

**X Seminario RedMuni:
"Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"
13 y 14 de agosto de 2009**

Sistemas de Gestión de Calidad en ámbitos locales: la experiencia del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en el Municipio de la Matanza.

Rut Vieytes

Secretaría de la Gestión Pública
Av. Roque Sáenz Peña 511 (C1035AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.
rutvieytes@yahoo.com.ar

Martina Saudino

Secretaría de la Gestión Pública
Av. Roque Sáenz Peña 511 (C1035AAA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.
martinasaudino@gmail.com

Resumen

Los servicios públicos municipales son indispensables para el funcionamiento de la economía de un país. Además, afectan directamente la calidad de vida de la población y por lo tanto constituyen el centro de sus preocupaciones y demandas.

En este contexto, los gobiernos locales han comenzado a implementar distintos Sistemas de Gestión de la Calidad con el propósito de mejorar su desempeño. En general, los diversos sistemas son herramientas integrales destinadas a incrementar progresivamente la calidad de los servicios mediante la aplicación de técnicas de mejora continua en el conjunto de la organización.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano implementado en el Municipio de La Matanza constituye un sistema de aseguramiento de la calidad cuyas características más distintivas son las de estar centrado en el vecino destinatario de los productos y servicios de la organización local en la que se implementa; el ser inseparable del concepto de *participación ciudadana* que le da contenido y dirección; y el instituir un modo de trabajo conjunto entre la Nación y los Municipios que genera aprendizajes recíprocos para la gestión en todos los actores.

El presente trabajo describe la experiencia compartida de los equipos del Municipio y de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública que participaron del proceso de implementación. Reseña las prácticas realizadas, las contribuciones mutuas y los desafíos que el Programa deja abiertos a los protagonistas y a quienes se propongan implementar Sistemas de Calidad en el ámbito de los gobiernos locales.

Introducción

Los servicios públicos municipales afectan directamente la calidad de vida de la población; su cobertura, calidad y costo influyen directamente en la vida cotidiana de las personas. En este contexto, los gobiernos locales han comenzado a implementar distintos Sistemas de Gestión de la Calidad con el propósito de mejorar su desempeño. Asimismo, los gobiernos centrales se muestran cada vez más sensibles a las ventajas comparativas que los municipios presentan a la hora de implementar políticas públicas y extienden hacia ellos sus programas de apoyo y asistencia técnica.

El objetivo de esta ponencia es describir y analizar la experiencia de implementación del *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano*, un Sistema de Calidad implementado en la Región Descentralizada I Noroeste del Municipio de la Matanza con el apoyo y asistencia técnica de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (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). La mayor especificidad del PCCC con respecto a otros sistemas radica en que la noción de *cliente* que guía a aquellos es reemplazada aquí por la de *ciudadano*, con las implicancias que tal concepto introduce. Así, el Sistema se sustenta en los conceptos de *receptividad* y de

calidad. Desde esta perspectiva, “una administración receptiva es comprensible, responde a las necesidades de los ciudadanos y fomenta la participación activa” (Halliburton et al., 2007). La cuestión de la calidad de los servicios se basa en el modelo sistémico de *gestión por resultados* que progresivamente deberán incorporar las organizaciones de la Administración Pública para incrementar la eficiencia y eficacia de sus productos y alcanzar un alto nivel de satisfacción de la ciudadanía.

En el presente trabajo se desarrollan, en primer lugar, algunas características de los gobiernos locales y su relación con los acuerdos alcanzados con el gobierno central argentino, luego se puntualizan los principales aspectos teórico conceptuales del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. En segundo lugar, se introduce una breve reseña histórica de la Región Descentralizada I Noroeste del Municipio de la Matanza y una descripción de sus objetivos y productos. A continuación se sintetiza el proceso de implementación del Programa en la Región y se analiza la experiencia en el marco de las particularidades de los gobiernos locales en relación a sus pares nacionales. Por último se explicitan los principales aprendizajes recíprocos alcanzados en la implementación de Sistemas de Calidad en la Administración Pública local.

Administración Pública Local y Central: acuerdos para la innovación en la gestión

Históricamente, producto de un esquema institucional centralista, la administración pública nacional y provincial ha concentrado las mayores responsabilidades estatales. Es por ello que los municipios argentinos han tenido tradicionalmente funciones acotadas a la obra pública, la provisión de servicios urbanos y la regulación de la vida comunitaria. No obstante, en los últimos años, como respuesta a la crisis y producto de programas de reforma del Estado, los municipios han comenzado a asumir nuevos roles vinculados con la gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo. Estos procesos implicaron un fuerte replanteo de los modelos tradicionales de gestión local y una reorientación de la intervención municipal hacia la promoción más integral del desarrollo (Madoery, 2005; Tecco, 1997)

como una oportunidad de responder a la creciente responsabilidad que deben asumir los gobiernos municipales a partir de la descentralización de competencias desde el Estado nacional y los Estados provinciales¹.

Catenazzi y Reese (2000) mencionan que la desconcentración de funciones tuvo entre sus sustentos la idea de que la identificación de los problemas, las prioridades para abordarlos y la utilización de los recursos disponibles pasaran a ser una tarea prioritaria del ámbito local debido a que éstos tienen como fortaleza, una fluida relación con su sociedad, hecho que les permite conocer con mayor certeza la realidad económica, social, cultural y político-institucional en la que tienen que actuar.

Esta relación más directa con la población, ubica a los ámbitos locales como una gran oportunidad de innovación política y, por lo tanto, de recreación de la idea de ciudadanía. Pueden aplicarse nuevos procedimientos electorales (como listas cívicas, voto programático y obligatorio, etc.); nuevas formas de participación (comités ad hoc, consulta popular, etc.); nuevas relaciones entre administración y ciudadanos (como las asambleas barriales, las ventanillas únicas de trámites y procedimientos); nuevas expresiones para la justicia y seguridad local (consejos de seguridad participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras administraciones del Estado, etc.). (Arocena, 2002)

Asimismo, Borja y Castells (1997) señalan que los municipios poseen determinadas características que los favorecen en relación a los gobiernos nacionales.

“Los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a sus tutores nacionales. Por un lado, gozan de mayor capacidad de representación y de legitimidad, con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra (...)”. (Borja y Castells. 1997:19).

Sin embargo, tal como señala Madoery (2005) el tránsito hacia el desempeño de nuevos roles provocó una sobrecarga de las agendas municipales y la consecuente ampliación de las demandas y expectativas que la ciudadanía dirige hacia esta instancia gubernamental.

¹ Para más información sobre este tema ver García Delgado, D. (Comp.) (1997). Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina. FLACSO. Universidad de Buenos Aires. Universidad Católica de Córdoba.

Sensibles al potencial de los gobiernos locales y a las necesidades que las mayores responsabilidades y demandas están generando en el seno de los municipios, dos movimientos institucionales fueron teniendo lugar casi simultáneamente. Por una parte, los gobiernos municipales comenzaron a buscar y ensayar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública (Catenazzi y Reese; 2000), Por el otro, surge la política de apoyo y fortalecimiento de los gobiernos locales impulsada por la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Ministros de la Nación. Esta política, iniciada en el año 2008, se institucionalizó en su *Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad*, el cual contempla dentro de sus objetivos, cooperar para la modernización de los gobiernos subnacionales a través de asistencia a los municipios que requieran innovar, difundir e implementar enfoques, prácticas, herramientas y sistemas de gestión que mejoren sus capacidades estatales².

Los campos de intervención de la Secretaría de Gestión Pública se enmarcan en las tipologías de acciones de modernización de la administración descritos por López 2005 (citado por Iturburu (2007)). La autora señala que existen tres líneas de abordaje de la innovación. Estos se corresponden con distintos programas y herramientas concebidos e implementados desde la administración central.

² Para más información sobre este tema consultar en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/institucional/docs/plan_estrategico.pdf

El primer abordaje, al que denomina *Modernización Estructural* se propone rediseñar la morfología del sector público teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades). Para aplicar este enfoque se pueden instrumentar herramientas tales como: compatibilización de competencias entre niveles de gobierno (nación, provincia y municipios); la transferencia de competencias y actividades a municipios; la eliminación de la superposición de funciones; la racionalización de estructuras organizativas; y la tercerización de servicios.

El segundo abordaje es el denominado *Transformaciones Transversales*, el mismo se basa en la idea de llevar adelante cambios orientados a optimizar sistemas horizontales. De este enfoque deriva el programa de Gestión del Capital Humano, el cual se instrumenta a través de herramientas tales como el sistema de carrera; el sistema de reclutamiento y selección; el sistema de capacitación; el sistema de evaluación de desempeño; entre otros. Asimismo, forman parte de este enfoque los Sistemas de Compras y Contrataciones, el Sistema Administración Financiera, y el Gobierno Electrónico.

Por último, el tercer enfoque es el de las *Transformaciones Institucionales*, el mismo tiene por objetivo la realización de cambios orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando por igual a los empleados públicos y a ciudadanos. Este enfoque es el utilizado por los programas de Gestión por Resultados y de Calidad de Servicios y Orientación al Ciudadano. Las herramientas utilizadas por los mismos son los estándares de calidad por proceso, por producto, y por resultado; los sistemas de evaluación y monitoreo de la calidad de las prestaciones; los mecanismos de información al ciudadano y rendición de cuentas; los mecanismos de participación ciudadana; las Cartas de Servicios; el sistema de planeamiento estratégico; entre otras.

Cubriendo las tres líneas de abordaje de la innovación y con el objetivo de fortalecer esos procesos y contribuir a mejorar los resultados de las experiencias que se inician, la Secretaria de Gestión Pública firmó con la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Secretaria de Asuntos

Municipales del Ministerio del Interior un Convenio de Cooperación con Municipios³ que contempla el desarrollo de programas de formación y capacitación de recursos humanos, el diseño y ejecución de proyectos conjuntos de cooperación y asistencia técnica, la realización de investigaciones y estudios sobre distintos aspectos de la administración pública local y la generación de información técnica y académica sobre temas de interés común, entre otras iniciativas.

Dando cuenta del enfoque de las *Transformaciones Institucionales* se desarrolla en el ámbito de la Secretaría de Gestión Pública el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, institucionalizado mediante el Decreto 229/2000, que tiene como finalidad principal mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, especialmente a través de la calidad de los servicios que ella brinda. En ese marco se concretaron en mayo de 2008 los primeros acuerdos entre la Secretaría de Gabinete de la Nación y el Municipio de La Matanza para implementar el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.

El Programa Carta Compromiso (PCCC): un Sistema de Calidad centrado en el Ciudadano⁴

¿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.

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

³ El Convenio fue suscripto el 10 de abril de 2008.

⁴ 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.

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 sugerencias, así como el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana. De este modo, las Cartas Compromiso tienen 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.
- 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.

Logros del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC)

La implementación y el desarrollo de las Cartas Compromiso han incrementado significativamente la capacidad de los ciudadanos para identificar sus derechos y obligaciones y hacerlos valer en el momento de solicitar y recibir los servicios. Además permitió difundir los productos y servicios que prestan los organismos, sus estándares de calidad y compromisos de mejora, así como recibir una mejor atención en lugares físicos o virtuales en los que se produce la interacción entre los organismos y los destinatarios de sus servicios. El Programa ha contribuido a optimizar aspectos relacionados con la accesibilidad espacial, las condiciones ambientales, la rapidez en la atención,

la amabilidad y la profesionalidad del personal de atención al público⁵. Asimismo, y en la medida en que insta a los organismos a utilizar canales de comunicación variados, éstos se hacen más acordes a la comprensión del ciudadano, a la vez que permiten acceder a información específica sobre atención al público y a manuales, instructivos o guías para la realización de los trámites. Complementariamente, y atendiendo a la lógica que promueve *calidad con participación*, el Programa ha impulsado distintos modos de participación ciudadana en la planificación y el diseño de los servicios, en la evaluación de sus resultados y en el control de las organizaciones.

Desde el punto de vista organizacional, las Cartas colaboraron para aumentar el grado de receptividad de los funcionarios hacia las expectativas y necesidades de la ciudadanía, aumentaron la motivación y el compromiso de las autoridades y promovieron la participación y el diálogo de los empleados para la mejora de la gestión. Desde una perspectiva de calidad, el PCCC ha podido estandarizar la mayor parte de los servicios brindados por los organismos en términos de las expectativas ciudadanas, a la vez que ha contribuido a instalar una cultura de la medición y la evaluación, a través de la creación de Unidades de Monitoreo y Evaluación Internas y a la incorporación del Tablero de Control informático como una herramienta de gestión cotidiana.

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

⁵ Información disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/resultados_del_programa.htm

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:

1. *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*⁶ - 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*⁷ 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*⁸ 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*.

2. *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

⁶ *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.

⁷ *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.

⁸ *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.

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 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.

3. 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.

4. 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 Implementación del PCCC en el Municipio de La Matanza

En 2007 y en el marco del Programa de Descentralización Municipal⁹, el Municipio de la Matanza inauguró la RD I Noroeste como unidad administrativa y de servicios, de coordinación de políticas públicas, de promoción y gestión, de carácter comunitario y participativo que funciona bajo la órbita de la Vicejefatura de Gabinete del Municipio de La Matanza.

La RD I Noroeste tiene a su cargo la implementación de políticas públicas municipales en las localidades de Ramos Mejía, Lomas del Millón y Lomas del Mirador, a fin de garantizar una más eficiente prestación de servicios públicos y fortalecer la participación comunitaria, según lo establece el Art. 2° de la Ordenanza N° 15136 del 19 de octubre de 2006. Además, en su universo de prestaciones, la RD I Noroeste incorpora acciones de asesoramiento y gestión sobre planes y programas municipales así como del gobierno provincial y nacional, acercando al vecino a mayor número de prestaciones especialmente a las que se vinculan con el campo de las políticas sociales como la salud, la educación, la promoción del empleo y la vivienda.

La incorporación de la RDI al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se produce en mayo de 2008 alineada a su vez con los objetivos de la descentralización¹⁰ y con la política de fortalecimiento de los gobiernos locales impulsada por la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Ministros de la Nación.

Las etapas de implementación del PCCC en la RDM I Noroeste

Las tareas necesarias para implementar el Programa antes reseñadas pueden observarse sistémicamente en el Cuadro N° 1. Este sintetiza el mapa de procesos y productos desde la perspectiva de trabajo del *equipo de asistencia técnica* de la Secretaría de Gestión Pública. Asimismo, recrea en su lógica al *Mapa de Producción Externa* que propone el PCCC como documento

⁹ Se trata de un proceso a partir del cual se transferirán funciones y competencias del nivel central del gobierno municipal a las distintas regiones municipales descentralizadas. Las Regiones Municipales Descentralizadas (RMD), serán espacios donde se desarrollarán una multiplicidad de servicios y actividades. El objetivo principal de este tipo de organización es propiciar los canales de articulación interáreas y el trabajo conjunto en problemáticas comunes, para intentar dejar atrás una lógica de funcionamiento en la que priman las acciones focalizadas, segmentadas y desarticuladas. Información disponible en: www.lamatanza.gov.ar

¹⁰ Uno de los objetivos de la descentralización es fortalecer la calidad de los servicios públicos descentralizados.

central para expresar horizontalmente los modos de trabajo de los organismos adheridos.

La primera columna refiere a los macroprocesos, es decir, a los agrupamientos de procesos destinados al cumplimiento del objetivo de implementar el Sistema de calidad Carta Compromiso en la RD I Noroeste del Municipio de la Matanza. La columna central describe los procesos que llevan a cabo los equipos en conjunto y la tercera columna presenta los resultados/productos que se logran consolidar a medida que los macroprocesos y los procesos se van cumpliendo.

CUADRO N° 1. MAPA DE PROCESOS Y PRODUCTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PCCC

MACRO-PROCESOS	PROCESOS CLAVES	PRODUCTOS
1. ESTABLECIMIENTO DE LOS ACUERDOS INSTITUCIONALES	Suscripción del Convenio de Asistencia Técnica: → Organización de la firma del convenio	Organismo público incorporado al Programa
2. CREACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL EQUIPO DE TRABAJO	Selección del equipo: → Designación del Responsable Político Técnico → Designación del Equipo de facilitadores Capacitación de los facilitadores: → Realización de Talleres Consolidación del equipo: → Realización de diferentes dinámicas grupales Sensibilización del personal del organismo: Acciones presenciales: → Reuniones → Visitas → Actividades de difusión Actividades remotas: → Difusión vía e-mail de los materiales → Difusión de la página Web del Programa	Equipos de trabajo conformados, capacitados, sensibilizados y comprometidos Capacitaciones específicas a nuevas áreas / facilitadores
3. PLANIFICACIÓN DEL TRABAJO	Diseño del plan de actividades para la elaboración de la Carta: → Confección de un cronograma con las fechas, actividades y responsables de las tareas → Cierre del cronograma con el RPT y el equipo de facilitadores	Actividades planificadas y consensuadas
4. DESCRIPCIÓN DE LOS SERVICIOS Y DESTINATARIOS DEL ORGANISMO	Recolección de información general: → Normativa → Derechos y obligaciones de los ciudadanos → Misión → Objetivos → Destinatarios → Servicios Elaboración del Mapa de Producción Externa: → Descripción de los objetivos del organismo → Identificación de los macroprocesos y procesos → Identificación de los servicios / productos	→ Normativa relevada → Derechos y obligaciones identificados → Determinación de la misión y objetivos → Servicios y destinatarios descriptos → Mapa de producción de la organización elaborado → Atributos de calidad

	<ul style="list-style-type: none"> → Identificación de los destinatarios → Identificación de los atributos de calidad 	identificados
5. SERVICIOS ESENCIALES	<ul style="list-style-type: none"> → Descripción de los servicios esenciales → Definición de los estándares de calidad → Identificación del atributo de calidad → Formulación de los indicadores → Definición de la frecuencia de medición → Definición de los registros de datos para las mediciones → Definición de los compromisos de mejora y plan de implementación 	<ul style="list-style-type: none"> → Servicios esenciales descritos → Estándares, compromisos de mejora y formas de medición definidas
6. PUNTOS DE CONTACTO	<ul style="list-style-type: none"> → Identificación y descripción de los Puntos de Contacto → Definición de los estándares de calidad → Identificación del atributo de calidad → Formulación de los indicadores → Definición de la frecuencia de medición → Definición de los registros de datos para las mediciones → Definición de los compromisos de mejora y plan de implementación 	<ul style="list-style-type: none"> → Puntos de Contacto descritos → Estándares, compromisos de mejora y formas de medición definidas
7. SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> → Identificación de los canales de comunicación → Establecimiento de metas y formas de medición (indicadores, frecuencia y registro) → Establecimiento de compromisos de mejora y su plan de implementación → Reuniones con el equipo de comunicación para definir el diseño de folletos, carteleras, afiches, etc. → Tareas de sensibilización, coordinación y asistencia para implementar nuevas herramientas de Comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> → Canales de comunicación descritos → Metas y compromisos de mejora establecidos → Formas de medición determinadas → Nuevas herramientas de Comunicación implementadas
8. SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> → Identificación de las modalidades de participación ciudadana → Establecimiento de metas y formas de medición (indicadores, frecuencia y registro) → Establecimiento de compromisos de mejora y su plan de implementación → Reuniones con el equipo de participación para el diseño de encuestas y el sistema de sugerencias y reclamos → Tareas de sensibilización, coordinación y asistencia para implementar nuevas herramientas de Participación. 	<ul style="list-style-type: none"> → Herramientas de participación descritas → Metas y compromisos de mejora establecidos → Formas de medición determinadas → Nuevas herramientas de Participación implementadas. → Resultados de herramientas de participación presentados, analizados y difundidos.
9. DIFUSIÓN INTERNA PARA EL CONOCIMIENTO DEL PERSONAL	<ul style="list-style-type: none"> → Reuniones de sensibilización con el personal del organismo para difundir los contenidos y utilidad de la Carta → Recolección de opiniones y sugerencias para incorporar en la versión definitiva de la Carta → Implementación de las estrategias y herramientas de comunicación externa 	Estrategia de comunicación interna implementada
10. REDACCIÓN, SUSCRIPCIÓN Y DIFUSIÓN EXTERNA DE LA CARTA COMPROMISO	<p>Elaboración del texto definitivo de la Carta Compromiso:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Consultar y chequear con el máximo responsable del organismo <p>Suscripción de la Carta:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Organización del evento: <ul style="list-style-type: none"> → Contacto con el área de ceremonial y protocolo → Designación del lugar físico → Confección del listado de invitados → Envío de invitaciones <p>Difusión externa:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Medios propios del organismo 	Versión definitiva de la Carta Compromiso con el Ciudadano

	→ Medios masivos de comunicación	
11. MONITOREO DE LA CARTA COMPROMISO	<ul style="list-style-type: none"> → Carga de los estándares, compromisos de mejora y formas de medición en el tablero de control → Acordar reuniones con el equipo de monitoreo para la sensibilización en el organismo sobre la carga de las mediciones → Designación de la Unidad de Monitoreo Interna → Revisión y cierre mensual de las mediciones → Coordinación de tareas de monitoreo, asistencia para uso de TC → Análisis y presentación de información para la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> → Tablero de control cargado → Sensibilización en la carga de mediciones realizada → Unidad de Monitoreo Interna conformada → Tablero de Control cerrado → Facilitadores asistidos en uso de TC. → Información de monitoreo analizada y difundida.

Fuente: elaboración propia.

Las acciones son emprendidas por el equipo de asistencia técnica de la SGP en todos los organismos de la APN de manera similar. Sin embargo, en su instrumentación en el Municipio hubo que hacer frente a lo que sería la característica más distintiva del trabajo de campo en el ámbito local comparado con el nacional, a saber: *la diversidad*. En la Administración Pública Nacional existen tipologías de organismos que cumplen, de manera demarcada, las distintas funciones del Estado: existen organismos registrales, de control y regulación, de derechos y prestaciones, de seguridad y defensa, etc. Todos ellos se definen por a) la producción especializada y sistemática de sus productos y servicios, tributaria del rigor normativo que dirige sus acciones; b) la relativa homogeneidad de los destinatarios y c) la centralización de las fuentes de recursos económicos, entre otras características. Los municipios, en cambio, deben contar con una organización capaz de reproducir en su escala muchas de las funciones que cumplen los organismos de la APN separadamente y además, generar estructuras y funciones para realizar otras tareas que les son propias y específicas.

Por otra parte, estas acciones se concretan a través de diferentes sistemas de gestión¹¹. Ello multiplica la diversidad, dado que origina y promueve un gran número de productos y servicios heterogéneos para satisfacer todas las áreas de la vida económica y social que se desarrolla en la geografía del municipio. Asimismo, coexisten una multiplicidad de destinatarios; programas municipales, nacionales y provinciales; relaciones institucionales y políticas; etc. Esta característica de diversidad en todos los planos impactó durante cada etapa del

¹¹ Por ejemplo, el Municipio de Lanús tiene un sistema de gestión centralizada, mientras que el de Tigre está dividido en delegaciones por localidades.

proceso de implementación del Programa en la Región y fue origen de las mayores dificultades pero también de los mayores aprendizajes.

Los primeros acuerdos

Comenzando el relato de la experiencia con la primera etapa sintetizada en el Cuadro N° 1, puede situarse el inicio del trabajo cuando se realizaron los primeros acuerdos institucionales necesarios para formalizar la incorporación de la Región al Programa. Participaron ya esas reuniones inaugurales representantes de todos los actores que serían luego protagonistas del proceso.

Conformación de los equipos y planificación del trabajo

En general, las tareas necesarias para implementar el PCCC exigen la conformación de distintos equipos de trabajo. Por una parte, el organismo debe conformar un equipo que reúna a los *responsables político técnicos*¹² y a los *facilitadores*¹³. Los primeros son designados por la autoridad, 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 cambio, son personal de línea que conoce en profundidad la tarea, los procesos y los productos del organismo y, especialmente, los atributos de calidad de los servicios más valorados por los destinatarios.

El equipo así formado interactúa con el *equipo de asistencia técnica*¹⁴ cuya función es transferir los aspectos conceptuales y metodológicos, capacitar y sensibilizar al personal, desarrollar los planes de trabajo, proponer la incorporación de herramientas de gestión e innovaciones que mejoren la

¹² 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)

¹³ 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)

¹⁴ Equipo de Consultores Especialistas de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la Nación (Argentina) y del Banco Mundial.

calidad de los servicios y brindar orientación técnica para la determinación de los compromisos de calidad a incluirse en la Carta, entre otras funciones. (Halliburton et al, 2007). Ambos equipos tienen como objetivo la integración de aspectos propios de cada uno que deben aunarse para lograr la adecuada implementación.

En la experiencia de la Región, la diversidad instaló su impronta modificando la conformación típica de los equipos de trabajo. A los facilitadores y consultores que siempre actúan en la implementación del Programa se sumó el equipo responsable del proceso de descentralización del Municipio y el equipo de conducción de la Región. Si se tiene en cuenta además, el significativo número de empleados que es necesario convocar a la participación para obtener una cobertura representativa de todas las actividades que allí se desarrollan, puede percibirse el desafío implicado en el trabajo conjunto, solo a partir de esta condición cuantitativa. Si se añade la consideración de los atravesamientos verticales de las líneas de mando jerárquico de cada uno de los equipos y se agregan los actores definidos para las articulaciones horizontales, entonces puede ya inferirse la *complejidad* a la que fue necesario avenirse en la dinámica cotidiana de trabajo. Asimismo, se presentaron algunos de los obstáculos que Isuani (2005) señala como frecuentes en la implementación conjunta de programas. Uno de ellos fue la diferente percepción de las urgencias que imponía el trabajo según los protagonistas estuvieran en la Región o fuera de ella. Decisiones e información que en el marco del proceso de implementación resultaban apremiantes para los equipos que se encontraban trabajando en la Región, no lo eran tanto para el Municipio, ocupado en resolver cuestiones de toda su geografía. A su vez, aunque todos los equipos participantes del programa acordaban en los objetivos, en ocasiones discrepaban con relación a quién debía dirigir cada acción específica. Esta situación fue producto del apego de cada parte a las normas, criterios o procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas, sin lograr del todo pensar la organización como un sistema.

A los efectos de minimizar estos aspectos se fueron construyendo estrategias de negociación y coordinación entre los diversos equipos de trabajo involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales y, al mismo tiempo, encaminar un funcionamiento coherente e integrado del conjunto. En este

sentido, la construcción de un escenario participativo resultó fundamental para legitimar el proceso de implementación.

Este esfuerzo de planificación conjunta destinado a lograr un balance adecuado entre los intereses, capacidades y posibilidades de todos, supuso primero un trabajo de construcción de rutinas, de modos de participación, y de técnicas que permitieran plasmar las propuestas y cristalizar las conclusiones. Y segundo, aunque más importante, conseguir en esa interacción, grados de confianza creciente, de cooperación entre las partes y de avance de la experiencia a través del entramado de intereses personales, grupales e institucionales.

Este nivel de planificación conjunta fue una de las principales fortalezas de la implementación en la Región, en la medida en que se evitó el defasaje entre planificadores y protagonistas.

“La implementación de programas mediante la gestión asociada de organismos públicos (..) constituye (...) una tarea que demanda la consolidación de herramientas conceptuales útiles que ayuden (...) a lidiar con los problemas que este tipo de implementación ofrece. ÉI, supone un desafío adicional en la medida que demanda la estructuración de un campo de acción complejo integrado por un conjunto de actores organizacionales distintos, que tiene su propia historia y atienden múltiples y diversas demandas”. (Isuani, 2005:3)

Desde una perspectiva más operativa y relacionada con los equipos de facilitadores se presentaron algunos retos a enfrentar, siempre siguiendo la línea diagnóstica de Isuani (2005). Primero, se advirtió el compromiso simultáneo de los empleados con otros programas de modo que algunos de ellos debían distribuir sus energías entre las distintas tareas en las cuales participaban. En esos casos fue necesario adaptar horarios, cambiar las tradicionales reuniones por visitas al puesto de trabajo, reemplazar encuentros presenciales por virtuales, en pequeños grupos por convocatorias generales y viceversa. Del mismo modo, hubo que realizar esfuerzos especiales para aprovechar la capacidad y experiencia que cada uno de los involucrados aporta al conjunto, reduciendo al mínimo el desgaste y los requerimientos innecesarios.

Este contexto de trabajo, le aportó como aprendizaje al equipo de implementación una mayor práctica y sensibilidad para aplicar una gama de alternativas de trabajo más flexible y adaptada a la realidad de la vida de los gobiernos locales.

Capacitación y sensibilización de los empleados de la Región

Las primeras prácticas comunes que se diseñaron en la Región fueron las destinadas a capacitar al equipo de facilitadores e informar y sensibilizar al conjunto de los empleados sobre los principios de la mejora continua que propone el PCCC.

De los encuentros participaron todos los equipos. Hubo dinámicas grupales y pequeños talleres por áreas que contribuyeron al conocimiento mutuo de las personas y de los modos de trabajo característicos de cada grupo. Para completar esta fase se realizaron tres encuentros generales en los que se trabajó, primero, el componente de participación, luego el de comunicación y por último el de monitoreo. En cada encuentro los participantes pudieron conocer el espectro de actividades de asistencia que cada uno de los componentes brindaría de forma sistemática a la Región, concretada como se verá, en distintos productos planificados en común.

Elaboración del Mapa de Producción Externa

Simultáneamente a las actividades capacitación y sensibilización se comenzó a elaborar lo que se denomina Mapa de Producción Externa de la organización.

Como fue mencionado anteriormente, una de las tareas a realizar para la construcción del Mapa es la descripción de la misión y los objetivos de la organización. En este caso, como los municipios de la Provincia de Buenos Aires no poseen una Carta Orgánica propia sino que se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades¹⁵ que reglamenta por igual a todos los municipios de la Provincia, se decidió utilizar la Ordenanza¹⁶ de creación del Programa de Descentralización, más acorde a las características propias de la Región.

¹⁵ Ley Orgánica de las Municipalidades N° 6769/58.

¹⁶ Ordenanza N° 15136 del 19-10-06 – de creación del Programa de Descentralización Administrativa y Participación con Compromiso Comunitario dado que se consideraba más acorde a la realidad propia de la Región

Por otra parte, los gobiernos locales a diferencia de los nacionales, se encargan de prestar servicios que abarcan una multiplicidad de áreas temáticas de gestión. Los municipios se ocupan de prestar servicios sociales, de salud, de tránsito, impositivos, culturales, trabajo, obras públicas, etc.

Esta situación se presentó en un principio como un problema de difícil resolución. Sin embargo, con el aporte de todos los equipos se tomaron un conjunto de decisiones que suponían un grado de creatividad e incluso de riesgo con respecto a la estructura tradicional normativa con que se gestionan todas las iniciativas en la Administración Pública.

“La innovación es ajena al paradigma burocrático. Si hemos de promover la innovación, harán falta nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, pues la innovación nunca ha podido ser dirigida por órdenes. Para lograrla con suficiente rapidez, se requerirán no solamente ideas brillantes y nuevos conceptos sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, sobre la base de la reciprocidad. La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación”. (Crozier, 1996:2)

En este contexto, surgió la idea de construir el Mapa de Producción Externa de la Región por áreas temáticas, las cuales no representan su organigrama o estructura funcional –que es el modo habitual en el que la organización municipal se piensa a sí misma- sino sus campos de acción más importantes, tal como los identifica el vecino. De este modo se establecieron 6 áreas de actuación: a) Políticas sociales, asistencia y derechos humanos; b) Tránsito; c) Obras y servicios públicos; d) Impuestos, tasas y contribuciones; e) Trabajo, comercio e industria; y f) Cultura.

A su vez se elaboraron en conjunto los objetivos de dichas áreas temáticas, circunstancia que permitió posteriormente una identificación más clara y sencilla de los productos y destinatarios de la organización.

Identificación de los productos de la organización

Siguiendo siempre la tarea de identificación de la producción integral externa de la organización, hubo que establecer cuáles son *los productos* de la Región. Para identificarlos se realizó un relevamiento exhaustivo y detallado protagonizado por el equipo de facilitadores, es decir las personas que en la

Región conocen el trabajo de línea y llevan a cabo la tarea cotidiana. El papel del equipo de asistencia técnica en esa instancia fue el de contribuir al análisis de la relación entre políticas públicas, objetivos de la organización y productos concretos. En general, cuando se implementa el Programa Carta Compromiso en cualquier organización se constata que esta triple relación no es tan clara para todos los protagonistas como podría pensarse. Cada agente ubica con facilidad su responsabilidad en el organigrama y conoce su tarea a la que generalmente asocia con lo que para él es el producto de su trabajo. No es tan evidente en cambio, cuál es el producto final que la labor de esa persona contribuye a concretar. En otras palabras, siempre es difícil desde el interior de una organización concebirla de manera sistémica y diferenciar los procesos y sus productos internos, de los productos finales que deben llegar al destinatario.

Pero además de ésta dificultad típica se sumaron para el caso de la Región un conjunto de cuestiones adicionales asociadas a la característica de *diversidad* de los gobiernos municipales: en la Región hay productos y servicios *diversos* para satisfacer los objetivos de las *diversas* áreas. Complementariamente, se prestan servicios en el marco de la ejecución de *diversos* programas nacionales y provinciales. Esta situación hizo necesaria la identificación y descripción de dichos programas así como la dilucidación y explicitación clara de la parte de ejecución de éstos que le corresponde al municipio. Por ejemplo, la Región brinda un servicio denominado *créditos a microemprendedores*. Con ese título los vecinos –y todos- entienden que pueden solicitar dinero. No obstante, cuando se discute al interior de los equipos en qué consiste el servicio, se advierte que, a pesar de su nombre, no es un crédito lo que se otorga sino *asesoramiento* para elaborar y presentar la documentación con la finalidad de obtener el crédito que brinda un programa nacional. Este tipo de aclaraciones es sustancial pues la multiplicidad de actividades y la vaguedad - cuando no la ambigüedad- de los nombres con que se las identifica suele confundir al vecino. Como resultado de esa práctica se identificaron distintos tipos o categorías de productos o servicios: a) servicios municipales; b) servicios que se brindan en el marco de programas nacionales o provinciales; y de entre estos últimos, se determinó cuáles son servicios permanentes o estables; y cuáles servicios transitorios sujetos a plazos y/o

condiciones. Por último, al tratarse de una Región descentralizada, dentro del conjunto de los servicios y productos identificados hubo que establecer aquellos que se ejecutan totalmente en la Región como por ejemplo la *entrega directa de medicamentos* y aquellos que se inician en la Región pero finalizan en la Sede Central del Municipio de la Matanza por ejemplo *la licencia de conducir*.

Durante el relevamiento fue haciéndose evidente otra diferencia entre el municipio y los organismos de la administración pública nacional. Muchos de los servicios que en éstos bien podrían haberse considerado parciales o parte de un proceso, en el municipio había que considerarlos como productos finales. Tal opción se tomó a favor de los *asesoramientos* de distinto tipo. Fue un aprendizaje para los equipos de asistencia técnica el advertir que los servicios de asesoramiento que ofrecen los municipios deben considerarse productos en sí mismos, ya que cumplen el objetivo de *acercar* el Estado al ciudadano en su más reveladora acepción. Los vecinos de un municipio, por cuestiones culturales, sociales, geográficas o económicos pueden verse impedidos de acceder a sus derechos y es el gobierno local, a través de estos servicios de asesoramiento el que permite el acceso a beneficios y prestaciones que de otro modo estarían vedadas para su población. De este modo se identificaron 90 productos / servicios y se describieron a la manera de un glosario que permitiera al vecino saber exactamente y en palabras comprensibles qué podía esperar del municipio

En cuanto a los aprendizajes de los equipos de la Región en relación a la identificación de los productos, puede decirse que fueron de dos tipos: primero, hacia afuera de la organización, como un incremento de la receptividad debido al ejercicio de pensar todos los productos desde la perspectiva, el lenguaje, el interés, las posibilidades y las expectativas del vecino. Segundo, al interior de la organización la Región pudo analizarse a sí misma en el marco de su proceso de descentralización. Se hicieron evidentes algunas de las limitaciones que aún se mantienen a partir de una insuficiente descentralización de sus productos y servicios. En tal sentido el trabajo con el programa se constituyó en una herramienta para profundización de los propios objetivos organizacionales.

Identificación de los destinatarios de los servicios

Identificados los productos / servicios, la tarea siguiente consistió en determinar los destinatarios de cada uno de éstos. El Programa CCC, como otros programas de calidad, se centra en las necesidades y las expectativas del cliente / destinatario. En general, los organismos de la Administración Pública tienen dos grandes tipos de destinatarios: el *ciudadano directo* o bien el *organismo, empresa o institución regulada*. Así, el lenguaje, el nivel de especificidad de las descripciones de los productos y procesos y los atributos de interés valorados se debe adecuar en la confección del Mapa a cada uno de estos dos tipos de destinatarios.

En este caso, en lugar de hablar de *ciudadano* como en la Nación o generalizar como *vecino*, se buscó identificar la especificidad del destinatario: *el usuario del espacio público, el conductor automovilístico*, etc. En esta primera Carta fueron identificados tres tipos de destinatarios que se describieron de manera precisa: a) Beneficiarios de prestaciones sociales: Adultos mayores de 70 años; personas con capacidades diferentes; madres solteras con 3 hijos o más menores a su cargo; ex – combatientes de Malvinas; etc; b) Contribuyentes: vecinos que pagan sus obligaciones impositivas (Tasa de Servicios Generales; Inspección de Seguridad e Higiene; Derechos de Publicidad y Propaganda; Pesas y Medidas; Impuesto Automotor; Derechos de Espectáculo Público; etc); y c) Usuarios de los servicios públicos (Recolección de residuos y limpieza en la vía pública; Luminarias en la vía pública Espacios; Transportes; Escuelas; Hospitales; etc.).

Este trabajo de identificación de los destinatarios tendrá un valor significativo para la mejora continua del componente *comunicación*. Definir quién es, qué espera, y que necesita el destinatario para decidir adecuadamente el soporte, la modalidad, la profundidad y el lenguaje de la comunicación (Vieytes, 2009: 82)

Descripción de los macroprocesos y los procesos de la organización

El Programa CCC, responde al esquema de gestión por resultados, redefine a la administración pública como prestadora de servicios y se basa en

el supuesto de que la demanda actual de la ciudadanía hacia los organismos públicos no está centrada en el cumplimiento exacto de los procesos y de las normas que los regulan, sino en que se atiendan adecuadamente las necesidades y expectativas de los destinatarios de dichos servicios. En base a esta lógica se desarrolla un mapa de los procesos de la organización caracterizado por la claridad y el bajo nivel de especificidad. Sin embargo, llegar a la presentación de ese esquema simplificado supone en los equipos comprometidos en su elaboración un grado de comprensión de los procesos tal, que permita identificar eventuales mejoras en aquellos que no son capaces de conducir de manera eficaz y eficiente a los productos. Tal comprensión en se logró con la capitalización del trabajo realizado por todos los integrantes de la organización. Se utilizó con provecho un *Manual de Circuitos Administrativos* desarrollado por el equipo de descentralización con la colaboración intensiva de todo el personal de la Región. De este modo, al iniciar la implementación de la Carta se contaba con información acerca del recorrido de los trámites internos. En este sentido, el PCCC siempre valoriza el aprendizaje individual y organizacional que tiene lugar en cada organismo incorporando y sumando las experiencias realizadas en el marco de otros objetivos o programas sin pretender competir con ellos.

El manual describe en más de 300 páginas los pasos que cumplen las 9 Secretarías y sus correspondientes subsecretarías, direcciones, oficinas, etc. Por ejemplo, desde que se inicia hasta que finaliza el servicio de “subsídios por medicamentos para personas indigentes”, recorre la Dirección de Medicina Social; la Secretaría de Salud Pública; La Dirección de Contaduría; la Dirección de Tesorería; la Secretaría de Economía y Hacienda; la Secretaria General de Gobierno; y la Secretaría Privada. El manual contribuyó a poner en evidencia cuáles productos o servicios se realizaban total o parcialmente en la Región, de cuáles se podía saber los tiempos de producción total y de cuáles no, las distintas áreas que participaban y los responsables primarios de cada servicio, todo lo cual, aunque ayudó a describir y estandarizar los procesos y productos no había sido concebido para los vecinos sino para el trabajo interno.

En este sentido, hubo un exhaustivo trabajo de adaptación a la lógica de Carta Compromiso en el marco de la cual no se explicitan los procedimientos internos, sino que se describen los procesos y macroprocesos únicamente en

la medida en que interesan directamente al destinatario. Dicho esto con un ejemplo: si un vecino necesita un medicamento o su licencia de conducir, le interesa principalmente que se lo entreguen en un tiempo razonable, pero le importan en menor medida cuáles fueron los pasos y procedimientos utilizados para conseguirlo.

En el Cuadro N° 2 se observa un fragmento del Mapa de Producción Externa de la Carta Compromiso de la Región Descentralizada I Noroeste del Municipio de la Matanza.

CUADRO Nº 2. MAPA DE PRODUCCIÓN EXTERNA DE LA RD I NOROESTE. MUNICIPIO DE LA MATANZA.

OBJETIVOS POR ÁREAS TEMÁTICAS	MACRO-PROCESOS	PROCESOS	PRODUCTOS / SERVICIOS	DESTINATARIOS
<p>POLÍTICAS SOCIALES, ASISTENCIA Y DERECHOS HUMANOS</p> <p>Implementar acciones, planes y programas tendientes a brindar a los vecinos de la RD I Noroeste asistencia social, transferencia de conocimientos y formación en derechos humanos, con el objetivo de promover la integración social</p>	<p><i>IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES</i></p>	<p>Promoción de la familia:</p> <p>→ Orientación para el acceso a la realización de trámites en el ámbito provincial y nacional.</p> <p>→ Entrega de material informativo</p> <p>→ Derivaciones a organismos competentes</p>	<p>Asesoramiento y gestión sobre pensiones sociales provinciales y nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pensiones sociales por vejez. ▪ Pensiones sociales por invalidez. ▪ Pensiones sociales a las madres con hijos. ▪ Pensiones sociales a los menores desamparados. ▪ Pensiones sociales a los padres, tutores, guardadores de menores con capacidades diferentes. ▪ Pensiones sociales a excombatientes de Malvinas. 	<p>Adultos mayores de 70 años, personas con capacidades diferentes, madres solteras con 3 hijos o más menores a su cargo, madres que hayan tenido al menos 7 hijos. ex – combatientes de Malvinas.</p>
<p>TRÁNSITO</p> <p>Otorgar y brindar la documentación necesaria para que los vecinos puedan circular conforme a la ley.</p>	<p><i>OTORGAMIENTO DE DOCUMENTACIÓN PARA CIRCULACIÓN Y TRANSPORTE</i></p>	<p>Emisión de la licencia de conductor:</p> <p>→ Recepción de la documentación</p> <p>→ Examen médico</p>	<p>Renovación de licencia de conducir.</p>	<p>Conductores de la RD I Noroeste mayores de 17 años.</p>
<p>IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES</p> <p>Ejecutar los procedimientos administrativos y presupuestarios municipales en el cobro de impuestos, tasas, contribuciones y multas municipales</p>	<p><i>GESTIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS</i></p>	<p>Recaudación:</p> <p>→ Recepción de solicitud</p> <p>→ Control de datos</p>	<p>Emisión de recibos de tasas por servicios municipales:</p> <p>→ Tasa de Servicios Generales</p> <p>→ Inspección de Seguridad e Higiene</p> <p>→ Derechos de Publicidad y Propaganda</p> <p>→ Pesas y Medidas</p> <p>→ Impuesto Automotor</p> <p>→ Derecho de Cementerio</p> <p>→ Promoción en Vía Pública</p> <p>→ Derechos de Espectáculo Público</p> <p>→ Otras tasas (ocupación de espacio aéreo, ocupación de espacio público, juegos permitidos, cobro de multas, ingresos varios).</p>	<p>Contribuyentes de la RD I Noroeste.</p>

Fuente: Carta Compromiso con el Ciudadano de la Región Descentralizada I Noroeste. Municipio de la Matanza. 2008

Diagnóstico de la situación actual del organismo con relación los componentes centrales que conforman el Programa

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.

1. Estándares de Calidad de los Servicios

Como fue mencionado anteriormente, una de las características que hacen a la prestación de los servicios de la RD I Noroeste, es que al tratarse de una Región descentralizada, muchos de los productos finales no se prestan en la Región sino en la Sede Central del Municipio. Es decir que en la Región se ejecutan en gran medida servicios parciales pero no totales. Con relación a la elaboración de los estándares y compromisos de mejora, esta situación condujo a que no fuera posible estandarizar muchos de los servicios dado que al depender de su Sede Central no se podían comprometer a determinar plazos o atributos de calidad. En otras palabras, al no tener la responsabilidad total sobre los productos / servicios éstos no pueden ser medidos ni valorados.

En este caso, la menor autonomía para decidir y gestionar localmente el Programa trajo aparejada la imposibilidad de asumir ciertos compromisos de gestión. El aporte de la Carta en este aspecto fue la institucionalización de un vector de trabajo interno para el municipio con vistas a la descentralización de otras Regiones.

Otro de los factores que dificultaron el establecimiento de los compromisos de calidad que podía asumir la Región es común a todos los municipios: la asechanza de una eventual discontinuidad de algunos programas o servicios por cuestiones políticas y de recursos. Esta inestabilidad, hace difícil definir compromisos a futuro en relación a determinados productos o servicios.

No obstante y a pesar de estas dificultades, se lograron acordar 67 estándares con sus respectivos indicadores de medición, todos con sus registros identificados y listos para ingresar al tablero de Comando una vez que se firme la primera Carta. Además la Región se comprometió públicamente en realizar 9 mejoras para las cuales explicitó objetivos y plazos.

2. Sistema de Información y Comunicación con el Ciudadano

Respecto de los mecanismos de información al ciudadano en la RDM I Noroeste, la situación se corresponde con lo que señala Iturburu (2007) al mencionar que en los municipios medianos o grandes es habitual que cuenten con personal encargado de la relación con la prensa, pero la mayoría recurre a otras estrategias de comunicación: envío de e-mails, programas de radio y TV, repartos de informes de gestión a domicilio o en la boleta de la tasa municipal y en muchos casos se tiene un contacto muy fluido con los vecinos a través de encuentros presenciales. Cabe señalar que además de acciones de prensa predominan la entrega de folletos explicativos y la información disponible en carteleras.

Desde la Secretaría se brindó asistencia técnica en el marco de este componente. Se realizó un diagnóstico acerca de las herramientas de comunicación de la Región a partir del cual se planificó el diseño de material de difusión destinado a que los vecinos conozcan la existencia de la misma y los servicios que allí se prestan. Asimismo, se diseñó su Carta Compromiso con el Ciudadano.

3. Sistema de Participación Ciudadana

Con el supuesto de que no hay posibilidades de democratizar a la administración pública si la ciudadanía no puede constituirse como actor político que equilibre el poder de la burocracia (Cunill Grau; 2004) el PCCC propone el relevamiento y la promoción de las herramientas y dispositivos de participación. Se entienden éstos como los que permiten la participación de los vecinos u organizaciones de la sociedad civil en las etapas de formulación, implementación, evaluación y control de políticas públicas¹⁷.

El resultado del relevamiento en la Región puso de manifiesto que por una parte, dada la cercanía que favorece lo local, la directora de la Región se reúne con los vecinos para recibir sus inquietudes. Por otra parte, se implementan encuestas de satisfacción periódicas. Es decir que conviven mecanismos sistemáticos y asistemáticos de participación. Además, y en función de sus propios objetivos organizacionales, la Región trabaja en la promoción del

¹⁷ Tales como encuestas, audiencias públicas, consultas populares, consejos consultivos, etc.

espacio del Consejo Regional¹⁸ y ha sido incluido en su Primer Carta Compromiso como *Compromiso de Mejora* para el componente Participación.

Sin embargo en el momento de plantear la posibilidad de definir estándares se presentó una vez más la cuestión de la dificultad de la sistematización de las acciones, un problema que constituye un desafío aun pendiente de resolución. En este sentido, la Región se enfrenta, como resultado de las reflexiones que suscita la Carta, a la necesidad de afianzar los mecanismos de participación.

La participación en los procesos de formación de las decisiones públicas es el medio de control por excelencia. Asimismo, la elección de los servicios y la coproducción pública pueden constituirse en formas de control ciudadano sobre la administración pública.

“La participación ciudadana, como concepto amplio es la expresión de la capacidad que tienen los ciudadanos de intervenir -de muy diversas formas y en muy distintos grados- en una amplia serie de asuntos públicos, especialmente en las decisiones que modelan las políticas del Estado y en la gestión, evaluación y control de las organizaciones de la Administración Pública que producen los bienes y servicios destinados a cumplir con las políticas establecidas” (Halliburton, E. (et.al); 2002:5).

Para apoyar a la Región en el desarrollo de sus mecanismos participativos la asistencia técnica también estuvo enfocada en la construcción de herramientas que permitan conocer la opinión de los vecinos respecto a la calidad en la prestación de los servicios. En este sentido, se está trabajando en la construcción de una encuesta de satisfacción y en un sistema de quejas y sugerencias. Los objetivos centrales de la encuesta son establecer el grado de satisfacción de los vecinos respecto del proceso de descentralización y gestión de la Región y conocer la percepción de los mismos respecto de la capacidad de respuesta a sus demandas.

4. Monitoreo y Evaluación de las actividades y Resultados

En relación a este componente, se desarrollaron distintas instancias de capacitación con el objetivo de que los facilitadores se familiaricen con los distintos aspectos que hacen a la carga y medición de los compromisos

¹⁸ La Ordenanza N° 15136, en su Art. 10, establece “...la creación, en el ámbito de cada Región Descentralizada, de los Consejos Regionales para la Participación con Compromiso Comunitario, integrados por Organizaciones Sociales y otras Entidades actuantes”. En la RD I Noroeste, primer exponente del proceso de descentralización, el Consejo Regional se encuentra en pleno proceso de diseño.

asumidos. A futuro se deberán designar los responsables de cada área encargados de realizar el monitoreo a través del Tablero de Control del Programa. En este sentido, conocer el nivel de desempeño y la performance de la Región, incorpora una herramienta de gestión significativa para la toma de decisiones y la mejora continua de los servicios.

Conclusiones

La experiencia de implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en la RDM I Noroeste del Municipio de la Matanza proporcionó aprendizajes recíprocos a gobiernos locales y centrales en términos de la aplicación conjunta de un sistema de calidad.

Si bien al PCCC se han adherido un significativo número de organismos de la Administración Pública Nacional, esta experiencia implicó importantes desafíos y aprendizajes para el equipo de implementación en la medida en que se debió adaptar lo realizado en el ámbito nacional a las especificidades propias del municipio y a su vez, a la peculiaridad que le imprimió el proceso de descentralización en el que éste se encontraba inmerso.

La diversidad que signó todo el proceso exigió el desarrollo de herramientas no utilizadas en experiencias previas. Fue necesario modificar la dinámica de trabajo y la conformación de los equipos, aprendiendo en el procesos cómo tratar los tiempos y las necesidades de múltiples actores compelidos de manera muy inmediata a trabajar con las urgencias de lo local; hubo que repensar la lógica de trabajo común ampliando el menú de técnicas participativas, la dinámica de la capacitación, la forma típica de identificar y describir los objetivos, procesos, productos / servicios y destinatarios del municipio; y los modos de elaborar estándares y compromisos de calidad que respondieran a las especificidades de la Región.

Por su parte, para el municipio, la implementación y el desarrollo del PCCC en la Región posibilitó un acercamiento de la organización a la preocupación por la calidad desde el punto de vista de los destinatarios. Además, se fueron incorporando una serie de tecnologías y herramientas de gestión orientadas a la mejora de los servicios. En primer lugar, se construyó el Mapa de Producción

Externa de la organización, alineando las principales áreas de intervención del municipio con los procesos, productos y destinatarios de los servicios. En segundo lugar, se identificaron formularon más de 60 estándares de calidad, se sistematizaron los canales de comunicación e información identificando el nivel de calidad con el que esta información se ofrece y se diseñaron modalidades de consulta y participación ciudadana hasta el momento inexistentes. En definitiva, el organismo dispone de un antes y un después que le permite saber cómo estaba y hacia donde va en términos de mejora y de superación.

En este sentido, el proceso de implementación brindó la oportunidad de ampliar la capacidad técnica en temas de calidad tanto del municipio como del PCCC; posibilitó el análisis interdisciplinario y participativo de las complejidades propias de los ámbitos locales y de la aplicación de programas ejecutados en distintos niveles de gobierno. De este modo, los aprendizajes recíprocos de la experiencia compartida constituyen un antecedente para mejorar el desarrollo de futuras implementaciones y crear nuevos espacios de gestión conjunta entre distintos niveles de gobierno. En suma, la implementación del PCCC en el ámbito local, con su enfoque técnico y participativo favorece los procesos de mejora de la calidad, la construcción de consensos, los aprendizajes recíprocos y en conjunto, el fortalecimiento y legitimación de la gestión.

Referencias bibliográficas

AROCENA, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Uruguay: Taurus-Universidad Católica.

BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997). Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información. España: [Taurus Ediciones](#)

CATENAZZI, A. y REESE, E. (2000). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Planes y Programas Participativos N° 20. IIED – AL – América Latina, Buenos Aires.

CROZIER, M. (1996). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre.

CUNILL GRAU, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.

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

HALLIBURTON, E. y GURRERA, G. (2002). Aportes para una gestión por resultados: estándares e indicadores de servicios. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

HALLIBURTON, E. y otros (1999). Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la administración pública. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

HALLIBURTON, E; FISZELEW, R; Alfaro M. Y PETRIZZA, E. (2002). Participación ciudadana en la administración pública. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

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.

ITURBURU, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.

LÓPEZ, A. (2005). Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público: revisión teórica y propuesta para su elaboración. Buenos Aires: INAP.

MADOERY, O. (2005). La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos”. Argentina: Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT).

ROVERE, M. (2003). “La planificación estratégica y la Ciudad como Sujeto”, en *La Gran Ciudad* N° 2, separata, verano 2003, Fundación Metropolitana, Buenos Aires.

TECCO, C. (1997). El Gobierno Municipal como promotor del desarrollo local regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales. En García Delgado, Daniel (Comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina". FLACSO, Ofic.de Publicaciones C.B.C., Universidad de Buenos.

VIEYTES, R. (2009) Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa. En MERLINO, A. (Coord.) Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Cengage Learning.