

Provincia de Buenos Aires

CFI

**“Instalación de lineamientos para la
implementación y auditoría en Sistemas de Calidad
de Gestión en el marco de la Dirección de
Administración de Subsidios Personales e
Institucionales del Ministerio de Desarrollo Social
de la Provincia de Buenos Aires”**

Informe general

Abril 2014

Centro de Estudios Populares

Índice

Introducción.....	3
Actividades desarrolladas	4
Caracterización de la implementación de parámetros de la Gestión de Calidad en la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales.....	8
Metodología de trabajo desarrollada.....	16
Planificación preparatoria para auditoría piloto.....	23
Reflexiones y recomendaciones finales.....	26
Bibliografía.....	30
Anexos	
Anexo I Manual de procedimientos.....	31
Anexo II Acta de validación de documento procedimental.....	43

Introducción

Se presentan en este informe los resultados del trabajo realizado en la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales- DASPEI- del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia- MDS- de la Provincia de Buenos Aires para la instalación de parámetros de sistemas de calidad de la gestión.

Al momento de desarrollarse este proyecto, las autoridades que dirigen el Ministerio de Desarrollo Social se proponen la promoción e instalación de mecanismos que permitan la construcción de compromisos de equidad, transparencia y confiabilidad en las áreas que asignan subsidios a los ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad social. Entendiendo la promoción de estos mecanismos como lineamientos que serán asumidos de manera progresiva por los distintos niveles de autoridad gubernamental y los agentes que administran y gestionan los recursos de este Ministerio.

Por ello, la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales, al ser un área transversal e interconectada con diversos Programas Sociales de este Ministerio, se define como un espacio estratégico para la promoción de los diversos procesos que llevan a la instalación de un Sistema de Gestión de la Calidad. El antecedente inmediato es el desarrollo de un sistema de Gestión de la Calidad en dos procesos de los Programas Sociales Unidades de Desarrollo Infantil y el Servicio de Alimentación Escolar, lo que permitió la identificación del área mencionada en la que se desarrolló el presente trabajo.

En el informe se describirán las tareas realizadas, el trabajo de aplicación del proyecto, la metodología empleada, los logros obtenidos y las dificultades, así como algunas breves recomendaciones para la profundización de las actividades de instalación de Sistemas de Gestión de la Calidad que permitan la mejora continua en las distintas áreas de este Ministerio.

ACTIVIDADES DESARROLLADAS

Actividades desarrolladas

Durante el primer mes de trabajo se realizaron varias reuniones de articulación entre el equipo de trabajo y las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, MDS, para la planificación del proceso de trabajo requerido durante el desarrollo del Proyecto, así como para la designación de un técnico referente.

En estas reuniones se pautaron entrevistas personales con el Lic. Mariano Boiero, Director del proyecto, el Sr. Claudio Gallego, como referente de la Dirección General de Administración, el Sr. Adrián Epifanio, Subdirector de la Dirección de la Dirección de Subsidios Personales e Institucionales, DSPI, y el Sr. Darío Gonzales, Director de la Unidad de Sistemas de Información y Seguimientos de Programas, quien fue designado como referente técnico.

Se estableció también la realización, en primera instancia, de un taller de sensibilización para transmitir a los involucrados las características de los Sistemas de Gestión de la Calidad, SGC, las premisas del trabajo a llevar adelante y la necesidad de participación de cada uno de los agentes de acuerdo a las responsabilidades asignadas en su función y las delegadas por los superiores para la concreción efectiva de la propuesta. De este taller participaron directivos y agentes del Programa Unidades de Desarrollo Infantil- UDI, quienes transmitieron su experiencia previa.

El contenido del taller se centró en las características de los Sistema de Gestión de la Calidad para organismos estatales, las particularidades de la interacción institucional, así como en la necesidad de mayor celeridad, transparencia y confiabilidad de la acción gubernamental para responder a las demandas de la sociedad.

A partir de este primer taller de sensibilización se acordaron los talleres de transferencia metodológica y análisis funcional para lograr la transmisión de los

principales conceptos de normas ISO, Procesos, Calidad, diferencias de procesos orientados a clientes internos/usuarios y clientes externos/ciudadanos.

Los talleres de transferencia metodológica se desarrollaron con diverso grado de asistencia. Si bien la participación de los agentes fue positiva en todo momento, no todos asistieron a los talleres completos y no estuvieron presentes las mismas personas en los distintos talleres.

En el taller de transferencia de los parámetros de Sistemas de Calidad es donde en general, se presentaron mayores conocimientos previos de los asistentes. Sin embargo estos conocimientos eran referidos a esquemas instalados en el sector privado a los procesos de elaboración de productos bajo las normas ISO y no a la aplicación a la Gestión de Calidad en servicios o estructuras estatales.

Se realizaron los talleres de análisis funcional previstos. Estos generaron mayor expectativa dado el desconocimiento de esta herramienta. En ellos se recabó la información necesaria para la identificación de procesos y la incorporación de los agentes en los mecanismos para analizar las distintas actividades que llevan a cabo en la labor cotidiana y así construir los documentos preliminares necesarios.

Paralelamente se inició la indagación exploratoria sobre las estructuras y programas del MDS afectadas por la actividad de la Dirección de Subsidios Personales e Institucionales, la existencia de registros de esta Dirección, las funciones de los agentes y las prácticas formales e informales establecidas.

La localización de registros y fuentes secundarias de información requirió del análisis *in situ* en varias etapas, por falta de los mismos en la Dirección de Subsidios Personales e Institucionales, en tanto el trabajo se realiza con expedientes que se abren en la Unidad que gestiona los Programas Sociales y *pertenecen* a los Programas o Unidades de origen.

Del mismo modo, se efectuaron reuniones con informantes clave, designados por el referente técnico, para la consulta sobre procedimientos cotidianos, mientras se

llevaba adelante una exhaustiva asistencia técnica tanto presencial como virtual, para el reconocimiento de procesos de interacción con otras áreas y al interior de la Dirección de Subsidios Personales e Institucionales. Se hicieron reuniones para la asistencia técnica en la elaboración de documentos procedimentales. En estas reuniones estuvieron presentes diferentes personas cada vez, con lo cual el trabajo debió abordarse desde el principio en algunas oportunidades.

Se elaboró el Manual de Gestión con los procesos y lineamientos incorporados, que fue validado por la dirección del proyecto y que será utilizado como modelo para aplicar los lineamientos de la Gestión de Calidad a futuro, de acuerdo a .

Se hizo una hipótesis de auditoría y la correspondiente planificación y por último se presentó el trabajo realizado ante el Director del Proyecto, Lic. Mariano Boiero.

Cabe aclarar, que al momento de la finalización de este Proyecto, las autoridades máximas del Ministerio de Desarrollo Social han cambiado, dadas diversas situaciones de índole política que generaron designaciones de Ministros en otras áreas gubernamentales. Por ello, el Director de este proyecto, transferirá los documentos para su utilización de acuerdo a los mecanismos legales y técnicos de la nueva gestión.

**CARACTERIZACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE
PARÁMETROS DE CALIDAD DE LA GESTIÓN EN LA
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE SUBSIDIOS
PERSONALES E INSTITUCIONALES**

Los Sistemas de Calidad se desarrollan en el mundo desde los años ´70 y 80 en diversos ámbitos privados para la elaboración de productos o servicios, con la necesidad de generar un marco distintivo de las empresas para con sus clientes. Podemos decir que es a partir de la necesidad de responder a las características de transparencia en los procedimientos, adecuada utilización de los recursos y mejoramiento de los servicios que esta metodología de trabajo se amplía a la Gestión de la Calidad. Es decir, que no sólo se espera obtener el “mejor” producto o servicio posible, sino que esto se hace extensivo la gestión de los procesos necesarios para la obtención de dicho producto o servicio. Es así, que en los años ´90 se instauró en nuestro país el Premio Nacional a la Calidad, siendo la Ley N° 24.127 la que permite visualizar la institucionalización definitiva de esta práctica tanto para ámbitos privados así como públicos. Este premio, es de carácter simbólico y pretende estimular el accionar de empresarios y gobiernos para la mejora continua en los procesos y sistemas en busca de la modernización y la competitividad de las empresas y organizaciones¹.

Sin embargo, es muy común que la relación de las políticas de modernización del Estado estén asociadas, en la Argentina, a políticas de “achicamiento” del Estado, en tanto fueron implantadas por gobiernos con características fuertemente neoliberales en sus prácticas económicas y sociales.

Si bien podemos decir que se verifican distintos grados de descentralización y reasignación de funciones del Estado durante los gobiernos que van de 1990 a la gran crisis del 2001, con la consecuente desaparición de ocupaciones y agencias gubernamentales, a partir de la llegada de una nueva gestión de gobierno en el año 2003, este Estado volvió a ocupar un lugar central en la vida de la población, reasumiendo su papel de garante de la inclusión de sectores más postergados. Para este momento, ya es ineludible la modernización en términos de tecnología,

¹ Ver Ley N° 24.127/92 y su Decreto reglamentario N° 1.513/93

pero también del factor humano, por lo que una fuerte impronta de formación de cuadros técnicos es llevada adelante por los distintos niveles estatales. Es en ese marco, donde las **políticas de calidad** se hacen necesarias, en tanto procuran la mejor utilización de los recursos, así como el desafío de la mejora continua de los servicios brindados al ciudadano.

Por todo lo antedicho, es indefectible la necesidad de recordar que el grado de involucramiento de los distintos actores implicados en la gestión de las políticas públicas es indispensable para el logro de la instalación de los Sistemas de Gestión de la Calidad y los procedimientos que estos sistemas requieren. Este involucramiento es el tema primordial a la hora de establecer los parámetros del trabajo, garantizar la aplicación de los procesos definidos y la revisión de los mismos para generar mejoras posibles. En definitiva, es el compromiso la base fundamental de la Gestión de Calidad.

En el caso de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales, se generan diversos grados de compromiso en las autoridades y agentes de la unidad. Las autoridades se encuentran persuadidos de la importancia de este tipo de sistemas para mejorar los resultados y ajustarse a las planificaciones generales del MDS. Pero no es posible determinar el mismo grado de aceptación de los cuadros medios y agentes de esta Unidad. Una característica del personal afectado a esta Dirección es que pertenecen a la plata permanente del MDS, lo que genera una actitud de "inercia" en la actividad cotidiana, considerando su trabajo como rutinario. Al no haber reglas definidas como procedimientos específicos, no existe una reflexión sobre la práctica y su posible mejora como un desafío de la Unidad en su conjunto.

Se puede observar una fuerte resistencia a los cambios (observada también como característica en trabajos anteriores en el ámbito público en general) y esta obedece a diversos motivos, entre los que se manifestaron en esta oportunidad se encuentran: la falta de información de la totalidad de las funciones conexas a la actividad propia del agente, la existencia de distintas propuestas de aplicación de

métodos de innovación ante cada cambio en la gestión que luego no prosperan en el tiempo, la falta de recursos presupuestarios y tecnológicos, etc.

Es interesante indicar que aunque no existe registro escrito de una Planificación Estratégica del Ministerio, los agentes en general dan por hecho que existe cuando se les pregunta. Sin embargo, a la hora de planificar las acciones de la Unidad observan que se *desconoce* la Planificación Estratégica del Ministerio, y se evalúa como “*innecesario*” dicho conocimiento, en tanto la actividad está signada por las fluctuaciones en la tarea de los Programas Sociales y las características de los beneficiarios atendidos por dichos PS. Se considera que esta Dirección está supeditada a las funciones de las unidades de origen de los Programas Sociales, en tanto son estas las que solicitan las liquidaciones de los pagos correspondientes a beneficiarios, tanto personas físicas como instituciones de la Sociedad civil o Municipios.

La información recibida por medio del expediente abierto en la Unidad del PS de origen es almacenada en una base informática en DBF² que solo maneja esta Dirección y que no se cruza con la Dirección de Servicios Informáticos. Los datos existentes en esta base dependen de los PS y del criterio de carga del agente que realiza la misma. Por ello, en algunos casos, los datos son exhaustivos y en otros no. Esto es también parte de los motivos para la resistencia a introducir procedimientos de registros en el marco de un Sistema de Gestión, dado que se debería estandarizar el registro en una sola base informática que maneje los datos de los beneficiarios, incluso con registro de datos lo más completos posibles para que sean útiles a todos los Programas que los necesiten. De la misma forma, esta base debería ser de uso irrestricto por parte de todas las áreas del MDS.

² Es un formato de archivo que sirve para la gestión de bases de datos de diversa índole, el FoxPro es uno de los programas que utilizan este formato.

Este tipo de “apropiación” por parte de las áreas de registros que debieran ser comunes a las distintas Unidades, produce el solapamiento de datos, la duplicación de la información y por ende, la utilización superflua de recursos tanto tecnológicos como humanos, que se pueden destinar a otras acciones.

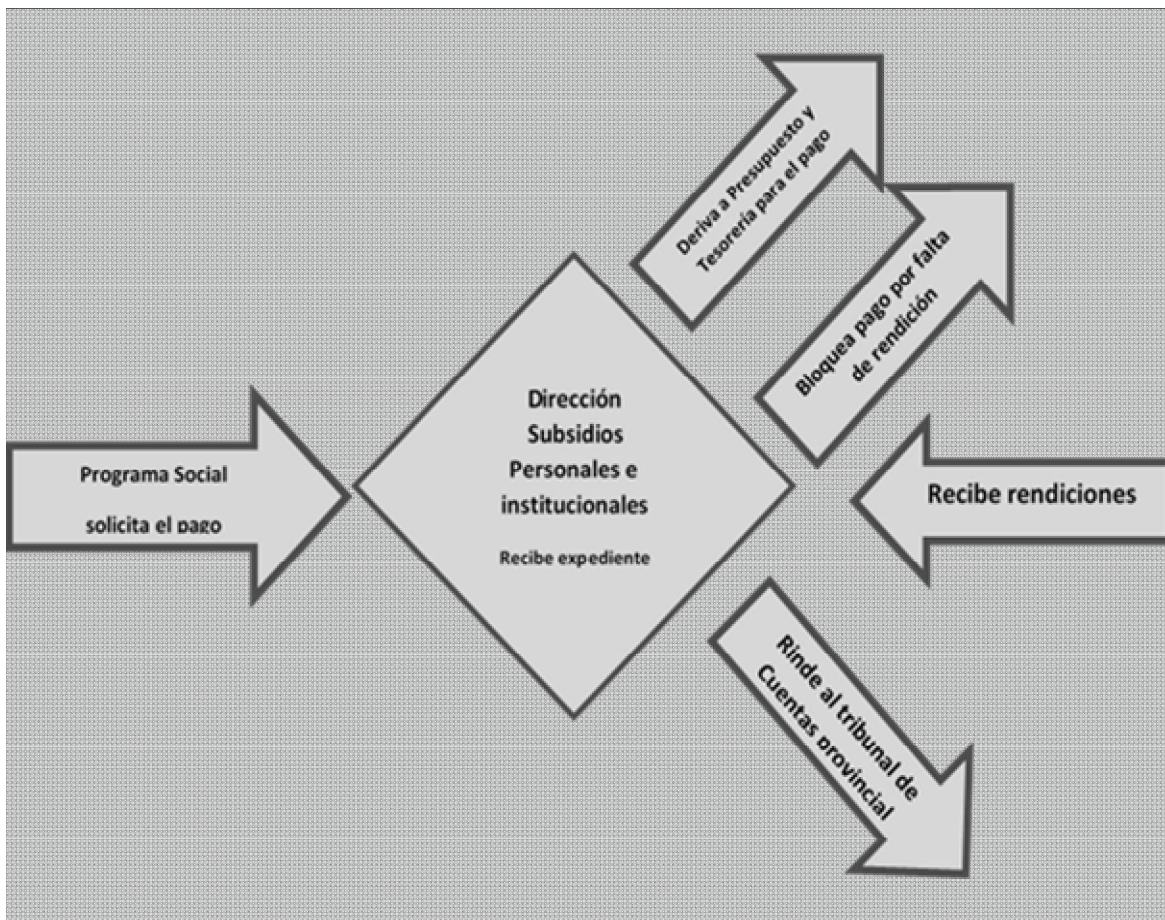
Como se informó en el proyecto anterior³, el alto grado de sindicalización de los agentes en este Ministerio, incide fuertemente en la posición del personal para brindar datos que ellos consideran que ponen en peligro su trabajo cotidiano o que puede afectar su función en el área. Por ello, no fue posible obtener muestras gráficas de los datos que se cargan en las bases, ni tampoco ejemplos en fotocopias. Sólo dejaron que el equipo de trabajo del CEP observara los expedientes. Si bien se objetó por nuestra parte que la información del Estado es información pública, se nos instó que abriéramos un expediente por mesa de entradas para la obtención de material gráfico. No se realizó dicho trámite por el tiempo establecido para la culminación del proyecto y porque también eso generaba aún más recelo de parte de los agentes.

La elaboración de un circuito procedimental se basó en la descripción de los informantes clave designados por el referente técnico, con autorización del Subdirector de la Unidad, Sr. Epifanio. Los agentes que cumplieron con esa actividad mostraron buena predisposición general, a partir de la información brindada por ellos se reconstruyeron algunos procesos importantes y comunes para los Programas Sociales.

A continuación se puede observar en el Cuadro N°1 el circuito básico y primario de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales.

³ Ver Informe General Implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad- Tomo I- CFI-2013. Pág. 9/10

Cuadro N° 1: *Circuito primario de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales*



Como se puede observar en el cuadro, la Dirección de administración de Subsidios Personales e Institucionales rinde sus movimientos contables ante el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. Lo que se rinde son las liquidaciones aprobadas y ejecutadas, la utilización de los recursos otorgados, el estado de ejecución de los recursos asignados según el presupuesto anual, estados de cuentas, todo respaldado por la documentación obrante en los expedientes respectivos. Esta rendición se hace a través de auditorías anuales del Tribunal y es habitual en todas las Direcciones de Administración de los Ministerios de la Provincia.

Otra característica de esta Dirección es que no existe una sola manera de liquidación, sino que también está supeditada al Programa Social que envía el expediente para liquidación del pago del subsidio o beca correspondiente. Por ello podemos encontrar que hay pagos que se realizan mensualmente o bimestralmente, de la misma forma, se hacen liquidaciones para pagos en efectivo a través del depósito en cuentas del beneficiario que cobra con tarjetas magnéticas o se realiza la compra de alimentos a través de licitaciones, para la adjudicación de alimentos, como por ejemplo en el “Plan de Asistencia Alimentaria Especial” (celíacos, personas con VIH o con problemas de desnutrición).

Todas las liquidaciones y aprobaciones de pago son derivadas al área de presupuesto para que se hagan efectivos. Todos los expedientes que llegan a esta Dirección, realizaron un circuito previo en las Unidades de Línea de los Programas Sociales, donde se verifica que lo solicitado se ajusta a derecho de acuerdo a los convenios existentes entre los Municipios, las Organizaciones de la Sociedad Civil o las personas beneficiarias.

Se exponen a continuación las formas de las liquidaciones y un Programa ejemplo de esa categoría de liquidación:

Por cupos:

Se realiza un convenio por un cupo determinado y se formaliza la liquidación de acuerdo a un promedio de asistencia del cupo que se ajusta en las rendiciones de altas y bajas que hace la entidad efectora al Programa, siempre la liquidación es al efector, Municipio, Organización de la Sociedad Civil o Consejo Escolar (Sistema Alimentario Escolar, SAE)

Subsidio:

Se liquida un monto determinado de acuerdo a lo requerido por el proyecto de emprendimiento presentado por el beneficiario y aprobado por el Programa y es por única vez (El Trabajo Dignifica)

Nominal:

Se realiza la liquidación para que le se haga la transferencia directamente en la cuenta del beneficiario, que está bancarizado, el cobro puede ser con tarjeta magnética o por ventanilla del banco.

Por último, consideramos que se deben señalar dos temas que son habituales en el marco de la gestión pública, estos Sistemas de Gestión de la Calidad pretenden desnaturalizar.

La primera es que si bien en el organigrama el nombre de la Unidad es Dirección de Administración de Subsidios Personales en Institucionales, en la práctica se conoce a este área como “Dirección de Becas y Subsidios”, y aunque es cierto que en lo cotidiano se tiende a acortar los nombres de las agencias estatales y los programas, esto atenta contra el debido conocimiento de las funciones que tiene la Unidad, su importancia dentro de la organización y la valorización de las actividades que realiza para satisfacer a las áreas que interactúan con la mencionada Unidad y la misma valoración que tiene los agentes de su propio trabajo.

El segundo tema, mucho más importante aún, es que muchas veces hay un retardo en las liquidaciones por las distintas dinámicas de los Programas y la Dirección de Administración. Lo que el sentido común la ciudadanía llama “burocracia” se puede definir acá, como una falta de comunicación entre las unidades correspondientes, donde las prácticas informales de los agentes no llegan a reparar la falta de coordinación de tiempos de gestión con las necesidades de los beneficiarios y los tiempos políticos.

METODOLOGÍA DE TRABAJO DESARROLLADA

Metodología implementada para la transferencia de conceptos de definición de Procedimientos para la Instalación de Sistemas de Calidad de la Gestión.

La definición de los procedimientos para desarrollar un Sistema de Gestión de la Calidad requiere de una metodología combinada que se desarrolla en distintas etapas. Si bien no se propuso una investigación sobre los Programas Sociales en los que se pretende la instalación del sistema, fue necesario un relevamiento sobre las particularidades que tienen cada uno de ellos en la interacción delimitada con esta Dirección de Subsidios Personales e Institucionales, las especificidades de los tipos de pagos a la población beneficiaria, así como sobre las interrelaciones que se establecen entre las distintas áreas estatales u Organizaciones de la Sociedad Civil que intervienen en la demanda, asignación, ejecución y mantenimiento dentro de los PS.

Por ello, se consultaron distintas fuentes secundarias de datos (legislación, datos estadísticos) y todo material necesario y accesible para el correcto conocimiento de los esquemas históricos y actuales de los PS, que permitan una identificación adecuada de los procesos susceptibles de aplicación de procedimientos para un SGC. Para esto fue necesaria una selección y revisión del material de registro existente en la actualidad. Como ya se explicó anteriormente, se observaron *in situ* planillas, formularios, convenios, etc. obrante en los expedientes.

La transferencia de la metodología combinó reuniones informativas y de intercambio para la definición de los ámbitos específicos en los que se implementará el SGC, un proceso de sensibilización con los técnicos y administrativos del área involucrada y talleres de transferencia metodológica con los técnicos y administrativos para abordar en términos concretos los procesos y la modalidad de aplicación de la auditoría, incorporando parámetros sobre procedimientos y registros en el marco de su labor cotidiana.

También fueron necesarias reuniones con informantes clave para obtener una descripción acabada de los procedimientos actuales y los que se consideran obsoletos, los que se requieren y la asistencia técnica para la realización de los documentos procedimentales y la planificación de una auditoría modélica, los registros de no conformidades, la identificación de oportunidades de mejora y de recomendaciones.

Por ello, para la transferencia metodológica de los procedimientos fue necesario plantear los lineamientos del Sistemas de Gestión de la Calidad, los procedimientos y documentos para el desarrollo del análisis funcional, las técnicas de recolección de datos y el desarrollo de objetivos con los agentes de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales y referentes de distintos Programas Sociales.

Metodología para el desarrollo de procedimientos de Sistemas de Gestión de la Calidad

El desarrollo de procedimientos en un área como la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales, demandó identificar, a partir de una combinación de herramientas e instrumentos de captación de información, los “desvíos” y deficiencias que “erosionan” la gestión cotidiana y a largo plazo de la Unidad y sus funciones. Resultó fundamental que esta combinación de instrumentos de recolección de datos permitiera un diagnóstico preciso de los procesos y subprocesos sobre los cuales orientar las intervenciones para mejorar los parámetros de calidad de la gestión y las relaciones funcionales con las otras áreas.

En este sentido se planteó que todo proceso y procedimiento vinculado, requiere una instancia de recolección de la información, de análisis y delimitación de los

subprocesos sobre los cuáles intervenir y el desarrollo parámetros para “monitorear” el impacto de las intervenciones.

Se busca así combinar el análisis de documentos, el desarrollo de entrevistas a informantes claves y los grupos de enfoque –focus group-, para poder desarrollar el análisis funcional de acuerdo a los procesos y subprocesos involucrados en esta Dirección y en su interacción con las Unidades que gestionan los PS. En este sentido se consideraron los aspectos vinculados al seguimiento y control contable, liquidación y rendición de los movimientos emergentes de la atención de subsidios, subvenciones, convenios y becas. A partir del análisis funcional se desarrollan los parámetros para verificar en proceso los “efectos” de las mejoras desarrolladas sobre las “fallas” identificadas.

Para el análisis de los subprocesos se señaló la importancia del análisis de la documentación y registros, considerando una evaluación de los aspectos procedimentales vinculados al desenvolvimiento de la Dirección, identificando responsabilidades, así como los circuitos de información y documentación asociados. También se planteó la relevancia de la revisión de formularios, reglamentos y documentación requeridos para la gestión interna o externa, considerando especialmente la relación con los distintos programas, la evaluación del registro de instituciones, así como de sus mecanismos de mantenimiento y actualización. Esta información resulta clave para el desarrollo del análisis funcional.

Luego se planteó la importancia de la guía de entrevista para el armado del análisis funcional. Un instrumento como la entrevista en profundidad a informantes clave permite un análisis de los esquemas de implementación actuales de la gestión para poder reconstruir exhaustivamente todos los procesos llevados adelante por esta Dirección y las relaciones funcionales que establece con otras Direcciones y con los Programas. Para ello se incluyen los procedimientos

vinculados al relevamiento, procesamiento y análisis de dicha información provenientes tanto de fuentes primarias como secundarias.

Para complementar la información se utilizan los focus group estableciendo previamente las dimensiones a relevar y el desarrollo de las guías para dicho trabajo, especificando los ejes del análisis posterior. Se busca así, transferir los dispositivos conceptuales y metodológicos de los sistemas y evaluar en dichos contextos las mejores estrategias para instalar estos dispositivos, en el marco de la ejecución de las funciones específicas de la Dirección. Por su parte, las entrevistas a informantes claves y los focus group permiten terminar de definir los ejes para la sistematización de la información, su organización y el armado de las dimensiones analíticas para el desarrollo de los informes.

Los resultados del análisis funcional y del relevamiento de la información, mediante las entrevistas y los focus group, especifican los procedimientos de asignación, derivación y asistencia de los PS de acuerdo a la práctica actual y a la pretendida en los procesos. Esto implica la asistencia para la aplicación de instrumentos y procedimientos a los procesos cotidianos con los técnicos y empleados responsables de los mismos en las distintas áreas afectadas.

A modo de síntesis, en los aspectos metodológicos, la instalación de un Sistema de Gestión de la Calidad implica el desarrollo de un análisis de la documentación y de los registros, a partir de los cuales se definen los elementos para clasificar la información y poder analizarla, combinando las fuentes secundarias con entrevistas a informantes claves y con la técnica de grupos de enfoque, permitiendo un análisis de los esquemas y funciones –análisis funcional-, sobre los cuáles aplicar los instrumentos procedimentales a desarrollar. Son estos dispositivos los que se han transferido tanto en términos conceptuales como metodológicos. Es en este marco que se realiza el análisis funcional y construyen los parámetros para los procedimientos.

Informes Transferencia Metodológica para el desarrollo de Procedimientos para la Calidad de la Gestión.

Más específicamente y en relación a la transferencia metodológica de construcción de herramientas procedimentales se explicó la metodología de entrevistas y se pudieron establecer los parámetros de indagación necesarios. En cuanto a los focus group, se plantearon las ventajas y desventajas y las formas de aplicación así como la utilidad para el análisis funcional y las posibles auditorías. Con respecto al análisis de documentación, se dieron ejemplos de expedientes de distintos programas, Convenios con Organizaciones Sociales y Municipios y Documentación de beneficiarios. Es decir, se adoptó un enfoque integral en el que se combinan un conjunto de técnicas y herramientas, el análisis funcional y el desarrollo de herramientas específicas para verificar la viabilidad del procedimiento para el proceso identificado.

Se presentaron los vínculos entre el desarrollo de un SGC y las acciones de auditoría y la importancia relativa a éstas con la documentación; también los elementos que componen un sistema de auditoría, sus principios, conceptos y metodologías, para señalar las falencias y desvíos en la aplicación de los procedimientos y no como marco de juicio al agente, sino al proceso. Se buscaron ejemplos a partir de las opiniones de los participantes, referidos a las distintas situaciones que se presentan en el área y se vincularon con las especificidades y características de la administración pública y la tarea de servicio que se requiere a los trabajadores estatales. Luego se adelantaron algunos de los conceptos metodológicos y conceptuales del análisis de procesos críticos presentes en el área, la combinación de instrumentos de recolección de información a utilizar y la importancia del desarrollo de parámetros guía, para ubicar donde se concentran la mayor cantidad de dificultades y así establecer la importancia de los registros de “no conformidades” que dan cuenta de los puntos de posibles mejoras.

En este sentido, para el desarrollo de las guías de análisis se plantearon sus relaciones con las definiciones estratégicas en términos de establecer los referentes para la medición, de las áreas de desempeño importantes a relevar, de la formulación de los mismos de acuerdo a objetivos, del establecimientos de metas y de la periodicidad de la medición, de la identificación de la fuente de datos, del establecimiento de referentes comparativos y de las formas de comunicación de los resultados.

A partir de estos elementos se vincularon estos aspectos con el propósito clave del análisis funcional y los objetivos estratégicos y su influencia en la construcción de los indicadores. Luego se desarrollaron ejercicios para poder ejemplificar la aplicación de los instrumentos, el análisis pertinente y el desarrollo de indicadores para la auditoría. También se plantearon pautas organizacionales para la aplicación de dichos parámetros de análisis y se presentaron distintos sistemas de medición y control sobre los procesos. De esta forma, se buscó dar ejemplos para el área considerando los subprocesos, analizando las funciones involucradas, estableciendo objetivos de auditoría e identificando parámetros precisos para cada subproceso.

PLANIFICACIÓN PREPARATORIA PARA AUDITORÍA PILOTO

Planificación preparatoria para auditoría piloto

La planificación de una auditoría piloto se estableció como necesidad ante la importancia de definir *sobre qué aplicaban* los procedimientos definidos, dado el temor de los agentes a que su accionar interfiriera en las funciones de las demás áreas o Unidades que manejan los programas, así como la multiplicación de actividades asociadas a las que ya realizan en el marco de auditoría de las que son objeto por parte del Honorable Tribunal de cuentas de la Provincia.

Se determinaron las siguientes pautas en este sentido:

- Aplicación de auditoría sobre el proceso de derivación de expediente a la Unidad de Origen para su continuación de circuito habitual de acuerdo al Programa Social correspondiente.
- Área de aplicación: Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales de la Dirección general de Administración
- Documentos de aplicación: Se aplicará sobre los expedientes que obraren físicamente en poder de la DASPI con resoluciones de pagos y/o transferencias ya realizadas y en los que ya no sea necesario agregar documentación respaldatoria de los movimientos originados o efectuados por esta Dirección.
- Fechas de realización: Se realizará la auditoría piloto con una diferencia de 1 (un) mes como mínimo y un máximo de 6 (seis) meses con la auditoría del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia
- Periodicidad prevista: A partir de la primera auditoría se realizarán periódicamente cada 3 (tres meses).

- Auditor responsable: Será responsable de la auditoría en sí misma el agente que designare el Director o Subdirector del área, debiendo respetarse la transparencia en el mecanismo de la selección y la confiabilidad sobre la idoneidad del agente para llevar adelante dicha tarea.
- Responsable del informe de auditoría: El Director del área será responsable de su aplicación y de la elevación de los informes de auditoría a las autoridades inmediatamente superiores.
- Registros de no conformidades: El Director del área recibirá de parte del auditor las no conformidades detectadas. Elaborará en conjunto con el auditor un informe de sugerencias para el levantamiento de las no conformidades y un plan de trabajo la mejora de las mismas en el periodo inmediatamente posterior a la auditoría.
- Impedimentos para auditorias: La **no entrega** del informe de no conformidades y el plan de trabajo para la mejora será impedimento para realizar una nueva auditoría.
- Difusión: El informe de auditoría y no conformidades, así como el plan de trabajo para la mejora será ampliamente difundido entre los agentes de la Dirección.

REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Reflexiones finales y recomendaciones

El desarrollo de este trabajo fue de características distintivas dada la profusión de usuarios de distinta índole con los que interactúa la Dirección de Subsidios Personales e Institucionales. El principal desafío que se presenta una vez concluido este proceso de instalación de los parámetros de calidad y una primera auditoría piloto, es la apropiación por parte de los agentes de los documentos elaborados con su consenso y colaboración.

Si bien, como se dijo anteriormente, las autoridades, o Alta Dirección en términos apropiados a la Gestión de la Calidad, se encuentran firmemente convencidos de la importancia de esta herramienta para el mejor y más transparente desempeño de las agencias, el proceso de cambio se realizará lentamente en relación a los mandos medios y los agentes a su cargo.

Del mismo modo, en el último tramo se produjeron cambios en las máximas autoridades. Estos cambios afectaran las prácticas cotidianas, pero también abroquelaran posiciones de resistencia como en cualquier orden y espacio social. Por ello es importante la reflexión con los agentes sobre los procesos incorporados, esta es desafío que le queda a los nuevos mandos superiores del Ministerio de Desarrollo Social.

Los espacios públicos estatales son resistentes a los cambios, elemento que no dejamos de ver cada vez que se propone un Sistema de Calidad y por lo tanto se trabaja profundamente en la transferencia metodológica, la construcción de instrumentos fiables y amigables a los trabajadores que los aplicaran. Empero, una y otra vez aflora el escepticismo en los agentes. Y es en este sentido que se pueden aportar algunos elementos para que el desarrollo de parámetros de calidad no caiga en desuso al finalizar el manual de procedimientos.

A continuación algunos puntos a reforzar entre los agentes de las Unidades en las que se actuará:

- **Difusión:** es indispensable la difusión previa de las propuestas de las autoridades, de manera tal que el agente se sienta totalmente involucrado en las acciones de las que será en todo momento sujeto participante. Una herramienta muy adecuada y que ha dado mejores resultados es que los mismos representantes sindicales sean los que transmitan las propuestas de las autoridades, para que éstas sean vistas desde el momento cero, como logros en la mejora de la gestión, pero también de las condiciones del trabajador, en tanto pieza clave de la estructura de un SCG
- **Insumos y equipamientos:** La disposición por parte de las agencias de los insumos y el equipamiento necesarios para la gestión diaria siempre redundan en una mejor predisposición a poner en práctica nuevos instrumentos que pueden incorporarse al mismo tiempo que los elementos mencionados.
- **Trabajo conjunto:** Cuando la participación de las autoridades en los talleres no se reduce a las presentaciones y comparten el proceso de “aprendizaje” de los nuevos instrumentos o herramientas, esto marca una gran diferencia, pues el compromiso se siente recíproco.
- **Transversalidad:** La transversalidad en la aplicación de los Sistemas de Gestión de la Calidad generan sinergias positivas, diríamos que casi ineludiblemente. Si varias áreas aplican el Sistema, es mucho más probable que las demás se quieran involucrar en el trabajo.
- **Formación y capacitación permanente:** La identificación de necesidades y demandas de formación y capacitaciones breves, pero de temas específicos y diseñados especialmente para las áreas, son herramientas fundamentales para el desarrollo de la mejora continua de cualquier organización, mucho más en el ámbito estatal, donde los agentes pierden muchas veces sus potencialidades en la rutinización de las actividades.

- **Creación de espacios de quejas, reclamos y recomendaciones:** Estos espacios deben ser creados tanto para los usuarios internos como los ciudadanos. Y debe concientizarse a los agentes del aspecto positivo de estas quejas o reclamos que permitirán aplicar las correcciones necesarias para la mejora.
- **Valoración de los aportes:** La creación de ámbitos donde los aportes de los agentes en relación a la gestión se puedan manifestar, fortalece vigorosamente los lazos entre áreas, con las autoridades y entre los propios agentes de un mismo espacio. A la vez, esto llevará a una mayor valorización del aporte que cada uno desde su lugar hace a los objetivos del área y del Ministerio en su conjunto.
- **Circulación de la información:** La información sistemática de cambios en las tareas, los registros, o las funciones asignadas a las unidades o agencias, genera una sensación de previsibilidad necesaria para incorporar los conceptos fundante des del SGC: **“Sé lo que tengo que hacer, cómo lo tengo que hacer y para qué o quién lo hago”**

Bibliografía

International Standardization Organization – ISO e Instituto Argentino de Normalización – IRAM: “Normas ISO-IRAM 9000 y 9001” Diciembre de 2000, Buenos Aires, Argentina

OSZLAK, Oscar y O’DONELL, Guillermo: *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En Revista venezolana de desarrollo administrativo, N° 1, Caracas. 1982

OSZLAK, Oscar: *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, en Oszlak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires. 1984

Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad - Jefatura de Gabinete de Ministros – Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina: “Premio Nacional a la Calidad – Bases para el Sector Público – Año 2000”, 2000, Buenos Aires

ANEXOS

Anexo I

**DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE SUBSIDIOS PERSONALES E
INSTITUCIONALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS
SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD**

ÍNDICE

- 1. OBJETO**
- 2. ALCANCE**
- 3. DESCRIPCIÓN DE CONTENIDOS**
 - 3.1. Política de Calidad
 - 3.2. Descripción del Sistema de Gestión de Calidad y de los procesos operativos.
 - 3.3. Beneficiarios y Requisitos
 - 3.4. Organigrama, funciones y responsabilidades
 - 3.5. Referencia Documental del Sistema de Gestión de Calidad
- 4. REVISIÓN POR LA DIRECCIÓN**
- 5. PRESTACIÓN DEL SERVICIO**
- 6. GLOSARIO, DEFINICIONES Y ABREVIATURAS**

Introducción:

La “Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales” es un área dentro del Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires que depende funcionalmente de la Dirección General de Administración.

Esta “Dirección” interactúa con varios Programas Sociales y es la encargada de liquidar o asignar los fondos correspondientes a cada programa social. Así como también, es la encargada de aceptar o rechazar las solicitudes de subsidios que realizan las personas físicas o las instituciones pertinentes de acuerdo al estado de situación de las rendiciones que se hayan realizado de las asignaciones anteriores.

Por lo tanto, en términos generales, la “Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales” acepta o rechaza las solicitudes de subsidios que realizan las personas físicas o las instituciones pertinentes e interviene en el circuito administrativo de pago de planes sociales a través de las diferentes liquidaciones (según el convenio de cada Programa Social) y a través de la revisión de rendiciones.

1. - Objeto

La “Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales” tiene como objetivo principal liquidar las nóminas de pago de personas físicas o instituciones beneficiarias, de determinados Programas Sociales y asignar los fondos correspondientes.

El objeto de este manual es documentar los procesos y tareas que se llevan a cabo desde la “Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales” teniendo en cuenta el circuito administrativo de liquidaciones de planes sociales y el circuito de solicitud de subsidios personales e institucionales.

2 – Alcance.

El alcance del Sistema de Gestión de Calidad de la “Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales” que este manual comprende son los

vinculados con dos circuitos principales: el circuito de solicitud de subsidios personales e institucionales (en el que se acepta o rechaza la solicitud de subsidios) y el circuito que se relaciona con la liquidación y asignación de pagos de planes sociales.

3 – Descripción de contenidos

3.1. Política de Calidad.

La Política de Calidad es la guía general para incorporar la mirada institucional de qué significa la calidad. A partir de esta política de Calidad se pueden especificar objetivos de calidad y entonces establecer parámetros de medición de la evolución e incorporación de criterios y procedimientos de calidad. A partir de estos procesos es posible obtener datos concretos para revisar las acciones y sistemas en el camino de la mejora continua.

Se plantea la política de Calidad a través de las siguientes actividades:

- 1) Actividades de Despacho: Implica la recepción de los expedientes con la solicitud de pagos y la incorporación y/o modificación de las nóminas de pago a personas o instituciones beneficiarias según el Programa Social del que se trate.
- 2) Actividades de Liquidación: Relacionado a cada Programa Social y de lo explicitado en el Convenio. Cada Convenio determina, por Resolución ministerial, el modo de liquidación, los beneficiarios e instituciones que pueden ser incluidos, las formas de pago o acceso a la ayuda monetaria, alimentaria, de infraestructura, etc. Así como también, los periodos de liquidación (mensual o bimestral) y las formas de rendición (al Tribunal de Cuentas de la Provincia los Municipios o directamente a la Dirección). En caso de no cumplirse lo pautado en el Convenio la “Dirección” tiene la potestad de bloquear el pago.
- 3) Actividades de Rendición. Implica rendir al Tribunal de Cuentas Provincial.

Esta Dirección trabaja con Programas Sociales diversos. Ni la liquidación de fondos, ni la asignación de recursos se realizan de una única manera, sino de acuerdo al expediente. Y se encuentra supeditada a la estructura del Programa

Social correspondiente o a los convenios firmados, según se trate de Programas Sociales que paguen por cupo, subsidio o asignación directa.

3.2 Descripción del Sistema de Gestión de Calidad y de los procesos operativos

La Dirección de administración de subsidios personales e Institucionales asume el compromiso de actuar con ética, transparencia y solvencia técnica, en un todo de acuerdo a los marcos legales correspondientes, para:

- Disponer de un SGC que asegure la confianza de los destinatarios/usuarios internos y externos, la estabilidad de la metodología de trabajo, basándose en el principio de la Mejora Continua, con procedimientos claros y la documentación necesaria para todos los involucrados
- Asegurar que todas las Instituciones y las personas que cumplan con los requisitos previstos por la legislación vigente puedan cobrar los subsidios solicitados garantizando la equidad en el acceso.
- Garantizar que los agentes involucrados cuenten con los recursos materiales y el equipamiento necesarios para la gestión de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales
- Garantizar la comunicación e información, interna y externa, necesaria para la gestión adecuada de la Dirección.
- Garantizar el desarrollo y capacitación permanente de todos los agentes involucrados.
- Establecer un sistema de reclamos y sugerencias tanto de los usuarios internos como de los ciudadanos como insumo para la Mejora Continua.

3.3. Beneficiarios y Requisitos

Depende de cada Programa Social y de lo estipulado en cada Convenio que se incorpora al expediente.

3.4. Organigrama, funciones y responsabilidades

La Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales depende funcionalmente de la Dirección General de Administración, DGA. Sus autoridades son un Director, un Subdirector y cuenta con treinta y dos agentes de planta.



Relación funcional de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e institucionales

Funciones de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales en el circuito de solicitud de subsidios personales e institucionales.

En este manual se señala de qué manera interviene en el circuito general de solicitud de subsidios personales e institucionales la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales en:

Recepción de expedientes de “Mesa de entradas” para la solicitud de subsidios personales e institucionales.

Se requiere documentación determinada según se trate de personas físicas, entidades de bien público, entidades religiosas o Municipios.

·

- 1) Informe de estado de rendición de cuentas del solicitante al Ministerio de Desarrollo de la Provincia. de Bs. As.
- 2) Giro de expediente a la Dirección de origen.
- 3) El expediente continúa el circuito administrativo correspondiente.
- 4) Una vez que el solicitante del subsidio es aprobado para el pago, la Dirección de Programación y ejecución presupuestaria gira el expediente a la Dirección de administración de subsidios personales e institucionales para que esta registre el expediente de rendición del subsidio otorgado.
- 5) Posteriormente, la Dirección de administración de subsidios personales e institucionales envía el expediente a la Dirección de origen para su seguimiento y rendición.

Funciones de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales en el circuito administrativo de pago de planes sociales

- 1) Solicitud de pago por parte de cada Programa Social.
- 2) Recepción de expedientes por parte de la Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales.
- 3) Liquidación de cada Programa Social, de acuerdo a Convenio. *(Ver tipo de liquidaciones según cada Programa Social)
- 4) Elaboración de informe de la liquidación realizada.
- 5) Informe remitido a la Dirección Provincial para su intervención y conformidad.
- 6) El expediente continúa el circuito administrativo correspondiente.

Cuadro Tipo de Liquidaciones

Programa	Tipo de liquidación (cupos o nominal- bancarizado o no)
Adultos Mayores	Convenio por Cupos
Asistencias Alimentarias Especiales	Nominal
Barrios Bonaerenses	Nominal
Carlos Mugica	Convenio
Discapacidad y Políticas Compensatorias	Convenio por cupos
El Trabajo Dignifica	Subsidios
Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales	Transferencia a los municipios, son fondos descentralizados

Fortalecimiento Institucional	Subsidios
Huertas Bonaerenses	Semillas, elementos de trabajo para huerta
Igualdad Productiva	Subsidios
Más vida	Nominal
Mercados Populares	No tiene
Programa	Tipo de liquidación (cupos o nominal- bancarizado o no)
Mesas de Gestión Local (UDES)	No tiene
Microcrédito Social	Subsidios
Oportunidades	Subsidios
Responsabilidad Compartida Envión	<i>Nominal y transferencia a los municipios</i>
Servicio Alimentario Escolar	<i>Convenio por cupos</i>
Tarjeta Plus Alimentaria	<i>Nominal</i>
Unidades de Desarrollo Infantil	<i>Convenio por cupos</i>
Violencia Familiar	<i>No tiene</i>
SATE	<i>Nominal</i>

4. Revisión por la Dirección

La Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales revisa su Sistema de Gestión de la Calidad, para asegurar su conveniencia, adecuación y eficiencia continuas. La revisión incluye la adecuación de la *política de calidad* y los objetivos así como la evaluación de las oportunidades de mejora y la necesidad de implementar cambios en el sistema.

Como elementos previos para el análisis se consideran:

- Los resultados de auditorías anteriores.
- Información relacionada con los Programas.
- Información relacionada con el beneficiario.
- Desempeño de los procesos y conformidad del servicio.
- Acciones correctivas y preventivas implementadas, su estado actual y demás información que pueda ser utilizada para su análisis.
- Acciones de seguimiento efectuadas desde las revisiones anteriores.
- Cambios internos y externos que podrían afectar al Sistema de Gestión de la Calidad.
- Posibilidad de implementar cambios, detección de necesidades de capacitación y recomendaciones de mejora.

Del análisis de la información surge un documento que incluye los resultados del análisis realizado y acciones específicas para:

- La mejora de la eficacia del Sistema de Gestión de la Calidad y sus procesos.
- La mejora del servicio en relación con los requisitos de actores y beneficiarios.

- La necesidad de recursos

5. Prestación del servicio

- a) La inclusión de la solicitud de pago de cada programa.
- b) El despacho -la recepción de expedientes.
- c) La liquidación.
- d) La rendición.
- e) La elaboración de informes.

6. Glosario, definiciones y abreviaturas:

DASPeI: Dirección de Administración de Subsidios Personales e Institucionales.

DGA: Dirección General de Administración.

Procedimiento: forma especificada para llevar a cabo una actividad o un proceso.

Proceso: conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados.

PS: Programa Social.

Requisito: necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita u obligatoria.

Sistema de Gestión de la Calidad: sistema de gestión para dirigir y controlar la organización con respecto a la calidad.

Tribunal de cuentas de la Provincia de Buenos Aires: Ente ante el cual la DASPeI rinde sus movimientos contables.

Anexo II

ACTA DE VALIDACIÓN DE DOCUMENTOS PROCEDIMENTAL MANUAL DE GESTIÓN