

La articulación interinstitucional de las políticas de defensa del consumidor

Agustín Vaca Narvaja
Buenos Aires, Argentina, 2005

Introducción

La Subsecretaría del Consumidor es una organización que depende de la Secretaría de Coordinación Técnica, que a su vez está incorporada en el Ministerio de Economía.

Tiene como principal objetivo efectuar la propuesta, ejecución y control de las políticas relacionadas con la defensa del consumidor y entender en la implementación de políticas y marcos normativos necesarios para afianzar los derechos del consumidor. Para alcanzar este fin, debe entender en la elaboración de propuestas, evaluación y control de las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia, la simplicidad funcional y la modernización de las normas técnicas.

La Alta Dirección que ejerce la conducción política de la organización, es la que interviene en las discusiones con otros organismos estatales, dispone las directivas para su cumplimiento interno, coordina el funcionamiento de las dependencias inferiores y proyecta la imagen institucional.

Tiene el rol que le dan las normas que aplica, desde la perspectiva formal aplicación de las Leyes 22.802, 24.240, 19.511 y 25.065. Socialmente cumple un rol de tutela de los derechos de los consumidores, la generación de políticas de educación y concientización, de intervención como parte interesada en los proyectos de regulación de sectores con directa incidencia en los consumidores, entre otros aspectos.

Su relación con los usuarios es normalmente mediata, se relaciona más con representantes de grupos de intereses (que pueden ser usuarios o no), organismos de gobierno y entidades públicas y privadas. Al principio de la gestión actual se tomaban usualmente audiencias a usuarios particulares, pero se ha decidido que la atención personalizada se haga únicamente en la planta baja.

La Subsecretaría se expresa fundamentalmente a través de Disposiciones y/o Notas, indicando conductas, solicitando informes o bien haciendo comentarios o aportes a proyectos normativos. Las notas se dirigen generalmente a organismos de gobierno, incluyendo dependencias.

La actual gestión ha adoptado una política mucho más pro activa que las anteriores en cuanto al alcance de sus actividades. Ocurre que muchas veces se pretenden hacer actividades para las cuales no tiene competencia (por ejemplo, intervenir en cuestiones de servicios públicos, defensa de la competencia, combustibles, entre otros).

Consta con una Dirección Nacional de Comercio Interior y cuatro direcciones simples : Dirección de Defensa del Consumidor, Dirección de Lealtad Comercial, Dirección de análisis de Precios y seguimiento de Mercados, y la Dirección de Actuaciones por Infracción.

También con Áreas de coordinación de servicios específicos, que dependen directamente de la Subsecretaría : el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo , donde funciona el Centro de atención personalizada al consumidor (CAP) , y los tribunales arbitrales . Se completa con el centro de atención telefónica (Cat) donde funciona el 0800 de la Subsecretaria.

Las principales responsabilidades y funciones son:

- ❖ Asesorar y orientar a usuarios y consumidores (directamente y a través del CAP y el CAT con el 0800) respecto de la problemática de la ley.
- ❖ Realizar las audiencias de conciliación entre usuarios y consumidores y proveedores con la finalidad de hallar soluciones a los conflictos planteados.
- ❖ Realizar los sumarios (de oficio y de parte) por presuntas infracciones a la ley y aplicar las sanciones y correctivos correspondientes.
- ❖ Realizar el control de cláusulas abusivas en general en los contratos de consumo.
- ❖ Coordinar el CONSEJO FEDERAL DEL CONSUMO y capacitar y asistir técnicamente las autoridades provinciales de aplicación de la ley.
- ❖ Llevar el Registro de asociaciones de consumidores y las relaciones con las mismas.
- ❖ La representación nacional en el CT 7 de Defensa del Consumidor Mercosur.
- ❖ Documentos de trabajo para autoridades, con recomendación de políticas en materia de transparencia de mercados, y diseño de instrumentos (resoluciones), y sobre temas referidos al Comercio como: Lucha contra comercio ilegal, Código de Buenas Prácticas comerciales, publicidad, transparencia en medios de pagos, etc.
- ❖ Relevamientos puntuales de precios de productos específicos y estacionales, asistencia técnica a consumidores en temas financieros (cálculos financieros y consultas por aplicación de tasas de interés y otros cargos en productos financieros como tarjetas de crédito, créditos hipotecarios, cer/cvs, etc.
- ❖ Seguimiento semanal de precios de canastas alimenticias y no alimenticias
- ❖ Análisis de proyectos de ley y otras normas y elaboración de sugerencias y opiniones.

Productos que genera:

- ❖ Estudios Sectoriales sobre la problemática de la distribución minorista y mayorista (producción, empleo, regulaciones, formatos comerciales, canales y márgenes de distribución, Comercio Electrónico).
- ❖ Estudios Microeconómicos y Seguimiento de mercados con problemas de asimetría de información. En particular se destacan los mercados de:
 1. Tarjetas de Crédito
 2. Créditos Hipotecarios
 3. Créditos Prendarios
 4. AFJP
 5. Seguros Automotores
 6. Medicamentos
 7. Servicios Educativos Privados
 8. Seguros de Vida
 9. Servicios educativos universitario
 10. Telefonía Celular

11. Medicina Prepaga
 12. Comercialización minorista en grandes superficies de venta
- ❖ Estudios sectoriales sobre la distribución comercial.
 - ❖ Estudios de mercados y su funcionamiento en materia de precios. Análisis de estructuras de producción e incidencia de insumos principales.
 - ❖ Seguimiento de precios de canastas alimenticias y no alimenticias
 - ❖ Diseño de instrumentos de intervención pública en mercados con información asimétrica (que incluye la elaboración de proyectos de resoluciones como Res. N° 134/98 (tarjetas de crédito), N° 313/98 (créditos hipotecarios), N° 387/99 (créditos prendarios), N° 678 (aranceles colegios privados) y N° 679 (seguros automotores), entre otras. Análisis económico de las normas y proyectos de normas en materia de defensa del consumidor y lealtad comercial.
 - ❖ Diseño de estrategias comunicacionales de divulgación de información relevante a la opinión pública (difusión en medios masivos y no masivos) sobre la problemática atinente a la defensa de los derechos de los consumidores y lealtad de las relaciones comerciales.
 - ❖ Elaboración de los informes de prensa.
 - ❖ Elaboración y edición de la Revista Mensual "Temas del Consumidor".
 - ❖ Generación de contenidos para website, carteleras, y otros medios de difusión.

El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (S.N.A.C.), Centro de Atención Personalizada al Consumidor (C.A.P.) y Centro de Atención Telefónica (C.A.T.).

Dentro del SNAC se encuentra la recepción de todas las denuncias iniciadas por ante la Subsecretaría, o sea que se oficia como una mesa de entrada general, se analizan las mismas y previa conciliación telefónica, se derivan las mismas al área que corresponda.

El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos entre proveedores de bienes y servicios, con consumidores y usuarios. En el mismo ámbito físico funciona el Centro de Atención Personalizada (CAP) de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, donde se reciben todos los reclamos y consultas relacionadas con el consumo y sus implicancias para las partes.

La información brindada por el Área, originada en los relevamientos y estadísticas efectuados en forma corriente, posibilita a las otras Áreas de la Subsecretaría comparar y compulsar la realidad del mercado y sus operadores, generando acciones y planificación según los casos.

A raíz de encontrarse el Sistema en curso de lograr la Certificación de la Norma ISO 9001/2000, se cuenta con elementos que cumplimentan en gran medida esos recaudos.

El servicio prestado por el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo es la resolución de conflictos surgidos entre consumidores y proveedores. Siendo el arbitraje un método, rápido y ágil de resolución de conflictos, una de las principales responsabilidades es que los plazos no solamente se cumplan sino que además se tratan de acortar los mismos.

Dentro del sistema tenemos un departamento de recepción de reclamos (atención al público), un sector de secretaría (abogados que concurren a las audiencias y controlan todo los pasos del proceso arbitral), un sector de árbitros institucionales, un sector administrativa (se encargan del tipeo de cédulas, proveídos, etc., sacan fotocopias, envían cartas documentos y toda otra tarea que se requiera) y un sector de conciliación telefónica.

Vinculación con Organismos:

Para llevar adelante estos objetivos, la Subsecretaría debe interactuar con diferentes actores sociales (empresarios, consumidores, ONG's) y organismos del Estado (Ministerios de Educación, Economía, Justicia, Relaciones Exteriores), con los cuales tiene que desarrollar tareas de coordinación interinstitucional, que integran parte esencial del Plan Estratégico de la Subsecretaría. Entre ellas podemos mencionar como ejemplo:

1.- MERCOSUR

- a) Subgrupo de Trabajo N° 3 – Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad; Comité Técnico N° 7 – Defensa del Consumidor; Subgrupo de Trabajo N° 13 – Comercio Electrónico;
- b) Coordinación en materia de normas técnicas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad y de políticas de consumo.

2. FOROS INTERNACIONALES

- a) MERCOSUR – UE/ EEUU (4+1)/ SACU/ Perú/ Méjico/ ALCA/ CAN / ALADI;
- b) Coordinación en materia de normas técnicas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad.

3.- ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO – OMC

- a) Punto Focal OTC – OMC;
- b) Servicio Nacional de Información en cumplimiento de las actividades previstas en el Acuerdo. El Servicio se relaciona con la OMC, con puntos focales de otros miembros, con organismos nacionales o internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, productores industriales y agropecuarios, exportadores del país. El intercambio comprende información, legislación, evacuación de consultas, etc.

4. CODEX ALIMENTARIUS

- a) Comisión Nacional del Codex Alimentarius;
- b) Representación de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor – Nota DNCI N° 186/03

5.- CONAL

- a) Comisión Nacional de Alimentos;
- b) Representación de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor en la actualización del Código Alimentarios Argentino - Decreto N° 815/99.

6. EL CONSEJO FEDERAL DEL CONSUMO

- a) capacitar y asistir técnicamente las autoridades provinciales de aplicación de la ley.
- b) asistir a reuniones del Comité Fal en el ámbito de la Subsecretaría Aerocomercial.

7. MINISTERIOS NACIONALES Y GOBIERNOS PROVINCIALES

- a) se relaciona con los distintos ministerios del orden nacional, en función de las temáticas específicas.

- b) con los gobiernos provinciales y los municipales, estableciendo una red de oficinas de Defensa del Consumidor en el país.
- c) Con el poder legislativo, en cuanto a las normativas y reformas atinentes a las temáticas del consumidor.

Características generales de la Organización

.Analizaremos algunos aspectos del desempeño actual de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor relacionado con el proceso de planificación Estratégica. Se expondrá sobre la experiencia que en la materia desarrolló la institución en los últimos años.

La información empleada se obtuvo de los cuestionarios respondidos por los Responsables de cada área de la Subsecretaría, y de cada uno de los Asesores de la Subsecretaría, y de la participación en los Seminarios Taller de Planificación Estratégica Situacional.

La Subsecretaría está conformada por Direcciones y por Áreas de servicio que engloban a una planta de 215 personas entre personal de planta permanente, transitoria, y personal contratado.

Se observa que el proceso productivo tiene similitud con un modelo de “Poder Judicial” a escala, en el cual se presentan los querellantes, aportan sus pruebas, la Subsecretaría genera la propias, se instruye la causa, se analiza, se dicta sentencia y se aplican las sanciones que correspondan. Esta cadena genera valor si sus eslabones aportan su cuota de trabajo y resultados al proceso.

Las respuestas habituales entre las Direcciones y las áreas, acerca de los roles correspondientes que deben cumplir, enumeran las normas por cuyo cumplimiento se debe velar, ateniéndose a las pautas fijadas por las enumeraciones en ellas contenidas. También encontramos momentos en los que se desafía el alcance de la normativa, tratando de incluir todos aquellos tópicos que de una u otra manera generan interés en los directores, asesores y la alta dirección.

Esta contraposición entre los “normativistas” (atados a la fría letra de las pautas normadas) y los “proactivistas” (encarados con la necesidad de atender reclamos de diversa índole, incluso más allá de las competencias y, por sobre todo, de las capacidades de solución), plantea algunas debilidades.

- ❖ una atención restrictiva de las responsabilidades ajustada a la norma no permite brindar una adecuada respuesta a los usuarios de los servicios de la Subsecretaría que acuden en busca de solución a sus conflictos.
- ❖ se pierde de vista la disposición que debe existir para “atender y satisfacer” las necesidades de los usuarios del servicio. En este sentido, la atención y satisfacción del usuario no implica la simple tramitación de un expediente, sino toda la actitud que debe existir en la institución para atender los temas que son de su competencia, gestionando rápidamente las respuestas (que pueden o no implicar una solución del problema o conflicto planteado), y brindar al interesado toda la información

necesaria.

- ❖ este tratamiento de “atención y satisfacción” del usuario del servicio de la Subsecretaría no debe entrar en la antítesis premencionada, en cuanto se refiera a la intromisión en ámbitos que escapan a la competencia de la Subsecretaría.

Varias son las razones para no incurrir en estas prácticas:

- ❖ se distraen recursos escasos que deberían estar atendiendo cuestiones que hacen a la competencia específica de la Subsecretaría
- ❖ aquellos temas sobre los que no se tiene competencia no pueden ser resueltos en la Subsecretaría, generando una imagen negativa de la misma por no poder dar respuesta positiva sobre tales cuestiones
- ❖ genera intromisiones en roles y competencias ajenas, que traen acarreados enfrentamientos que debilitan y desgastan políticamente a los funcionarios de la Subsecretaría
- ❖ irradia una imagen falaz de institución “soluciona-todo”, creando expectativas erróneas sobre las capacidades de la misma
- ❖ desgasta al personal de la misma al tener que atender diversa temática, sin poder concentrar sus energías en lo que específicamente le compete

La apertura de un gran abanico de temas implica la necesidad de articular adecuadamente entre las Direcciones, y su vinculación con los actores sociales implicados en las diversas temáticas, generando la necesidad de establecer claramente las responsabilidades de cada Dirección.

Al establecer una clara delimitación de las cuestiones que se deben atender, es posible determinar cual debe ser la contribución de cada Dirección al logro de los resultados de la institución.

Sin estos elementos no es posible generar incentivos adecuados para reforzar las conductas favorables y corregir las dañinas (esta cuestión particular, relacionada a los incentivos, ha sido uno de los nudos principales de problemas en el transcurso de los Seminarios Taller, y durante las entrevistas fue un tema recurrente de todos los participantes, por lo que requiere una atención muy especial).

Como corolario de estas definiciones, la sociedad percibe a la Subsecretaría como un ente benigno si le ha solucionado algún problema puntual, o como un organismo improductivo si no lo ha hecho, y es ignorado por quienes no han necesitado de sus servicios o no han entendido cuáles son los servicios que presta.

La Subsecretaría tiende a que la sociedad la perciba como la institución dedicada a “defender los derechos de consumidores”, potenciando su desarrollo, relacionándose en la estructura social y con los organismos estatales pertinentes.

Otro aspecto que ocupa la atención de los responsables de la Subsecretaría es la difusión del importante rol social que le compete y por el cual debe responder.

La necesidad de una focalización y especialización es una de las cuestiones que atender preliminarmente. Esto no implica un encasillamiento en su actividad, sino una sana

priorización de los roles que le competen a la Subsecretaría y su gente.

Conviene aclarar que la relación con los usuarios que hasta ahora se ha comentado tiene que ver con los usuarios externos.

Aspectos de producción interna

Existe una relativa cohesión entre las Direcciones y áreas. Las Direcciones de Defensa del Consumidor y de Lealtad Comercial actúan por separado en sus ámbitos específicos , atendiendo los problemas inmediatos, en función de sus normativas.

Los productos intermedios generados por sus actuaciones y sugerencias, son transferidos a la Dirección de Actuaciones por Infracción (D.A.I.) para su posterior análisis, y si lo el caso amerita, eleva los apercibimientos y multas sugeridas a la Dirección Nacional de Comercio Interior , quien determina su aplicabilidad en última instancia, y eleva sus dictámenes a la Alta Dirección .

Una real atención al aporte que se está haciendo para lograr la consecución de los objetivos institucionales permite contribuir en la cadena de valor, lo que a su vez redundo en la correcta priorización de los objetivos y la preponderancia de la visión general de la institución.

Frente a esta situación la atención de un objetivo claro y preciso, evidencia una mejor conexión entre las Direcciones , que ha sido tratada entre los responsables a fin de mantener la maquinaria en marcha.

Al existir una visión integral del modelo de pequeño “poder judicial”, se evalúa el desempeño de cada uno y de la toda la Subsecretaría en función de esta actividad.

Nuevamente, la actuación intra institucional, genera valor agregado porque atiende a un objetivo claro y preciso.

Otro aspecto general esta relacionado con la aplicación de recursos para el logro de los objetivos de la Subsecretaría. En la mayoría de los casos no se conocía con precisión el impacto presupuestario de cada área. Tampoco con certeza la relación recursos/producto, ni la adecuación de los mismos a la consecución de las metas organizacionales.

Esto se debía en primer lugar a un desconocimiento de las metas reales de la institución. No existía una medición de resultados. Si no se medían los resultados, no se podían saber cómo se está avanzando en la consecución de los objetivos. Tampoco era posible conocer cuál era el aporte de cada uno a este avance.

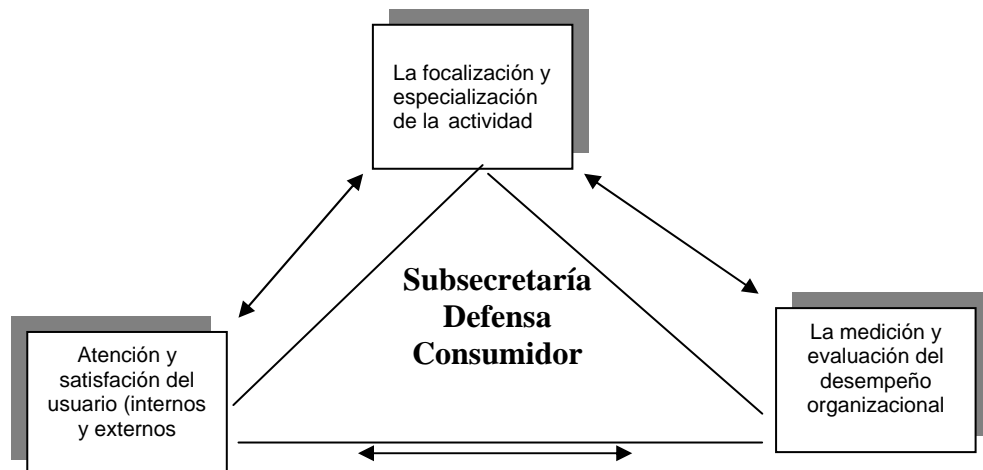
Adicionalmente, los desvíos tampoco podían ser observados ya que no existían estándares de recursos/producto contra los cuales comparar el desempeño actual.

Sin estas determinaciones no se puede responsabilizar a ningún agente por los diversos problemas que tiene la institución, ya que no se puede determinar el desvío o la distorsión que está generando.

Sin una adecuada evaluación y medición, tanto de los recursos empleados como de los resultados obtenidos, no es posible generar incentivos, lograr mejoras, conseguir objetivos, corregir desvíos, fortalecer características positivas, etc.

Este es un nudo focal en la cuestión del desempeño organizacional.

Pilares en los que se edifica la Subsecretaría



Los tres aspectos constituyen los tres pilares sobre los que se edifica la Subsecretaría.

El debilitamiento de cualquiera de estos pilares da por tierra con el esfuerzo y recursos que se puedan aplicar a la Subsecretaría. Estos tres pilares son tocados por diversas cuestiones, en forma interdependiente, exigiendo un permanente equilibrio.

El sentimiento y la percepción generalizada de los agentes consultados ha sido que la falta de definición de metas y objetivos atentaba contra el principio de confianza que debe unir a superiores y subordinados.

El reclamo generalizado apuntaba a una definición clara por parte de la Alta Dirección, de sus metas políticas y organizacionales, tanto hacia adentro de la institución como hacia sus clientes externos.

Conociendo todos hacia donde camina cada uno, se puede facilitar el camino conjunto de la institución hacia metas y objetivos que trasciendan los personales y contribuyan a cumplir el rol social que le compete a la organización.

Objetivos de la Planificación en la Subsecretaría : pautas para el Cambio

Se observa una voluntad de cambio que se halla totalmente supeditada al compromiso político de la alta dirección con los actores, y a las acciones que la misma finalmente lleve a cabo.

Este sentimiento generalizado involucra varios aspectos:

- ❖ Se cree que se llevará a cabo un cambio porque estas cuestiones serán atendidas por la subsecretaría
- ❖ Se expresa habitualmente que todo el esfuerzo realizado en el Proceso de Planificación estratégica Situacional se verán resultados por la acción de la alta dirección.
- ❖ Se reconoce que existe la voluntad de cambio, pero debe estar acompañada de signos visibles.
- ❖ Finalmente, se considera que éste es el último esfuerzo que se realiza por cambiar, es la “última ficha que se juega”

Frente a este cuadro, y con todos los problemas organizacionales previamente descritos, sólo queda aconsejar sobre la mejor manera de llevar a cabo este cambio aprovechando la “última oportunidad”. Es condición necesaria un compromiso y una acción concreta de la alta dirección de la subsecretaría.

El Rol de la Alta Dirección

El primer cambio se genera en la concepción del rol de la Alta Dirección. Dado que internamente entre la Direcciones no se estaba cumpliendo adecuadamente con el rol de gerenciamiento y coordinación, las mismas se encontraban sin referente que pautara el camino en pos de los objetivos.

Por ello, la Alta Dirección debía desarrollar un rol que supone tres aspectos principales:

- ❖ Conducción política de la Subsecretaría
- ❖ Atención de asuntos de excepción
- ❖ Gerenciamiento de las áreas operativas (las direcciones)

La inclusión de este último aspecto implicaba una dedicación especial tendiente a evitar que el andamiaje administrativo que da vida a la Subsecretaría se distorsione indefinidamente.

Si la Alta Dirección no asumía este triple rol, sería difícil viabilizar el cambio. Para lograr el ejercicio de estos tres aspectos de su función se recomendaba atender a las siguientes cuestiones:

- ❖ Coordinar y comunicar a los asesores para que atiendan la mayor parte de los temas que atañen a la Alta Dirección.
- ❖ Sólo tratar temas de marcada excepcionalidad.
- ❖ Participar y difundir entre asesores y directores los objetivos y metas que se desean alcanzar, en un ejercicio de sincera comunicación.
- ❖ Comprometer con los mismos, cursos de acción para enfrentar distintos problemas.
- ❖ Acotar el conjunto de temas abordados.
- ❖ Planificar cada acción teniendo en cuenta el impacto que tendrá sobre la estructura institucional (competencia, uso de recursos, tiempo, posibilidad de satisfacción de las demandas, etc.).
- ❖ Mantener reuniones periódicas con los asesores y los responsables de las áreas.
- ❖ Delegar aquellas cuestiones que por su complejidad pueden ser resueltas por los subordinados.

- ❖ Consultar con los responsables la capacidad técnica y material de los equipos de trabajo antes de abordar nuevos temas.
- ❖ Mantener un contacto y comunicación fluidos con todos los agentes (recordar que la presencia de los altos mandos de una institución entre sus subordinados genera confianza y un sentimiento de pertenencia que es altamente motivante).

Estas son algunas de las actitudes y actividades que se están desarrollando como cursos de acción tendientes a propiciar un clima adecuado para el implementación de las múltiples funciones que requiere la posición de Subsecretaria.

Las actividades de Gerenciamiento que se deben llevar a cabo en la organización, en sus niveles y en sus funciones, comprenden una serie de estándares básicos:

- ❖ Definición de autoridad, responsabilidad y funciones entre los miembros de la institución: establecimiento de un plan de organización (estructura orgánica).
- ❖ Descripción de procedimientos operativos de cada subsistema de la organización.
- ❖ Implementación de controles dirigidos al cumplimiento de los procedimientos establecidos.
- ❖ Uso de medios de procesamiento de datos adecuados y disposición eficiente de registros de información.
- ❖ Empleo de procedimientos y políticas aptas para evaluar información y tomar decisiones de rutina.
- ❖ Generación y distribución de información apta para la gestión de la Se requiere un compromiso y una acción concreta de la subsecretaria.
- ❖ Disposición de una política adecuada de personal.
- ❖ Promoción de la efectividad (eficacia, eficiencia y economicidad) operativa.
- ❖ Estimulación de la adhesión a las prescripciones de política organizacional (búsqueda del consenso).

Tales estándares son ineludible de la gestión. A su vez, éstos forman el conjunto de normas y procedimientos (que se transforman en las acciones necesarias para implementar las políticas) que pretenden asegurar que se cumplen las directrices que la Alta Dirección ha establecido con el fin de controlar el desenvolvimiento de la institución, fundándose en aquellos estándares.

Las actividades de gerenciamiento deberán estar dirigidas a los aspectos básicos de :

- ❖ Las operaciones
- ❖ La fiabilidad de la información generada
- ❖ El cumplimiento de la legislación aplicable

En general las actividades que se desarrollan en el gerenciamiento no están relacionados solamente con un área específica, sino que afectan a diversas áreas, y pueden ayudar a alcanzar objetivos que corresponden a más de una de las categorías puntualizadas.

Si bien esta categorización resulta útil a la hora de analizar el control interno, al evaluar cada uno de los controles implementados resulta más importante la función que desempeñan en la consecución de los objetivos, que la categoría a la que pertenecen.

El proceso de Planificación Estratégica Situacional

Se caracteriza, entre otras ventajas, por generar la visión y estrategia de la Organización, elaborada con la Alta Dirección y los Mandos Medios, e instituida a toda la organización.

Los resultados de este proceso de cambio se concretan al:

- ❖ Contribuir a los cambios culturales y de conducta.
- ❖ Acortar los ciclos de implementación de la estrategia de trabajo y control.
- ❖ Facilitar la comunicación entre alta dirección, directivos, empleados y usuarios.
- ❖ Presentar la estrategia de trabajo.
- ❖ Alcanzar los resultados deseados.
- ❖ Adaptar la solución a las necesidades y posibilidades de la subsecretaría
- ❖ Brindar elementos para que la subsecretaría forme al personal y a los usuarios de sus servicios.
- ❖ Adaptar y flexibilizar el producto de este proceso a los posibles cambios del entorno y las nuevas necesidades de actuación que genere el mercado.

Estructuración y diferenciación de áreas y factores críticos

Definir las áreas claves y sus factores críticos en los que debe apoyarse la Subsecretaría para alcanzar la misión:

- ❖ Flexibilidad en la construcción de perspectivas
- ❖ Conocer cómo son asimilados por la organización
- ❖ Establecer plazos concretos para cada actividad

Integración de información:

- ❖ Generar un conjunto único e integral de información operacional
- ❖ Eliminar la duplicación de tareas de clasificación, formateo y/o corrección de datos a través de la implementación de criterios uniformes de tratamiento y exposición de la información
- ❖ Elaborar un único conjunto de indicadores, surgidos de una base única de datos, para todas y cada una de las áreas y niveles de la Subsecretaría incorporados en todas las tareas y actividades, de fácil entendimiento y monitoreo.

Informes y Análisis de Resultados:

- ❖ Diseñar una interfaz de exposición de resultados de fácil lectura y comprensión, a fin de brindar rápidamente información pertinente para la toma de decisiones.
- ❖ Normalizar los resultados de los indicadores con medidas definidas en conjunto con todas las áreas.
- ❖ Diseñar un conjunto mínimo de informes, seleccionando para ello los atributos pertinentes de cada informe.
- ❖ Realizar análisis comparativos de la evolución de los indicadores, mostrando tendencias y variabilidad.

Explicitación del sistema de gestión

La explícita determinación del sistema de gestión le permite a la Alta dirección :

- ❖ Comunicar inequívocamente los objetivos, procesos y responsabilidades a todos sus niveles como operador del sistema, y a los usuarios de los servicios

de la Subsecretaría como destinatarios del mismo.

- ❖ Tener una perspectiva de las actividades desde el punto de vista de los procedimientos y de las capacidades e insumos utilizados.
- ❖ Conocer el costo de las actividades que no aportan información útil para la consecución de los objetivos.
- ❖ Conocer el costo de las iniciativas de mejoras y fortalecimientos de los procesos
Posibilitar la identificación de problemas en los procesos antes de que tengan impacto económico, político o legal.

Definición y Monitoreo del Funcionamiento de los Procesos

La flexibilidad en el funcionamiento y adaptación de los procesos permite:

- ❖ Definir el horizonte temporal de los controles.
- ❖ Suministrar una perspectiva de la actividad dirigida a gestionar la estrategia de la Subsecretaría
- ❖ Facilitar la asignación y/o redefinición de atributos de los componentes del sistema, permitiendo que los procesos se adecuen fielmente a las operaciones de la Subsecretaría.

Beneficios esperados del Sistema de Gestión

Las ventajas que la Subsecretaría obtiene del sistema de gestión se resumen en:

- ❖ Discernimiento acerca de las causas de ineficiencia en el desarrollo de las actividades.
- ❖ Asociación de indicadores de rendimiento de cada actividad y monitoreo de su costo.
- ❖ Determinación de eficiencia y efectividad de las actividades más críticas de la Subsecretaría.
- ❖ Identificación y evaluación de nuevas actividades que puedan mejorar futuros resultados.
- ❖ Redefinición y adecuación de las actividades previstas.
- ❖ Posibilidad de que cada directivo pueda tomar decisiones con información pertinente.

Aspectos de implementación del Proceso de Planificación Estratégica Situacional

La planificación constituye una parte importante de los elementos que conforman la capacidad de gobierno de una organización.

Si entendemos por capacidad de gobierno el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades con que cuenta un actor institucional para realizar un proyecto de gobierno, deducimos que un método de planificación, adecuado a la situación en la cual se pretende aplicar y lo suficientemente potente como para apoyar eficientemente la tarea de gobierno, es un factor trascendente en la capacidad de direccionalidad, gerenciamiento, administración y control en esa institución.

La planificación, como “cálculo que precede y preside la acción”, es una herramienta necesaria para todo actor institucional empeñado en la realización de un proyecto de gobierno.

Este juicio cobra especial relevancia en momentos en que la descentralización se ha impuesto como una línea estratégica en el proceso de modernización del Estado y de las instituciones públicas.

La ampliación de la capacidad de gobierno de las organizaciones, constituye un factor clave para que éstas puedan cumplir su rol en una sociedad moderna.

Conviene que los métodos que se apliquen en un sistema integral de planificación sean coherentes entre sí, lo cual significa que deben partir de fundamentos teóricos comunes y utilizar categorías metodológicas homogéneas. De allí que, en nuestra propuesta de planificación, se relacionan los niveles metodológicos de la Alta Dirección ;de las Direcciones y de las áreas que la conforman en forma recursiva.

En el primer momento de este proceso de planificación el actor declara la Visión y determina las líneas estratégicas que permiten ir direccionando los caminos que deseamos recorrer.

Quien pretende actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esta realidad, debe conocerla y formular un modelo explicativo de ella desde su propia perspectiva.

En el segundo momento debemos identificar entonces los "problemas", definidos como malestares o discrepancias entre la realidad vivenciada y la deseada por el actor, que los declara evitables y enfrentables desde su ámbito de acción.

Estos problemas son sistematizados en el Árbol de Problemas, y de acuerdo con la importancia o valor que ellos tienen para el actor y la prioridad que éste asigna a su enfrentamiento selecciona determinadas ramas.

A partir de la reconstrucción del proceso causal que genera la elaboración de los flujogramas explicativos por ramas, el actor define reglas, acumulaciones y jugadas, e identifica sus frentes de involucramiento o nudos críticos priorizados. Luego el actor diseña las matrices de Resultados y las matrices de Operaciones donde estima los medios necesarios para alterar la situación inicial y transformarla en situación resultado , con un horizonte de tiempo determinado.

Estos medios pueden ser compromisos de acción del propio actor para alterar las causas que están dentro de su espacio de gobernabilidad o demandas de compromisos de acción a otros actores para que colaboren en el logro de las que escapan de su ámbito de acción.

Todo actor, sea cual fuere su espacio de gobernabilidad, puede formular planes que comprendan tanto lo que él mismo se compromete a realizar para enfrentar los problemas (plan de acción) como las demandas de compromisos de acción a otros actores para completar los que es necesario hacer para enfrentar los problemas (plan de demandas).

Reconocer a otros actores que gobiernan en distintos ámbitos y que pueden tener objetivos diferentes o conflictivos con los nuestros, implica la necesidad de valorar su presencia como posibles aliados u oponentes en la obtención de nuestros objetivos.

Estos aspectos, junto con las limitaciones que nos impone la escasez relativa de recursos, nos lleva a la necesidad de incorporar el análisis de viabilidad de los objetivos que nos proponemos y de las acciones diseñadas para alcanzarlos.

La planificación no puede quedar divorciada de la acción, pues en ese momento es cuando realmente se completa el plan y donde se produce la unidad indisoluble entre dirección, planificación y gerencia.

El diseño con las instancias de evaluación y control de planes forma parte del proceso de planificación y en el juega un rol relevante el sistema de petición y rendición de cuentas que adopte la organización.

Metodología utilizada: Pentágono Referencial

1. Partimos de un marco referencial, la Planificación Estratégica Situacional (PES), como guía general metodológica. Es un método creativo, diseñado para desarrollar el proceso de planificación en situaciones, que nos permite lidiar en la realidad social con modelos cuasi estructurados.
2. Implementamos entrevistas pre-diagnósticas a referentes claves de la organización . Nos permite focalizar las principales temáticas de la institución , y sensibilizar a los futuros integrantes en el proceso de planificación estratégica situacional.
3. Utilizamos aspectos de Ontología del lenguaje aplicados a las organizaciones. Implica avanzar en las distinciones conversacionales de la organización , aplicar las categorías lingüísticas primarias, como facilitadoras de la coordinación de coordinación de acciones entre los integrantes de la institución.
4. Generamos dinámicas de trabajo en equipo construyendo espacios de reflexión con la implementación de los Seminarios Taller. Los propios integrantes de la organización, apoyados metodológicamente, identifican y seleccionan los problemas que consideren relevantes, los jerarquizan y determinan las maneras de enfrentarlos con los recursos adecuados , estableciendo resultados factibles.
5. Aplicamos técnicas de visualización, utilizando la Metodología del Mataplan. Ayuda a pensar y reflexionar sistemáticamente, crea una disciplina de discusión en grupo y permite identificar soluciones creativas a los problemas de la institución No requiere conocimientos académicos previos, pero exige la capacidad de salir de lo casuístico y anecdótico para integrar la lógica causal elemental con el conocimiento y vivencia particular de la realidad. Como se practica en grupos, requiere de un entrenamiento especial de moderadores en esa dinámica para facilitar el trabajo en equipo.

Cuadro Uno : Pentágono Referencial (Ver Anexo Cuadros)

Rasgos Característicos:

- ❖ Es una metodología eficaz y económica para captar las necesidades en la organización, crear conciencia sobre las dificultades para solucionar los problemas más importantes y establecer compromisos de acción entre los

- ❖ propios integrantes de la organización para enfrentar esos problemas.
- ❖ Respeta la visión que la Alta dirección, con la determinación de los ejes estratégicos como trayectorias a transitar .
- ❖ Tiene plena aplicabilidad en sistemas altamente descentralizados.
- ❖ Favorece la creación de un compromiso sólido de sus integrantes con el análisis de problemas que realiza y las soluciones que propone.
- ❖ Facilita la transferencia de ese compromiso a su aplicación en un sistema integral y descentralizado de dirección y planificación.
- ❖ Con su instrumentación, la organización racionaliza sus necesidades y asimila las restricciones económicas, técnicas y de poder para llevar a cabo las acciones que considera necesario realizar.
- ❖ Puede, así mismo, transformar liderazgos, tradicionalmente orientados a la mera demanda de soluciones, en gestores y responsables para el enfrentamiento de sus problemas en sus propios espacios de acción.
- ❖ Es un método generador de conciencia de gobierno, y proporciona un instrumental de análisis que permite convertir acciones rutinarias en creativas. Es un método que trabaja con técnicas de discusión en grupos, y sigue estos momentos:

Momento uno : Introducción al proceso de planificación

Actividades :

- ❖ Sensibilización a la Alta Dirección del significado y resultados del proceso.
- ❖ Recopilación de información primaria sobre la institución
- ❖ Entrevistas a integrantes de la Alta Dirección (incluido su titular)
- ❖ Sistematización de toda la información recibida
- ❖ Elaboración del Plan del Plan
- ❖ Firma del Convenio

Momento Dos : Declaración de Objetivos y Líneas Estratégicas para el periodo de gobierno.

Actividades :

- ❖ Conformación del equipo de alta dirección involucrado en el proceso
- ❖ Elaboración de la Visión
- ❖ Árbol de la Visión
- ❖ Conformación de las líneas estratégicas
- ❖ Análisis de sensibilidad y posibilidades de su desarrollo
- ❖ Marco de compromisos de los integrantes del equipo
- ❖ Conceptos generales del PES
- ❖ Explicación de los próximos pasos del proceso

Momento tres : Declaración de Los Problemas

Actividades :

- ❖ Identificación de malestares e inconformidades
- ❖ Nubes Problemáticas identificadas
- ❖ Árbol de Problemas Vinculación con el Árbol de Visión
- ❖ Conceptos generales del Flujograma explicativo

- ❖ Flujograma explicativo macro causal de problemas
- ❖ Criterios de priorización de problemas
- ❖ Primera selección de ramas de problemas
- ❖ Conceptos generales de Declaraciones, Juicios y Afirmaciones

Momento Cuatro : Análisis de Problemas

Actividades :

- ❖ Elaboración de Flujogramas explicativos por rama de problemas seleccionados.
- ❖ Descriptores del problema
- ❖ Análisis de causas y consecuencias de los descriptores.
- ❖ Reglas dentro del espacio de gobernabilidad
- ❖ Identificación de los nudos críticos.
- ❖ Selección de nudos críticos del problema

Momento Cinco : Matrices de Resultados

Actividades:

- ❖ Problema seleccionado
- ❖ Selección de descriptores de cada nudo crítico de problema
- ❖ Determinación del resultado (Eliminación de la carga negativa)
- ❖ Determinación de los nudos críticos de resultados
- ❖ Elaboración de los Descriptores de los nudos críticos de resultado
- ❖ Bautismo del nombre de la Operación para dar vuelta el problema en resultado.
- ❖ Determinación del tiempo

Momento seis : Matrices de Operaciones de la Alta Dirección

Actividades :

- ❖ Diseño de operaciones para revertir las causas principales de los problemas
- ❖ Enumerar actividades y sub actividades
- ❖ Establecer los Recursos necesarios por actividad : económicos, políticos, organizacionales, cognoscitivos
- ❖ Precisar los tiempos requeridos por actividad , dentro del espacio temporal de la planificación .
- ❖ Productos / resultados generados por actividad
- ❖ Determinar la red de apoyo complementaria para su implementación
- ❖ Nombrar los responsables por Actividad y Gestor de la operación

Momento Siete : Análisis de Actores y de Recursos Críticos

Actividades:

- ❖ Identificación de actores relevantes en el involucramiento, de las operaciones
- ❖ Análisis de su intereses y motivaciones y sus vectores de recursos
- ❖ Enumeración de los recursos críticos por operación
- ❖ Análisis de viabilidad
- ❖ Correcciones frente a las acciones diseñadas
- ❖ Análisis de los recursos críticos de poder y aplicación rudimentaria del concepto de peso, poder y fuerza de los actores

Momento Ocho : Construcción de los Escenarios

Actividades:

- ❖ Determinación de las variantes Económicas, Sociales, Políticas y Generales de los escenarios
- ❖ Enumeración de las Invariantes
- ❖ Construcción de Escenarios de Piso (el pesimista), Intermedio (normal) y Techo (optimista)
- ❖ Zarandeo estratégico de las operaciones del plan en los Tres Escenarios.
- ❖ Compactación de las operaciones : Alta Dirección, Coordinación de Direcciones, Areas, Capacitación, Comunicación, Mercosur
- ❖ Conformación del Plan A, B y C, en función de los Escenarios.

Momento Nueve : Matriz de Gerenciamiento y Trayectoria

Actividades :

- ❖ El momento de asumir responsabilidades
- ❖ Construcción de la red de compromisos : equipo de gestión.
- ❖ Nombramiento de Responsables por actividad, Gestores por Operación, Gestor general del Plan .
- ❖ Elaboración de la trayectoria de las operaciones
- ❖ Seguimiento y reformulación : utilización del Proyec. como seguimiento.

Momento Diez : lanzamiento oficial del Plan

Actividades:

- ❖ Presentación
- ❖ Involucramiento
- ❖ Trayectoria
- ❖ Próximos pasos.
- ❖ Evaluación periódica y control

Momento Once : Recursividad en las Direcciones y áreas: Planes por área

Actividades :

- ❖ Conformación de equipos por área o Dirección
- ❖ Entrevistas diagnósticas sectoriales
- ❖ Determinación de la Visión del Área o Departamento
- ❖ Relación con las Líneas estratégicas del Plan general
- ❖ Declaración de los Problemas integrales del Área
- ❖ Indicadores por problema declarado
- ❖ Pistas de solución propuesta por el equipo
- ❖ Tiempos/responsables

Momento Doce : determinación de planes operativos por dirección

Actividades :

- ❖ Direccionalidad de los Directores
- ❖ Matrices Operativas

- ❖ Relacionamiento con las directivas de la Alta dirección
- ❖ Vinculación Inter. Áreas
- ❖ Seguimiento y evaluación periódica.

Ver Cuadro dos (Anexo)

Conclusiones

La planificación es un proceso incesante y continuo en el cual se repiten constantemente el calculo, la acción, la evaluación de resultados y la corrección de los planes. El plan está listo, pero, al mismo tiempo, siempre está haciéndose.

En el desarrollo del plan se estableció entre otros aspectos, la necesidad del fortalecimiento y desarrollo de tareas con otros organismos, tendiente a coadyuvar a la solución de distintos problemas en las interrelaciones institucionales.

Para lograrlo se plantó la necesidad de:

- ❖ Elaborar de planes de acción conjunta .
- ❖ Desarrollar las actividades de capacitación para multiplicadores
- ❖ Hacer campañas publicitarias (periódicas y simples)
- ❖ Comunicar a la Sociedad la Misión Institucional.
- ❖ Generar consensos con las otras instituciones (públicas o privadas)
- ❖ Formalizar cartas compromiso institucionales y/o interinstitucionales
- ❖ Ser Referente de políticas de consumo.

Articulando adecuadamente los distintos actores en las relaciones de consumo y coordinando de forma Inter.jurisdiccional e Inter. Institucional se podrá mejorar en el cumplimiento de los objetivos y en las necesidades que nuestra sociedad nos demanda, como servicio de la institución.

Complementariamente, demostrando con acciones concretas la presencia de la subsecretaria en lo que es materia de sus competencias, contribuye en el camino de instalar plenamente en la sociedad el conocimiento de sus derechos como consumidores y de promover su acceso irrestricto.

Bibliografía

- Altadir, Fundación.(1995) *Sobre la Teoría de las Macroorganizaciones*, Rev. Pes n.3.
- Echevería, Rafael (1994) : *Ontología del Lenguaje*, Dolmen Ediciones, Chile.
- Etzioni, A. (1992): *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones* en Aguilar Villanueva, L.: *La hechura de las Políticas. Estudio introductorio y edición*, págs. 265-282, Ed. Miguel Angel Porrua, Mexico.
- Huertas, F. (1995): *El Método PES, entrevista con C.Matus*, Fondo Editorial Altadir,
- Lindblom, C. (1992): << Todavía tratando de salir del paso>> en Aguilar Villanueva, L.: *El estudio de las Políticas Públicas*, págs. 201-226, Ed. Miguel Angel Porrua, Mexico.
- Lipsky, M. (1996): *Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas*. en Brugué, Q. Y Subirats, J.: *Lecturas de Gestión Pública*, págs. 279-298, INAP, Madrid.
- Matus, Carlos (1994) *Adios Señor Presidente*, Fondo Editorial Altadir, pag. 17-63
- Matus, Carlos (1995) : *Chimpance, Machivello y Gandhi* , Estrategias Políticas,Fondo

Editorial Altadir, 1995 Pag 11-42; 119-176

Matus, Carlos. (1995) *Plan Estratégico Situacional*. Guía de análisis teórico. Fundación Altair. Caracas Venezuela.

Meny, I. Y Thoening, J.C. (1992): *Las políticas públicas*, capítulo II, págs. 43-88, 158-193, Ed. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Subirats, Joan (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, capítulo I, págs. 19-46, 125-138, INAP, Madrid.

Reseña Biográfica

El autor nació en la ciudad de Córdoba, Argentina, donde en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, se recibió de Licenciado en Economía . Realizó estudios de especialización en Planificación Estratégica con Carlos Matus en Isla Negra, Santiago de Chile, y con la Fundación Friedrich Ebert, de Alemania. Estudió coaching ontológico, con Rafael Echeverría, en México y España.

Fue docente de la carrera de economía durante su asilo político en México, en las Universidades de Nayarit y de Torreón. A su regreso al país, fue docente en la facultad de Ciencias Económicas de Córdoba.

También docente en la Maestría en Dirección y Gestión Pública Local. en Planificación Estratégica Situacional. 1998- 2001, desarrollado entre la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) , Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Diputación de Granada (CEMCI- España)y la Fundación Sol-Ciudad 2000, durante los años 1998- 2001.

Ha participado como consultor en planificación y reingeniería en programas del PNUD y de diversos Ministerios en el orden Nacional , Provincial, y Municipal.

Consultor en el sector privado, de Cámaras y asociaciones profesionales, de empresas pequeñas y medianas, en temáticas de Planificación y reingeniería organizacional.

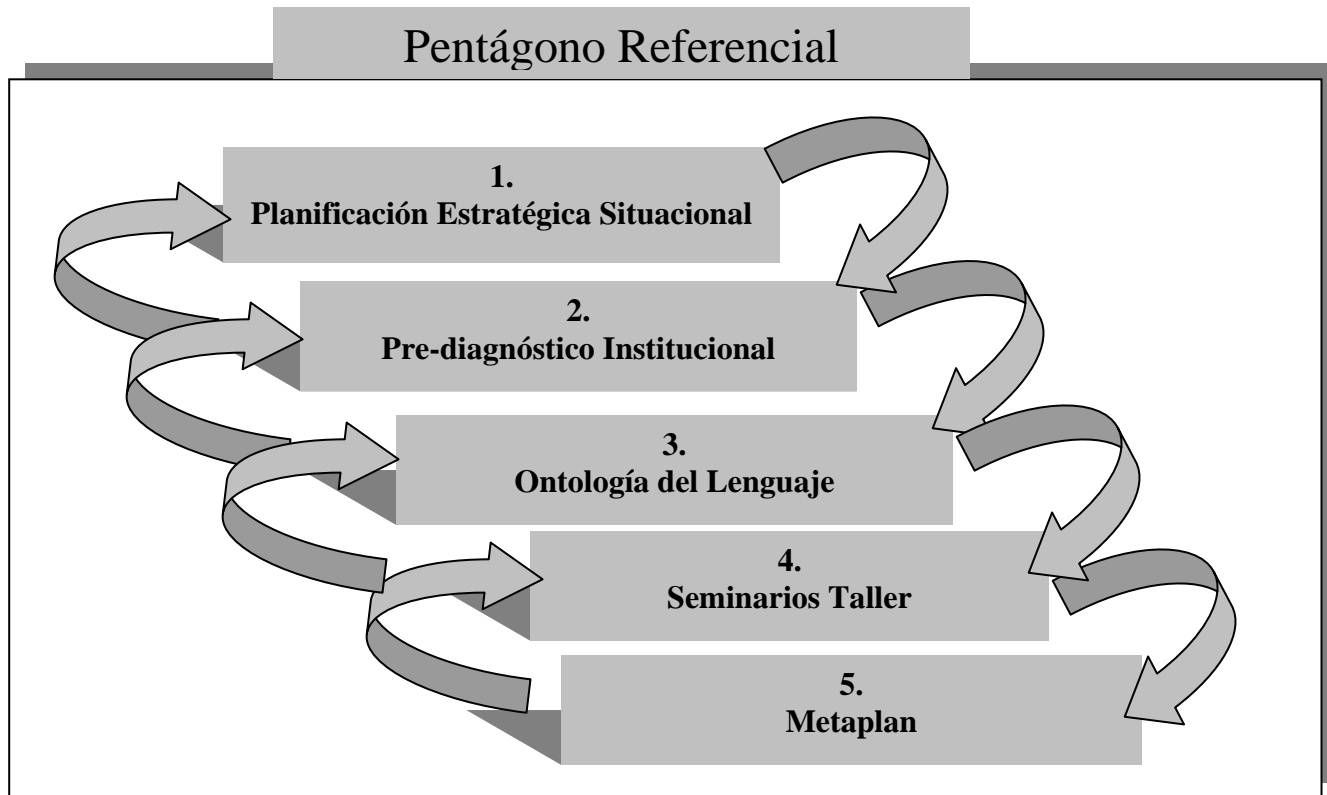
Actualmente , en la Licenciatura de Economía, está a cargo como docente por concurso, de la asignatura Políticas y Estrategias Públicas, de dicha licenciatura, en la Universidad Nacional de Córdoba.

Es Consultor contratado por el Proyecto de Asistencia Técnica año 2000, de Modernización del Estado, en la jefatura de gabinete de Ministros, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, desde agosto 2004 a la fecha.

De Estado Civil: Casado, Documentos de identidad: D.N.I. 8.497.418. Cuit 20-08497418-9 , con domicilio actual en calle Rivadavia 2134, Argentina , teléfono 0351-155386002, y E-mail : avacamar@ciudad.com.ar

Anexo Cuadros

Cuadro Uno :



Cuadro dos :

Gráfico de los Momentos en el Proceso de Planificación Estratégica Situacional

