

Estrategias para un Gobierno Competitivo

SANTIAGO ROEL RODRIGUEZ*

La Reforma 93-95

En enero de 1993 la Oficialía Mayor del Gobierno de Nuevo León (entonces Coordinación de Administración) contaba con 8 Direcciones y 835 empleados: Las Direcciones de Recursos Humanos, Adquisiciones, Servicios Generales, Patrimonio, Modernización, Informática, Administración y Control Presupuestal y Jurídica.

Su estructura y servicios la homologaban a la Oficialía Mayor o Secretaría de Administración de cualquier estado. Sin embargo, en sus funciones y servicios se adicionaban dos áreas estratégicas: Informática y Modernización, encargadas de facilitar el proceso de modernización en todo el gobierno.

«El cambio se inicia en casa»

Para poder lograr transformar la cultura en el resto del gobierno primero había que llevar a la propia Oficialía Mayor hacia la calidad; esa era la visión. Aquí el objetivo era resaltar el importante papel de la Oficialía Mayor en la reforma administrativa como eje del proceso de cambio.

*Actualmente es titular de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
Extracto del libro: **Estrategias para un Gobierno Competitivo: Cómo lograr Administración Pública de Calidad**, Editorial Castillo. 1996.

En enero de 1993, se inició un cambio radical para eficientar los servicios de abastecimiento, recursos humanos y control patrimonial. Se integró un comité directivo para la planeación estratégica: Enfoque al cliente, trabajo en equipo y selección de procesos clave para su rediseño. Hecho el diagnóstico y el plan, cada dirección integró su propio comité de calidad para lograr la participación de todo el personal.

Los proyectos más importantes del plan de modernización eran:

- Descentralización de servicios hacia el resto de las Secretarías para fortalecer la capacidad administrativa de las áreas operativas.
- Optimización de recursos.
- Creación de un auténtico sistema de sueldos y salarios para todo el gobierno.
- Creación de un sistema de administración presupuestal a través de centros de responsabilidad en el gobierno para evitar el ineficiente “control correctivo” (al final del proceso) de gasto corriente.
- Reingeniería en el servicio de abastecimiento.
- La Oficialía Mayor no podía seguir centralizando decisiones y actuando burocráticamente.

Los factores de éxito se definieron como:

- Cambio participativo para crear sentido de pertenencia en lugar del típico cambio autocrático.
- Facultación de autoridad a niveles operativos.
- Trabajo en equipo con el resto de gobierno.
- Los clientes definen la calidad de los servicios.
- Reingeniería de procesos estratégicos.
- Medición y estadística vital en todos los procesos.
- Capacitación en calidad a todo el personal.
- Voluntad política.
- Aceptación de responsabilidades y riesgos.

Creación de Centros de Responsabilidad

Era indispensable, crear centros de responsabilidad en el tercer nivel organizacional. Ese era el líder natural del proyecto y por tanto, el responsable de la administración. Mediante una labor de consenso se logró el convencimiento de la Secretaría de Finanzas; el presupuesto de 1994 representó el primer gran paso hacia el acercamiento de las decisiones al origen de los problemas: Desglose por partidas del gasto corriente hasta nivel dirección y calendarización de gastos por mes.

Con esta medida, los directores se convertían en “dueños” del presupuesto, podían ejercerlo de acuerdo a un plan e incluso buscar ahorros y transferencias entre partidas. Por ejemplo,

reducir gastos en gasolina e invertir en equipo de cómputo o vender autos obsoletos y pagar la inversión con ahorros en mantenimiento.

Sin embargo, rápidamente se evidenció la necesidad de crear un sistema que informara en tiempo real a los directores de su estado de cuenta. El sistema existente era sumamente ineficiente pues la información fluía lentamente (cada mes) y de manera incompleta. El paradigma a romper era que “a mayor información, mayor propensión al gasto”. El nuevo paradigma era diametralmente opuesto: “Hazlos dueños y dales información para que ellos mismo se autocontrolen”. Para lograrlo, se rediseñó el proceso de control presupuestal.

Creación del Sistema de Administración Gubernamental: SAG

El SAG fue diseñado por personal de la Oficialía Mayor con el consenso de los clientes y proveedores del proceso.

Su concepción es muy sencilla: Una base de datos que registra todos los movimientos de gasto corriente en cada una de las partidas para restarlo del presupuesto mensual autorizado. La información es en tiempo real y de acuerdo a compromisos de gasto. Cada vez que alguien afecta una cuenta, se registra por el sistema de información central.

Para lograrlo las diferentes bases de datos de la Oficialía debían comunicarse entre sí a través de un base de datos maestra. Esa información estaría al alcance de los administradores de cada Secretaría y la cuenta global, a disposición de la propia Oficialía Mayor, de la Secretarías de Finanzas y de la Contraloría.

En un principio la transferencia de información se realizó mediante disquete. Más tarde, se instaló una red de fibra óptica en la mayoría de las dependencias para hacerlo en línea. Con el SAG, en 1994, se logró reducir un 32% el gasto corriente y un 10% adicional (nominal) en 1995 y se sentaron las bases estadísticas para la elaboración de un presupuesto en forma, de acuerdo a gasto real.

Dado que la información es esencial para tomar decisiones, se logró, poseer certidumbre en cuanto a la información presupuestal en tiempo real, es decir, información antes y no después de la realización del gasto. Se cambió la fiscalización correctiva por el control preventivo.

Quizá no todas las áreas respetaron su techo presupuestal el primer año, pero el sistema permitió distinguir entre la ineficiencia en el ejercicio y la ineficiencia en la presupuestación, muy típica de sistemas que no incluyen estadística a detalle. Por primera vez en la historia de la administración estatal había información para administrar con exactitud el gasto corriente, para detectar con toda precisión las áreas de oportunidad y para hacer un buen presupuesto.

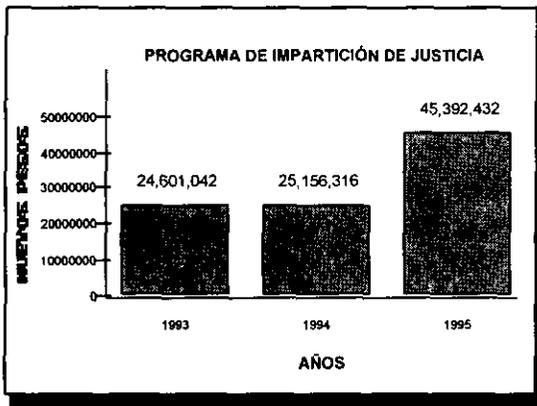
Así mismo, el SAG creó un sistema de *Contraloría Total* pues todas las operaciones de afectación de gasto corriente ya fuera por compra de bienes y contratación de servicios estaban al alcance de los dueños del presupuesto: las dependencias. Todos sabían qué, cómo, cuándo, cuánto, a qué precio y a quién se había comprado o contratado algo. El sistema era visible y transparente para los administradores.

Reasignación del Gasto

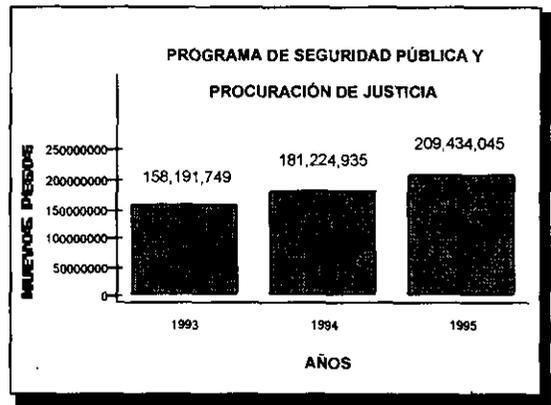
Uno de los efectos más importantes del SAG fue el de la reasignación de gasto a áreas vitales: Del centro a la periferia, de la cabeza a los brazos y de lo trivial a lo estratégico.

El resultado más relevante fue revalorar las áreas esenciales del Gobierno. Ello se reflejó en un crecimiento del 85% de presupuesto en el programa Impartición de Justicia y un 32% en el programa de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

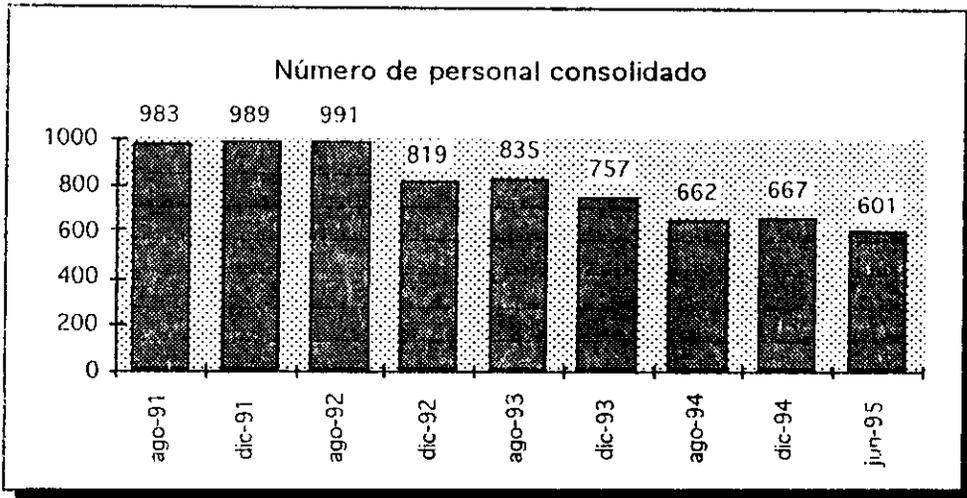
A la par, el Programa de Administración Pública se redujo. Con la descentralización de servicios hacia el resto del gobierno, la Oficialía Mayor redujo casi un 40% el número de empleados.



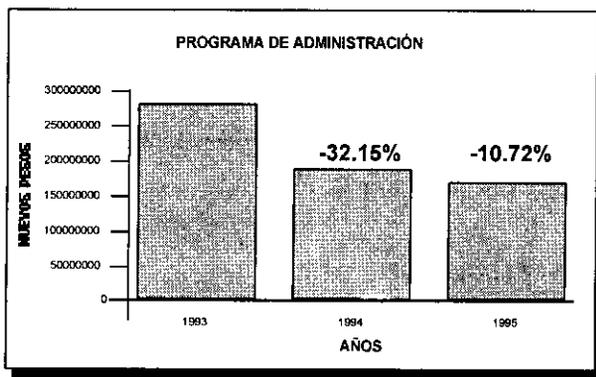
Egreso total del programa "Impartición de Justicia".



Egreso total programado del programa "Seguridad Pública y Procuración de Justicia".



Sistema de Sueldos y Salarios



Disminución del egreso total del rubro "Administración".

Como parte de la infraestructura básica para lograr un cambio hacia la administración de calidad, se creó un sistema de sueldos y salarios conforme a la nueva estructura simplificada y a los valores de sencillez y equidad, ya que existían más de 150 categorías y más de 1000 subcategorías con sus consecuentes niveles de pago. Además, había un notorio rezago con respecto a la curva de sueldos del mercado: Mucha gente, mal remunerada y pagada en forma desigual.

Después de un exhaustivo proceso de valuación y alineación de puestos, se creó un tabulador con 8 categorías (3 para funcionarios y 5 para empleados) y una banda de 3 niveles (máximo, medio y mínimo) en cada categoría para permitir la mejora de sueldo sin necesidad de la promoción de cargo.

El objetivo fue contar con estructuras sencillas, sueldos decorosos y personal eficiente y motivado. Con el nuevo sistema, sin rebasar el presupuesto global, se corrigieron las

situaciones de subpago, sobretudo en los niveles operativos.

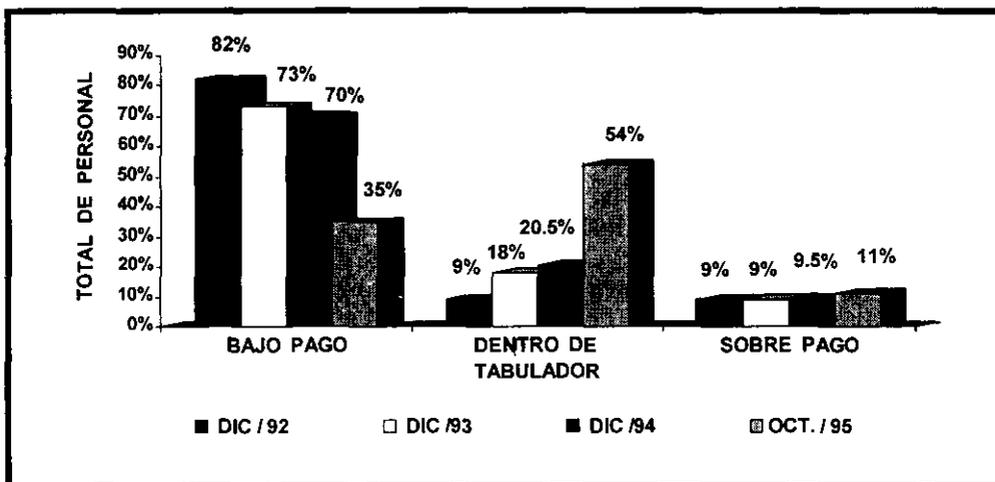
Esto creó confianza del personal en el proceso de calidad, especialmente en los sindicalizados quienes recibieron los mayores beneficios.

La Dirección de Modernización, con la ayuda de especialistas en la materia, elaboró un estudio de valuación y alineación de puestos y creó un tabulador de sueldos para todo el gobierno. Por primera vez se conocía la historia completa: Quién está bien y mal pagado y por cuánto; qué merece cada quien, de acuerdo a su puesto, carga de trabajo, complejidad de las decisiones, impacto de su actuación, manejo de recursos y responsabilidad.

El tabulador, definió un rango para otorgar flexibilidad sin necesidad de crear puestos o promociones ficticias. Esto aun no corregía la inequidad pero si permitía tener un sistema para redistribuir el incremento de sueldos de acuerdo al tabulador sin afectar la bolsa total destinada al incremento de sueldos: Más incremento para los que están en situación de bajo pago, menos incremento para los que están en situación de sobrepago e incremento promedio para los que están en el nivel medio del tabulador. Así mismo, eliminaba de raíz el problema de la discrecionalidad.

En 1993, se hizo el primer ajuste "científico". Para 1995, se logró reducir en más de un 50% a los de bajo pago. En un futuro, cuando todos estén dentro del tabulador, se podrá incluso llegar a esquemas que fomenten la productividad. No es sorprendente entonces, que la rotación de personal se redujo radicalmente del 35% al 24%.

SITUACION SALARIAL VS. TABULADOR



Esta mejoría, sin embargo, conlleva responsabilidades. Más horas de trabajo, eliminación del esquema de “tiempo extra” y de vacaciones prolongadas en semana santa y fin de año. Más importante aun, la responsabilidad de capacitarse y trabajar con enfoque de calidad.

Es importante hacer notar que aunque el número total de empleados del gobierno central continuó siendo de 11,500 los niveles administrativos se redujeron en un 24%, mientras los cuerpos policíacos aumentaron un 35%, es decir, menos cabeza y más brazos. Con esta reforma, la Dirección de Recursos Humanos dejó de ser un área de conflicto y se convirtió en estratégica para el programa de Calidad Total.

Centro de Capacitación en Calidad- CECCAL

El Centro de Capacitación en Calidad bajo la Oficialía Mayor, se constituyó en uno de los más modernos de Nuevo León. En instalaciones y desempeño compitió contra el mejor centro de capacitación privado.

Los cursos fueron cuidadosamente diseñados para asegurar un aprendizaje práctico que apoyara el proceso de cambio:

- Conceptos Básicos de Calidad.
- Calidad en el Servicio.
- Técnicas de Servicio.
- Pensamiento Estadístico.
- Administración de Proyectos.
- Manejo de Juntas.
- Liderazgo en Calidad.
- Técnicas de Servicio Secretarial.
- Rediseño de Servicios.

CAPACITACION

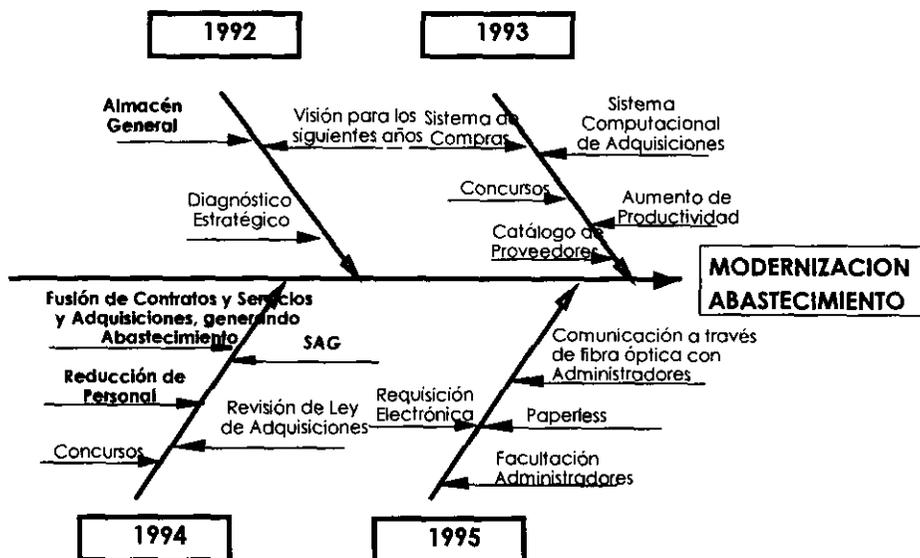
TEMA	1994	1995	%
CURSOS IMPARTIDOS	1,056	1,583	49
HORAS CAPACITACION	7,400	11,800	59
ASISTENTES	13,000	23,451	80
SATISFACCION	95%	97%	

Gracias al CECCAL se alcanzó la importante cifra de 80 horas de capacitación al año por servidor público. Cifra sin precedentes en la administración pública del estado.

Los Recursos Materiales

La compra y contratación de bienes y servicios para la mayoría del gobierno se realizaba por dos direcciones: la de Adquisiciones y la de Contratos y Servicios. En ambas, prácticamente no existía control de los procesos ni estadística. El servicio era reactivo, se trabajaba por crisis y con procesos complejos y poco visibles.

La modernización del proceso de abastecimiento se convirtió en estratégica. Se invirtieron \$300 mil USD en consultoría de calidad y sistema informático. Esta inversión se pagó en 3.7 meses con los ahorros obtenidos. El siguiente año, gracias a la eficiencia obtenida, se fusionaron las direcciones de Adquisiciones y la de Contratos y Servicios. Esta fusión logró una reducción del 60% del personal y un incremento en productividad superior al 300%.



Signos visibles en abastecimiento

- 58 concursos sin queja de clientes o proveedores
- Reducción de tiempo de respuesta en compras consuetudinarias de 45 días a 15 minutos
- 65% de artículos a consignación en almacén general
- Reducción de tiempo en órdenes de pago de 48 a 2 días
- Incremento en productividad en más de 300%

- Ahorros superiores a los 7 millones de pesos
- Reducción de personal en un 60%

Conclusión

El trabajo como Oficial Mayor permitió dedicarse a lo estratégico en lugar de lo operativo y por tanto liberar tiempos hacia tareas más relevantes.

La lección en este proceso de cambio es que todos somos prisioneros del sistema administrativo existente y la única manera de liberarnos es a través de un cambio de sistema. Mientras no sea así, seguiremos siendo esclavos de las urgencias y de las crisis, seguiremos apagando fuegos en lugar de prevenirlos, hasta que el agua se acabe.

La Oficialía Mayor juega un papel primordial en la implantación de un modelo de calidad al apalancar el proceso de cambio. Para convertirse en eje de la modernización, sin embargo, primero debe lograr calidad en sus propios servicios.