de confiabilidad, requiriendo velocidad en su actualización y mecanismos automáticos de detección de incumplimiento.

2.3. Aspectos generales del proyecto

A continuación se detallan las tareas que deberían estar comprendidas en la implementación de un proyecto de digitalización de legajos tal cual se propone en esta consultoría, las que serán revisadas y ajustadas al momento de su ejecución

[6] Específicos con relación a su uso o destino, pero absolutamente estándares en términos de mercado.

por los que resultaren elegidos por las autoridades del Ministerio de Salud provincial:

Las tareas a cumplimentarse deberían contener:

1. Relevamiento del "minimum" de información técnica a contener y circular por medio de la futura base de datos.
2. Definición del circuito administrativo.
3. Elaboración del manual de circuito.
4. Supervisión del manual por parte de usuarios y responsables de área.
5. Definición del esquema de la Base de Datos
6. Definición de la documentación a incluirse en el Sistema de Imágenes
7. Definición de los usuarios y sus perfiles de seguridad
8. Capacitación básica en informática (homogénea en terminología y métodos de relación con la tecnología) a los futuros usuarios
9. Definición de políticas de resguardo de la información
10. Capacitación sobre normas de seguridad a los usuarios.
11. Determinación de los circuitos a ponerse en producción en el Sistema de Workflow
12. Selección de los circuitos para conformar las etapas de implementación
13. Instalación del motor de Base de Datos
14. Instalación del Sistema de Imágenes
15. Instalación del Sistema de Workflow
16. Instalación del Sistema de Expedientes
17. Creación de los "Templates" para la captura de los documentos via scanner
18. Creación de los circuitos en el Workflow

19. Prueba piloto de la integración y funcionamiento de un circuito administrativo
20. Seguimiento en paralelo de un circuito administrativo
21. Aprobación de la integración de los Sistemas instalados
22. Ajuste de los sistemas, conforme definiciones politícas.
23. Conformidad para iniciar la puesta en producción de los restantes circuitos
24. Conformidad para iniciar la puesta en producción del Sistema de Imágenes
25. Puesta en producción del Sistema de Workflow
26. Puesta en producción del Sistema de Imágenes
27. Capacitación a usuarios de los sistemas instalados
28. Seguimiento de la operación del Sistema
29. Correcciones a desvíos.
30. Prueba piloto.
31. Escalamiento del proyecto

2.4. Aspectos particulares del proyecto

Para cada paso del circuito se deberán seguir las siguientes instancias:

1. Definición de los usuarios que los circuitos involucren y los atributos personales de cada uno (formales: cargo que ocupa, horario de trabajo, permisos especiales, etc; asimismo la definición de los atributos sustanciales que puedan ser necesarios.).
2. Definición de los roles y condiciones especiales
3. Definición de las tablas y listas utilizadas
4. Aprobación de las mismas

5. Definición de los formularios involucrados.
6. Procesamiento didáctico de los mismos. Selección de términos adecuados técnicamente y de comprensión accesible al entorno administrativo
7. Determinación de los datos estáticos y dinámicos del formulario
8. Aprobación de los mismos
9. Definición de las acciones a ser cumplidas en cada instancia del paso: antes, durante y después
10. Determinación de las características de ad-hoc de cada instancia/usuario
11. Definición de deadlines de cada instancia
12. Determinación de los caminos críticos dentro del circuito
13. Normas de seguridad para la criticidad prevista.
14. Determinación de responsables de instancias críticas.
15. Inclusión de condicionantes que determinen el flujo del circuito
16. Determinación de prioridades para la ejecución de una instancia

Serán tareas exclusivas de la Oficina de Personal del Ministerio:

1- la carga de datos para el funcionamiento de todos los Sistemas, ya sea en la etapa de Prueba como la de Producción
2- el scanneo de los expedientes.
3- La digitalización de los mismos.
4- la aprobación de los documentos sometidos a su consideración u observación justificada dentro de los cinco días de su presentación

2.5. Equipo de Trabajo

A los efectos de asegurar la calidad de los resultados a obtener se debería conformar un equipo de trabajo mixto compuesto por personal asignado de la Oficina de Personal del Ministerio y por los consultores o empresa encargados de implementar el proyecto.

Sería además muy conveniente él poder contar con la participación de un funcionario del Área de Sistemas con experiencia en la Administración de los Expedientes y en el funcionamiento de los circuitos con el propósito de contar en la Oficina de Personal con un recurso interno que haya participado en todas las etapas y tareas del proyecto. También resultaría beneficiosos, de existir un área de reforma del Estado, que la misma reporte un funcionario a los efectos de verificar la pertinencia de los cambios propuestos, con relación a un enfoque global de adaptación de los sistemas de prestación pública.

La conformación mixta y participativa del equipo de trabajo, tiene por finalidades: a) Obtener un aprendizaje de la implementación del mecanismo a utilizar, trasladable a otras dependencias, b) insertar la reforma en una idea global de Estado, y c) Evitarlas dificultades de la transferencia de tecnología[7] y la eventual dependencia del Estado a un proveedor externo, absolutamente injustificado.

[7] Tales dificultades suelen ser peores que cualquier previsión al respecto, sobre todo porque si "la línea" no participa desde el primer momento de las reformas resistirá su uso y atribuirá cualquier error posiblemente existente a una conspiración contra el empleado público.

2.6. Capacitación a Usuarios Finales y Administradores

Esta debería ser una tarea a cumplimentarse por la Empresa o Consultores que resultaren encargados de la puesta en ejecución del proyecto de digitalización y abarcará la conformación de cursos de capacitación para el grupo de Capacitadores que la Oficina de Personal del Ministerio designe.

La eficaz operación del sistema informático, su empleo como efectiva herramienta de gestión, y su capacidad de control de los procesos administrativos estará fuertemente ligado a la capacitación de los niveles de dirección, operativos y de mantenimiento del sistema.

La capacitación puede dividirse en cinco componentes:

1. El primer componente para Jefes, tiene que ver con la construcción de un imaginario de calificación y valoración de la tarea en el sector público, así como 2/3 conferencias relevantes sobre gestión gerencial.

2. El segundo nivel es homogenizar masivamente los conocimientos informáticos genéricos de la potencial población usuaria.

3. El tercer componente vinculado al sistema informático propuesto, en lo referido a su operación (por los niveles operativos) y a su empleo como herramienta de gestión (por los niveles jerárquicos) de la Dirección de Personal del Ministerio y las unidades hospitalarias;

4. El cuarto componente asociado al mantenimiento de la red informática.

5. Por último y ya en funcionamiento el nuevo sistema, capacitación de optimización de uso y gestión de beneficios, a la vez de generar un espacio de crítica y reflexión.

En todos los casos, se diseñará el material de apoyo, que cumplirá las veces de Manual de Capacitación y material de consulta permanente para el personal de la Dirección de Personal del Ministerio y las unidades hospitalarias en sus tareas cotidianas.

El objetivo principal se centra en capacitar a la totalidad del personal involucrado en las tareas de administración de personal, a fin de lograr la adecuada transferencia de las tecnologías diseñadas y así garantizar la operación de los sistemas creados y/o reformados.

Este punto es de vital importancia en la pretensión de ***"reformar"*** las herramientas de gestión de los rrhh del Ministerio de Salud, debido a que la digitalización misma, sin la concebida capacitación que la acompañe, que inculque una cultura gerencial elemental con sus aplicaciones de archivo, cuidado de datos, celeridad de respuesta, eficiencia en el uso de actos administrativos, etc. sólo crearía una nueva cultura de burocracia digital, en la que se estaría cambiando el papel por un soporte magnético (disquete), pero que en ningún aspecto configurará lo que se pretende proponer en esta consultoría.

Este proyecto permitirá al Ministerio de Salud de la Provincia contar con un sistema moderno de administración de sus recursos humanos. También permitirá al Sr. Ministro contar con un eficaz manejo de la información y el control de las tareas inherentes a la gestión de personal. Asimismo, brindará la batería de indicadores necesarios para un aprovechamiento óptimo de los rrhh disponibles.

La consecución de los mecanismos de control quedará reflejado en la virtual eliminación de sistemas indudablemente poco recomendables en materia de eficiencia en la administración de la salud (sistema de guardias pasivas) y también en una mayor eficiencia de control de gestión por las autoridades encargadas de la administración de los rrhh (por ejemplo una mayor rigurosidad en el control de altas y bajas, régimen de licencias, presentismo médico, etc).

Respetar el eje de calidad de servicio, lleva en última instancia a cruzar tal calidad, con el costo que tienen los mismos y en ese sentido la superación de ciertas falencias, con herramientas técnicas de sencilla implementación, permitirá a la Provincia asignar mejor los recursos destinados al área.

Como sostuvimos mas arriba, la capacitación se debería componer de varias etapas (cinco), de las cuales tres tienen que ver con el entorno informático y la "cultura de la Pc" (puntos 2, 3, 4); al respecto lo expuesto puede desagregarse de la siguiente manera:

1.- La capacitación masiva y genérica en el uso de herramientas ya instaladas en el mercado, tiene por finalidad: a) mostrar a los trabajadores, beneficios concretos de

las reformas, b) crear una cultura de relación informática, c) disponer de una abundante cantera de reclutamiento para usos específicos de los nuevos sistemas.

2.- La capacitación funcional en el flujo de los circuitos, apunta a cuestiones, obviamente, más estrictas y puntuales.

Esta etapa comprenderá la instrucción a un cierto grupo de usuarios encargados de instruir a la totalidad de los usuarios involucrados en cada procedimiento.

Esta capacitación abarcará los siguientes puntos:

a) conceptos generales del paradigma Workflow
b) fundamentos generales en el manejo del Sistema de Imágenes EasyDoc PRO
c) uso de scanners de escritorio
d) fundamentos de los motores de búsqueda por contenido
e) funciones especiales de cada uno de los productos (Workflow/ EasyDoc PRO)

Esta etapa tiene por objetos acompañar a los usuarios involucrados durante la implantación de cada uno de los procedimientos a los efectos de hacer más amigable el uso de los mismos con esta nueva tecnología.

Es necesario advertir que la capacitación comenzaría aún antes de finalizada la implantación y puesta en marcha de cada uno de los correspondientes procedimientos.

La misma se realizara a modo de Workshop a fin de resolver la totalidad de las dudas facilitando así, la introducción exitosa de la herramienta y la aceptación por parte de los usuarios finales.

2- En la segunda etapa de capacitación, se incluiría la instrucción al Jefe de la Oficina de Personal como al Asistente de Sistemas de la misma encargados en el futuro de soportar la solución general a los efectos de no establecer un grado de dependencia con la empresa o consultores proveedores. Debe aclararse que para ocupar el rol encomendado (administración de la red), debe con el debido tiempo invertirse un esfuerzo especial sobre la capacitación sustancial de los responsables del sistema

La última etapa de capacitación a responsables del sistema se denomina "Transferencia de Conocimientos Específicos", debiendo implicar una verdadera jerarquización funcional de los Jefes; y consistirá en la capacitación en los siguientes puntos:

a) Diseño funcional de circuitos
    1. Definición de eventos
    2. Definición de circuitos
    3. Uso de la herramienta Definer de Workflow
    4. Manejo de las herramientas para la creación de un nuevo circuito
    5. Procedimientos Operativos
    6. Acceso a Bases de Datos
    7. Métodos de codificación de Workflow
    8. Herramientas de edición de Workflow

9. Objetos Gráficos
10. Diseño de formularios
11. Programación con "script lenguage" en el Workflow
12. Integración del Software
13. Expresiones y Funciones
14. Manejo dinámico de datos desde el producto de Workflow
15. Manejo del módulo de Imágenes EasyDoc PRO

b) Administración del Sistema de Imágenes EasyDoc PRO.

1. Creación de Templates
2. Diccionario de datos
3. Tecnología de Administración de Documentos
4. Arquitectura de red
   4.1. Componentes de hardware (servidor de DB y de Imágenes)
   4.2. Componentes de Software
   4.3. Periféricos (Jukebox, Scanners, etc.)
5. Base de Datos que soporta (ODBC)
6. Ciclo de vida de un documento
7. Módulos del EasyDoc
   7.1. Su Instalación
   7.2. Configuración
   7.3. Administración de Volúmenes
   7.4. Scanneo
   7.5. Indexación
   7.6. ScannIndex

7.7. Consulta

7.8. Seguridad

7.9. Auditoría

7.10. OCR

7.11. Exportación e Importación

7.12. Posibles extensiones: Full OCR

2.7. Software Propuesto: Workflow

El Workflow propuesto es un producto desarrollado para brindar beneficios sustanciales en términos de escalabilidad, funcionalidad e integración.

El producto propuesto proviene del desarrollador líder en el mundo en sistemas de Workflow, permitiendo a las organizaciones el mapear, controlar y automatizar sus legajos, archivos y/o documentos. Ha sido la clave para incrementar la productividad en organizaciones y mejorar su estructura de archivo y su servicio a clientes.

El producto provee también arquitectura robusta, requerida para el futuro, incluyendo el acceso de usuarios basados en ambientes Web.

Sin embargo debe destacarse que existen numerosas soluciones de muy similar calidad y fácil acceso en el mercado actualmente, debiendo la administración definir, conforme objetivos estratégicos el tipo de vínculo y la tecnología a incorporar. Nosotros, a modo de ejemplo, debemos seguir discurriendo "como sí"

se implementará el producto presentado, a los efectos de visualizar el proceso recomendado.

Los legajos de la totalidad de personal dependiente del Ministerio serían dibujados utilizando un modelado con herramientas de tipo CASE y luego se exporta el diseño a una herramienta gráfica del Workflow para Definición final.

Una vez que los procesos y sus participantes han sido definidos, el servidor de Workflow puede ejecutar un proceso en particular, trasladando items de trabajo entre los usuarios que participan del flujo.

Después de la definición del circuito, los usuarios finales pueden comenzar a ejecutarlo. Todos los usuarios tienen una Cola de Trabajo; algunos pueden tener acceso a grupos o colas compartidas. Una vez que un proceso es iniciado, al usuario se le presenta el primer formulario del proceso. Después de completarlo dándole valores a los campos que lo requieran, el formulario es "liberado" de dicho puesto y el sistema de Workflow lo deriva inmediatamente al siguiente paso de trabajo definido en las reglas del procedimiento. Cuando una nueva tarea arriba a la Cola de Tareas de un usuario, éste es notificado mediante un cambio en el icono (una figura visible) de la Cola de Tareas, pudiendo entonces abrir la lista de la Cola de Tareas para ver los ítems que tiene pendientes. Para cada ítem de trabajo se suministra información, incluyendo la fecha de su expiración. Los usuarios pueden abrir el ítem de trabajo para ver el formulario -o herramientas de trabajo que lo acompañan- que fue diseñado para ese paso. El formulario contiene campos visibles: unos presentan información que fuera ingresada en pasos previos del proceso, otros serán campos de carga obligatoria y habrá quizás campos de carga

opcional. En ellos el usuario deberá ingresar información y realizar selecciones. Los formularios también contienen validación completa de los datos ingresados, listas de selección, y botones para elegir otras aplicaciones. El flujo de fórmulas continúa hasta el final del procedimiento.

2.7.1. Características Generales

Arquitectura Cliente-Servidor:

Reduce el costo de procesamiento.

Puede comenzar en una configuración básica y expandirse modularmente a bajo costo.

Diseñado para manejar grandes volúmenes de documentos (millones de documentos en línea).

Escalable por medio de la descentralización en distintos servidores de Workflow

Arquitectura abierta:

Diseñado para correr en las plataformas de hardware más populares que usan componentes no propietarios.

Totalmente integrable a las aplicaciones del Ministerio y las unidades hospitalarias haciéndola integrable al equipamiento ya instalado en el Ministerio, lo que reduce el costo de la inversión inicial notablemente.

Interfase gráfica:

El sistema corre en plataformas Windows y en ambiente Web (browsers) del lado del cliente.

Facilidad de uso, bajo costo de entrenamiento y alta productividad

2.7.2. Módulos del producto

1. Diseñador Gráfico de Circuitos
2. Diseñador Gráfico de Formularios
3. Modulo de Administración Grafica de Casos, Tareas y usuarios
4. El servidor de Workflow soporta distintos Motores de Base de Datos: Oracle, Informix, ODBC para SQL Server, Sybase, DB/2 y muchas otras
5. Servicios de Información Ejecutiva y de Gestión
6. Gerenciamiento de multi-nodos

Componentes Básicos en la definición de cada paso

- dirección, usuario individual, grupo, rol del usuario, o campo al cual será derivado
- formulario que el usuario verá en su cola de tareas
- acciones que serán ejecutadas una vez que el paso sea completado
- fechas de expiración de tareas incluyendo reminders

2.7.3. Definidor Gráfico de Workflow

El Diseñador Gráfico de Circuitos y el Diseñador Gráfico de Formularios son herramientas de desarrollo de cuarta generación diseñadas para el desarrollo rápido de aplicaciones. Estas herramientas son fáciles de aprender, fáciles de usar, orientadas gráficamente, y utilizan la facilidad de drag/drop para la construcción de una red de actividades y eventos.

El software provee un importante conjunto de reglas de ruteo, combinando funciones avanzadas gráficas con condiciones booleanas. Los administradores –en etapa de diseño o de corrección- pueden definir gráficamente:

- Un paso de trabajo completo,
- Condiciones por plazos excedidos,
- Reasignación automática de tareas,
- Completar a rendezvous (incluyendo una bifurcación condicional),
- Derivación automática desde un paso de trabajo desde una cola de tareas,
- Ejecutar tareas desde el resultado de una bifurcación condicional.

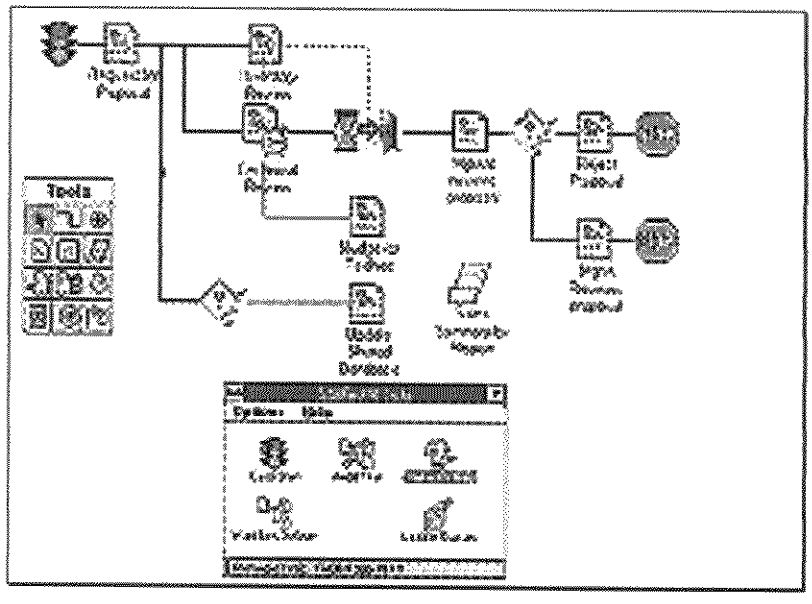


Ilustración: Una visión del Diseñador Gráfico de Circuitos

Los operadores condicionales de bifurcación del software de Workflow permiten el ruteo a uno o dos destinos alternativos dependiendo de condiciones múltiples. Esta capacidad de bifurcación condicional puede proveer, dentro del contexto de una aplicación de workflow:

- ruteo hacia el inicio del paquete rechazado por el usuario: usando una marca condicional de operación.

- ruteo hacia el iniciador de un paquete revisado por múltiples usuarios y desviado por un número de ellos puede ser completado usando flujos paralelos, rendezvous y operaciones de bifurcación condicional de retorno al iniciador.

Más aún, los usuarios pueden crear subprocedimientos (workflow) que puedan ser invocados directamente, o puedan ser usados como objetos de workflow dentro de un workflow mayor o "propietario".

2.8. EasyDoc PRO[8]

EasyDoc® es la solución de para la administración de documentos, que le permitirá a los usuarios digitalizar, almacenar, distribuir, consultar y compartir la documentación de la organización.

Beneficios

Incremento de la productividad accediendo

[8] Conforme lo dijimos arriba, reiteramos que las soluciones propuestas son apenas una alternativa de las tantas que provee el mercado, siendo por lo tanto exclusiva decisión de la administración resolver estratégicamente cual implementa.

la documentación de la organización.

Una solución amigable y sencilla de utilizar, que hará posible que cada persona del ministerio acceda rápidamente a la información. Con ***EasyDoc®*** podrá ver los documentos y legajos de sus empleados en el puesto indicado, en el momento oportuno, pudiendo a su vez redireccionarlos a una instancia posterior en su proceso de archivo, adjuntándole si es preciso anotaciones, comentarios y otros tipos de documentos, como ser audio, video, planilla de cálculos o archivos de texto.

Los documentos podrán ser archivados y agrupados en carpetas y subcarpetas según los criterios que se definan y así se podrá ver reflejada la estructura del ministerio en el sistema.

a los documentos en forma inmediata, compartiendo la información con otros usuarios, permitiendo la consulta simultánea con otros usuarios.

Reducción de costos y espacio de archivo mediante la disminución de copias y métodos de archivos físicos.

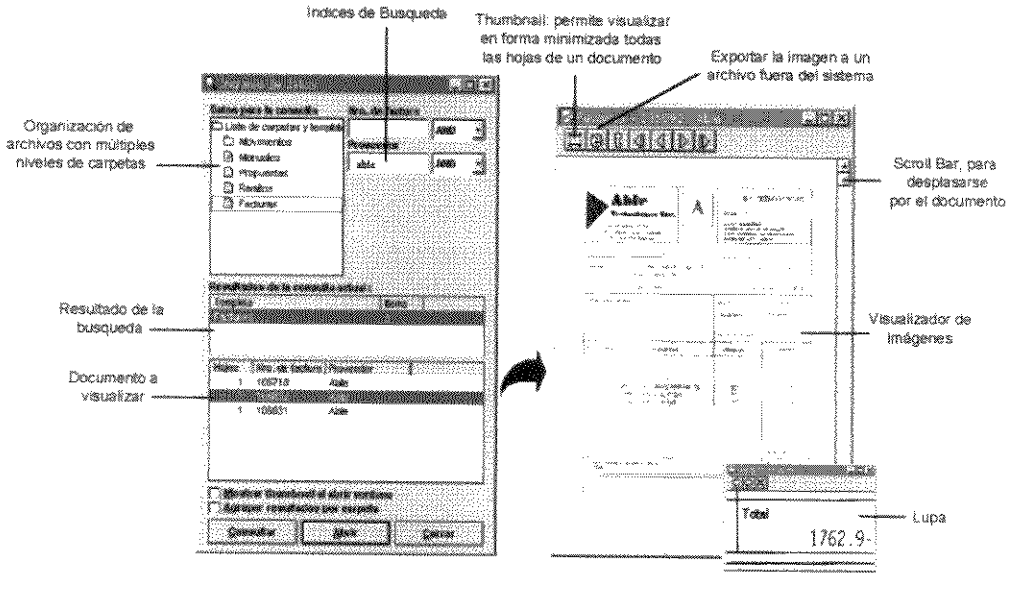
Incremento de la seguridad de la información, eliminando la perdida de archivos y obteniendo un único punto de control sobre el acceso a los documentos.

Mejora de la atención al clientes, bajando los tiempos de respuesta y operando con mayor eficiencia.

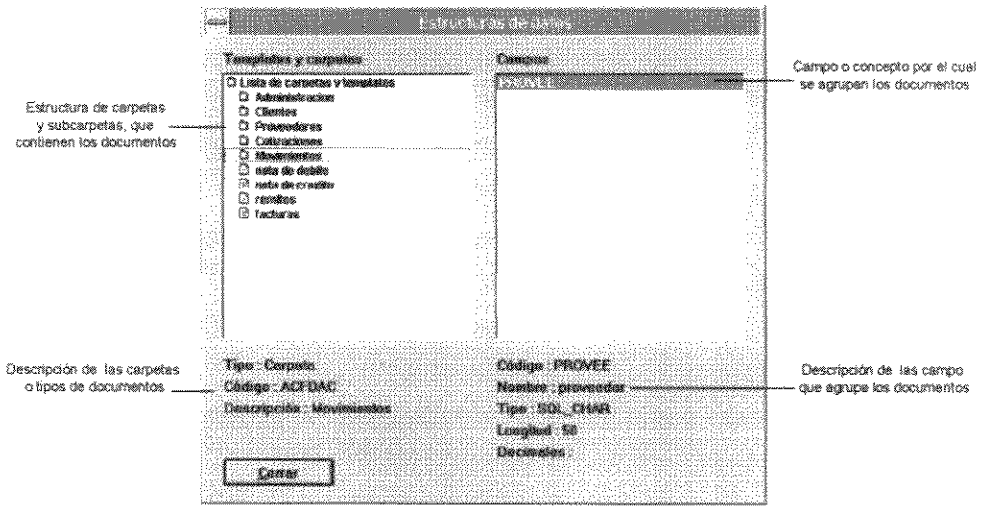
EasyDoc® ha sido concebido como una aplicación para redes corporativas, en una arquitectura cliente/servidor, asegurando la conectividad con las bases de datos y sistemas operativos más reconocidos, como también su escalabilidad, performance y la seguridad de sus documentos.

Sin importar cuando y donde se encuentre, usted podrá realizar consultas desde un puesto de trabajo remoto vía Internet o una aplicación Intranet y así obtener la información que precise para la toma de decisiones.

Características Funcionales



Flexibilidad para adecuarse y resolver la problemática de cada organización, sin importar su rubro o actividad y los volúmenes de documentos involucrados.



3. Capacitación del Personal

El análisis cualitativo de los recursos humanos se basa por un lado, en datos elaborados sobre la base de la información disponible en el Ministerio de Salud y a los resultados que surgen de encuestas mediante entrevistas personales realizadas a los responsables de las unidades hospitalarias de Rawson y Trelew. Asimismo, se cuenta con las observaciones que pudieron realizarse en las distintas visitas al Ministerio como a los mencionados hospitales.

Una primera aproximación que podría considerarse para la evaluación de los recursos humanos del Ministerio consiste en determinar los años de educación formal que en promedio posee el personal.

Lamentablemente, la carencia de información desagregada impidió la elaboración de este indicador[9]. No obstante, sobre la base de los datos que surgen del padrón de remuneraciones, del total de personal empleado en el Ministerio, se pudo diferenciar entre el personal que posee educación secundaria, terciaria o universitaria y el que posee educación primaria o no tiene ningún grado de educación formal. Si bien esto constituye una medida demasiado agregada, dado que no diferencia entre el personal que posee 13 años de educación formal (primaria y secundaria) con el que posee 18 o más años o peor aún entre cero y siete años de educación formal, permite realizar algunas conclusiones importantes.

Con todo, debe hacerse un distingo sustantivo; como arriba se dijo por suerte estamos frente a organizaciones (los Ministerios de Salud y Educación) que requieren de certificaciones educacionales, para el desarrollo de su tarea sustantiva, pero ello (que puede mejorar los indicadores de capacitación general), no da cuenta de la debilidad administrativa de las áreas. En las tareas administrativas (deberían llamarse de gestión o gerenciamiento, por no tratarse de cuestiones secundarias, ni subalternas y mucho menos accesorias, sino centrales a la hora de garantizar un servicio de calidad), se observa la poca cantidad de personal con estudio secundario o superior dado que ante un relevamiento puntual realizado en la Oficina de Personal, de un modo aleatorio, de un total de 100 personas dedicadas a tareas no médicas relevadas solo 34 poseen más de siete años de educación formal, lo que equivale al 34 % del total. En este sentido es importante mencionar que, basándose en datos del INDEC, una estimación preliminar indica que en promedio aproximadamente el 32% de los habitantes de "aglomerados urbanos" de entre 19 y 64 años poseen estudio secundario o

[9] Se trata de un indicador elemental, pues existe una relación directa entre la tasa de escolarización y la flexibilidad y posibilidad de adaptación al cambio de entorno de base tecnológica que se pretende.

superior. La comparación de los datos presentados muestra un fuerte déficit de educación formal en el personal del Ministerio más aún, si se piensa en este como una de las principales actividades económicas de la Provincia. Una comparación interesante resultaría si se considera al ministerio como una empresa capaz de facturar decenas de millones de pesos anuales. El bajo nivel de educación del personal constituye una limitante para el buen funcionamiento, adopción de tecnología y para instrumentar políticas de cambio.

En segundo lugar, se percibe la enorme diferencia de capacitación que existe entre las distintas áreas y delegaciones del ministerio. Si bien gran parte de esta dispersión se justifica en las diferentes actividades, las discrepancias siguen siendo grandes.

Es importante destacar que el bajo nivel de educación del personal no parece relacionarse en forma directa con las remuneraciones percibidas en el ministerio, dado que éstas son razonables para el promedio de la región, sobre todo para aquellas personas que poseen solo educación secundaria o terciaria. Más aún si se considera el régimen laboral del ministerio en relación con algunas entidades privadas. Tal régimen implica una serie de beneficios que incrementan el salario real de los trabajadores.

Por esta razón, es de suponer que el problema de la educación del personal se basa por un lado, en la carencia de mecanismos apropiados de selección y por el otro, en la falta de incentivos o mecanismos adecuados para inducir a las personas que ya se encuentran trabajando en el ministerio, a mejorar su nivel educativo. Con relación a esto, es factible desarrollar convenios entre el ministerio y

establecimientos educativos con el fin de proveer mayor capacitación al personal del mismo, o aún ante cambios normativos o de entorno tecnológico, forzar la marcha hacia la capacitación, como discurso y práctica.

La mayoría de los responsables de las áreas hospitalarias coinciden en responder lo mismo, que posee el número adecuado de personas pero que no obstante, requiere de una mayor capacitación.

Sin dudas, existen otras variantes trabajar: ¿con un nuevo entorno tecnológico, se necesita la misma cantidad?. ¿Qué promedio de edad existe en cada dependencia? (del cual dependerá la posibilidad de introducir mayor capacitación para el cambio), cómo se resuelve la dicotomía cambio tecnológico/ capacitación/ estancamiento salarial?, etc. Un punto importante a tener en cuenta al momento de diseñar cualquier tipo de programa de capacitación se relaciona con la edad promedio del personal y con antigüedad del mismo dentro del Ministerio. De acuerdo a la información que se pudo obtener de las visitas realizadas y las entrevistas mantenidas, la edad promedio del personal municipal supera los 40 años de edad con más de diez años de antigüedad en el ministerio. Si bien esto no constituye un hecho preocupante por sí mismo, debe considerarse que en general, la resistencia a cambios por parte del personal se acrecienta con la edad de los individuos y con la antigüedad en el lugar de trabajo. El inconveniente que trae aparejado esta situación es que se requiere mayor tiempo y por lo tanto, mayores costos para capacitar al personal.

En general las demandas de capacitación se orientan a la utilización del equipamiento informático disponible y a programas de actualización en las distintas

actividades que se desarrollan en cada área. Asimismo, se percibe un fuerte desconocimiento en la utilización de utilitarios, tales como planillas de cálculo (excel) y procesador de textos (word).

Entendemos, que a mediano plazo y con base de un congelamiento en el reclutamiento del personal estatal, y el cumplimiento estricto de las normas previsionales, podrán resolverse algunas de los dilemas enunciados arriba.

Otro problema generalizado, de las dependencias del ministerio como de los hospitales, es la falta de equipamiento informático en diversos sectores encuestados (principalmente en el área de personal y administración), a esto se le suma la falta de capacitación del personal en las áreas respectivas.

4.-Propuesta de Censo en el área de Salud

Como venimos sosteniendo en nuestros anteriores informes, la actividad sanitaria de la provincia se ha visto agravada por una cantidad de factores entre los que se destaca la multiplicidad de regímenes existentes al interior de la administración de la salud, donde coexiste una excesiva cantidad de escalafones independientes y de agrupamientos, como así también de abundante legislación específica[10], lo que genera un sistema normativo reglamentarista, complejo y asistemático.

Indudablemente, en un marco legal complejo como el existente, la capacidad de las autoridades de la Provincia de realizar una gestión exitosa en la administración de salud, se ve marcadamente disminuida. A esto se agrega la precariedad de medios

[10] Ley 2878 (escalafón), Ley 3127 (régimen de trabajo), Ley 3470 (guardias y áreas rurales), Ley 2976 (disposiciones transitorias).

con que cuentan los organismos provinciales, lo que dificulta su capacidad para supervisar la actividad de las unidades hospitalarias bajo su órbita.

Todo lo que se pueda insistir sobre el fortalecimiento de la capacidad de supervisión, parece ser poco en el contexto del que hablamos; a lo que quizás habría que agregar alguna nota crítica de corte teórico: ¿es imprescindible que las unidades de atención estén conducidas por profesionales médicos?, ¿Está capacitado alguien que se formo para curar, y muy probablemente lo haga bien, y fruto de su actividad destacada ascienda en la jerarquía, dirija rr.hh, compre insumos, defina espacios arquitectónicos, se relacione con la comunidad, etc?. Probablemente, deba pensarse en modelos de gestión con mayor centralidad gerencial.

Resulta evidente la necesidad de un cuidadoso y profundo análisis del marco legal existente, que deberá traducirse en la reorganización y sistematización de la normativa de administración del personal de la salud, y su vuelco a un sistema único y digitalizado como se intenta proponer en este informe.

Teniendo en consideración lo expuesto precedentemente, hemos avanzado oportunamente en una propuesta a las autoridades y que queremos refrendar en este informe como otra propuesta más de esta consultoría: La necesidad de organizar un censo de personal, con el objetivo primordial de obtener un "corte de información veraz" sobre los datos personales, laborales (situación de revista, calificación, relación con todas las dependencias del gobierno, composición de ingresos, etc.) y otros que puedan resultar relevantes.[11]

[11] Diagnóstico alcanzado y propuesto en nuestro primer informe parcial.

La implementación del censo se llevará a cabo mediante el completado de una encuesta la que será otorgada a cada agente dependiente del Ministerio de Salud, sea este personal médico o administrativo, por los Directores respectivos de cada unidad hospitalaria y por los Jefes de Área en los supuestos de dependencias administrativas del Ministerio.

La elaboración de la encuesta, implica de por sí una tarea delicada, lo mismo que su procesamiento didáctico, su distribución, el tiempo de recolección, su carga, la preparación previa de las carpetas de modificaciones, abierta desde el primer día de la distribución de la encuesta, etc. La encuesta (cuyo modelo puesto abajo es aproximativo) no debería superar las 25 preguntas, buscando pertinencia, agregación y abandonando cualquier pretensión omnicomprensiva.

4.1. Modelo de la Encuesta

1. ¿Apellido y Nombre del Agente?

.....

2.

2.a. Sexo .....Masculino .....Femenino

2.b. Edad .....

3. ¿Cuál es el cargo que desempeña?.

4. ¿Cuál es la/s tarea/s qué realiza?

5. Cuantos años hace que está empleado en el hospital/ministerio?.

6. ¿Cuál fue su último ascenso/ modificación de puesto?

7. Estudios Cursados.

Primaria (Completa) ..... Secundaria (Completa) .....

Terciario o Universitario (Titulo Obtenido)

.....

8. ¿Qué otras competencias, entiende qué posee?

9. ¿Cuál es el total de remuneración que percibe por las funciones desempeñadas en el hospital/ Ministerio?

10. ¿Posee alguna otra actividad?

11.Han recibido algún tipo de capacitación en los últimos años :

- .....Si
- .....No
- En qué áreas

.....

8. Fue de utilidad :

- .....Si
- .....No
- Por qué .....

.....

9. En que área piensa Usted que puede realizar algún tipo de capacitación:

- .....Sistemas
- .....Contabilidad
- .....Escritura
- .....Atención
- Otros.....

11.Tiene equipo informático:

- .....Si
- .....No
- De que tipo .....

12.Lo utiliza:

- .....Siempre
- .....Usualmente
- .....Nunca

13.Tienen algún conocimiento en el manejo de PC.

- Sí o No.
- Si la respuesta es afirmativa, que programas de computación maneja.

  Marque con una cruz:

  __Lotus

  __Q-Pro

  __D-Base

  __Excel

  __Word

  __Otros .....

- Si la respuesta es negativa, tiene inconvenientes en aprender a utilizar algún programa de computación. .....Si .....No

14. ¿Promedio de guardias mensuales? (Únicamente para el personal médico y de competencia?

Activas:.....

Pasivas:.....

5.- Descripción y propuesta en el área educativa.-

Como lo hemos anticipado en informes parciales previos, la administración educativa de la Provincia de Chubut, no tiene aristas distintivas con los demás sistemas educativos provinciales de la República Argentina, todos ellos afectados por cuatro factores esenciales que condicionan su potencialidad y desarrollo:

a) Dichos sistemas provienen de las transferencias educativas producidas en las décadas de los 80 y 90, en ambos casos desarrolladas bajo las necesidades de la administración central, sin articulación alguna con las jurisdicciones recepcionantes. Para ser más precisos, luego de aproximadamente 15 años de gestión local de las áreas de Educación Inicial, Primaria y Especial (las primeras dos con enormes facilidades de administración, por su propia organización), las Provincias (en este caso Chubut), con idéntico potencial de gestión (ni incrementado, ni mejorado), debieron enfrentar la administración de las áreas de mayor complejidad: Media y Técnica, Superior y Áreas Educativas Específicas. La mencionada circunstancia de la transferencia (1992/5) y,

b) la casi inmediata transformación que implico la sanción (y aplicación) de la Ley Federal de Educación, constituyen condicionantes esenciales de la calidad de la gestión educativa provincial en Chubut, y en casi la totalidad de las jurisdicciones. Lo dicho no significa que no tenga particularidades, sino que las mismas no son de una magnitud que merezcan reparo. Igualmente sus aspectos destacables no tienen la estridencia que se encuentra en otras Provincias.

c) La desjerarquización de las administraciones públicas locales, muchas veces fuente de empleo improductivo en el marco de economías locales deprimidas. La posibilidad de eximir al sector educativo de exigencias limitativas que afectaron (y afectan) a otras áreas de la gestión pública, en el marco de las transformaciones ocurridas la pasada década del 90; han transformado, en algunos casos, al sector educación, en un "refugio" anómalo. Por ello muchas veces los índices, no dan cuenta de la complejidad del panorama de la gestión local educativa.

d) Un cuarto factor estructuralmente condicionante debe añadirse a esta primera descripción. A diferencia de otros bienes y servicios económicos, el servicio educativo (por su necesidad, por su gratuidad - en el caso de los servicios públicos -, y por razones que exceden lo económico y organizacional) no tiene un punto de saturación de la oferta. Todo lo contrario, el servicio educativo es más demandado por quiénes más educación posee. Con lo cual, la educación, cuando más se provee, produce más demanda. En este sentido, nuestros Estados provinciales recibieron los servicios educativos, en tiempos de

transformaciones en el modelo productivo, que obliga a las personas a dotarse de mejores competencias para acceder a un puesto de trabajo, y ha volcado a la población a requerir más y mejores servicios educativos públicos. Con lo cual se requiere más inversión pública, en momentos de crisis fiscal severa de las finanzas públicas provinciales (sobre todo a partir de la recesión de 1998, a la actualidad).

Con esos cuatro factores puestos en juego, todos ellos externos a la gestión educativa, y sólo parcialmente subsanables desde la misma, deben juzgarse la calidad de la gestión; y en ese marco referencial incluirse alguna recomendación.

Evidentemente un análisis histórico de la administración del sistema provincial (sobre todo en términos comparativos con jurisdicciones "comparables", ejercicio que se hizo en el primer informe), revela una notable austeridad en el manejo de los escasos recursos que el área dispone, casi sin planificación, por lo aluvional de las situaciones a resolver en tan desfavorable contexto (Por ejemplo no se verifica un incremento de erogaciones sin un correlativo aumento de la matrícula), aunque con una cierta inercialidad con relación a la forma de definir el destino (generalmente rígido) de los recursos.

En esta cuestión, propia de la gestión educativa en todo el país, es el primer punto a detenerse. La Provincia de Chubut (como todas las jurisdicciones), concentra un altísimo porcentaje de la inversión educativa en el pago de los salarios docentes, cuyo régimen laboral (de "plus estabilidad"[12]), hace que cualquier esfuerzo a la baja de la oferta (no propiciada por esta consultoría), no tenga un correlato financiero

directo de idéntica magnitud. Por lo demás, el incremento de la matrícula, en Provincias donde el Estado aún no logra la universalización del servicio educativo básico, impide un significativo cambio a la baja en la oferta educativa. Si a está restricción se le añade 1) los bajos niveles salariales, 2) el congelamiento del computo de antigüedad como rubro salarial, 3) La dispersión geográfica de la oferta. Se concluye en la casi imposibilidad de operar sobre más del 80 % de las erogaciones presupuestarias del área.

Tal conclusión nos libra de un mal enormemente extendido: pensar las reformas de recursos humanos en el área educativa, con finalidad presupuestaria. Dado que tal objetivo resulta prácticamente imposible de cumplir. La consultoría debe centrarse en cómo mejorar la calidad de la gestión, con eje en la calidad del servicio que se brinda a la ciudadanía.

Precisando dicho concepto, buscamos ubicar la gestión de recursos humanos del área educativa, donde creemos que le corresponde: el lugar de soporte de las políticas educativas sustantivas o materiales. Para ello, y sin finalidad presupuestaria alguna, hay que romper cierta inercia del sistema educativo.

¿Cuáles son los ejes fundantes del sistema educativo actual, y cuál de su política de rr.hh?

1.- Se trata de un sistema educativo integrador (con porcentajes de retención escolar por encima de la media, sobre todo si en dicho cálculo se saca a la - desigual - Ciudad de Buenos Aires), extendido geográfica y demográficamente

[12] Denominamos "plus estabilidad" a la característica especial del régimen laboral docente del sector público, por la cual, aún en casos de modificación (o supresión) de la oferta educativa, el agente tiene una serie de

(quizás se nota una baja penetración en las franjas de educación del adulto que no son incluidas de manera completa en las estadísticas educativas provinciales), y regularmente articulado.

Un repaso sobre los programas desarrollados por las áreas educativas, dan muestra de una agenda educativa generosa, con eje en los problemas de la propia provincia (se destaca porque en muchas jurisdicciones existe lo que podríamos denominar importación de problemas). Aunque, como en muchas Provincias, son aún débiles las relaciones formales entre el mundo de la producción y el mundo de la educación.

2.- Los rasgos de ruptura o desorganización, no derivan de su propia gestión, sino que resultan un resabio a superar de una transferencia aluvional del nivel medio y de los cambios producidos por la Ley Federal de Educación. Con un gran esfuerzo, la Provincia al ritmo de sus propias posibilidades ha ido cumpliendo con las transformaciones impuestas por aquella.

3.- Los problemas de organización y administración educativa de agenda próxima son: la formulación de una norma de regulación de la oferta que conjuntamente con una norma de modo de formulación, adaptación y aplicación de planes y programas de estudios, permita la creación de plantas orgánicas funcionales adecuadas a las necesidades y posibilidades de la Provincia.

4.- La simplificación de la gestión, derivada de una reforma estatutaria, sin menoscabo de los derechos de los docentes, y en todas las Provincias, la

---

garantías que le perimiten acceder de forma intangible (o casi) a la prestación salarial.

participación del rubro personal supera el 90 % de las erogaciones presupuestarias en el área. Aún con niveles salariales notoriamente bajos, y la presión de que la componente antigüedad se encuentra congelada. Lo dicho implica la necesidad urgente de una reforma en la administración, que permita dotar de sustentabilidad financiera, la necesaria expansión educativa (por crecimiento demográfico, por mejores índices de retención escolar y por estímulo oficial hacia la capacitación continua.)

5.- Derivado de lo anterior, el sistema necesita inversiones que posibiliten un cambio de entorno educativo. Básicamente incrementar la capacitación docente (hoy con niveles de inversión prácticamente nulos por parte del gobierno provincial).

6.- En tal punto, hay que añadir los conceptos de conectividad y acceso. Resulta imprescindible hacer un esfuerzo, para incorporar a las aulas y docentes del sistema educativo, al uso habitual de la informática y de las nuevas formas de obtención de información.

7.- El gasto en personal desagregado, muestra los suaves claroscuros del sistema, por ejemplo: un relativamente bajo gasto en licencias (comparadas con otros distritos), y una relativamente alta cantidad de erogaciones en personal no docente/ personal docente (sobre todo teniendo en cuenta que el gasto en personal destinado al mantenimiento de la infraestructura escolar se imputa presupuestariamente a otra dependencia del gobierno provincial).

8.- Con todo no son esos detalles (aunque resulte interesante conocerlos o incluirlos en este informe) el eje de circulación de las reformas que se proponen;

porque no son más que explicables desviaciones de un modelo institucional de administración escolar heredado.

9.- El punto central de una reforma, con centro en la calidad de la educación, debe ser necesariamente la creación de una norma de regulación del espacio educativo adecuada, en reemplazo del actual Estatuto del Docente. Sin dudas se trataría de una ley con múltiples consideraciones laborales, pero también con aspectos que exceden dicha consideración, y que pueda dar cuenta de las demandas sociales que hoy existen sobre la escuela pública.

10.- El área podría constituirse, por su práctica capacitadora, en eje de la reforma estatal, con la creación de una institución de relevamiento de necesidades y oferta de capacitación apropiada, a nivel Provincial y Municipal.

11.- Sintetizando lo expuesto a lo largo de los tres trabajos, se enumeran las acciones a encarar:

a) Censos de relevamiento.
b) Capacitación masiva.
c) Posibilidad de centralización del manejo técnico de los rr.hh
d) Introducción de tecnología.
e) Capacitación específica.
f) Reformas normativas.
g) Apertura a la sociedad civil[13].

[13] En la actualidad resultan más sencillos los modelos de apertura, por la facilidad, economicidad y fiabilidad de las comunicaciones