

**Foro RedMuni:**  
**"La agenda local del Bicentenario"**  
14 y 15 de octubre de 2010. Ciudad de Mendoza.

**Articulación intergubernamental de Sistemas de Calidad,  
Comunicación y Participación: el caso del Programa Carta  
Compromiso con el Ciudadano en la Provincia de San Juan**

**Rut Vieytes y Martina Saudino**

Secretaría de Gestión Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511 (C1035AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.

Mesa Temática: Nuevas formas de articulación entre Nación, Provincias y Municipios.

Correos electrónicos:

rutvieytes@yahoo.com.ar

martinasaudino@gmail.com

## **Resumen**

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es un sistema de calidad dependiente de la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que tiene diez años de vigencia. Actualmente, se encuentra en una etapa de expansión y crecimiento. Esta estrategia se enmarca en la política de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos subnacionales impulsada por la Secretaría de Gestión Pública, la cual implica entablar un vínculo de cooperación y coordinación sistemático entre los tres niveles gubernamentales: Nación, Provincias y Municipios a través de asistencia técnica para innovar, difundir e implementar enfoques, prácticas, herramientas y sistemas de gestión que mejoren sus capacidades estatales.

En este marco, el proceso de implementación del Programa se encuentra atravesando por distintas etapas de desarrollo en organismos municipales y provinciales tales como: los Municipios de la Matanza, Lanús, Tigre, San Fernando y las provincias de Tucumán, Córdoba, Formosa y San Juan, entre otros. Este nuevo espacio de trabajo representa importantes desafíos y debates en relación a, primero, las formas de articulación posibles entre los sistemas de calidad instalados en los espacios locales –cuando los hay- y los impulsados desde la Secretaría de Gestión Pública de la Nación.

Segundo, las formas de articulación entre estos últimos y los sistemas de calidad potencialmente implementables en los organismos locales en función de las distintas necesidades y especificidades de cada uno. Tercero, los aspectos de los sistemas de Calidad impulsados por la Secretaría de Gestión Pública que deben ser adaptados a las realidades de distintos organismos, tanto en términos de su condición de organismo local como en relación a especificidades que hacen a los servicios que prestan a la ciudadanía. Cuarto, la contribución de las mencionadas articulaciones a la producción de un lenguaje común que funcione como un puente entre las experiencias en calidad asistidas y apoyadas por el gobierno central y las implementadas por los gobiernos locales, mejorando la comunicación en éste ámbito y con ello la institucionalización de los procesos de mejora continua en todo el país.

El objetivo de la presente ponencia es analizar la experiencia de implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en el Centro de Salud y Adiestramiento René Favaloro (CARF) de la Provincia de San Juan y su contribución a la mejor comprensión de las múltiples articulaciones que plantea a los Gobiernos locales y a la Nación la promoción de la Calidad en la Administración Pública.

## **Introducción**

Desde la Secretaría de Gestión Pública de la Nación se impulsan fuertemente dos herramientas de Calidad de dilatado desarrollo: El Premio Nacional a la Calidad y el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. En conjunto estas herramientas abarcan los distintos aspectos a los que alude la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y en tal sentido configuran una base sólida a partir de la cual se articulan las iniciativas en temas de Calidad entre Nación, Provincia y Municipios.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, cuya experiencia será analizada en esta ponencia (PCCC) es una herramienta integral de gestión de la calidad instituida en más de cuarenta organismos de la Administración Pública Argentina, cuyas normas tienen en común con otras normas de calidad el constituir dispositivos destinados a incrementar progresivamente la calidad de los productos / servicios mediante la aplicación de técnicas de mejora continua en el conjunto de la organización (estructura,

procesos internos, proveedores, recursos humanos, etc.). (Halliburton et. al., 2007).

Actualmente, el Programa se está ejecutando en distintos municipios y provincias. Esta tarea implica un trabajo de articulación y coordinación entre distintos niveles de gobierno que realiza la Secretaría de la Gestión Pública (SGP) a través del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). Este trabajo se sustenta en dos cuestiones centrales: 1) por un lado, la importancia que tienen las jurisdicciones subnacionales en la realidad política argentina, como ámbito de resolución de un conjunto -cada vez más amplio- de demandas ciudadanas; 2) por otro, las debilidades institucionales que se evidencian en el proceso de realización de tales demandas. En este sentido, las tareas representan para el Programa una nueva experiencia de trabajo y por lo tanto, su aprendizaje se constituye en un insumo fundamental para las futuras implementaciones. Reflexionar sobre la propia práctica de implementación de este sistema -identificar problemas y obstáculos, considerar posibilidades no transitadas, exponer desafíos- , permitió revisar los supuestos no siempre advertidos durante el trabajo de campo y contribuir de ese modo a sostener la mejora continua del sistema mismo.

En el presente trabajo se desarrollan, en primer lugar, algunas características de la gestión de la calidad en los gobiernos provinciales y las potenciales formas de articulación con las propuestas en calidad de la Secretaría de Gestión Pública, específicamente de la Dirección de Calidad e Innovación de Gestión. Luego se puntualizan los principales aspectos teórico conceptuales del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. A continuación, se introduce una breve reseña histórica del Centro de Adiestramiento René Favaloro (CARF) de la Provincia de San Juan, se sintetiza el proceso de implementación del Programa en este Centro de Salud y se analiza la experiencia en el marco de las particularidades que implicó para el Programa el establecimiento de un vínculo de cooperación y articulación entre Nación y Provincia. Así mismo se reflexiona acerca del desafío que implicó la implementación de dicho sistema de calidad en un servicio de salud y se analizó su relación con sistemas de calidad de naturaleza diversa. Asimismo, se describen los aportes realizados por el Programa en pos de instalar progresivamente la cultura de la calidad y la mejora continua en el

organismo, tanto como un lenguaje común que favorezca la comunicación entre Organismo, Provincia y Nación, acerca de la temática de la calidad.

### **La gestión de la calidad en los Estados provinciales**

Los niveles subnacionales y locales de gobierno están afrontando una serie de reformas tanto administrativas como de gestión. La implantación de sistemas integrados de administración financiera, sistemas de carrera administrativa y capacitación del personal público, tecnologías de información en la prestación de servicios al ciudadano, reforma de sistemas de compras y contrataciones, así como la aplicación sistemática de la planificación estratégica, son solo algunos de los ejemplos (Schweinheim; 2009).

En este contexto, la gestión de calidad, también forma parte de uno de los principales ejes considerados por los gobiernos subnacionales a la hora de desarrollar técnicas de participación, de conocimiento y satisfacción de las expectativas del ciudadano, así como de aseguramiento de los procesos y sistemas de calidad instalados. Podemos definir a un sistema de gestión de la calidad como una herramienta de gestión que tiende a sistematizar, a partir de la planificación, la evaluación y el control, las actividades de una organización, con el objeto de optimizar la asignación de los recursos en pos de garantizar servicios / productos provistos eficaz, eficiente y efectivamente, y en un todo de acuerdo a las expectativas de sus destinatarios (Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

La aplicación de esta filosofía de la calidad, que se enmarca en el modelo de la Gestión por Resultados, está incluida en gran parte de los planes estratégicos de los gobiernos provinciales, convenios de asistencia técnica, proyectos, etc. así como en variados documentos oficiales vinculados con la modernización del aparato estatal. En este marco institucional, la calidad en el ámbito de la Administración Pública se plantea la generación de propuestas innovadoras para mejorar las capacidades de los organismos públicos, lo cual exige la implementación de modelos de gestión que sustenten valores y principios que hacen a la calidad de la gestión.

Desde esta perspectiva, los gobiernos subnacionales están desplegando acciones tendientes a desarrollar la capacidad de innovación y de mejora de gestión, poniendo en marcha diferentes líneas de trabajo, como los Premios a

la Calidad, Cartas Compromiso con el Ciudadano, la firma de convenios de cooperación con la Nación para la transferencia de herramientas de gestión, asistencias técnicas relacionadas con el diseño organizacional y las relaciones de empleo público, de implementación de sistemas de gestión de calidad bajo normas internacionales, etc.

Abal Medina (2006), siguiendo a Bonifacio (2003), señala que el desafío de los Estados latinoamericanos en términos de la modernización de sus administraciones públicas es doble, ya que deben realizar este proceso al tiempo que consolidan y sistematizan algunos elementos básicos de la administración pública tradicional “weberiana” que fueron históricamente ignorados en nuestros países. Así, la flexibilidad que demanda el modelo de gestión por resultados necesita una base de estabilidad y respeto por los procedimientos que no siempre logró arraigar en nuestros Estados. Por eso se debe avanzar en una doble dirección, consolidando elementos burocráticos tradicionales y adoptando simultáneamente las nuevas estructuras que priorizan la obtención de resultados en el sector público.

Asimismo, a la hora de implementar estas herramientas o programas de calidad es primordial tener en cuenta el contexto social, político y económico en el cual se va a llevar a cabo dicha implementación. Tal como señala Thwaites Rey (2002: 1):

“Debemos partir de comprender que puede esperarse muy poco de una definición de reforma en términos abstractos sobre lo que sería un funcionamiento “ideal” del Estado. Porque todo planteo reformista y su eventual implementación se dan en un contexto determinado. En principio, no es posible hacer un tratamiento de los instrumentos “técnicos” que aportarían eficiencia funcional, sin una consideración de los objetivos de la acción estatal y sin referencia a las configuraciones de poder que le dan sustento (...) Pero también hay que advertir sobre lo contrario: por mejores metas que se persigan, si no se cuenta con un soporte institucional apropiado será muy difícil alcanzarlas”.

No obstante, y más allá de los resultados concretos que se pueden obtener a partir del desarrollo de estos sistemas y herramientas, la realidad indica que la calidad, como eje central de las políticas de modernización del Estado, explica una nueva manera de entender a la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos y da cuenta de una nueva manera en la que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses. En este sentido,

es interesante poder analizar y comprender los procesos que hacen a la implementación de dichos sistemas.

A modo ilustrativo, y sólo para citar algunos de los múltiples ejemplos, actualmente se pueden enumerar una serie de implementaciones de herramientas de calidad en las administraciones públicas provinciales, sólo con realizar una somera revisión de las páginas web de sus sitios oficiales:

- Provincia de Buenos Aires: Premio Provincial Innovación de la Gestión Pública; Programa Nacional de Mejora a la Calidad Institucional; Carta Compromiso con el Ciudadano; Normas ISO: 9001; 14000, IRAM 3800 ; Banco de Proyectos de Innovación.
- Provincia de San Juan: Premio Provincial a la Calidad; Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Provincia de Formosa: Proyecto Formosa 2015; Plan Estratégico de Gobierno Electrónico; Proyecto “Primeros Pasos en el Gestión de Calidad en la Administración pública”; utilizando el Modelo Iberoamericano de Excelencia de la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ); Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Provincia de Córdoba: Sistema Único de Atención al Ciudadano; Normas IRAM 3800; Carta Compromiso con el Ciudadano; Sistema de Expresión Ciudadana.
- Provincia de Santa Cruz: Segunda Reunión 2009 de la Comisión de Fortalecimiento de la Calidad del COFEFUP; Proyecto del marco normativo para confección de estructuras organizativas; Proyecto Carta Compromiso.
- Provincia de Corrientes: Programa Provincial de Gestión de la Calidad en la Atención de la Salud; Normas IRAM-ISO 9001:2008.

Esta gran diversidad carece en ocasiones de una articulación lógica que permita a todos los actores e instituciones dialogar acerca de sus propias experiencias. Sin embargo, gran parte de tales iniciativas, se enmarcan en la política de promoción y organización de actividades que procuran contribuir a la institucionalización de espacios de cooperación Nación-Provincias-Municipios, que persigue la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación. En este sentido, se propone a partir de un análisis de la calidad de la gestión pública argentina, elaborar un conjunto de metas federales de modernización que fomenten la

integración y el desarrollo armónico de sus diferentes administraciones provinciales.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano forma parte de esta política impulsada por la SGP, de asistencia técnica y transferencia de herramientas de gestión a los gobiernos subnacionales. Así es que se inician líneas de trabajo tanto en organismos de la administración pública provincial como en municipios, en los que se está dejando capacidad instalada para trabajar en las distintas dimensiones de la Calidad que ningún sistema en la administración pública puede soslayar.

Es necesario tener en cuenta que, más allá de la variedad de iniciativas en Calidad que cada organismo nacional, provincial o municipal implemente, hay una serie de éstas que constituyen líneas de base para implementar Calidad en la administración pública. En otras palabras, todos los procedimientos pueden estar sujetos a procesos de mejora. Algunos de ellos, cuando son especialmente rigurosos (por ejemplo, cuando atañen a un laboratorio o a una pista de aterrizaje) requieren sistemas de calidad certificados. Otros, para mejorar, exigen planificación estratégica u operativa. Y sin dudas la mejora incluirá en muchos casos optimizar la gestión del conocimiento: no requiere el mismo sistema de calidad un organismo científico tecnológico, que una de salud, que uno registral. Sin embargo, estas distintas tipologías de organismos, al tratarse de instituciones de la administración pública, e independientemente de su especificidad, tienen en común una serie de exigencias de calidad, a saber: establecer compromisos con los ciudadanos acerca de cómo cumplirán con los objetivos para los que fueron creados, instituir al interior de los organismos una cultura de la medición que permita evaluar cómo se cumplen esos compromisos, comunicarse con los ciudadanos brindando información y escuchando su voz, y promover la participación de todos los actores: personal y ciudadanos. Para asistir a los organismos de la administración Pública, cualquiera sea su naturaleza, en el logro de esta línea de base se está implementando en las provincias y municipios el Programa Carta Compromiso con el ciudadano. Desde esta perspectiva, el Programa se constituye en un ejercicio de Calidad que consolida las exigencias básicas que propone la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y prepara a los organismos públicos para mayores desafíos en sistemas de Calidad Total.

En el desarrollo de esta lógica, se implementó o está en porceso de implementación el Programa en los municipios de Lanús, Tigre, San Fernando, la Región Descentralizada I Noroeste de La Matanza (localidades de Ramos Mejía, Lomas del Millón y Lomas del Mirador) de la provincia de Buenos Aires y Tafí Viejo (Tucumán). Asimismo, inició el proceso de trabajo junto al municipio de Villa General Belgrano (Córdoba).

Con relación a la ejecución del Programa en organismos provinciales, se brinda asistencia técnica a la Dirección General de Catastro de Tucumán; el Registro Civil y la Defensoría del Pueblo de Formosa; la Dirección de Personas Jurídicas y el Registro de la Propiedad Inmueble del Chaco, así como la Representación Oficial de la provincia de Tierra del Fuego en Buenos Aires.

## **El Programa Carta Compromiso (PCCC): un Sistema de Calidad centrado en el Ciudadano<sup>1</sup>**

### ***¿Qué es el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC)?***

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es un sistema de calidad que pretende restablecer la confianza del ciudadano en la Administración, mejorar su percepción acerca de los funcionarios del Estado y su relación con los mismos, legitimar la gestión de los organismos públicos y también establecer un mayor nivel de compromiso del ciudadano con sus obligaciones y su responsabilidad social.

### **¿Qué comunican los organismos Públicos a partir del Programa?**

El programa se expresa en un documento público en el que el organismo que adhiere explicita, entre otros aspectos, los derechos y las obligaciones de los usuarios o beneficiarios con relación a los servicios que presta la entidad, la forma de acceder a ellos y la calidad esperable de los mismos. También incorpora los compromisos de mejora a implementar en el futuro con plazos de ejecución estipulados y el modo de presentación de los reclamos y

---

<sup>1</sup> En este apartado se siguen los lineamientos descriptos en los documentos: Halliburton, E; Nakano Koga, S; Alfaro, M; y Fiszlelew, R. (2007). Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública y Proyecto de Modernización del Estado BIRF-4423 AR. Y Halliburton, E. (2005). Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Marco Conceptual. Subsecretaría de la Gestión Pública.

sugerencias, así como el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana.

### **Doble vertiente del Programa Carta Compromiso**

Una aspecto relevante del Programa es que se desarrolla en una doble vertiente: una vertiente externa, como medio de comunicación de los servicios que presta y de los estándares de calidad que la organización se compromete a cumplir con los ciudadanos y una vertiente interna que obliga al servicio a reconsiderar todos los procesos para asegurar los estándares de calidad que se reflejarán en la Carta. Ello implica la definición de los estándares de una manera fiel y sobre todo *medible*, así como el monitoreo y el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos, desplegando las acciones de mejora necesarias para conseguirlos. El principio interno que rige las Cartas es el de servir a los ciudadanos, mediante la mejora y la optimización de los recursos y los procesos de trabajo del organismo prestador de los servicios.

La Carta Compromiso es, entonces, un instrumento mediante el cual se ligan las demandas y necesidades del ciudadano respecto de un servicio público con la mejora que se debe producir en el interior de la organización para poder satisfacerlas.

### ***Componentes centrales del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC)***

La implementación del Programa incluye una serie de etapas sucesivas. En la primera se celebran los acuerdos institucionales necesarios para formalizar la incorporación del organismo al programa. Luego se realiza la preparación de los recursos humanos a través de la selección y la capacitación del equipo de trabajo y se diseña el plan o cronograma con las distintas actividades, fechas y responsables de las tareas de implementación.

Posteriormente se ponen en marcha las tareas iniciales del plan de trabajo, relacionadas con la recopilación de la información institucional básica sobre el organismo: su misión y objetivos, las normas que regulan su accionar y los derechos y obligaciones de los ciudadanos. En forma complementaria y conjunta se identifican y describen los macroprocesos, procesos, productos /

servicios y destinatarios, es decir, se elabora lo que se denomina Mapa de Producción Externa de la organización.

Una vez finalizado el relevamiento de la información y el *Mapa de Producción*, se realiza el diagnóstico de la situación actual del organismo con relación los componentes centrales que conforman el Programa. Los componentes son:

- *Estándares de Calidad de los Servicios*

A través de este componente el organismo se compromete a definir y dar a conocer públicamente los niveles de servicio - *estándares de calidad*<sup>2</sup> - que sus destinatarios pueden razonablemente esperar en cada caso. El proceso de definición de los estándares requiere que la organización determine previamente los *factores o atributos de calidad*<sup>3</sup> que, desde la perspectiva de la ciudadanía, deben poseer cada uno de los servicios para responder adecuadamente a sus necesidades y expectativas. Asimismo, demanda la construcción de *indicadores*<sup>4</sup> que permitan medir y monitorear su desempeño y verificar los resultados finales obtenidos (cumplimiento de los estándares). Paralelamente se debe elaborar un plan de mejora - de corto, mediano o largo plazo, según los casos- para los servicios cuya prestación no alcanza niveles de razonabilidad, no cumple los objetivos establecidos o bien éstos no pueden ser medidos. Aquellos que pueden ser modificados en el período anual de vigencia de la Carta, se incluyen en la misma como *Compromisos de Mejora*.

- *Sistema de Información y Comunicación con el Ciudadano*

A través de este Componente se enumeran y detallan las características de las herramientas de comunicación e información con que cuenta el organismo. El objetivo es brindar los datos necesarios al ciudadano para el conocimiento de los servicios ofrecidos, las formas de acceso a los mismos o

---

<sup>2</sup> *Estándares de calidad*: son los valores a alcanzar que se consideran significativos para un factor o atributo de calidad. Se los considera un piso por debajo del cual, al menos a priori, debe ser considerado deficiente el nivel de desempeño del servicio prestado.

<sup>3</sup> *Factores o atributos de calidad*: son aquellos aspectos o características distintivos de un servicio que los ciudadanos (destinatarios, beneficiarios usuarios, regulados, etc.) identifican como necesarios para satisfacer plenamente sus expectativas, es decir, lo que necesitan y esperan.

<sup>4</sup> *Indicadores de calidad*: son los instrumentos de medición (cualitativos o cuantitativos) de los factores o atributos de calidad. El resultado de la medición (a través de esos instrumentos) es un valor que representa el nivel de desempeño efectivamente logrado por la organización, que al compararlo con estándares o metas establecidos permite determinar su cumplimiento.

sus derechos y obligaciones, así como lograr la confluencia de las expectativas de los ciudadanos con el desempeño esperable de las organizaciones, con el fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los organismos prestadores.

- *Sistema de Participación Ciudadana*

El diseño del componente Participación Ciudadana es una de las actividades a desarrollar en el proceso de elaboración de la Carta. Ello implica un relevamiento de las prácticas de participación existentes en el organismo y el establecimiento de las metas y los compromisos de mejora para el período de vigencia de la Carta Compromiso. Su inclusión dentro de las Cartas supone un cambio de concepción respecto de los destinatarios de los servicios mediante el cual se pretende que, en lugar de considerarlos *objetos* pasivos de la formulación de las políticas y de su implementación, puedan constituirse sólidamente en *sujetos* activos, que incorporan su opinión y puntos de vista a los procesos de toma de decisiones y ejercen el control sobre el desempeño de las organizaciones públicas.

- *Monitoreo y Evaluación de las actividades y Resultados*

Conforme a las pautas establecidas en el Programa, cada uno de los organismos involucrados debe realizar periódicamente un monitoreo de la ejecución de la Carta Compromiso y una evaluación de los resultados obtenidos, con la finalidad de generar información sustantiva para la toma de decisiones de las autoridades. El proceso de evaluación se inicia con la medición y el monitoreo de los compromisos asumidos en las Cartas y culmina con la evaluación de los resultados finales logrados por el organismo.

### ***La articulación Nación – Provincia: el rol de Consejo Federal de la Función Pública***

La articulación y coordinación de la acción gubernamental es un aspecto cada vez más relevante dentro de las administraciones públicas. Esta necesidad de perfeccionar la actuación del Estado en el campo de las políticas públicas y de sus instrumentos de gestión ha sido enfatizada en diversos documentos oficiales, tales como la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada en el año 2008. La Carta destaca entre los principios inspiradores de una gestión pública de calidad el "principio de

coordinación y cooperación", según el cual la coordinación interadministrativa resulta clave en los Estados con modelos descentralizados y con diferenciación competencial a nivel territorial, tal como es el caso de Argentina.

En este contexto, el 23 de agosto de 2010, se suscribió un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y el Gobierno de la Provincia de San Juan. El acuerdo compromete a asistir a la provincia en el fortalecimiento, innovación y modernización de su gestión pública y abarca los siguientes aspectos:

- Estructuras orgánicas funcionales.
- Carrera administrativa y empleo público.
- Capacitación, formación y desarrollo de recursos humanos.
- Gobierno electrónico.
- Sistema de gestión de la calidad.
- Carta Compromiso y participación ciudadana.
- Planificación, seguimiento y monitoreo de políticas públicas.

Para realizar las tareas de coordinación interinstitucional, se designó como representantes al Coordinador Ejecutivo de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), al Coordinador General del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP), y al Secretario de la Función Pública, de la Provincia de San Juan. En este marco, el convenio es ejecutado por la Secretaría de la Gestión Pública con intervención y participación del Consejo de la Función Pública. Este último, tiene por objeto impulsar el fortalecimiento del aparato administrativo institucional de los gobiernos subnacionales, a través de la mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus gestiones. A tales efectos, colabora en transferir las políticas y los programas elaborados en la SGP hacia todos los distritos del país, y para generar los ámbitos para una efectiva articulación y coordinación entre éstos.

Tal como menciona Serafinoff (2009), los Consejos Federales son instancias formalizadas o con cierto nivel de formalización cuya misión consiste en la coordinación de áreas específicas de políticas públicas y que la coordinación que apuntan a realizar es de tipo vertical, en términos que articula las decisiones de las autoridades de nivel nacional con las de nivel provincial.

La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen

en acciones concretas, cada una asume una o más tareas específicas y aporta su propio know how, sin que entre ellas existan relaciones de subordinación. Según los autores, la articulación suele presentarse en formas variadas y complejas. A los efectos analíticos pueden observarse al menos dos formas: la interinstitucional que se da entre organismos públicos como en el caso de análisis de esta ponencia, y el asociacionismo que se presenta entre organismos estatales y no estatales como los del tercer sector o privados. La articulación interinstitucional desde el punto de vista organizacional, no se utiliza para las tareas rutinarias y sistemáticas sino para resolver problemas específicos ó implementar proyectos, más o menos formalizados, que demandan la participación de diferentes instituciones públicas (Cravacuore, Ilari y Villar; 2004).

A su vez, la articulación demanda una tarea de coordinación para aprovechar las sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales y contribuir a un mejor entendimiento, así como también incrementar la capacidad estatal en el proceso de las políticas públicas (Serafinoff; 2009).

El Consejo Federal de la Función Pública reúne a representantes de la Nación y de las provincias, y está constituido por la una Asamblea, como órgano superior responsable de fijar las políticas y acciones generales, y por la Secretaría Permanente, que ejerce el titular de la SGP. La Asamblea está conformada por dos representantes permanentes por cada provincia, dos por la Ciudad de Buenos Aires, y por el Secretario Permanente en representación del Estado Nacional. El COFEFUP tiene por objeto impulsar el fortalecimiento del aparato administrativo institucional de los gobiernos subnacionales, a través de la mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus gestiones. Como menciona Iribarren (2009), el Consejo Federal de la Función Pública viene desarrollando una nueva etapa de madurez institucional que le permitió dictarse un reglamento, elegir autoridades de ejercicio anual, constituir comisiones de trabajo, organizar redes funcionariales en las principales materias con foros virtuales de intercambio y socialización de experiencias y conocimientos y mantener un intenso y continuo diálogo de la Nación con las provincias y de las provincias entre sí, que siempre suman calidad institucional.

El COFEFUP colabora en transferir las políticas y los programas elaborados en la SGGP hacia todos los distritos del país, y para generar los ámbitos para una efectiva coordinación y cooperación entre éstos. En las reuniones, tanto en sus Asambleas como en las Comisiones de Trabajo específicas (Capacitación, Empleo Público y Carrera, Fortalecimiento de la Calidad, Gobierno Electrónico), son tan importantes los productos efectivamente generados como los procesos de sinergia e intercambio de conocimientos y experiencias. Este trabajo cooperativo permite optimizar esfuerzos, y lograr mejoras en la calidad de la administración pública que ni la Nación, ni cada provincia por su cuenta, podrían alcanzar por sí mismas (Abal Medina, 2008).

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano forma parte de esta política impulsada por la SGP de asistencia técnica y transferencia de herramientas de gestión a los gobiernos subnacionales y como tal tiene el objetivo de implementar el Programa en las provincias y municipios. Para ello, realiza un trabajo de articulación y cooperación con el Consejo Federal de la Función Pública.

En este contexto, la implementación del Programa Carta Compromiso en el Centro de Adiestramiento René Favaloro (CARF) de la Provincia de San Juan, se inicia con las gestiones realizadas en el COFEFUP. En su seno fue que surgieron los primeros acuerdos y los primeros debates o discusiones en torno a la implementación de este Programa, sobre todo la decisión de cuál sería el organismo más propicio para comenzar el proyecto y el establecimiento de los primeros contactos institucionales. Tal trabajo de articulación y cooperación se logró a través de un diálogo e interacción permanente entre los actores involucrados; la planificación de distintas instancias de encuentro o reunión para tal fin y por último alcanzó debido a la sostenibilidad del PCCC y su afianzamiento técnico en distintos gobiernos subnacionales.

## **La implementación del Programa Carta Compromiso en la Provincia de San Juan**

***Breve reseña del Centro de Adiestramiento René Favaloro (CARF) de la Provincia de San Juan***

El CARF se encuentra ubicado en el departamento del Rawson, a 5KM. de la Ciudad de San Juan y presta servicios de salud a la comunidad del departamento Rawson y su área de influencia, priorizando la prevención de enfermedades y la promoción de la salud de dicha población.

Sus objetivos son: a) Llevar adelante acciones efectivas de prevención y tratamiento, para la atención temprana de enfermedades y seguimiento de patologías; b) Promover la mejora de la calidad de vida de la población de influencia a través de acciones tendientes al control de personas sanas y la difusión de hábitos saludables; c) Llevar adelante la detección, contención y derivación referida a problemas sociales, para asegurar la continuidad de tratamientos y producir un impacto positivo en la salud de la población de referencia; d) Atender de urgencias y emergencias para su correcta derivación a distintas instituciones del sistema de Salud provincial; e) Aportar a la formación de profesionales de la salud.

El Centro posee una estructura de consultorios muy amplia de atención sanitaria ambulatoria de todas las especialidades, incluida una guardia de atención permanente, para lo cual posee una dotación de personal de planta y contratados. En el año 2008 se realizaron más de 150.000 servicios de atención.

### ***Los recursos humanos y la capacidad instalada***

En conjunto, las tareas necesarias para implementar el PCCC exigen la conformación de distintos equipos de trabajo con características diversas. Por una parte, el organismo debe conformar un equipo que reúna a los responsables político técnicos<sup>5</sup> y a los facilitadores<sup>6</sup>. Los primeros son designados por la autoridad del mismo con la finalidad de actuar como garantes de que los estándares e indicadores de servicio que habrán de construirse, tanto como los compromisos de mejora, estarán en consonancia con las políticas y objetivos estratégicos de la institución. Los facilitadores, en

---

<sup>5</sup> El Programa trabaja con distintos referentes que cumplen este rol: Directores Nacionales y Directores Simples, Gerentes y Subgerentes, Jefes de Áreas o Departamentos, Supervisores, Asesores, que promueven, coordinan y dinamizan el desarrollo del Programa en sus respectivos organismos. (Halliburton et al , 2007)

<sup>6</sup> Los facilitadores son aquellos miembros del organismo que llevan adelante el proceso de implementación, contando para ello con capacitación, asistencia técnica y acompañamiento de la Unidad Coordinadora del Programa desde la Subsecretaría de la Gestión Pública. (Halliburton; et. al; 2007: 35)

cambio, son el personal de línea que conoce en profundidad la tarea, los procesos y productos del organismo y especialmente, los atributos de calidad de los servicios más valorados por los destinatarios. En el caso específico del CARF, los equipos se conformaron con el personal médico y paramédico responsable de cada uno de los procesos desarrollados por el organismo y con el apoyo sostenido tanto de la alta dirección del Centro como de la Secretaría de Gestión Pública de la Provincia. Los representantes de la Provincia resultaron claves para el proceso de implementación debido especialmente a la distancia. Ellos pudieron funcionar como nexos entre quienes están en la línea de trabajo, muchas veces agobiados por la tarea cotidiana del centro de salud y quienes les solicitaban descripciones y sistematizaciones en muchos casos difíciles de concretar para médicos y otros profesionales de la salud ocupados en la atención de pacientes.

El equipo formado por la gente del CARF y de la Secretaría de Gestión Pública de la Provincia interactúa con el equipo externo de asistencia técnica<sup>7</sup> cuya función es transferir los aspectos conceptuales y metodológicos, capacitar y sensibilizar al personal del organismo, desarrollar los planes de trabajo, proponer la incorporación de herramientas de gestión e innovaciones que mejoren la calidad de los servicios, brindar orientación técnica para la determinación de los compromisos de calidad a incluirse en la Carta, entre otras funciones. (Halliburton et al, 2007). Este equipo, en el caso de las implementaciones provinciales o municipales, se desplaza desde la SGP de la Nación hacia los espacios locales donde el Programa se está implementando. Ambos equipos tienen como objetivo la integración de aspectos propios de cada uno que deben aunarse para lograr la adecuada implementación.

El trabajo con el Centro de Adiestramiento René Favaloro (CARF) de la provincia de San Juan comenzó a fines de 2009 con una sensibilización a sus integrantes, lo que permitió comenzar a definir un mapa con sus objetivos, procesos y principales productos y servicios. Dicho mapa puede observarse en el cuadro 1.

Cuadro N° 1 macroprocesos, procesos, productos / servicios y destinatarios del Centro de Salud. René Favaloro tal como fue concebido por los equipos de trabajo.

<sup>7</sup> Equipo de Consultores Especialistas de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación (Argentina) y del Banco Mundial.

OBJETIVOS DE LA ORGANIZACIÓN	MACROPROCESOS	PROCESOS	PRODUCTOS / SERVICIOS	DESTINATARIOS DE LOS SERVICIOS
Llevar adelante acciones efectivas de prevención y tratamiento, para la atención temprana de enfermedades y seguimiento de patologías.	<b>DEMANDA GENERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultorios externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clínica Médica</li> <li>• Pediatría</li> <li>• Cardiología</li> <li>• Oftalmología</li> <li>• ORL</li> <li>• Fonoaudiología</li> <li>• Traumatología</li> <li>• Odontología</li> <li>• Psicología – Psiquiatría</li> <li>• Nutrición</li> <li>• Ginecología-Obstetricia</li> <li>• Asistente Social</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Farmacia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional Remediar</li> <li>• Programa Provincial de Diabetes PROSADIA</li> <li>• Plan Mujer</li> <li>• Programa Materno-Infancia</li> <li>• División de Abastecimiento de Salud Pública</li> <li>• Programa de Infecciones de Transmisión Sexual</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios complementarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de Diagnostico por Imágenes</li> <li>• Servicio de Laboratorio</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia
Promover la mejora de la calidad de vida de la población de influencia a través de acciones tendientes al control de personas sanas y la difusión de hábitos saludables.	<b>REHABILITACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centro integral de rehabilitación (provincial)</li> <li>• Servicio de kinesiología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KNT respiratoria</li> <li>• Rehabilitación de Patologías de causa Traumatológicas</li> <li>• Recuperación de Secuelas de Patologías de origen Neurológico</li> <li>• Recuperación Fonoaudiologica y apoyo Psicológico</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia
Llevar adelante la detección, contención y derivación referida a problemas sociales, para asegurar la continuidad de tratamientos y producir un impacto positivo en la salud de la población de referencia.	<b>ASISTENCIA SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de Consultas de Demanda Espontánea</li> <li>• Atención de Consultas derivadas de los diferentes servicios</li> <li>• Seguimiento y control de Plan Nacer</li> <li>• Seguimiento y Control de pacientes del Programa Alta Conjunta</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia
Atender de urgencias y emergencias para su correcta derivación a distintas instituciones del sistema de Salud provincial.	<b>GUARDIA MÉDICA GENERAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de urgencia médicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traslados de Pacientes a Centros de Atención de Mayor Complejidad</li> <li>• Atención Médica de Urgencias y Emergencias.</li> <li>• Atención Médica de Consultas de Demanda Espontánea</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia
Aportar a la formación de profesionales de la salud.	<b>FORMACION PROFESIONAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residencia de medicina familiar</li> <li>• Residencia de trabajo social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad Académica</li> <li>• Actividad en Consultorios Externos y Guardia</li> </ul>	Población del Departamento Rawson y zonas de Influencia

**Cuadro Nº 1. Mapa de Producción Externa de la Primera Carta Compromiso con el Ciudadano del CARF.**

El equipo de facilitadores, conformado por quince personas y liderado por dos de ellas fue capacitado junto a los responsables de los servicios en cuanto a los principales conceptos del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, con el objetivo de producir una primera carta de servicios en la organización.

Las actividades de capacitación no solamente contribuyen a la elaboración de la Carta Compromiso sino que, además, promueven un liderazgo en el organismo con relación a la generación de mejoras de la gestión.

Asimismo, la capacitación de los facilitadores no se circunscribe a un mero adiestramiento o transferencia de conocimientos, que podría lograrse con una simple lectura guiada de materiales y contenidos conceptuales y metodológicos. Más allá de estas transferencias, contempla un sostenido trabajo que tiene por objetivo fomentar las condiciones colectivas y personales que favorecen el aprendizaje del trabajo en equipo. Este tipo de actividades abre un ámbito de reflexión acerca de la propia acción de los facilitadores y de las relaciones que éstos establecen entre sí, con otros miembros de la organización y con los profesionales de la Unidad Coordinadora del Programa Carta Compromiso. De este modo, se busca instaurar una metodología de trabajo institucionalizada que colabore con la continuidad del Programa en el organismo y fortalezca los lazos de confianza entre el personal de las diferentes áreas involucradas en el proceso de elaboración de la Carta. En este sentido, por tratarse de un Programa sustentado en una concepción de la administración más participativa, transparente, receptiva y atenta a las expectativas de los ciudadanos, se requiere de un cambio conceptual y cultural que precisa ser comprendido y compartido por todos los integrantes del organismo. En definitiva, el esfuerzo realizado con las actividades de sensibilización parte de una observación surgida de la experiencia: la adecuada elaboración de la Carta y su posterior implementación requiere que los organismos se apropien de la experiencia, de manera de vivenciar el proceso como una oportunidad para desarrollar sus capacidades organizacionales de forma autónoma y no como una mera intervención externa.

### ***El proceso de implementación por Componente del Programa***

- *Servicios Esenciales*

Si bien el PCCC ya cuenta con diez años de experiencia en la aplicación de herramientas de calidad en organismos públicos, las características propias de los servicios o productos que dichos organismos prestan a la ciudadanía continúan siendo uno de los principales desafíos a la hora de adaptar dicho sistema a los distintos contextos de implementación.

En este caso, la memoria institucional del Programa no registra hasta el presente año ejecución en un centro de salud u hospital público, si bien cabe la pena aclarar que la implementación en municipios abarca servicios de salud, no se realizaron en los centros u hospitales propiamente dichos sino que se llevó a cabo en los servicios de salud que se brindan en las dependencias municipales, tales como la entrega directa de medicamentos.

En este contexto, se debatieron y analizaron los alcances del Programa para esta implementación, discusión que fue compartida con otra experiencia contemporánea realizada por otro equipo desde la SGP en un centro de salud de PAMI.

La cuestión central a dejar aclarada desde el inicio fue la relativa a las incumbencias del Programa Carta Compromiso. Como quedó dicho en párrafos anteriores, el Programa promueve una línea de base en el vínculo de los organismos con sus destinatarios en lo que atañe a la comunicación explícita de las tareas que realiza, y los compromisos de calidad con que se compromete a realizarlas. Ahora bien, Si se tiene en cuenta la calidad de la atención médica, puede decirse que la misma incluye aspectos técnicos, éticos, así como la relación médico – paciente, es decir cuestiones vinculadas con la práctica médica y no con la gestión de los servicios propiamente dicha.

En este sentido, medir la calidad de la atención médica prestada, implica la elaboración de indicadores tales como el promedio de estadía; la tasa de mortalidad, la tasa de reingreso, la tasa de complicaciones, cobertura de vacunación, etc. El desarrollo de indicadores de este tipo no puede abordarse sin un conocimiento profundo de Medicina, unido al de otras disciplinas como la Administración de Salud, la Estadística y la Epidemiología. Por lo tanto, la medición de estos aspectos que determinan la calidad médica, va más allá de los límites del PCCC y no son parte de sus objetivos como Programa de Calidad centrado en el ciudadano. El programa se centra en explicitar los

compromisos de gestión que el ciudadano está en condiciones de evaluar. Es por ello que se planificó la implementación con el objetivo de elaborar estándares e indicadores de calidad vinculados con la atención al público, la disponibilidad de servicios y accesibilidad de los mismos, y no sobre la calidad médica, calidad que solo puede ser evaluada por sistemas especialmente concebidos para la ciencia médica.

Tal peculiaridad, sin embargo, no es privativa de los centros de salud. Muchos otros organismos adheridos al Programa se caracterizan por elaborar indicadores de resultados esperados –y evaluables– por el ciudadano y no indicadores de calidad técnica. Por ejemplo, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), organismo de la Administración Pública Nacional que ha implementado el Programa Carta Compromiso no establece indicadores relativos a sus procedimientos de laboratorio, en tanto son eminentemente técnicos y no pueden ser evaluados por los ciudadanos. En cambio, se compromete a publicar los resultados de sus informes en su sitio web, o a realizar determinado número de inspecciones al año, aspectos que pueden registrarse administrativamente, sin necesidad de evaluar cuestiones que requieren de un saber científico o tecnológico.

Del mismo modo, en el CARF, los compromisos con el ciudadano que se trabajaron fueron relativos a la información sobre los servicios, al otorgamiento de turnos, a la gratuidad de las vacunas. Desde este punto de partida, se comenzó a estandarizar cuestiones tales como los tiempos de atención (reducción de las listas de espera); obtención de turnos; campañas de difusión a la comunidad para la prevención de enfermedades; oferta de servicios; cantidad del personal médico y no médico empleado para brindar asistencia; condiciones de acceso a los servicios, cantidad de profesionales matriculados; habilitaciones de los establecimientos; actividades de capacitación del personal, etc. Así, se lograron consensuar una serie de estándares de calidad de gran importancia para los beneficiarios de los servicios del CARF. Los mismos, están vinculados con atributos de calidad valorados por el ciudadano, como la confiabilidad, capacidad de respuesta y accesibilidad. A modo de ejemplo se pueden citar los siguientes:

- Se garantiza que todas las consultas médicas en consultorios externos tienen una duración mínima de 15 minutos.

- Todos los ciudadanos que concurren al CARF acceden gratuitamente a las vacunas obligatorias.
- Todos los ciudadanos que concurren al CARF, acceden a materiales y medicamentos de entrega obligatoria en el momento.
- Los resultados de estudios de baja complejidad (por ejemplo hemograma, glucemia, uremia, perfil lipídico, coagulograma, parasitológico) están disponibles en 24 hs.
- Los resultados de estudios de mediana complejidad (por ejemplo determinaciones de marcadores hepáticos, anticuerpos para toxoplasmosis, chagas, bacteriología) están disponibles dentro de los 7 días.
- Las radiografías ordenadas por personal médico del CARF son realizadas en el momento.

Asimismo, algunos obstáculos que se encontraron en el momento de la elaboración de los estándares, tales como problemas en el sistema de admisión de los pacientes y de entrega de turnos, inconvenientes que afectan al sistema de salud en cuanto a la capacidad ociosa del Centro en horario vespertino, etc. se transformaron en una oportunidad para definir una serie de compromisos de mejora, a propuesta del propio Director, que apuntan a lograr un aumento en la oferta de servicios y de la calidad en la atención al público, tales como:

- Ampliación el servicio de admisión y recepción del usuario al turno tarde como así también de la estructura administrativa.
- Ampliación de la captación y registro de arancelamiento y facturación de prestaciones a obras sociales y prepagas.
- Apertura de consultorio externo de dermatología.
- Mejorar la gestión del usuario y el proceso del servicio prestado al mismo a través de un sistema informático en red en el centro de salud.
- Mejorar la contención prestacional en los CAPS periféricos a través de un sistema de población a cargo y reforzar los mismos con la oferta de equipos interdisciplinarios con perfil en APS (Médicos de Familia, Psicólogos, Trabajadores Sociales, Nutricionistas, Pediatras, Gineco - obstetras, Agentes Sanitarios, Odontólogos, Enfermeros, etc.).

- Cambiar el perfil de administración del centro contratando a un profesional en Administración de Empresas de empresas con el fin de eficientizar el manejo de los recursos.
- Producir mejoras en la articulación, coordinación y evaluación de diversos programas sanitarios desarrollados por la Nación y la Provincia a través de la tarea de profesionales en Enfermería con formación en Gestión, Epidemiología y APS.
- Iniciar un programa de capacitación continua para todo el personal del CARF
- Fomentar la formación de un comité científico.
- Jerarquización del servicio de Guardia Médica (jefatura, protocolos, materiales)
- Gestionar la construcción de la guardia médica fuera del centro de salud (hoy funciona fusionada con los consultorios externos).

En resumen, si bien resultó dificultosa la tarea de formular estándares de calidad, la misma pudo ser adaptada y pensada desde las posibilidades o alcance del PCCC y de este modo se logró una serie de indicadores y compromisos de calidad de gran relevancia para los beneficiarios del Centro de Salud.

No puede desconocerse, por otra parte, que la problemática del CARF como Centro de salud público se ve cruzado por problemáticas como la fragmentación del sistema de salud (sistema público, privado, obras sociales); Diferentes regímenes laborales para distintos tipos de profesionales y no profesionales; Exceso de demanda en algunos servicios; Falta de oferta, al mismo tiempo; Falta de profesionales; Falta de contención de la demanda por centros de menor complejidad; etc. En este sentido, la participación en un programa de calidad como es Carta Compromiso con el Ciudadano permite repensar la organización interna, vincular al personal para analizar posibles compromisos de mejora, evaluar en conjunto “buenas prácticas de gestión” implementadas en forma aislada en algunos servicios y analizar la posibilidad de trasladarlas al resto.

- *Punto de Contacto (Atención al Público)*

Como fue mencionado en el apartado anterior, otra de las estrategias pensadas a la hora de realizar esta implementación fue la de reforzar y optimizar todas las cuestiones que tuvieran que ver con mejorar la calidad de la atención al público. Asimismo, dicha estrategia se alineó con un “Proyecto de Mejora en la Atención al Público” que ya había sido diseñado por el gobierno de San Juan. El objetivo del mismo es incorporar calidad y eficacia a los procesos y productos administrativos vinculados con el servicio de atención al público. Para ello se propone: a) Mejorar la estructura orgánica y funcional vinculada con el proceso de atención al público; b) Reducir los tiempos de espera en el proceso de recepción de la solicitud de consulta médica; c) Mejorar el soporte tecnológico del proceso y el tratamiento de la información requerida produciendo normas de calidad de atención; d) Mejorar el clima laboral y las condiciones generales de trabajo de las áreas vinculadas con la atención al público; e) Crear una Unidad de Monitoreo Interno y Externo que de cuenta de la calidad del proceso de atención a través de la opinión de la población atendida sobre su nivel de satisfacción; f) Crear un procedimiento de autoevaluación interna permanente (Tocino; 2009).

Desde esta perspectiva, el PCCC pretende contribuir, paulatinamente, al cumplimiento de estos objetivos. Por ello, el CARF, se pudo comprometer, en esta primera etapa de trabajo a producir una centralización y mejora de la atención telefónica a partir de la incorporación de nuevas líneas y a identificar del personal a cargo de cada uno de los servicios. Asimismo, garantiza a través de sus estándares brindar una atención al público con amabilidad y cortesía, con las condiciones de infraestructuras adecuadas y asegurando la competencia del personal encargado de dichas tareas.

- *Componente Comunicación*

El CARF persigue como uno de sus objetivos para mejorar la calidad en la atención, mantener niveles de comunicación fluidos con los ciudadanos que acceden a sus servicios y con toda la población del departamento Rawson. Para ello, en el marco del PCCC, se comprometió a desarrollar una serie de mejoras en su sistema de información y comunicación con la ciudadanía.

Como parte de estas mejoras, se instalarán carteleras para ofrecer información sobre las modalidades de acceso y características de cada uno de

los servicios. Se difundirá a través de los televisores instalados en el centro información valiosa para el cuidado de la salud y el fomento de hábitos saludables por parte de la población, así como información relevante relativa al acceso a los servicios.

Por otra parte, se buscará desarrollar información institucional para distribuir entre la población del departamento Rawson a través de medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, el CARF contará con información actualizada sobre las formas de acceder sus servicios en el sitio web de la Ministerio de Salud de la Provincia de San Juan.

En este sentido, se obtuvieron importantes avances en materia de las herramientas de comunicación del Centro de Salud. En el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano uno de los componentes clave lo constituye el sistema de información. No sólo con el objetivo de brindar los datos necesarios al ciudadano para el conocimiento de los servicios ofrecidos, las formas de acceso a los mismos o sus derechos y obligaciones, sino, además, para lograr la confluencia de las expectativas de los ciudadanos con el desempeño esperable de las organizaciones, a fin de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los organismos prestadores en el marco de este programa.

- *Componente Participación*

Complementariamente, se estableció como objetivo optimizar y ampliar las herramientas de participación ciudadana del Centro de Salud. En este marco, el equipo de Participación y Sociedad Civil del PCCC, diseñó una encuesta de satisfacción que evalúa el grado de satisfacción sobre los servicios de salud que brinda a la población el centro de salud CARF. La misma, se basa en un abordaje del entrevistado de tipo casual o coincidental cuyo punto de toma será en dicho centro y se relevará la información mediante la aplicación de un cuestionario. La necesidad del estudio coincidental radica en el desconocimiento del perfil del universo a entrevistar, por lo que el mismo será descrito a la luz de los resultados. (Vieytes, 2004). El estudio tendrá una doble finalidad, la de recoger la evaluación y opinión de los entrevistados y la de

determinar y describir el perfil de los ciudadanos que concurren con frecuencia a dicha sede.

Los resultados de la investigación podrán ser utilizados para la evaluación de las futuras políticas a implementar y para la medición respecto al desarrollo de la percepción de los ciudadanos sobre la gestión. Los objetivos específicos de la encuesta son: a) Identificar y analizar el perfil de los beneficiarios que reciben los servicios del Centro de Salud; b) Identificar y analizar el grado de satisfacción respecto de los servicios de salud que presta el Centro de Salud; c) Establecer el grado de satisfacción con la atención recibida, d) Determinar el grado de satisfacción respecto a los aspectos generales de la infraestructura; e) Establecer el grado de satisfacción con la información recibida por los canales de comunicación existentes. La unidad de análisis son todos los ciudadanos mayores de 18 años que concurren al Centro de Adiestramiento René Favaloro a solicitar los servicios de salud que brinda el organismo.

Asimismo, el relevamiento de las herramientas de Participación Ciudadana posibles de ser implementadas en la organización, determinó la posibilidad de definir como compromiso de mejora la optimización de un sistema de quejas y sugerencias. En este sentido, el Centro de Salud se comprometió a poner en funcionamiento un sistema de gestión de reclamos, que constituya un canal institucional de fácil acceso a los ciudadanos. Para ello, se instalarán en el Centro urnas junto a las cuales se podrán encontrar formularios en los que podrán describir los comentarios, sugerencias o reclamos. Los mismos, una vez depositados en la urna, serán recogidos por personal responsable. Cada reclamo será registrado con un número y a partir de allí se analizará las alternativas de su tratamiento que serán comunicadas al reclamante dentro de los cinco (5) días hábiles de realizada. De ser posible, en esta instancia se tratará de dar una respuesta definitiva sobre la cuestión y, de no resultar factible, se comunicará en cuánto tiempo aproximadamente estarán dadas las condiciones de ofrecer una respuesta. Mensualmente, la Unidad Responsable realizará un informe sobre todos los reclamos recibidos a fin de identificar las correcciones necesarias para mejorar nuestras prestaciones.

La implementación de mecanismos de participación ciudadana permite aumentar el conocimiento sobre los alcances y calidad de la atención del CARF. Asimismo, estos mecanismos posibilitan conocer los niveles de

satisfacción de los interesados y sus expectativas en relación con la calidad y cobertura de los servicios que se brindan. Los mismos son un insumo clave para la instalación de procesos de mejora continua y brindan información sustantiva para la toma de decisiones. Por otro lado, conocer los niveles de satisfacción de quienes concurren o se comunican telefónicamente con el CARF permitirá hacer más eficientes sus servicios.

- *Componente Monitoreo*

Por último, el Tablero de Control del Programa se presenta al CARF como otra de las herramientas de mayor utilidad en esta implementación. Medir los resultados permitirá ir instalando paulatinamente una cultura de la calidad en el organismo que sentará la base para futuros programas.

El monitoreo o seguimiento consiste en la obtención periódica de información relevante para observar y describir la marcha de determinadas actividades, comparando de manera sistemática los desarrollos efectivos y resultados alcanzados con las previsiones realizadas (INAP Argentina, 1997). Por lo tanto, el monitoreo es una función imprescindible de la gestión que facilita a las organizaciones indicaciones tempranas sobre los avances o retrocesos en el logro de los objetivos de programas o proyectos. Es decir, que un seguimiento eficaz puede detectar las señales iniciales de posibles problemas en la ejecución de las distintas políticas organizacionales.

En este sentido, la detección temprana de dificultades, permite la adopción de medidas correctoras con el fin de mejorar el diseño, forma de aplicación y calidad de los resultados obtenidos por un programa o proyecto. Asimismo, favorece el proceso de toma de decisiones, en la medida que posibilita a los responsables de proyectos, identificar la evolución de los problemas y decidir sobre las estrategias más convenientes a seguir, la aplicación de medidas, la revisión de los planes y la asignación de recursos. Complementariamente, el monitoreo contribuye al aprendizaje organizacional, dado que los administradores pueden actuar teniendo en cuenta los resultados obtenidos y aplicar las enseñanzas extraídas a partir de la implementación de los mismos. Este aprendizaje práctico puede servir también como orientación para la programación futura.

El instrumento utilizado por el PCCC para monitorear programas o proyectos es el Tablero de Control o de Comando. Tal como señala Mas Sabaté (2001) el Tablero de Comandos es un instrumento que recoge de forma sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y el logro de objetivos de una organización, con la finalidad de ser usado por los directivos, especialmente en la toma de decisiones.

Conforme a las pautas establecidas en el Programa, cada uno de los organismos involucrados debe realizar periódicamente un monitoreo de la ejecución de la Carta Compromiso y una evaluación de los resultados obtenidos, con la finalidad de generar información sustantiva para la toma de decisiones de las autoridades. El Tablero de Control utilizado para el proceso de monitoreo y evaluación por los organismos, es un programa informático desarrollado por la Secretaría de la Gestión Pública que, a través de Internet, posibilita conocer a las autoridades y personal de los organismos los servicios incorporados en las cartas, los estándares de calidad y compromisos asumidos, los resultados de las mediciones realizadas para determinar su nivel de cumplimiento y la priorización de las áreas y procesos que requieren la implementación de mejoras.

En este sentido, el monitoreo tiene como objetivo obtener información permanente para los responsables políticos y operativos del programa, sobre el grado de ejecución de los estándares y compromisos, la forma de empleo de los recursos disponibles y acerca del logro de los resultados. Es un seguimiento periódico, con el fin de encontrar deficiencias e incongruencias, para corregir y replanificar cuándo y dónde corresponda. Permite determinar, mediante los indicadores cuali-cuantitativos elaborados, en qué medida los estándares y compromisos, las actividades de mejora, el cronograma de trabajo y los resultados se cumplen de acuerdo a lo planificado.

A partir del conocimiento de los resultados de los indicadores del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos se detectan los desvíos que constituyen un sistema de alarmas para focalizar la atención de los responsables de la gestión y/o autoridades. La detección de desvíos en tiempo real fomenta una retroalimentación permanente en una organización que posibilita la implementación de cambios y mejoras.

En síntesis, los objetivos principales de este Tablero son fundamentalmente tres. El primero es desarrollar la estrategia de una organización a través de un conjunto de objetivos e indicadores. En segundo lugar debe orientar a la organización para realizar el seguimiento de los indicadores y buscar el logro de los objetivos que instrumentan la estrategia, y por último establecer procesos de retroalimentación de resultados que instrumenten un proceso de mejora continua.

## **Conclusiones**

El PCCC se constituye en una experiencia de articulación intergubernamental que involucra a la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y a la Provincia de San Juan.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, que como sistema de calidad tiene diez años de vigencia, está hoy en una etapa de expansión enmarcada en la política de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos subnacionales impulsada por la Secretaría de Gestión Pública a través de asistencia técnica para implementar prácticas y herramientas de innovación que mejoren las capacidades de la administración pública.

Este nuevo espacio ha suscitado debates y aprendizajes en todos los actores involucrados. Primero, ha obligado a reflexionar acerca de los distintos modos de articulación posibles entre los sistemas de calidad instalados en los espacios locales y los impulsados desde la Secretaría de Gestión Pública de la Nación. Se ha advertido en el curso de esta experiencia, el valor organizador y en algunos sentidos instituyente del Programa Carta Compromiso en lo que atañe a la cultura de la calidad y de la escucha de la voz del ciudadano en aquellos organismos que no han participado antes de la lógica de un sistema de mejora continua.

Segundo, y de manera complementaria, se han podido establecer relaciones y condiciones de pertinencia entre el Programa Carta Compromiso, en tanto sistema de calidad centrado en el ciudadano y los sistemas de calidad más rigurosamente centrados en procesos, que se avienen de manera específica a la mejora de los procesos específicamente médicos.

Tercero, se lograron aprendizajes mutuos en lo que referido a la adaptabilidad de los sistemas de calidad propuestos por la Secretaría de Gestión Pública a la realidad local, tanto en la forma en la que pueden formularse los compromisos de mejora como en los dispositivos de comunicación y participación con los que puede contarse en un organismo provincial. Cuarto, se logró introducir un lenguaje común en relación a la noción de Calidad en la administración pública que permite trazar un camino, tanto para la consolidación del Programa CCC en el CARF como para su expansión hacia otros organismos provinciales y municipales en San Juan. Así mismo, este lenguaje común permite al CARF un acercamiento más comprensivo a otras herramientas de calidad articuladas intergubernamentalmente, tales como el Premio Provincias a la Calidad y el premio Nacional a la Calidad.

Para el PCC, así mismo, participar de la experiencia del CARF constituyó una importante oportunidad para la observación del desarrollo y maduración de sus propios aprendizajes previos; especialmente, en la capacidad de análisis de las condiciones del contexto, aspecto que resulta vital para la correcta evaluación de su implementación y del éxito en su ejecución en ámbitos locales.

Por último, en esta experiencia en particular, si bien constituyó un desafío la formulación de estándares e indicadores de calidad vinculados con la salud pública, se lograron obtener importantes compromisos para mejorar la atención al público, ampliar la oferta de servicios y optimizar la accesibilidad de los mismos, así como para reforzar y diseñar nuevas herramientas de comunicación y participación con el ciudadano.

## **Bibliografía**

ABAL MEDINA, (2006). Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado. En: Abal Medina, JM. y Bonifacio, JA. (Comp.). Reforma y Gobernabilidad: experiencias nacionales de modernización de la gestión pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina.

ABAL MEDINA, J.M (2008). La cooperación intergubernamental: mejor Estado y mejor democracia. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

BARUZZINI, G. y ESTELLÉS, M. (2006). Tablero de Control. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública.

BONIFACIO, JA. (2003). "Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición", trabajo presentado VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

CRAVACUORE, D; ILARI, S. Y VILLAR, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editado por Universidad Nacional de Quilmes: Buenos Aires, Argentina.

HALLIBURTON, E. (2005). Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Marco Conceptual. Subsecretaría de la Gestión Pública.

HALLIBURTON, E; NAKANO KOGA, S; ALFARO, M; y FISZELEW, R. (2007). Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública y Proyecto de Modernización del Estado BIRF-4423 AR.

INAP (1997). "Evaluación de la gestión pública: conceptualización, modalidades y nuevas perspectivas" Documentos de apoyo a la capacitación. Buenos Aires.

IRIBARREN, N (2009). Los Consejos Federales. Revista Aportes. Edición N° 26. Cuestión Federal.

MAS SABATÉ, J. (2001). "El cuadro de mando: un instrumento clave para la administración integrada" Paper, VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires, Argentina.

SCHWEINHEIM, G. (2009). Desafíos provinciales en materia de gestión pública: aprendizajes a partir de la experiencia nacional. En: Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental.-Buenos Aires.-Año 15 No. 27:AAG.

SERAFINOFF, V. (2008). Coordinación y gestión de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno: estrategias e instrumentos. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2007). Guía orientadora: Implementación de Sistemas de Gestión de Calidad en la Administración Pública Provincial. La Plata.

THWAITES REY, M. (2002). La calidad de la gestión pública. Ponencia presentada en las jornadas, Hacia el Plan Fénix. De la crisis actual al crecimiento con equidad. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Buenos Aires Argentina.

TOCINO, S. (2009). "Mejora de la atención al Público en el C.A.R.F. (Centro de Adiestramiento René Favaloro) Ministerio de Salud Pública". Ponencia presentada en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública. Provincia de San Juan.

VIEYTES, R (2004). Metodología de la investigación en Organizaciones, Mercado y Sociedad. Buenos Aires: De las Ciencias