

Modelo Analítico de Gestión Institucional Simple (MAGIS¹)

Horacio Andrés Capanegra Vallé

Primer Premio

1. Introducción

Luego del Consenso de Washington, promovido por organismos de crédito internacionales al finalizar el siglo pasado, los estados latinoamericanos sumidos en la pobreza por el agotamiento de sus fuentes de financiamiento, se vieron obligados a impulsar un conjunto de reformas y transformaciones de corte neoliberal, que aplicadas en el tiempo, no hicieron más que profundizar la crisis, no solamente en lo económico, sino fundamentalmente en materia institucional. El “proceso de ingobernabilidad” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), término empleado por primera vez por estos autores en los setenta, se acentuó, producto de la poca capacidad de los gobiernos latinoamericanos en dar respuestas a las demandas sociales crecientes, en un contexto de recesión continental, que pocas veces habían experimentado estos países en el Siglo XX.

Diferentes recetas neoliberales, incluyendo postulados de la “perestroika norteamericana” (Osborne y Gaebler, 1994)², fueron impuestas por centros de estudios y bancos financieros multilaterales, más preocupados por su supervivencia, que por las de los países prestatarios auditados. Sus consecuencias fueron nefastas para las naciones emergentes, en la que los Estados eran meros espectadores de procesos profundos de privatizaciones, de desregulaciones arbitrarias de servicios públicos y de apertura indiscriminada de sus mercados. Los esquemas impuestos para concentrar la riqueza y extranjerizar las economías regionales hipotecaron el futuro de las generaciones venideras, agravado por situaciones de corrupción de los gobernantes, colocando en jaque los procesos de consolidación de las democracias de América Latina.

Entre las baterías de reestructuraciones aparecen las llamadas “Reformas Pendientes” (Oszlak, 1999)³ o las mal llamadas “Reformas Administrativas”, en las que se promovían despidos masivos de personal, retiros voluntarios de agentes públicos, gerenciamiento de políticas con tecnócratas provenientes del sector privado, rendiciones de cuenta y evaluaciones de desempeño de corte inquisitivo y rediseño de estructuras y de procesos para la generación de prestaciones públicas, más cercanos a transformaciones radicales propias de la Reingeniería (Hammer y Champy, 1994), que a espacios reflexivos de mejora continua. Lemas como “Achicar el Estado para agrandar la Nación”⁴, fueron los caballitos de batalla de gobernantes replicados en medios gráficos, radiales y televisivos para forzar e imponer en la memoria colectiva de la sociedad una cultura de Estados “elefantiásicos”, de gastos públicos excesivos, cuando en realidad el problema no era el tamaño del sector público, sino su eficiencia. Postulados como “La inversión extranjera es el único medio posible para dinamizar nuestra economía”⁵, pretendían justificar la dependencia del crédito

¹ El término “Magis” (en latín: “más”, “más grande”, “mejor”) es atribuido a San Ignacio de Loyola y significa aumentar las propias competencias y capacidades para ponerlas al servicio de los demás. Para este santo quiere decir que siempre podemos experimentar un avance respecto a todo lo que ya hicimos o vivimos.

² Al respecto estos autores recopilan, en la década de los noventa, un conjunto de recomendaciones de corte neoliberal y empresarial norteamericanas aplicables al sector público.

³ Oszlak explicitaba entonces las reformas pendientes para mejorar el aparato estatal, no para achicarlo, entre las que incluía: la reestructuración organizativa del aparato administrativo, el rediseño de las plantas de personal estatal, la desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos, la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, la capacitación y desarrollo permanente del personal y el mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales

⁴ Texto extraído del discurso inaugural de Paz Zamora como presidente de Bolivia en 1989

⁵ Carlos Mesa, presidente de Bolivia entre los años 2003-2005, lo llegó a afirmar, en los tiempos de la euforia de la capitalización, en particular la de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

internacional y consecuentemente la necesidad de cumplimiento a ultranza de sus decálogos neoliberales.

La exigencia foránea de transformaciones trascendentales y de ajustes exagerados, pusieron en juego nuestra soberanía frente a los países centrales. Este panorama desolador, motivó que muchos países latinoamericanos se replegaran luego de la aplicación de tantas medidas extremas con escasos resultados, para empezar a “vivir con lo nuestro” (Ferrer, 2002). Por ello fue necesario recuperar la estabilidad política e institucional con saberes y reflexiones propios, a partir de la participación de todos los actores del entramado social y del liderazgo de gobiernos locales, promoviendo la incorporación de conocimientos científicos y tecnológicos generados en la misma región.

Así la gobernabilidad se fue recuperando a partir de participación activa de representantes de diversos sectores de nuestra propia vida social. Su desafío fue la búsqueda de una capacidad colectiva equilibrada que aspirara alcanzar el desarrollo humano de la región. Aquí la independencia de los actores estratégicos locales resultó fundamental para la resolución de los conflictos, disponiendo un conjunto de reglas de juego claras que aseguraran la transparencia en el direccionamiento de las políticas públicas.

Para garantizar esta capacidad social de ser gobernado y de gobernarse, fue necesario disponer de un conjunto de mecanismos y condiciones que garantizaran e incrementaran esta gobernabilidad, es decir lo que llamamos “gobernanza”. Un sistema consolidado en el que se matizaran los órganos, normas y procedimientos de manera armónica y coherente, para dar respuesta a la capacidad social instalada. En definitiva instrumentos que satisfagan las necesidades de la gente, desde una perspectiva de diseñar el Estado a partir de la demanda, como una verdadera usina productora de bienes y servicios públicos de interés social. Este humilde ensayo, pretende dar una pequeña luz al respecto.

2. Disfuncionalidades de las organizaciones

Las organizaciones en general están sujetas a constantes tensiones producidas por el contexto externo globalizado, cada vez más cambiante por las crecientes demandas y requerimientos de sus clientes. También son permeables a las incidencias del ambiente interno. Los actores claves de la organización, los modelos de gerenciamiento, el diseño de las estructuras orgánicas, la modalidad de gestión de recursos, el empleo de sistemas y tecnologías, entre otros, pueden atentar en contra de las estrategias y los objetivos corporativos planificados.

Estas situaciones no deseadas pueden convertir funciones en disfunciones. Se entiende por disfunción a “una alteración cuantitativa o cualitativa de una función” (Lardent, 2001). Es por ello que resulta fundamental identificar las causales que generan estas disfuncionalidades a los efectos de que puedan ser morigerados o erradicados de la organización con la finalidad de mantener los cursos de acción en pos de cumplir con la misión de una empresa, entidad o institución.

En este sentido es interesante remarcar que existen aspectos que deben ser tenidos en cuenta para facilitar la identificación de disfunciones (Foguel y Souza, 1989), entre los que cita:

- El conjunto de variables que componen la realidad organizacional
- La dinámica del comportamiento de las organizaciones
- El proceso de desenvolvimiento de las organizaciones
- El proceso de intervención consciente y planeado en la vida de la organización
- Los fenómenos que ocurren en la dinámica de las relaciones entre la cumbre de la organización y sus miembros

De lo expresado podemos inferir que es factible diseñar un modelo de análisis de disfunciones, a partir de la identificación de un conjunto de variables. Por otro lado estas variables pueden ser categorizadas en dimensiones organizacionales, las que deben ser tenidas en cuenta para el diseño de dicho modelo. El planeamiento, la gestión, el contexto y los recursos, pueden constituirse en dimensiones aceptables como una primera aproximación para el abordaje este prototipo teórico.

A los fines de poder especificar aún más los factores que pueden afectar el proceso de

deterioro organizacional, es factible identificarlos conforme al siguiente criterio (Chinelato Filho, 1999):

- Indefinición de objetivos y metas
- Incoherencia entre el planeamiento y la ejecución
- Indefinición en la división del trabajo
- Falta de coordinación en el poder decisorio
- Obscuridad en las políticas y directivas
- Exceso de centralización y personalismo de la jefatura superior
- Imprecisiones en el proceso de comunicación
- Falta de interacción con el ambiente externo
- Sentimiento negativo de los empleados con relación a la organización
- Existencia de focos crónicos de desperdicios de tiempo
- Existencia de focos crónicos de desperdicios de esfuerzo

Analizando las conclusiones de Foguel y los factores enumerados por Chinelato Filho recientemente expuestos, es interesante emplear estos criterios para diseñar nuestro modelo conforme a la lógica de funcionamiento de los organismos públicos. Ensayaremos seguidamente algunas premisas.

3. Las disfunciones en la gestión de organismos públicos

Los dispositivos y las condiciones que aseguren la gobernabilidad de las instituciones públicas referenciadas en la introducción de este trabajo, es decir la gobernanza, no deben ser analizados desde una visión reduccionista y menos aún tecnocrática.

En reiteradas oportunidades los administradores en el Estado se ven tentados en adoptar “fórmulas mágicas” que han sido aplicadas con éxito en sector privado, con la ilusión de pretender lograr los mismos resultados en el sector público. A pesar de ello, no es una novedad sostener que, las reglas, la cultura, las pautas y las normas de funcionamiento de la administración pública, es diametralmente opuesta a la lógica de dirección, coordinación, articulación y desempeño de una empresa privada. Sus mismos fines también lo son.

Esta evidencia, sin embargo, no es considerada por los gerentes públicos, quienes tentados en encontrar soluciones rápidas a problemas complejos, se entregan a lo dispuesto por consultores externos, sin reparar que la burocracia, sus condiciones de trabajo y la situación del contexto, imponen consensos previos entre los actores de diversos estamentos. La dificultad no significa la imposibilidad de hacer algo, de producir una transformación para mejorar una prestación o de alcanzar resultados comprometidos con la sociedad. Por el contrario, es una oportunidad que implica otras formas de articular las decisiones, de coordinar las actividades a través de acuerdos previos entre los gobernantes, los gremios -que actúan conforme a los intereses de los trabajadores-, las empresas u organizaciones no gubernamentales convocadas y los mismos representantes de la comunidad.

Ante este desafío, se impone definir un modelo que facilite el análisis de la gestión institucional de organismos públicos de manera simple, para nosotros el MAGIS. Con este instrumento será factible, en contraposición a las disfunciones identificadas, desarrollar las acciones para superarlas o al menos morigerar sus efectos nocivos. El punto de partida para diseñar esta herramienta es reconocer que la gestión de organismos públicos, a pesar de su complejidad, presentan una serie de disfunciones recurrentes, repetitivas que pueden descubrirse y rescatarse. Esto alienta a especificar estas situaciones en aras de transparentar y atender de manera particular cada una de ellas.

A los fines de ordenar y sistematizar la explicitación de las disfunciones se clasificaron las mismas en cuatro dimensiones:

1. Planificación Institucional
2. Gestión Institucional
3. Recursos Institucionales
4. Contexto Institucional

La elección de estas dimensiones no deja de ser discrecional, aunque se consideran que son lo suficientemente representativas y contenedoras de las problemáticas que acontecen en las instituciones públicas. Su elección responde a empleo de criterios simples y prácticos para agrupar y analizar variables organizacionales. Algunas ideas expuestas por Foguel y Chinelato Filho, facilitaron la definición de esta clasificación.

A continuación enunciaremos estas dimensiones y sus subdivisiones sin que este listado pretenda ser exhaustivo de todas las situaciones que puedan presentarse en el ámbito de instituciones públicas.

2.1. Primera Dimensión: Disfunciones referidas a la Planificación Institucional

2.1.1. Inexistencia de una estrategia organizacional

Esta situación se repite asiduamente al observarse que en la organización no existe un direccionamiento en sus cursos de acción, una línea directriz que oriente el accionar del organismo conforme a una visión, misión y objetivos discutidos, consensuados, acordados y difundidos entre sus miembros. La consecuencia de ello es la imprevisibilidad en la toma de decisiones en todos los niveles (estratégico, gerencial y operativo) y en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos conforme a criterios de racionalidad, eficacia y eficiencia.

También cuando se alcanzan resultados satisfactorios se hace poco por mejorar a través de procesos de mejora continua o sistemas de benchmarking de “comparación con los mejores” (Spendolini, 1994)⁶, que permitirían saltos cuanti-cualitativos en términos de desarrollo institucional sustentable en el tiempo.

2.1.2. Falta de transparencia en la gestión

Excepcionalmente los organismos del sector público realizan prácticas vinculadas con rendiciones de cuentas a la comunidad. Las actividades de medición, evaluación y de control de los programas son minimizadas e incluso ignoradas. El control está más emparentado con la formalidad y legalidad de los actos administrativos y con las auditorías vinculadas a la ejecución del gasto, es decir para cuestiones fundamentalmente financieras, con impacto en la hacienda pública.

No existe un seguimiento de la gestión en materia de unidades físicas vinculado a lo que realiza un gobierno, lo que produce el Estado. Se prescinde del empleo de indicadores de gestión, entendiendo que los mismos explicitan y transparentan la ineficacia, ineficiencia o la falta de impacto de las políticas ejecutadas por un gobierno ante la sociedad.

2.2. Segunda Dimensión: Disfunciones referidas a la Gestión Institucional

2.2.1. Desarticulación del desarrollo institucional

Las tradicionales burocracias weberianas concebidas para un contexto más previsible y menos complejo y cambiante, atentan contra provisión de servicios públicos. La visión vertical de diseñar las estructuras por funciones de las áreas departamentales en las que quedan bien delimitadas las relaciones de autoridad, desarticulan los procesos productivos transversales de la organización, en la que difícilmente se pueda identificar un responsable de toda la cadena de valor frente a las demandas del ciudadano. Su consecuencia es inevitable: las actividades y tareas de la organización terminan siendo incoherentes y descoordinadas entre sí, sin una estrategia que prime para encauzar la satisfacción de necesidades del beneficiario de un bien público.

Los agentes se limitan así a cumplir un conjunto de funciones burocráticas sin ningún tipo de estrategia determinada, priorizando el acatamiento de las normas por sobre la calidad de los procesos productivos (Alcalde San Miguel, 2007)⁷. El trabajo ejecutado no está asociado a una cadena de valor de insumos y productos (finales o intermedios). No es factible concatenar los medios con los fines perseguidos, sencillamente porque estos últimos no se explicitan. La asignación de recursos se diluye en la entelequia de una cultura organizacional desarticulada y

⁶ Spendolini propone implantar este paradigma en las organizaciones a través de metodologías y procedimientos sistematizados

⁷ El autor, en su obra, fundamenta y promueve la calidad en los procesos de las organizaciones

descoordinada, en la que difícilmente puedan medirse los resultados y su impacto en la comunidad.

2.2.2. Gerenciamiento excesivamente centralizado e incoherente

Una organización inteligente es aquella capaz de adaptarse rápidamente a los cambios del contexto. Cuando la toma de decisiones en un órgano público se centraliza en demasía, se corre el riesgo de que las mismas no respondan a los requerimientos y a las circunstancias del medio. Por otro lado, la falta de autonomía para tomar decisiones en todos los niveles conforme a las competencias de cada área, lentifican la provisión de servicios públicos, impactando en los costos, en la eficiencia y en los niveles de calidad de los procesos productivos.

Comúnmente los organismos públicos no disponen de tecnoestructuras que trabajen en equipo conforme a la demanda, es decir diseñados a partir de los productos y los servicios requeridos por la sociedad. Por este motivo, el diseño y el funcionamiento organizacional responde a un conjunto de iniciativas y de dependencias jerárquicas acordadas entre quienes dirigen y gerencian la organización, más preocupados por mantener el “status quo”, que por realizar transformaciones que incidan en la vida del ciudadano.

2.3. Tercera Dimensión: Disfunciones referidas a la Gestión de los Recursos Institucionales

2.3.1. Escaso compromiso e idoneidad de los agentes públicos

Los recursos humanos que desempeñan sus funciones en el sector público disponen de un conjunto de derechos, obligaciones y prohibiciones que los mismos deben acatar y respetar. Las normas vigentes explicitan con mucha claridad estos criterios, que no dejan de ser formales y en ocasiones, poco tienen que ver con las necesidades y expectativas de la comunidad.

Además, muchas veces, la cultura y los valores emergentes del ámbito público atentan contra la idoneidad, productividad y efectividad de los empleados, en concordancia con los objetivos institucionales que persigue la organización. El riesgo de esta visión, es que con el tiempo, el organismo se desarrolla a partir de la oferta, en la que el ciudadano deja de ser el destinatario de todas las tareas y actividades realizadas, pasando a ser las prerrogativas, los privilegios y prebendas de los agentes públicos, el “leitmotiv” de la institución.

2.3.2. Ineficiencia en el uso de los recursos

El empleo y la administración adecuada de los otros recursos o insumos reales (tecnológicos, financieros, materiales, de infraestructura y de servicios) constituye un reto para la organización no solamente para cumplir con sus fines institucionales (eficacia), sino para garantizar la eficiencia en cuanto a la reducción de tiempos y costos y al aumento de los niveles de calidad en la provisión de servicios públicos.

La burocratización en los procesos administrativos y productivos, en las formas de trabajo, en la formalización de la comunicación institucional, en los esquemas de toma de decisiones -tanto a nivel estratégico, como gerencial y operativo-, en los controles que no agregan valor, en la forma de generar el conocimiento organizacional, atentan contra el empleo óptimo de insumos y recursos para diseñar y ejecutar políticas, planes y programas adecuados a las exigencias del contexto.

2.4. Cuarta Dimensión: Disfunciones referidas al Contexto Institucional (Interno y Externo)

2.4.1. Burocratización y precariedad en la comunicación institucional

Los mecanismos para acceder, registrar, consultar, modificar y procesar la información generada por la organización son excesivamente burocráticos, desarticulados, sin una estrategia explicitada para su explotación y sistematización, con procedimientos lentos, manuales, diferidos, reservados y hasta confidenciales, que requieren de intervenciones personales de los agentes para que pueda ser compartida. El trabajo colaborativo y en equipo se complejiza pues las áreas se comportan como compartimentos estancos en su afán de mantener una cuota de poder frente a sus pares, hecho que atenta con el desarrollo institucional integrado e integral de la jurisdicción.

Con respecto a políticas comunicacionales dirigidas a la sociedad, en general son exiguas y hasta inexistentes, atendiendo más a cuestiones coyunturales, que a estrategias integrales

diagramadas con los diversos medios informativos existentes. Es escasa además la participación en eventos, centros académicos, congresos, en los que se pueden difundir iniciativas, acciones o estrategias desarrolladas por la institución para que sean recepcionadas, evaluadas y difundidas por los interesados y asistentes.

2.4.2. Limitada interacción con la ciudadanía

Para posicionar los productos y servicios de un organismo público resulta fundamental disponer de mecanismos e instrumentos formales para conocer las necesidades, intereses y expectativas de la población objetivo. Los aspectos cuantitativos y cualitativos que configuran la demanda de los beneficiarios de un bien público, ameritan procedimientos y metodologías sistematizados de relevamiento de información que posibiliten conformar un diagnóstico situacional del contexto, tan dinámico, cambiante y representativo del mundo globalizado como el del presente.

3. Caso de Estudio

A partir de las disfunciones desarrolladas precedentemente se ha identificado un organismo público que presenta un conjunto de experiencias institucionales que pueden resultar de interés para terminar de configurar un modelo de gestión innovador: el Ministerio Público de la Acusación del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Este caso de estudio ha permitido diseñar de manera inductiva y a partir de problemas detectados y prácticas concretas implantadas, el prototipo teórico que se propone en el presente trabajo, más adelante. Es por ello que a partir de la evaluación de antecedentes, prácticas, herramientas y experiencias de esta entidad será posible conjugar con los criterios de autores como Lardent, Foguel y Chinelato Filho, pero aplicables ahora a instituciones públicas.

3.1. Antecedentes de la Institución

Históricamente, el proceso penal en la Argentina, y en particular en la provincia de Santa Fe, ha sido de corte inquisitivo. Este proceso judicial ha tenido entre sus principales rasgos diferenciadores la aplicación del principio de oficiosidad, siguiendo un modelo de justicia punitiva, en que los jueces deben desempeñar no solamente funciones de juzgamiento, sino también de investigación. Con ello la imparcialidad de los magistrados, en que necesariamente se debe dictar una sentencia equitativa, es jaqueada, dado que entre las dos partes enfrentadas, la acusación y la defensa de un delito, se corre el serio riesgo de favorecer a la primera. Difícilmente esta ecuanimidad en los fallos pueda garantizarse mientras quien integre el tribunal deba averiguar y realizar la acusación de cualquier hecho delictivo. Por otro lado, la naturaleza del sistema inquisitivo, ha sido también cuestionada por ser escrita, lenta y secreta, características todas ellas, que la transforman en un modelo obsoleto, en los que no se privilegian los principios democráticos de transparencia y diligencia en las actuaciones administrativas.

Con la sanción de la ley provincial 12.734, el 31 de agosto de 2007, se establece el nuevo Código Procesal Penal que instaura el sistema de enjuiciamiento penal acusatorio en la Provincia de Santa Fe. Contrariamente al sistema inquisitivo, este nuevo modelo se caracteriza por ser oral, público y adversarial, con un juez imparcial, imparcial e independiente, diferente de la persona que realiza la acusación penal. Asimismo, el nuevo sistema resguarda con mayor eficacia los derechos del imputado, y plantea un novedoso sistema de atención de víctimas y testigos de delitos.

La reforma penal representa así, un significativo avance en la adecuación del sistema al contexto actual. Se incorporan al proceso fundamentos constitucionales como la oralidad, publicidad, inmediatez, contradicción, celeridad, entre otros. Dentro de este proceso de transformación, el Ministerio Público de la Acusación, creado por la ley provincial 13.013 del año 2009, tiene un rol crucial. Es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera que propende a la gestión pacífica de los conflictos, ejecutando la persecución penal pública de una forma racional y estratégica, analizando criterios de oportunidad en miras a la obtención de salidas alternativas al juicio, en virtud de un análisis político criminal serio, previamente determinado.

3.2. El Ministerio Público de la Acusación: Organización y Funcionamiento

El Ministerio Público de la Acusación tiene como función primigenia la persecución penal pública. La misma implica la responsabilidad institucional de sus órganos en competencias vinculadas con la fijación de prioridades y criterios de averiguación de delitos, dirigiendo los procesos de investigación que correspondan, y gestionando racionalmente los conflictos que se presenten.

Todo ello resguarda la reparación, en términos legales, de los daños y perjuicios ocasionados a las víctimas, empleando salidas alternativas que den respuestas de calidad a cada situación en particular y, eventualmente, preparando los casos que serán objeto de juicio oral.

Por otro lado, y fin de salvaguardar los derechos de las víctimas y de los testigos de hechos delictivos, procura garantizar su orientación y protección debida, por sí mismo, o a través de terceros.

A fin de dar cumplimiento a las funciones establecidas en las leyes y reglamentaciones vigentes en materia penal, el Ministerio Público ha sido organizado con una Fiscalía General y 5 Fiscalías Regionales con sedes en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Venado Tuerto, Reconquista y Rafaela, para asegurar el despliegue y la coordinación de la política criminal en todo el territorio santafesino.

3.3. Los desafíos para la gestión institucional

Con la creación del Ministerio Público de la Acusación, se presentaron desde el inicio una serie de desafíos para su puesta en funcionamiento, fundamentalmente aquellos vinculados con la planificación y organización de actividades desde cero. Se describirán seguidamente los mismos en el mismo orden que se fueron presentando, sin que respondan necesariamente cada uno de ellos, a las disfunciones descritas con antelación.

Entre los aspectos y dificultades identificados para superar la gestión fundacional del organismo pudieron explicitarse la ausencia de una estrategia institucional que permitiera proyectar el organismo hacia el futuro de una manera previsible, eficiente y controlable. Una especie de directriz que delimitara el accionar de la entidad y las actividades y tareas de las dependencias que la integran.

Otro de los desafíos más importantes era el diseño de una organización con modernos esquemas de funcionamiento, de articulación y de dirección que facilitaran la delimitación de responsabilidades y la toma de decisiones de sus actores, fundados siempre en la demanda, es decir, enmarcadas en procesos productivos de trabajo con un destinatario único: el ciudadano.

Por otro lado, una de las dificultades encontradas para garantizar una gestión ordenada, armónica y coherente de la institución lo constituyó el análisis, diseño, construcción e implantación de sistemas de información que garantizaran el trabajo operativo y la toma de decisiones de las unidades fiscales y de los órganos de dirección (Fiscalía General y Fiscalías Regionales).

Mucha preocupación generó en las autoridades del organismo la escasez de recursos humanos idóneos para desarrollar el trabajo no solo administrativo sino también para la investigación y la resolución de hechos delictivos. Era necesario, en poco tiempo, disponer de personal calificado para dar respuesta a las demandas crecientes de la ciudadanía en materia criminal.

Dado lo novedoso del nuevo sistema procesal penal era necesario dotar a la organización de esquemas de trabajo y modelos de gerenciamiento que facilitaran la implantación de proyectos innovadores con la premura y los niveles de consensos requeridos a partir de las diferentes realidades sociales que debían ser atendidos por los múltiples estamentos de la Institución.

La urgencia en la instauración del nuevo sistema acusatorio conforme a los requerimientos del nuevo sistema procesal penal desencadenó la ejecución de un conjunto de procedimientos y de pautas de trabajo atendiendo más a la coyuntura que a la estandarización de las habilidades y destrezas de las áreas. Este problema demandó elaborar esquemas de trabajo más profesionales y previsibles conforme a las diversas situaciones que se pudieran presentar en un contexto tan complejo y cambiante como el de la persecución penal.

Los mecanismos para acceder, consultar y actualizar la información generados por la

organización toda, se fueron burocratizando con el tiempo a partir de la escasa o inexistente infraestructura tecnológica y de sistemas de información informatizados que facilitarían la gestión del conocimiento institucional.

Esta problemática atentó contra la toma de decisiones en los diferentes niveles de la pirámide organizacional, sea para el desarrollo del trabajo operativo y administrativo, para el gerenciamiento y conducción de los diversos casos penales o para la conducción y evaluación de la política de persecución penal por parte de los órganos de dirección (Fiscalía General y Fiscalías Regionales).

La multiplicidad de programas, proyectos y actividades complejizó la evaluación y el seguimiento sistematizado de los mismos para delimitar los tiempos de ejecución de las tareas y las áreas responsables de su realización. Esta situación generó una dispersión en el uso de recursos no solamente humanos sino materiales, lo que motivó definir metodologías más innovadoras y acordes a las situaciones vivenciadas.

Una de los inconvenientes más difíciles de sortear es la comunicación interna de todas las unidades fiscales a partir de la dispersión geográfica de las mismas para las tareas de persecución penal. No solo entorpece la normalización y estandarización de los procesos de trabajo sino que además complejiza la transferencia de capacidad instalada y experiencias positivas adquiridas por diversas áreas para que sean asimiladas por otras unidades distantes en el territorio.

Finalmente y vinculado con el Código Procesal Penal, resulta estratégico coordinar y articular las tareas y procedimientos de todas las áreas intervinientes en la resolución de conflictos (órganos fiscales, la defensa, la policía en función judicial, la justicia, etc.) a los fines de ordenar y cumplimentar de manera eficaz y eficiente todas las acciones de las etapas de investigación penal preparatoria, investigación y resolución de conflicto, dotándolo así al proceso de persecución penal con el nivel de transparencia, eficiencia y profesionalidad que amerita la circunstancia.

3.4. Los instrumentos de gestión empleados

Conforme a los desafíos expresados se analizaron y diseñaron un conjunto de herramientas que morigeraran los efectos negativos para la puesta en funcionamiento del organismo. Así se formularon mecanismos y acciones que favorecieron el fortalecimiento y la gestión de la entidad conforme a la misión encomendada en la ley de creación del organismo.

La Tabla 1: Desafíos del Ministerio Público de la Acusación y Herramientas empleadas del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos resume las intervenciones desarrolladas conforme a los desafíos que se fueron presentando. Seguidamente, hablaremos de cada uno de ellos.

3.4.1. El Plan de Desarrollo Institucional (PDI)

El Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público de la Acusación se formuló a través de una convocatoria que se realizó a la totalidad de los integrantes del Ministerio Público de la Acusación, a los efectos de obtener un amplio trabajo conceptual que se utilizara como herramienta de consolidación de un proyecto de desarrollo institucional fundacional del mencionado organismo.

La elaboración de este documento estuvo iluminada por el efectivo respeto y cumplimiento de los derechos humanos y el profundo compromiso social del Ministerio Público de la Acusación en pos de construir una sociedad en la cual fuera posible la resolución pacífica de los conflictos. Así, se aspiraba a posicionar la institución como un órgano autónomo, independiente y absolutamente aferrado a la Constitución, los Tratados Internacionales y las Leyes.

El PDI se constituyó así en el marco general de planeamiento y la gestión de todas las áreas, Fiscalía General, Fiscalías Regionales, Órganos de Apoyo a la Gestión y unidades fiscales, conforme a lo establecido en la ley provincial 13.013 de creación del Ministerio Público de la Acusación. Era imprescindible generar participativamente un ideario que reflejara la voluntad política del organismo, habida cuenta que la planificación con enfoque estratégico era uno de los instrumentos más idóneos para su fortalecimiento institucional.

Con el tiempo el PDI materializó una serie de ejes orientadores del desarrollo, y fue una herramienta de espacios de acuerdos entre los integrantes del Ministerio Público de la Acusación. Los ejes orientadores que marcaron la construcción de la propuesta, los planes y las acciones y en

consecuencia las grandes políticas que guiaron (y guiarán) la gestión institucional fueron (y serán): 1) Respecto por los derechos humanos, 2) Orientación a las víctimas 3) Gestión pacífica de los conflictos, 4) Persecución penal pública eficaz y eficiente, 5) Transparencia, eficiencia y desformalización en la gestión y en los procedimientos.

Se conjugaron acciones de evaluación y planeamiento, soportes de la gestión como un proceso indisoluble orientado al mejoramiento de la calidad institucional. Con la participación de todos los actores de diferentes estamentos y diversas profesiones vinculados directa e indirectamente con la organización, se formuló esta hoja de ruta como orientadora de cada producto y servicio demandados por los usuarios del sistema de justicia penal santafesino. Contar con el PDI implicó sumar esfuerzos, coordinar, interactuar, superar los obstáculos, y generar canales de diálogo que potenciaron los recursos, formulando así una agenda de desafíos que el deber cívico impuso afrontar con trabajo y resultados.

3.4.2. La Estructura Orgánica Funcional

Una de las derivaciones surgidas del PDI fue abordar, como paso siguiente, el planteo del diseño de la estructuración orgánica de la Fiscalía General y las Fiscalías Regionales, como cuerpos íntimamente ligados entre sí. El enfoque de trabajo para preparar el diseño organizacional se basó en estructurar organismos, que incorporaran más funcionalidad, sobre la base de conceptos derivados de la “administración pública comparada”, las disposiciones legales vigentes, principios modernos de administración que permitieran capturar las potencialidades organizacionales, y en una serie de entrevistas a los Fiscales, considerados como informantes “claves”.

Para el abordaje de la propuesta, se trató de identificar y agrupar estamentos, tomando como organización “espejo” a la Fiscalía General, de la que dependen, orgánica y funcionalmente, las Fiscalías Regionales, conforme a características comunes en cuanto a productos y servicios, destinatarios y lógica de funcionamiento, distinguiendo tanto las áreas estratégicas o de conducción; las áreas sustantivas y las áreas de apoyo.

Se entendió, que esta primera aproximación de diseño organizacional, constituyó el primer hito de un proceso largo, gradual e iterativo, para consolidar esta repartición pública en una organización, moderna, eficaz e inteligente conforme a las expectativas de la comunidad.

La base conceptual de diseño organizacional propuesto lo constituyó el marco teórico gestado y referenciado en la obra “Diseño de Organizaciones Eficientes” (Mintzberg, 1994). El autor identifica con mucha claridad los componentes que inciden en el diseño organizacional: el ápice estratégico, la línea intermedia, el núcleo de operaciones (estos tres como estamentos jerárquicos en línea), y la tecnoestructura y el personal de apoyo (como órganos de staff o de apoyo a los anteriores).

Estos criterios sumados a aquellos dispuestos en la norma de creación del Ministerio, la Ley 13.013, configuraron la propuesta aprobada. Fue necesario identificar los estamentos creados por la ley y asociarlos a las áreas modélicas teóricas expuestas. A la Fiscalía General y a la Junta de Fiscales les correspondieron funciones del Ápice Estratégico ya que ambos por ley, acuerdan, formulan, y dirigen la política de persecución penal y criterios organizacionales y laborales para alcanzarlos.

A las Fiscalías Regionales le correspondieron funciones de persecución penal conforme a criterios geográficos preestablecidos por lo que constituyen una instancia de coordinación y supervisión de la política. Por eso es que se las relaciona también con funciones de gerenciamiento intermedio. Los Organos Fiscales (Unidades Fiscales) tienen a su cargo el ejercicio efectivo de la acción penal pública. Ejercen, para los diferentes hechos delictivos, la dirección de la investigación, formulan la acusación, y actúan en juicio, entre varias de sus funciones. Por lo expuesto, se constituyen en el núcleo operativo según los criterios esgrimidos por Mintzberg, cuando escribe acerca de las burocracias profesionales en el libro ya referenciado.

Por otro lado las funciones de capacitación, de control y de definición de estándares y pautas para el diseño y funcionamiento institucional se corresponden con la Escuela de Capacitación, la Auditoría General de Gestión y el Organismo de Investigación (en materia de pesquisas y pericias).

De allí que estas tres áreas pudieron ser identificadas como parte de la Tecnoestructura.

Finalmente las funciones de apoyo a la Gestión correspondiente a la Secretaría General y a la Administración General, también creadas en la ley, pudieron enmarcarse dentro del componente “Staff” de Apoyo del Ministerio, dado que a la primera le corresponden funciones de gestión, relaciones y comunicación institucional, administración de recursos informáticos; y a la segunda la gestión de los recursos humanos, financieros, y materiales. Es justo además aclarar que la Secretaría General cumple también funciones de Tecnoestructura pues vela también por la planificación y el desarrollo institucional del Ministerio.

El Gráfico 2: Áreas de Dirección, Sustantivas y de Apoyo del Ministerio Público de la Acusación del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos sintetiza e identifica conceptualmente estas dependencias que emergen del análisis de la ley de creación del Ministerio Público de la Acusación (Ley N° 13013), conforme al modelo teórico expuesto.

El Ministerio Público de la Acusación guarda cierto tipo de similitud con las llamadas burocracias profesionales. Esta denominación, dada por Mintzberg, responde a una serie de características comunes que se repiten en organizaciones, en las que el núcleo operativo es desempeñado fundamentalmente por profesionales con un alto nivel de conocimientos y destrezas. Ejemplos claros son los médicos en los hospitales, los docentes en la Universidad y en nuestro caso los fiscales en el Ministerio Público.

Así, los fiscales y fiscales adjuntos disponen de capacidades para controlar el desempeño de su propio trabajo, coordinando entre sí la normalización de sus habilidades basada en una formación previa y capacitación específica. Estos funcionarios trabajan con relativa independencia de sus colegas pero con estrecho contacto con las políticas de persecución penal emanadas de la Fiscalía General y de las Fiscalías Regionales. Esto impone la necesidad de coordinar el organismo a través de la Junta de Fiscales creada en la misma Ley N° 13.013 mediante la cual se consensuan criterios y pautas que predeterminan la forma de trabajar.

Los fiscales y fiscales adjuntos poseen un relativo poder correspondiente a su trabajo de operaciones que si bien permanece en la base de la estructura, como profesionales del núcleo duro, son los que garantizan la ejecución de políticas, planes y programas en materia penal. Es por ello que debemos insistir que el poder del experto deriva de que su trabajo es demasiado complejo como para poder ser supervisado por directivos o normalizado por analistas de manera estrecha y sistemática.

Otra característica de las burocracias profesionales es que se tratan de organizaciones sumamente descentralizadas. Este hecho se observa en el diseño y estructuración del Ministerio Público a partir de la creación de Fiscalías Regionales y Órganos Fiscales. Las primeras para coordinar la política de persecución penal. Los últimos son los núcleos operativos del Ministerio que son liderados por fiscales y sus adjuntos. Estos profesionales son considerados como “expertos”, siendo su conocimiento la fuente de su autoridad local.

El control sobre este tipo de organización profesional surge desde la normalización de los productos y servicios que produce, y las pautas a seguir para alcanzarlo. El Ministerio Público de la Acusación posee la Auditoría General de Gestión para cumplir con este cometido. Así no solo los fiscales controlan su propio trabajo sino que también coexisten controles colectivos sobre sus decisiones administrativas y su gestión por un estamento superior creado a tal fin.

También aparecen en este tipo de entidades una característica de tipo “colegiada” en los que los directivos (Fiscal General y Fiscales Regionales) administran “los medios” para que el núcleo operativo (Fiscales y Fiscales Adjuntos) puedan desempeñar su labor con idoneidad. Existen áreas como el Organismo de Investigación del Ministerio Público de la Acusación que colaboran con los procesos de investigación de los Fiscales, que si bien lo que producen son insumos para las Fiscalías, los mismos no pueden ser denominados como secundarios porque son parte inherente al núcleo duro del organismo. Por otro lado los insumos materiales, tecnológicos, financieros y humanos son gestionados desde la Secretaría General y la Administración General dependiente de la Fiscalía General lo que garantiza una gestión holística, eficaz y eficiente de organismo en su conjunto.

Finalmente es importante mencionar que la burocracia profesional presenta una naturaleza en su estructura administrativa en la que coexisten comités permanentes y equipos “ad hoc”. Este atributo se presenta también en el Ministerio Público de la Acusación en el que fueron creados por ley la Junta de Fiscales y los Consejos Asesores Regionales, que son dos instancias de discusión, en materia de coordinación y ejecución de política de persecución penal.

Otro criterio empleado para diseñar y configurar el Ministerio fue el de estructurar algunos de sus estamentos como matrices. La Estructura Matricial (Gilli, 2011) responde a un modelo organizacional con dos lógicas: las áreas organizacionales tienen una doble dependencia, una jerárquica correspondiente a las estructuras tradicionales clásicas; y otra funcional, vinculada a cómo debe desarrollarse el trabajo en cada dependencia conforme a pautas y estándares definidas por órganos, llamados rectores, que aspiran a normalizar la labor de toda la organización en su conjunto.

En este tipo de estructura se rompe el principio de unidad de mando, para buscar en cambio el aprovechamiento del enfoque funcional y de los expertos del staff. Este concepto puede aplicarse fundamentalmente a las áreas de apoyo administrativo de cada una de las Fiscalías Regionales. Así, las dependencias gestoras de recursos humanos, materiales y servicios, financieras e informáticas de las Fiscalías Regionales tendrán una doble dependencia. Por un lado responderán jerárquicamente a las directivas y decisiones del Fiscal Regional en cuanto a “qué” deben hacer (ej.: incorporar personal, comprar insumos, pagar a un proveedor, instalar una computadora, etc.). Por otro lado dependerán funcionalmente de los organismos rectores en la materia en cuestión que dependerán de la Fiscalía General (Secretaría General y Administrador General), los que definirán y supervisarán “cómo” deben hacerse las gestiones (para los ejemplos citados serían los concursos de personal, las licitaciones, las liquidaciones de pagos, la aplicación de determinados estándares informáticos, etc.).

Por otro lado aparecen criterios similares para la gestión de áreas sustantivas que tienen que ver con el núcleo sustantivo de la organización, es decir, la política específica de persecución penal. Un ejemplo claro lo constituye la creación por ley del Organismo de Investigación dependiente de la Fiscalía General. Este organismo debe disponer de áreas espejadas en cada una de las Fiscalías Regionales de tal manera de coordinar las pautas de investigación que emanan de la autoridad central en materia de pesquisas y pericias. Así cada área de investigación regional debe velar por el cumplimiento de su misión apoyando a los Órganos Fiscales que dependan de la Regional (en pesquisas y pericias solicitadas) respetando las normas y esquemas de trabajo dispuestas por el Órgano de Investigación de la Fiscalía General.

También, aparecen en el modelado institucional el concepto de estructura de red. La misma consiste en la delegación de funciones en otras organizaciones externas al Ministerio. En este caso en las que el organismo prioriza sus actividades esenciales de persecución penal, tercerizando una amplia gama de funciones en entidades proveedoras de servicios de apoyo. Aparecen así nuevas formas estructurales e interorganizacionales, tipo sistema solar en el que el Ministerio descentraliza parte de sus actividades en proveedores externos, sus satélites, bajo el concepto de “especialización flexible” (Gilli, 2011).

Este tipo de característica en el diseño organizacional del Ministerio Público de la Acusación, la red, termina dando respuesta a un contexto presupuestario restringido en materia de creación de cargos. Así se pueden privilegiar las funciones sustantivas del organismo (persecución penal) por sobre las administrativas o de apoyo.

Podemos citar algunos ejemplos en los que el organismo puede adoptar estructura de red con respecto a terceras organizaciones. Servicios clásicos como la seguridad y vigilancia o el servicio de limpieza dan respuesta a este tipo de configuración. Servicios de apoyo como la gestión de recursos informáticos es otro caso que puede evaluarse. En este último servicio se debe ponderar la conveniencia o no de disponer de personal para administrar los recursos de infraestructura tecnológica como las redes o servidores (de aplicaciones y de bases de datos) o delegar esta función en terceras organizaciones sean éstas públicas o privadas.

Otras funciones como son la atención y protección de víctimas y testigos parecerían ser a priori actividades que pueden ser desarrolladas por organizaciones especializadas en la materia.

Esto sin duda, es materia de análisis pormenorizado conforme a las realidades regionales de cada Fiscalía.

También surgen demandas relacionadas con la realización de determinadas pericias de investigación criminal que demandan la intervención de expertos en la materia pero que no necesariamente impone que estos especialistas dependan de la estructura orgánica del Ministerio, máxime si sus intervenciones profesionales son esporádicas en el tiempo. Así la figura de realizar convenios con Universidades o Centro de Investigación, permitiría superar la necesidad disponer de servicios especializados en materia de pericias conforme a la demanda.

En conclusión este tipo de configuración debe ser tenida en cuenta para reducir gastos generales, aprovechando mano de obra y tecnologías de terceros. El esquema exige mecanismos de cooperación que deben manifestarse a través de acuerdos interorganizacionales, convenios o contratos de servicios, con una fuerte autoridad y supervisión de los estamentos centrales del Ministerio para que los servicios recibidos respondan en tiempo y en forma a los requerimientos del organismo en su conjunto. Finalmente fueron considerados otros criterios que fueron tenidos en cuenta al momento de especificar su estructura orgánica.

Una primera consideración fue agrupar unidades o áreas de trabajo conforme a *conocimientos y habilidades especializadas* de los puestos de trabajo. El Organismo de Investigación con sus dependencias en las Fiscalías Regionales, fue una forma adecuada para agrupar expertos en pericias y pesquisas dando apoyatura a todos los procesos de investigación promovidos por los Órganos Fiscales. Las Unidades vinculadas en la atención de víctimas y testigos no solo cumplen funciones de contención sino también requiere de intervenciones especializadas en pericias psicológicas a víctimas, testigos, victimarios, dictámenes de procesos de investigación, entrevistas a testigos, acusados para su evaluación psicológica, informes ambientales, etc.

Otro miramiento lo constituyó definir la arquitectura organizacional conforme a *procesos de trabajo y funciones*. Esta forma de diseñar una repartición fue una de las de mayor peso para estructurar el Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe, fundamentalmente para agrupar las tareas sustantivas o del núcleo duro.

En este sentido las Unidades Fiscales del nivel operativo tienen claramente identificados procesos administrativos para la admisión de denuncias de víctimas y declaraciones de testigos, recepción de pruebas, diligenciamiento de trámites, etc. Por otro lado, aquellos procesos vinculados con la resolución de conflictos propiamente dicho, en las que necesariamente deben intervenir los fiscales y que presentan diferentes formas de abordajes como las soluciones alternativas, juicios abreviados, juicios, etc.

También aparece en consideración la variable *tiempo*, es decir, según el “momento” en que se realice el trabajo, por ejemplo diferentes turnos, en los que los distintos grupos de trabajadores en cada uno de los turnos que se fije, se hacen responsables de todo un ciclo de trabajo, llevando a cabo las mismas funciones pero en tiempos del día diferentes. En este caso es importante considerar el tratamiento de las urgencias y hechos flagrantes en los órganos fiscales de las Fiscalías Regionales que demanda una intervención oportuna de los fiscales de turno para atender tales cuestiones en tiempo y forma conforme al momento en que suceden.

Por otro lado se analizó la organización según el *output*. En este caso las unidades se conforman de acuerdo con las condiciones y/o servicios que realizan. La “producción” (outputs-resultados) de cada unidad estuvo presente al momento de diseñar su estructura orgánica. No es lo mismo el volumen de trabajo de un órgano fiscal que reside en una ciudad con mucha población que otra con menor densidad. También el análisis de este criterio sirve fundamentalmente para facilitar la Auditoría de Gestión que permitirá transparentar los procesos productivos del Ministerio.

Considerar el diseño organizacional categorizando los *clientes/usuarios*, es otro parámetro teórico que fue empleado. Sin embargo, a prima facie, es muy difícil tener en cuenta el tipo de usuarios conforme a los “servicios” que ofrece o produce el Ministerio Público de la Acusación como base para el diseño organizativo.

Finalmente un criterio importante que fue tenido en cuenta lo constituyó la *zona geográfica*. En este caso particular, fue tenido en cuenta para el despliegue territorial de las Fiscalías

Regionales, a través de sus órganos fiscales y demás dependencias como las delegaciones. Por otro lado en el caso de la Fiscalía General fue considerado para el diseño de áreas con doble dependencia, es decir, jerárquica y funcional, fundamentalmente aquellas que prestan su apoyo administrativo a las Fiscalías Regionales para que dispongan de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

3.4.3. El Modelo de Gerenciamiento Institucional

A partir de la instauración del Sistema Acusatorio en la Provincia de Santa Fe, el área de Desarrollo Institucional del Ministerio Público de la Acusación propuso, como prueba piloto, una organización dinámica y flexible que favoreciera el diseño, coordinación y ejecución de proyectos y actividades vinculados con el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) aprobado. Esta propuesta tuvo como objetivo facilitar la coordinación y el gerenciamiento del PDI debido al alto impacto que tienen las estrategias y acciones que lo integran y la necesidad de trabajar en equipo con actores de diferentes áreas de la Institución.

Los fundamentos de esta iniciativa se basaron en la inexistencia en el MPA de un modelo integral y debidamente ordenado que articule la visión y estrategia de la organización con las necesidades y acciones coyunturales del organismo.

Por ello se entiende que esta herramienta permite orientar la estrategia y los programas basados en prioridades, coordinar las iniciativas intrainstitucionales e interinstitucionales, gerenciar el PDI a través de una entidad técnica con liderazgo y capacidad ejecutiva y consolidar las líneas de acción que superen la multiplicación y dispersión de esfuerzos y recursos individuales.

El modelo plantea crear las condiciones institucionales que favorezcan el desarrollo y promoción del PDI a través de tres niveles bien diferenciados:

- Un nivel político, para la definición de las políticas de persecución penal
- Un nivel de gestión de proyectos para coordinar y ejecutar los mismos priorizados y ordenados por la Junta de Fiscales en el marco del Plan de Desarrollo Institucional
- Un nivel de ejecución de proyectos a partir de las áreas que estén involucradas en los diferentes ejes estratégicos del PDI

El Gráfico 3: Modelo de Gerenciamiento para el Ministerio Público de la Acusación del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos representa la estructura institucional propuesta con los tres niveles enunciados.

Al Nivel de Formulación de Políticas materializado en la Junta de Fiscales, bajo la coordinación del Fiscal General, le corresponde asesorar y colaborar en la formulación de las políticas de persecución penal en el ámbito del Ministerio Público de la Acusación (Art. 24 de la Ley 13.013). Estas funciones son desempeñadas considerando las recomendaciones de los Consejos Asesores Regionales (Art. 25 de la Ley 13.013).

En el seno de la Junta de Fiscales se evalúan y priorizan los proyectos y actividades a desarrollar conforme al estado de situación de la Institución frente al contexto y la problemática social, en el marco del Plan de Desarrollo Institucional aprobado. En definitiva a este nivel le corresponde la definición de los “qué hay que hacer”, la estrategia de la institución, los cursos de acción a desarrollar, conforme a un orden de prioridades preestablecidos.

El Nivel de Gestión es responsable de coordinar y gerenciar los proyectos y acciones ordenadas por la Junta de Fiscales. Su misión es formular y viabilizar los “cómo”, es decir, la organización y coordinación necesarias para desarrollar las iniciativas priorizadas por la superioridad en el marco del Plan de Desarrollo Institucional. El área responsable de formular, evaluar y ejecutar los proyectos sería la Comisión Ejecutiva del PDI. La misma es coordinada por el Secretario General, un representante de cada Fiscalía Regional, y tres representantes de las áreas de Política Criminal, Escuela de Capacitación y Desarrollo Institucional.

Es una comisión fundamentalmente técnica responsable de dotar de racionalidad a las acciones que hubiere que desarrollar para la concreción exitosa de todos los proyectos, con la participación de todos los sectores que permitan descentralizar y viabilizar los proyectos en cada una de las Fiscalías Regionales. La Comisión Ejecutiva dispone del asesoramiento y asistencia de

diferentes unidades técnicas de apoyo que componen la llamada “Tecnoestructura” a los efectos de superar cualquier inconveniente que pudiese producirse en cada uno de los proyectos que se desarrollen (Direcciones de la Fiscalía General, Organismo de Investigaciones, Policía de Investigaciones del Poder Ejecutivo, etc.).

Finalmente, se diseñó un tercer nivel de Ejecución de Proyectos, a cargo de las áreas competentes para viabilizar cada iniciativa específica promovida por la superioridad. Cada proyecto o acción que se planifique, ejecute y controle responden a diferentes instancias del proceso penal acusatorio: atención al ciudadano, investigación del delito, solución racional de conflictos o al desarrollo mismo de la capacidad institucional del MPA.

3.4.4. Las Pautas y protocolos de trabajo

Un primer punto considerado en el diseño organizacional del Ministerio como “burocracia profesional” (Mintzberg, 1995)⁸ era establecer con claridad los roles y fijar principios para el funcionamiento de la Fiscalía General y las Fiscalías Regionales, todas ellas considerados como órganos de dirección dentro de la institución. La primera responsable por ley de la organización y funcionamiento del Ministerio Público de la Acusación. Las últimas dirigiendo, coordinando y supervisando las Unidades Fiscales para una persecución penal eficaz en cada una de sus respectivas regionales. Todos ellos integran la Junta de Fiscales que tiene como misión primaria intervenir en la formulación de la política de persecución penal.

Por lo tanto en las instancias del Fiscal General y la Junta de Fiscales aparecen roles para establecer los órganos, las normas y los procedimientos necesarios para ejecutar la política de persecución. De igual forma, las Fiscalías Regionales tienen atribuciones para dictar y definir pautas de política de persecución penal específicas para sus regiones (artículo 18 inciso 2 de la Ley 13.013) y deben coordinar y supervisar sus unidades fiscales dependientes para garantizar el cumplimiento de la política formulada en las instancias organizacionales previas. Opera por lo tanto un principio característico de muchos organismos públicos y que se repite también en el diseño de organizaciones de tipo matricial: la centralización normativa (formulación de la política de persecución con la organización y funcionamiento del Ministerio) y la descentralización operativa o ejecutiva (coordinación y supervisión de la política).

Al momento de diseñar la estructura de la Fiscalía General se fijaron funciones para todas las áreas dependientes fundamentalmente aquellas establecidas por la ley 13.013. La Secretaría General, la Administración General y el Organismo de Investigación previstas en la norma citada, conjuntamente con la Secretaría de Política Criminal concebida adicionalmente en el trabajo, se constituyeron en órganos rectores en cada una de las competencias primarias por las cuales fueron creadas. La Secretaría General responsable de la comunicación y relaciones institucionales; la Administración General a cargo de la provisión de recursos materiales, financieros y humanos; el Organismo de Investigación con injerencia rectora en cuestiones de pericias y pesquisas necesarias para los procesos de investigación de los órganos fiscales; y el área de Política Criminal para formular y coordinar la política de persecución penal del Ministerio. Así estos órganos son los responsables de fijar las normas, estrategias y procedimientos que deben ejecutarse en cada una de las materias de su competencia, por lo que necesariamente deben existir a nivel regional, entidades espejadas dependientes de cada una de las Fiscalías Regionales.

Es por eso que aparecen en la propuesta los estamentos Secretaría Regional, Persecución Penal, Investigación Regional y Administración Regional para dar respuesta a este requerimiento. Así queda garantizada la coordinación, ejecución y supervisión de todas estas funciones a nivel

⁸ El autor expresa que algunas organizaciones pueden ser reconocidas como “burocráticas”, en el sentido lato de reconocer las características de autoridad, mando, centralización, división del trabajo, etc., pero que existen otras en las que el trabajo de operaciones suele ser estable “...dando pie a un comportamiento “predeterminado o predecible, en efecto, normalizado...surge así la configuración estructural de la burocracia profesional, frecuente en universidades, hospitales generales, empresas de consultoría en auditoría y contabilidad...” Es claro que las funciones que desarrolla el Ministerio Público de la Acusación podría ser enmarcada de mejor manera en ese tipo de organizaciones, en donde el “núcleo” de sus actividades son desempeñadas por profesionales o “expertos”, en este caso fiscales con función de persecución penal

regional y consecuentemente en cada una de las unidades fiscales dependientes.

Un punto fundamental en el funcionamiento del organismo lo constituyó la definición de los niveles de autoridad y las competencias de los Fiscales y Fiscales Adjuntos. La ley 13.013 establece que los Fiscales tendrán a su cargo el ejercicio de la acción penal pública, mientras que los Fiscales Adjuntos actúan por delegación y bajo la supervisión de los Fiscales, pudiendo intervenir en todos los actos en los que puede actuar el Fiscal de quien dependen.

Por este motivo la autoridad de los Fiscales sobre los adjuntos es explícita, aunque debería precisarse con más detalle el alcance de estas atribuciones.

Con la estructura de las diferentes Unidades Fiscales (Órganos Fiscales) dependientes de las Fiscalías Regionales se debieron definir los roles de estos funcionarios. En un principio fue atinado que cada Unidad Fiscal esté a cargo de un Fiscal (Fiscal Jefe). Para aquellos casos en que en un mismo órgano fiscal existan varios Fiscales, fue necesario definir las pautas, metodologías y procedimientos llevados a cabo a los efectos de la elección de dicho Fiscal Jefe. Por otro lado el Fiscal Jefe es el único que reporta al Fiscal Regional responsabilizándose de todo lo que acontece en el órgano a cargo, sin que pueda alegar desconocimiento de lo que actuado en el mismo.

También, y conforme a la realidad de cada Unidad Fiscal, el Fiscal Jefe dispone los grupos de trabajo a constituir en las áreas de soluciones de conflictos (Soluciones Alternativas y Juicios), pudiendo constituir varios equipos conforme a los cargos disponibles. En estos equipos siempre se respeta la jerarquía de los fiscales sobre los fiscales adjuntos, cuando los mismos estén integrados por varios. Cuando la Unidad Fiscal dispone de pocos fiscales y fiscales adjuntos, todos tienen funciones polivalentes y son más generalistas que especialistas. Cuando en cambio una Unidad Fiscal dispone de varios funcionarios en los dos cargos, el perfil de cada uno de ellos es más de especialista, ocupándose algunos de las soluciones alternativas y otros del desarrollo de los juicios.

El Fiscal Jefe también es el responsable de colaborar en la distribución de la carga de trabajo de manera homogénea entre los fiscales y sus adjuntos en cada unidad fiscal, coordinando además el establecimiento de los turnos rotativos de los fiscales y adjuntos para atender los delitos flagrantes. En general fue recomendable no crear áreas específicas para atender este tipo de situaciones, sino que debe ser una función de cualquier fiscal, independientemente de la jerarquía que tenga. Así se dotaría de mayor flexibilidad organizacional para atender esta realidad. Finalmente, y cuando la disponibilidad de cargos en las Unidades Fiscales no estén garantizadas, los Fiscales Jefes pueden encomendar a sus Fiscales Adjuntos funciones que pudieran desarrollar abogados de menor jerarquía como el análisis, clasificación y derivación de los casos en la Unidad Fiscal. Asimismo para cumplir funciones similares en las delegaciones dependientes cuando las situaciones lo ameriten.

Una figura que aparece como novedosa es la creación de un área responsable de toda la gestión de cada órgano fiscal, la denominada “Gestión Administrativa y Procesal”. Esta área, en principio, cumple dos funciones fundamentales para todo el órgano.

La primera función consiste en ser un nexo entre la Fiscalía Regional y la Unidad Fiscal en todo lo relativo a las tareas de *gestión administrativa*, vinculadas con el suministro en tiempo y en forma de los medios materiales, financieros y humanos necesarios para el funcionamiento eficaz de la Unidad Fiscal. Tramitan todas las cuestiones administrativas vinculadas con el personal, licencias, pedido de insumos, viáticos, etc.

La otra función está relacionada con la coordinación y el apoyo de todas las *gestiones procesales* vinculadas con el desarrollo de la actividad judicial ordenadas por los fiscales en las investigaciones y que acontecen en el seno del órgano fiscal. Así existe un único responsable por Unidad Fiscal de supervisar la atención al público, la recepción y registro de denuncias, la recepción y custodia de pruebas, evidencias, legajos y efectos; control de citaciones y de pedidos de informes provenientes de fiscales y toda otra función administrativa vinculada con la organización de turnos y audiencias, coordinación de agenda de fiscales, organización de audiencias con juzgados y sus requerimientos a los mismos, etc.

El responsable de la Gestión Administrativa y Procesal de la Unidad Fiscal, es la mano derecha del Fiscal Jefe. Este cargo singular debe ser cubierto con una especie de “gerente

polivalente” con una visión integrada e integral de cuanto acontece en la Unidad Fiscal. Con ello se logra que los equipos fiscales se aboquen exclusivamente a dirigir investigaciones, al análisis jurídico y en el caso de los fiscales a desarrollar todas las actividades judiciales vinculadas con la participación en audiencias, gestión de salidas alternativas, juicios, etc.

La coyuntura de restricciones presupuestarias en materia de cargos impuso la necesidad de disponer de mecanismos flexibles que garanticen el funcionamiento eficaz y eficiente del organismo, optimizando la asignación de recursos humanos, financieros y materiales. Para ello fue necesario aplicar el concepto de estructura de red en el Ministerio, en la que los funcionarios y el personal se concentra en funciones que considera estratégicas, el llamado “core business”, y delega en otras organizaciones varios servicios de apoyo, mediante la aplicación del concepto de “tercerización”.

Se crean así una constelación de organizaciones en torno al Ministerio, que centraliza las decisiones en materia de política de persecución penal (el “core business”) y descentraliza la ejecución de tareas de apoyo a la política. En lugar de desarrollar planes y programas para coordinar unidades internas que desarrollen estos servicios de apoyo, se hacen contratos o convenios con organismos públicos, empresas privadas, ONGs, etc., todos ellos componentes externos a la Jurisdicción.

A priori, pueden establecerse redes con terceros vinculados al núcleo duro en aspectos tales como asistencia a víctimas, protección de testigos, pericias muy especializadas requeridas por el Organismo de Investigación, etc. Por otro lado puede analizarse realizar contratos con terceros para el núcleo administrativo en servicios de limpieza, vigilancia, infraestructura edilicia, infraestructura tecnológica (redes, servidores), mantenimiento, etc. La Ley 13.013 estableció el funcionamiento de cinco Fiscalías Regionales ubicadas una en cada una de las circunscripciones judiciales existentes en la Provincia de Santa Fe con sedes en Santa Fe, Rosario, Venado Tuerto, Reconquista y Rafaela.

Cada Fiscal Regional es el jefe del Ministerio Público de la Acusación en la división territorial para la que fue designado, y es el responsable del buen funcionamiento de la institución en el área respectiva.

Ejerce las atribuciones que la ley le otorga al Ministerio Público de la Acusación por sí mismo o por intermedio de los órganos fiscales que de él dependen. Así aparece la necesidad de crear diferentes Unidades Fiscales en cada una de las Fiscalías Regionales para asegurar el despliegue territorial del Ministerio, facilitando el acceso de la población para denunciar los hechos delictivos, y simplificando la investigación y resolución de los conflictos lo más cercano posible al lugar en donde se cometen los ilícitos. Algunos de estos órganos fiscales disponen de Delegaciones Fiscales dependientes.

Las Unidades Fiscales no solo cumplen funciones de admisión, análisis y derivación de denuncias y atención de víctimas y testigos, sino que también llevan adelante los procesos de investigación de los delitos dirigidos por los fiscales y fiscales adjuntos, como así también encauzan la resolución de los conflictos a través de soluciones alternativas o en su caso juicios. Las Delegaciones Fiscales en cambio desempeñan exclusivamente tareas vinculadas con la admisión y derivación de denuncias a las Unidades Fiscales de la cual dependen. Esta figura facilita el acceso de las víctimas y testigos al Ministerio ya que se ofrecen servicios más cercanos a los lugares donde se producen los delitos. También pueden tener potestades para atender a víctimas y testigos cuando dispongan de recursos humanos para tal fin, por sí mismo o a través de terceros.

El artículo 22 de la ley 13.013 prevé la creación de Agencias Fiscales Especiales. Esta potestad, que tienen los Órganos de Dirección, se desarrolla conforme a las realidades de cada circunscripción. Así, y conforme a la política de persecución penal que se define, se pueden crear unidades especiales apoyadas por relevamientos, diagnósticos y análisis territoriales cuando la ocurrencia de delitos específicos sea frecuente y los mismos puedan estar encadenados entre sí por la actuación de organizaciones delictivas. Por eso las acciones de las unidades especiales deben ser dinámicas y en virtud a patrones de comportamiento repetitivos de delitos que se presentan con mayor asiduidad en cada zona.

Conforme a lo observado por diferentes Fiscales Regionales merecen una especial atención la

sustracción de automotores y motocicletas, el homicidio, los delitos sexuales, el abigeato y la atención de delitos con autores no identificados, vulgarmente denominados “NN”, entre otros.

3.4.5. El Control de Gestión

El empleo de herramientas de planificación como el PDI o la formulación y ejecución de programas o proyectos en ámbito del Ministerio supone la medición del rendimiento del trabajo en forma que ayude a reforzar el proceso de adopción de decisiones en los distintos niveles administrativos de la institución. El objetivo básico del control de gestión es medir físicamente el trabajo y sus resultados y establecer, las relaciones pertinentes con el empleo de los recursos a fin de obtener datos que sean útiles para formular y presentar nuevas acciones o iniciativas, reasignar personal y distribuir fondos a las áreas encargadas de ejecutar los programas aprobados, y verificar los progresos alcanzados en la consecución de los objetivos de política de persecución penal y las metas de los programas y trabajos.

Dichas mediciones contribuyen a modificar los planes y proyectos en la forma necesaria para atender los cambios y hacer frente a acontecimientos imprevistos. Además sirven para comparar las realizaciones de operaciones similares y evaluar la eficiencia relativa de órganos fiscales, prácticas y métodos concretos.

Se entiende entonces al control de gestión como el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer al Ministerio Público de la Acusación la información de alerta sobre desvíos que se comprueban entre los resultados programados y los logrados. Su aplicación supone el empleo de medidas y coeficientes físicos que reflejan la utilización de los recursos en todas las unidades fiscales y sus delegaciones en que sea posible aplicar dichos métodos.

A tal fin la ley 13.013 ha previsto en su artículo 27 la creación de la Auditoría General de Gestión cuya función es velar por el correcto funcionamiento de todos los órganos fiscales a fin de asegurar la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de la actividad fiscal. El Auditor General posee autonomía funcional para organizar los controles y verificaciones, fijar criterios y emitir conclusiones.

Entre sus funciones más relevantes es comprobar el funcionamiento de los despachos fiscales, evaluar el desempeño de los órganos fiscales definiendo los indicadores y estándares de desempeño e identificando las buenas y malas prácticas de actuación. Asimismo interviene en todas las denuncias y quejas por faltas disciplinarias efectuadas contra los fiscales, practicando la investigación de los hechos y formulando los cargos administrativos o disponiendo el archivo, cuando así corresponda, debiendo informar al Fiscal General los aspectos más importantes de sus comprobaciones.

La ley 13.013 establece además que para el ejercicio de sus funciones la Auditoría puede requerir informes a cualquier funcionario del Ministerio Público; hacer inspecciones o verificaciones; tomar declaraciones testimoniales y ordenar informes técnicos; formular la denuncia penal en caso de corresponder. Esta norma prevé adicionalmente la constitución de un Tribunal de Disciplina, definiendo su poder disciplinario, su constitución, las faltas y sanciones comprendidas, fijando los procedimientos disciplinarios pertinentes.

Delimitado el alcance y el funcionamiento de la Auditoría, es importante remarcar que es un órgano que facilita la supervisión de la gestión institucional, fundamentalmente permite informar al Fiscal General, los avances del Plan de Desarrollo Institucional, evaluando las acciones y realizando recomendaciones y conclusiones de las diversas inspecciones y auditorías de rendimiento que se fueran desarrollando. Así el control de gestión se constituye en una herramienta dinámica y estratégica en los niveles de dirección, gerenciales y operativos para la consecución de los fines perseguidos por la institución.

3.4.6. El Tablero Institucional

La creación del Ministerio Público de la Acusación por imperio de la Ley N° 13.013 y la aprobación de las estructuras orgánicas funcionales han dispuesto el marco organizacional y la

regulación del funcionamiento de la Institución. Las consecuencias de este marco normativo es asegurar el despliegue territorial de la persecución penal pública facilitado fundamentalmente por la creación de la Fiscalía General y 5 Fiscalías Regionales. Sumados a estos órganos de dirección se establecieron la implantación en diferentes ciudades de la provincia de 20 unidades fiscales y 11 unidades fiscales especiales a los fines de garantizar la desconcentración administrativa del servicio brindado por el Ministerio.

En la misma línea, y en ciudades menos pobladas, pero con un auge creciente de hechos delictivos, se dispuso la apertura de un conjunto de delegaciones fiscales dependientes de las unidades fiscales más aledañas, con el fin de asistir lo más cerca posible a más de tres millones de habitantes distribuidos en 133,007 km² de su territorio. Si bien esta “apertura geográfica” incide positivamente en la imagen institucional y en la atención de la población conforme a su realidad geográfica, social y cultural, no es menos cierto, que también este diseño atenta contra los mecanismos de coordinación y articulación de la política criminal en la provincia.

Esta situación generó la necesidad de disponer de herramientas que facilitaran la administración operativa y gerencial del Ministerio, no sólo en la gestión descentralizada de información y documentación, sino también en la prestación de servicios con relativa autonomía.

Para ello se analizaron diferentes alternativas de gestión que facilitaran el trabajo colaborativo de las diferentes dependencias. Se estudiaron diversas posibilidades de actuación y se concluyó en la necesidad de disponer de una plataforma, que permitiera de manera eficiente y oportuna, acceder a través de Internet, a contenidos y servicios actualizados. Con ello se pretendió minimizar el empleo de mails, teléfonos, celulares o medios impresos para disponer en tiempo real de toda la información que pudiera necesitar un funcionario, un fiscal o un administrativo del Ministerio para poder desempeñar sus funciones.

Se crea así el llamado “Tablero Institucional” que tiene como objetivo garantizar y facilitar el acceso en tiempo real a cualquier información, contenido o servicio que requiera un funcionario o empleado del Ministerio Público de la Acusación para desempeñar sus funciones, independientemente del lugar físico u horario en el que esté trabajando. El Tablero Institucional fue estructurado en tableros temáticos para facilitar la búsqueda y el acceso a los contenidos conforme a los roles perseguidos por los usuarios del mismo.

Cada tablero es un repositorio de contenidos vinculado con un tema, que es cargado con información y con posibles servicios en línea para que sea utilizado por los empleados del Ministerio conforme a los roles que desempeñan en el mismo. Así, pueden acceder a uno o varios tableros en función del perfil de usuario que se les habilite. Esto significa que al Tablero Institucional solo pueden acceder usuarios autorizados que disponen de una clave de acceso personal.

Por ejemplo, el tablero temático “Institucional” ha sido organizado por subtemas: “Nómina de Autoridades”, “Plan de Desarrollo Institucional”, “Organigrama”, “Junta de Fiscales”, “Fiscalías Regionales”, “Convenios”, “Informes de Gestión”, etc. Cada subtema es accedido por una lista de elementos vinculados que la componen. Siguiendo con el ejemplo, la lista de elementos del subtema “Organigrama” contiene todos los documentos de las estructuras orgánicas de cada una de las dependencias de la Fiscalía General y de las Fiscalías Regionales.

De la misma manera, cada tablero temático ha sido estructurado por subtema a fin de facilitar la búsqueda de la información o de posibles servicios en línea disponibles. Inicialmente, la carga de los contenidos y servicios que se incorporan a los diferentes tableros es centralizada, razón por la cual las diferentes dependencias, deben proveer toda la información de sus respectivas áreas con la finalidad de que los contenidos estén actualizados y terminen siendo de utilidad para el usuario final. En una segunda etapa, la carga de los contenidos de cada tablero será descentralizada, es decir, los tableros se actualizarán por las dependencias o áreas responsables de la temática afín a cada tablero.

Para garantizar la implantación exitosa del proyecto se coordinaron dos ejes de acción:

- El desarrollo completo de contenidos y servicios en la plataforma, que sean de utilidad para las unidades fiscales y su actualización en el tiempo.

- Los procedimientos de autorización, el alta y la capacitación de usuarios para que pueden operar la plataforma de manera remota sin inconvenientes.

A los fines de evaluar y coordinar este proyecto se propuso como experiencia piloto que el mismo fuera articulado por la Comisión Ejecutiva creada ad-hoc, respondiendo al modelo de gerenciamiento referenciado anteriormente. Esta comisión fundamentalmente técnica, es responsable de dotar de racionalidad a las acciones que deben desarrollarse para asegurar la viabilidad operativa del proyecto con la participación de todos los sectores, y que permita descentralizar la operación del sistema en cada una de las regionales.

La Comisión Ejecutiva dispone del asesoramiento y asistencia de diferentes unidades técnicas de apoyo a los efectos de superar cualquier inconveniente que pudiere producirse en la implantación.

3.4.7. Los Mapas de Procesos

Como se sabe los mapas de procesos de una organización deben partir de la estrategia que haya explicitado la alta gerencia, en nuestro caso los órganos de dirección (Fiscalía General y Fiscalías Regionales). Es por ello que el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Institucional (PDI) resultó fundamental como etapa preliminar para suministrar toda la información necesaria para establecer la “visión de los procesos” (Davenport, 1996) que emergen de la racionalidad de quienes toman las decisiones y gestionan la institución.

En el PDI se explicitó la visión, misión y los objetivos estratégicos del Ministerio. La visión de la institución constituyó la dirección o el rumbo formulado explícitamente para un horizonte temporal de cinco años, es decir, hasta el año 2017. La misión quedó delimitada por la misma ley 13.013 que estableció el campo de acción de la organización (la ejecución de la política de persecución penal). Con respecto a los lineamientos estratégicos, el PDI formuló 5, entre los cuales se explicitó el Lineamiento Estratégico 3: “Consolidación de los procesos de Investigación para la averiguación de los delitos”. El mismo comprende los siguientes 6 objetivos estratégicos:

- OE9 Desarrollar competencia institucional para realizar pericias de diferente índole por sí mismo o a través de terceros
- OE10 Establecer y coordinar pautas y acciones para el desarrollo de pesquisas técnicas y científicas que favorezcan la aclaración y resolución de hechos delictivos
- OE11 Gestionar con eficacia y eficiencia los elementos probatorios de los procesos investigativos dentro de la Institución.
- OE12 Coordinar acciones para la investigación de delitos complejos.
- OE13 Definir políticas de contacto, coordinación e interrelación con la policía en función judicial
- OE14 Poner en funcionamiento el Organismo de Investigación del Ministerio Público de la Acusación

Esta explicitación materializó la escala jerárquica de objetivos del Ministerio a partir de la misión de la organización, en la que en forma de árbol se estructuró el objetivo primario y originario (la misión), con objetivos secundarios dependientes de éste (lineamientos estratégicos), y los objetivos terciarios dependientes de éstos últimos (objetivos estratégicos).

Con ello se logró finalmente identificar los productos y servicios asociados con los objetivos de menor jerarquía. La organización, así, dejó de centrar su atención en los procedimientos, las costumbres, las pautas preestablecidas a cumplir y centró su objetivo en el suministro de un bien o servicio, es decir, se orientó hacia el resultado final de su actividad. Como consecuencia es posible medir y evaluar adecuadamente el producto generado (bien y/o servicio), su impacto en el entorno y su satisfacción por el bien o servicio recibido.

En segundo lugar este enfoque, permite que los empleados conciban su trabajo de tal forma que, de una parte, pueden entenderse a sí mismos como integrantes de un proceso productivo, responsables de la creación de bienes y servicios necesarios para el cliente externo (una víctima, un testigo, etc.) y, de otra parte, pueden tomar conciencia de que, en la mayoría de las ocasiones, coproducen el servicio, bien con otras unidades, bien con los destinatarios finales del bien o servicio

(el caso, por ejemplo, de llenar un formulario de denuncia con una víctima).

En tercer lugar, requiere de un sistema en el que el trabajo interno de la unidad tenga una mayor flexibilidad y, por tanto, capacidad suficiente para responder más adecuadamente a la misión que se le ha encomendado. (La actividad de los empleados y de la unidad en general pasa de ser un procedimiento rutinario y repetitivo a un trabajo que debe ajustarse constantemente a las demandas variadas del entorno con los beneficiarios concretos de los productos y servicios finales de la organización).

A continuación se explicitan los servicios de averiguación, acusación y resolución de conflictos ordinarios sobre los cuáles actúa el Ministerio Público de la Acusación:

1. Resolución de Homicidios dolosos
2. Resolución de Homicidios dolosos en grado de tentativa
3. Resolución de Homicidios dolosos en accidentes de tránsito
4. Resolución de Homicidios culposos por otros hechos
5. Resolución de lesiones dolosas
6. Resolución de lesiones culposas en accidentes de tránsito
7. Resolución de lesiones culposas por otros hechos
8. Resolución de otros delitos contra las personas
9. Resolución de delitos contra el honor
10. Resolución de violaciones
11. Resolución de otros delitos contra la integridad sexual
12. Resolución de amenazas
13. Resolución de otros delitos contra la libertad
14. Resolución de robos y tentativas de robo
15. Resolución de robos agravados y tentativas de robos agravados
16. Resolución de hurtos y de tentativas de hurto
17. Resolución de otros delitos contra la propiedad
18. Resolución de delitos contra la seguridad pública
19. Resolución de delitos contra el orden público
20. Resolución de delitos contra la seguridad de la nación
21. Resolución de delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional
22. Resolución de delitos contra la administración pública
23. Resolución de delitos contra la fe pública
24. Resolución de delitos contra el estado civil
25. Resolución de delitos contra la ley 23.737
26. Resolución de delitos previstos en leyes especiales

Un aspecto importante para la Institución como productora de bienes o prestadora de servicios lo constituye el concepto interesados como clientes. Corresponde identificar cuáles son los clientes de la organización, cuáles son los destinatarios de sus productos (bienes y servicios). Para el Ministerio Público en general son víctimas de delitos y testigos de delitos.

Veamos ahora una primera categorización de los mismos:

1. Víctimas de delitos contra las personas
2. Testigos de delitos contra las personas
3. Víctimas de delitos contra la integridad sexual y el honor
4. Testigos de delitos contra la integridad sexual y el honor
5. Víctimas de delitos contra la libertad
6. Testigos de delitos contra la libertad
7. Víctimas de delitos contra la propiedad
8. Testigos de delitos contra la propiedad
9. Estado
10. Comunidad en general
11. Víctimas de delitos contra el estado civil
12. Testigos de delitos contra el estado civil

13. Víctimas de delitos Ley 23.737 (estupefacientes)
14. Testigos de delitos Ley 23.737 (estupefacientes)
15. Víctimas de delitos previstos en otras leyes especiales
16. Testigos de delitos previstos en otras leyes especiales

Las relaciones entre productos o servicios públicos con su población objetivo respectiva, terminan siendo finalmente inseparables. Un producto es concebido al ser integrado al sector demandante. Por este motivo es indispensable focalizar el estudio de estas relaciones. Llamaremos un sector estratégico a un producto o servicio público ofertado por el Ministerio para satisfacer la demanda de una población objetivo determinada. El conjunto de varios sectores estratégicos que ofrecen características comunes y requieren estrategias similares se llama segmento estratégico (Sallenave, 1994).

La Tabla 4 Segmentos Estratégicos del Ministerio Público de la Acusación del Anexo I: Cuadro, Tablas y Gráficos esquematiza esta situación. Cada color implica un segmento estratégico y por lo tanto merece un tratamiento particular, fundamentalmente respecto al diseño del proceso para satisfacer una demanda específica centrada en la relación producto público y modalidad de solicitud del servicio de la población objetivo. Por lo tanto el diseño del proceso para cada segmento tendrá una solución diferente para cada demanda específica a la cual se asignarán recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros conforme a cada necesidad.

Por lo expuesto vemos que pueden definirse diferentes visiones de procesos por cada segmento o sector a fin de que tengan un tratamiento y resolución particular. Las visiones de proceso conectan la estrategia con la acción (Davenport, 1996); traducen las estrategias de alto nivel a metas medibles de rendimiento del proceso y a características comprensibles de las operaciones del mismo, y fijan alcances tanto para los diseñadores del proceso como para los que después tengan que gestionarlo.

La creación de la visión del proceso se traduce en la necesidad de definir su alcance y los atributos del mismo en relación a cada segmento o sector estratégico identificado. El nombre de cada proceso estará dado generalmente por el nombre del segmento estratégico que lo sustenta.

El establecimiento del alcance del proceso es la descripción de lo que se quiere lograr para cumplir con los objetivos de la organización de menor nivel, en este caso la producción de un bien o la provisión de un servicio teniendo en cuenta dos factores: los segmentos estratégicos y las necesidades/expectativas del demandante en cuanto a la provisión y calidad del bien o del servicio, la reducción de costos, la disminución de tiempos o el aumento de la eficiencia.

Los atributos del proceso constituyen una descripción cualitativa del “deber ser” del futuro proceso. Son los principios de funcionamiento que definen su innovación en cuestiones institucionales, tecnológicas, de recursos materiales y humanos, normativos, etc. La creación de la visión de un proceso se termina de consolidar con la definición de metas, es decir, con algún tipo de medidas generales sobre los productos y servicios ofrecidos, sobre la población objetivo, sobre la productividad de los procesos productivos, sobre el desempeño de las organizaciones, etc. Estas metas servirán para determinar el grado de cumplimiento del o los objetivos que dependen. Si las metas son cumplidas, los objetivos de los cuales surgen serán alcanzados. Caso contrario, los objetivos cualitativos no podrán verificarse y consecuentemente la misión y la visión de la organización serán cumplimentadas.

Una meta tiene cuatro componentes: un atributo o dimensión específica que la define, una escala de medida, un umbral y un horizonte temporal. Podemos así relacionar las metas cuantificables con objetivos de menor nivel. Por ejemplo, supongamos que un objetivo fuera resolver los homicidios culposos en accidentes de tránsito. Podríamos definir una meta como medida de que este objetivo se cumple o no. En este caso describimos una de la siguiente manera:

- Atributo: resolución de homicidios
- Escala de medida: cantidad de hechos
- Umbral: reducción de un 80% con respecto al período anterior
- Horizonte: seis meses

La meta sería resolver en un 80% más de homicidios culposos en accidentes de tránsito de

este año con respecto al año anterior en un tiempo de seis meses. A partir de la visión y las metas de los procesos en el marco de la estrategia organizacional es posible diseñar cada uno de los procesos identificados en los segmentos y sectores estratégicos.

Así podrá conformarse el manual de procesos normalizando la descripción de los procesos y de los procedimientos incluidos considerando el siguiente estándar o modelo referencial:

- Nombre del Proceso
- Objetivo
- Alcance
- Normas de Referencia
- Otros Documentos
- Descripción
- Responsabilidades
- Anexos
- Flujograma
- Documentos relacionados
- Formularios asociados

A la fecha el área de Política Criminal, la Escuela de Capacitación y de Desarrollo Institucional, se encuentran en pleno proceso de redacción y de normalización del manual de procesos para establecer las relaciones del Ministerio Público con la policía, a los efectos de ser aprobado por la Fiscalía General y las Fiscalías Regionales.

3.4.8. Los Sistemas de Información

A partir del lanzamiento del nuevo sistema acusatorio, fue necesario en el corto plazo, disponer de la infraestructura tecnológica y los sistemas de información que pudieran dar soporte a la gestión de los diferentes órganos fiscales. Se tomaron inicialmente medidas tendientes a garantizar la disponibilidad de servicios informáticos en todas las unidades fiscales en lo referido a puestos de trabajo habilitados y conectados en red, las que en la mayoría de los casos son locales. Asimismo, en estas dependencias se fueron habilitando gradualmente servicios de Internet para poder garantizar medios de comunicación institucional electrónicos.

Por otro lado, y ante la escasez de profesionales informáticos por los tiempos prolongados para su nombramiento, se firmaron acuerdos con la Secretaría de Tecnologías para la Gestión dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe, para que proveyeran inicialmente la infraestructura tecnológica para “hostear” (alojar) los servicios informáticos de la institución y los equipamientos para conformar los puestos de trabajo de todas las dependencias del Ministerio Público de la Acusación.

En la misma línea, la Secretaría de Tecnologías con el Ministerio, acordaron llamar a licitación pública, para tercerizar el desarrollo de la aplicación que sustentara todo el nuevo proceso penal dispuesto por el nuevo código procesal penal santafesino. Así, se gestó un sistema informático que hoy en día operan las unidades fiscales vinculado con la conformación de los legajos correspondientes a los hechos delictivos que se producen en la provincia de Santa fe a partir del 10 de febrero del corriente año.

Con este sistema de información se pueden gestionar nuevos hechos delictivos, registrar los imputados, consultar su historial, cargar la información de víctimas o damnificados por delitos, registrar datos de querellantes o denunciantes, ingresar información de los responsables de las investigaciones, ingresar datos biométricos y hechos relacionados a testigos, adjuntar evidencias, efectos secuestrados, agregar diligencias o actuaciones vinculadas con la investigación, registros de medidas cautelares, requisitos vinculados con citaciones a las fiscalías, asignación uniforme y equitativa de fiscales a los hechos delictivos, gestionar las audiencias de los fiscales, las solicitudes de turnos, entre las varias funcionalidades alcanzadas por el sistema.

Debido al escaso tiempo hasta el presente, de haberse implantado este sistema en las unidades fiscales de las Fiscalías Regionales, es demasiado incipiente poder evaluar el impacto y las conclusiones por el empleo de esta herramienta. No obstante, es una acción indispensable para

gestionar la institución conforme a un estándar acordado en sus requerimientos funcionales entre los órganos de dirección que componen el Ministerio.

3.4.9. La Política de Recursos Humanos

La misma ley 13.013 ya referida anteriormente dispone en su artículo 2 la autonomía e independencia del Ministerio Público de la Acusación, estableciendo que es un órgano con autonomía funcional y administrativa y con autarquía financiera dentro del Poder Judicial. Asimismo en el cumplimiento de su función actúa con independencia y conforme a la Constitución y las leyes ejerciendo sus funciones en coordinación con las demás autoridades de la Provincia, pero sin sujeción a directivas que emanen de órganos ajenos a su estructura.

Estas potestades le otorgan así atribuciones al Fiscal General, máxima autoridad del organismo, a proponer al Poder Ejecutivo por intermedio de la Corte Suprema de Justicia, el nombramiento, remoción y ascensos de los miembros del Ministerio Público de la Acusación de acuerdo a la ley.

De la misma manera, este funcionario, puede realizar los traslados, conceder licencias y aplicar sanciones a los miembros del Ministerio Público de la Acusación, cuando corresponda, pudiendo emitir los reglamentos necesarios en materia de recursos humanos para el funcionamiento de las diversas dependencias del Ministerio Público de la Acusación, fijando las condiciones de trabajo y de atención al público.

La misma norma resuelve otorgar atribuciones referidas al nombramiento, remoción, ascenso, carga horaria, traslados, licencias, sanciones, y demás condiciones de trabajo del personal administrativo, de mantenimiento y producción y servicios generales del Ministerio Público de la Acusación, las que deben ser ejercidas en el marco de lo regulado por la ley orgánica del Poder Judicial, debiendo interpretarse que todas las facultades y atribuciones que las normas le adjudican a la Corte Suprema de Justicia le corresponden también al Fiscal General.

La ley aludida también prevé procedimientos de selección para los funcionarios haciendo una distinción entre aquellos que corresponden a los órganos de dirección (Fiscal General y Fiscales Regionales) y de apoyo a la gestión (Secretario General, Administrador General, Auditor General de Gestión) de los que son fiscales y fiscales adjuntos. Los primeros son designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea Legislativa, debiendo resultar previamente seleccionados por un sistema de terna vinculante obtenida mediante concurso público de oposición y antecedentes, duran seis años en el cargo y puede ser removidos mediante procedimientos y causales previstas en la misma ley.

En cambio para los fiscales y fiscales se prevé un sistema de carrera para su promoción y permanencia basado en la evaluación objetiva de las condiciones y méritos y la formación continua, como manera de contribuir a un mejor sistema de justicia penal.

La permanencia en el cargo está garantizada por la Carrera del Ministerio Público de la Acusación y ningún fiscal designado de acuerdo a este sistema puede ser removido, salvo en los casos que autoriza la ley. La Carrera del Ministerio Público de la Acusación se integra con los componentes de evaluación en la función y capacitación. La Evaluación de los fiscales es anual y conforme a términos de idoneidad y eficiencia. Los resultados de las evaluaciones son tenidos en cuenta para todo tipo de concurso previsto en la ley. La Capacitación de los fiscales está a cargo de la Escuela de Capacitación, dependencia también creada en el ámbito de la Institución.

El Fiscal General puede reglamentar los métodos de evaluación de desempeño de los fiscales y fiscales adjuntos, fijando criterios y estándares objetivos para desarrollar la misma.

En cuanto al Sistema de Carrera para otros integrantes del Ministerio que cumplen funciones de apoyo en todas las áreas de la institución, se ha previsto el acceso a los cargos de la carrera, la permanencia y promoción del personal conforme al régimen de carrera establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial y con las categorías previstas en la ley No 11.196.

La asistencia, licencias, y demás cuestiones relacionadas con el régimen de los empleados administrativos, de mantenimiento y producción y servicios generales integrantes del Ministerio Público de la Acusación, se rigen por las mismas normas que regulan la materia con relación a los

demás integrantes del Poder Judicial. Las mismas disposiciones rigen para la designación, promoción y régimen disciplinario de sus empleados.

A la fecha el Fiscal General ha aprobado los siguientes reglamentos en materia de recursos humanos:

- Reglamento de licencias (Resolución N° 0032/12)
- Reglamento de ingreso de personal de servicio (Resolución N° 0031/12)
- Reglamento general para la provisión de cargos de funcionarios (Resolución N° 0003/12)
- Reglamento de ingreso de empleados administrativos, choferes y personal con oficios (Resolución N° 0030/12)
- Reglamento de declaración jurada patrimonial (Resolución N° 0016/12)
- Régimen de traspaso de Fiscales del Ministerio Público de la Acusación - Cámaras y Fiscales de primera instancia del viejo al nuevo sistema (Resolución N° 0007/11),
- Régimen de traspaso de Secretarios de Cámaras y Secretarios de primera instancia del viejo al nuevo sistema (Resolución N° 0006/11).

Con respecto a la capacitación, el Ministerio dispone de una Escuela de Capacitación creada por la ley 13.013. La misma tiene como función colaborar en la capacitación continua de los integrantes del Ministerio Público de la Acusación, sin perjuicio de los convenios que puedan suscribirse con las universidades a esos fines y de las ofertas que puedan brindar otras instituciones. Está a cargo de un director que es designado por el Fiscal General. Al momento de diseñar programas de capacitación destinados a empleados del Ministerio Público de la Acusación debe garantizarse participación efectiva de la Asociación Tribunales de Empleados del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. El Fiscal General reglamenta todos los aspectos que permiten el mejor funcionamiento de la Escuela. El principio orientador dispuesto para la capacitación es que la misma debe ser integral y continua, dirigida al aprendizaje institucional y al mejoramiento del servicio.

La Escuela de Capacitación elabora en el último bimestre de cada año, la planificación de las actividades de capacitación para el año siguiente, que debe contar con la aprobación del Fiscal General. La capacitación se ejecuta a través de la Escuela de Capacitación o mediante convenios con instituciones públicas o privadas. Sin perjuicio de ello, puede autorizarse a los miembros del Ministerio Público de la Acusación a concurrir a otras actividades académicas o de perfeccionamiento, estableciendo el reglamento la cantidad de días de licencia anuales que se pueden destinar a tal fin.

3.4.10. Los Consejos Asesores Regionales

Otro de los retos del Ministerio Público de la Acusación lo constituye la formalización de canales de interacción y de comunicación con la ciudadanía en materia de persecución penal, habida cuenta de la complejidad y diversidad de hechos delictivos y de situaciones problemáticas que se producen conforme a las distintas realidades sociales, económicas, culturales y geográficas de la sociedad santafesina.

La persecución penal no es solamente un problema del Gobierno y de sus instituciones (Ministerio Público, Policía en función judicial, etc.) sino que atañe a todos. Requiere de la participación de un amplio espectro de actores no solo del Ministerio sino de los gobiernos locales (municipios y comunas) y de la sociedad civil. De allí que surge la necesidad de realizar una convocatoria a distintos integrantes de la comunidad a los efectos de recabar y consolidar un conjunto de iniciativas consensuadas que sea empleado como insumo para el accionar del Ministerio.

Esta interacción con la ciudadanía promueve una genuina consideración por los derechos humanos y la responsabilidad social del Ministerio Público de la Acusación para resolver de manera pacífica los conflictos que se suscitan en el seno de la sociedad, en un ámbito de profundo respeto por la Constitución y de las leyes que de ella emanan. En esta línea la Ley 13.013 de creación del organismo ha previsto en su artículo 25 instaurar cinco Consejos Asesores Regionales, uno por cada Fiscalía Regional, integrados por 3 fiscales, tres representantes de gobiernos municipales y tres

representantes de organizaciones de la sociedad civil.

La función de estos Consejos es la formulación de recomendaciones en relación a las políticas de persecución penal, el planteo de observaciones y de quejas sobre este servicio y el asesoramiento a la Fiscalía Regional en todas aquellas cuestiones que sean sometidas a su consideración. Estos órganos se reúnen al menos cuatro veces al año o cuando el Fiscal Regional lo convoque.

Para reglamentar la instrumentación de estos Consejos, la Fiscalía General ha dispuesto, a través de la Resolución 0007/2012, su organización y su funcionamiento. A través de la misma plantea los mecanismos de las sesiones, los temarios que serán tratados y los esquemas de formalización de recomendaciones y de sugerencias. Cada Fiscal Regional preside las reuniones, pudiéndose dictar reglamentos internos de funcionamiento, siempre que los mismos respeten las normas vigentes en la materia.

A los fines de garantizar la rotación y la participación de actores de los diferentes territorios, se estableció que los concejeros duren en sus funciones no más de un año sin que tengan posibilidad de ser reelegidos por períodos consecutivos.

Por otro lado se establecen los criterios para la designación de los representantes de gobierno municipales que deben ser de diferentes ciudades, asegurándose miembros de otras localidades para períodos subsiguientes, todo ello en coordinación de los intendentes de cada lugar seleccionado. Para el nombramiento de los delegados de las organizaciones de la sociedad civil el Fiscal General formula invitaciones a organizaciones que satisfagan determinados requisitos que aseguren su pertinencia, seriedad e idoneidad, entre las que pueden citarse: que estén radicadas en Santa Fe, se encuentren registrada como tales, su objeto social se vinculen con la persecución penal, gocen de reconocimiento social, entre otras. De los postulantes que se presenten el Fiscal General decide finalmente la lista de representantes titulares y suplentes que finalmente integrarán el Consejo.

4. Hacia una nueva gestión institucional

Las herramientas institucionales explicitadas en el caso de estudio para zanjar diversos desafíos (disfunciones) que se fueron presentando a la organización, conllevan a configurar una estrategia de abordaje más rigurosa, más holística e integral. Con ello se aspira superar los obstáculos en su totalidad o al menos parcialmente.

El reto, por lo tanto, será definir una metodología sistematizada que permita, a través de aproximaciones sucesivas, producir transformaciones en función de los desvíos identificados.

Para ello será necesario inicialmente ponderar el impacto que tiene cada disfunción en la gestión institucional, relevando las variables que producen la situación problemática que se presente. A fin de diseñar la estructura del modelo se han definido tres instancias de evaluación con diferentes niveles de actuación y de análisis de información.

La primera instancia creada es la correspondiente a las “*dimensiones*”, y responde a un nivel institucional. La segunda instancia pensada es la de los “*componentes*”, y se armoniza con un nivel de línea media organizacional o gerencia, que puede tener su correlato con los de las direcciones generales en la administración pública. La tercera instancia establecida es la de las “*variables*”, más vinculada con un nivel operativo, que indican las posibles iniciativas o acciones que consolidan cada componente.

Así se han definido para el modelo 4 dimensiones, 8 componentes y 40 variables.

Veamos a continuación la estructura del modelo con estas tres instancias identificadas susceptibles de ser evaluadas en cuanto a posibles desviaciones que tienen incidencia en la gestión organizacional.

4.1. Estructura del Modelo: Dimensiones, Componentes y Variables a considerar

Dimensión 1: Planificación Institucional

Componente I: Estrategia organizacional

- Si la organización ha formulado un plan estratégico
- Si la organización desarrolla planes operativos anuales (presupuesto por programas)

- Si la institución formula, evalúa y ejecuta proyectos especiales a partir del análisis de mejores prácticas o comparación con otros (benchmarking).
- Si el organismo emplea alguna herramienta o instrumentos para la asignación y seguimiento de actividades
- Si el organismo desarrolla estrategias de mejora continua

Componente II: Transparencia Institucional

- Si el organismo realiza rendiciones de cuenta periódicas o informes de gestión
- Si existen mecanismos internos permanentes de control de gestión
- Si se han realizado auditorías de rendimiento externas
- Si existe un tablero de mando con indicadores de gestión organizacional
- Si se realizan informes de evaluación de cumplimiento de metas de los planes y programas formulados y en ejecución

Dimensión 2: Gestión Institucional

Componente III: Desarrollo Institucional

- Si la organización dispone de una estructura orgánica funcional aprobada
- Si la institución tiene identificados los productos y servicios finales brindados a la comunidad y productos y servicios intermedios de cada área
- Si la organización dispone de un mapa de procesos⁹ (Halliburton, 2006)
- Si la organización tiene un manual de procedimientos
- Si existen estrategias explícitas de gestión del conocimiento

Componente IV: Gerenciamiento Institucional

- Si se promueven reuniones de trabajo de la alta gerencia para la toma de decisiones
- Si existen órganos ad-hoc para asesorar las decisiones de la alta gerencia
- Si existe un área ejecutiva para el gerenciamiento de las iniciativas de la alta gerencia
- Si se facilita el “empowerment” en los niveles operativos
- Si se promueve el trabajo en equipo

Dimensión 3: Recursos Institucionales

Componente V: Recursos Humanos

- Si existen mecanismos de evaluación de desempeño de los agentes
- Si existen planes de capacitación sistematizados
- Si existe un plan de desarrollo de carrera de los empleados en la organización con incentivos
- Si los procedimientos de selección de personal son abiertos y por concurso
- Si existen regímenes disciplinarios

Componente VI: Otros Recursos Institucionales

- Si la gestión de los recursos financieros es eficaz y eficiente
- Si la gestión de recursos materiales es eficaz y eficiente
- Si existen sistemas de información¹⁰ (Laudon y Laudon, 2007) para la gestión de los procesos
- Si la infraestructura tecnológica es la adecuada
- Si existen otros esquemas de provisión de servicios a través de terceros (contratos, convenios, etc.)

⁹ Define una metodología muy didáctica y clara para diseñar los procesos en la Administración Pública.

¹⁰ Los autores exponen el ciclo de vida de los sistemas de información y destacan su importancia estratégica en las organizaciones modernas

Dimensión 4: Contexto Institucional

Componente VII: Comunicación institucional

- Si se emplean medios electrónicos para la comunicación institucional
- Si existe un boletín electrónico de comunicación institucional
- Si existen herramientas colaborativas internas para generar y difundir directivas, normas, procedimientos, servicios, etc.
- Si existe una estrategia de comunicación institucional en medios masivos de comunicación (orales y escritos)
- Si se expone y participa activamente de eventos, seminarios, congresos vinculados con la misión institucional

Componente VIII: Interacción con la ciudadanía

- Si se implantan un sistema de carta compromiso¹¹ (Nakano, 2006) con el ciudadano
- Si existe un portal institucional interactivo con la ciudadanía
- Si existe una mesa de servicios multicanal para atender los requerimientos del ciudadano
- Si existe mecanismos de recolección de opinión, quejas y sugerencias con la población
- Si se realizan audiencias públicas para rendir cuentas

4.2. Sistema de ponderación

Cada una de las variables enunciadas en el apartado precedente es susceptible de ser ponderada con el fin de consolidar esta información a nivel de componente y dimensión y consecuentemente identificar las áreas de vacancias en las que se deben enfocar las reformas de la institución.

Un sistema de ponderación de cada variable, que no deja de ser arbitrario, podría ser el siguiente:

- **Nula (0):** no ha sido considerada ni desarrollada en la organización
- **Incipiente (1):** existe normativa, antecedentes o propuestas escritas presentadas vinculadas a la variable
- **En transición(2):** se han desarrollado las primeras acciones, prácticas o pruebas pilotos en la organización vinculadas a esta variable
- **Satisfactorio(3):** es una práctica implantada y sistematizada en la organización
- **Óptima(4):** es una práctica implantada con resultados superiores a los esperados

Nota: Para calificar con la mayor objetividad posible cada una de las variables esgrimidas en el modelo teórico expuesto, es menester primeramente hacer un análisis cualitativo de la misma, evaluando antecedentes, documentos, normativa acciones, prácticas e impactos que serán tenidos en cuenta para terminar de conformar la calificación. Esta valoración cualitativa es conveniente que sea escrita para fundamentar debidamente el valor cuantitativo.

4.3. Consolidación de la Información

A partir de la ponderación de cada una de las variables referenciadas en necesario consolidar la información de cada componente y dimensión con un factor de corrección. El factor de corrección es multiplicar el valor ponderado por 2,50 a fin de que cada variable pueda ser calificada con una escala numérica del 0 al 10. Como cada componente está integrado por 5 variables, el mismo puede variar entre 0 y 50 puntos. Del mismo modo cada dimensión puede alcanzar entre 0 y 100 puntos dado que lo integran 10 variables en total.

La Tabla 5: Consolidación de la Información para el análisis de la capacidad institucional del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos resume y esquematiza lo descripto.

¹¹ El autor no solo expone su alcance sino propone un Sistema de Evaluación de la Carta Compromiso con el Ciudadano.

4.4. Evaluación Final

A los fines de poder dimensionar el estado situacional del organismo analizado, se sugiere un medio gráfico que permita visualizar como referencia rápida las dimensiones críticas de aquellas que cumplen las expectativas del modelo analítico bajo estudio. Para lograrlo, es factible representar en ejes cartesianos los cuatro semiejes positivos que describan el comportamiento de cada dimensión. El Gráfico 6: Representación gráfica de las dimensiones en ejes cartesianos del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos, lo esquematiza.

4.5. Evaluación de la Capacidad Institucional del Organismo

Finalmente es factible calcular la superficie de la figura romboidal que permitirá disponer de un indicador integral de capacidad institucional del organismo, conforme a la siguiente fórmula:
Sup. Romboide = $((X+W) (Y+Z)) / 2$

Siendo:

X= calificación de la dimensión gestión

W= calificación de la dimensión recursos

Y= calificación de la dimensión planificación

Z= calificación de la dimensión contexto

Si calculamos posibles valores que pueden alcanzar estas dimensiones (semiejes positivos) y definimos intervalos en función de estos valores, se pueden deducir las superficies de diferentes romboides y establecer rangos a partir de los valores medios entre intervalos (Promedio superficie de romboide del valor mínimo rango superior y valor máximo de rango inferior). La Tabla 7: Valores medios de romboide entre intervalos del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos resume estas situaciones.

El valor medio nos permite definir rangos que facilitan calificar conceptualmente la capacidad institucional alcanzada por el organismo conforme al siguiente criterio:

- **Nula:** de 0 a 1.300 de Superficie del Romboide
- **Precaria:** de 1.301 a 4.100 de Superficie del Romboide
- **Satisfactoria:** de 4.101 a 8.500 de Superficie del Romboide
- **Distinguida:** de 8.501 a 14.500 de Superficie del Romboide
- **Excelente:** 14.501 a 20.000 de Superficie del Romboide

5. Comprobación del Modelo a partir del Caso de Estudio del Ministerio Público de la Acusación

En los apartados precedentes se han expuesto las diversas problemáticas y las diferentes iniciativas y prácticas sustanciales que ha venido desarrollando el Ministerio Público de la Acusación a partir de su creación. Seguidamente se procederá a evaluar la organización teniendo en cuenta las dimensiones, componentes y variables que conforman el MAGIS.

A los fines de objetivar la calificación de cada variable se evaluará la misma en términos cualitativos y cuantitativos. Para la evaluación cualitativa se procederá a analizar los antecedentes y las acciones desarrolladas para esta variable en Ministerio Público hasta el momento. Para realizar la evaluación cuantitativa se partirá del análisis cualitativo para justificar la calificación alcanzada siguiendo como criterio el sistema de ponderación desarrollado oportunamente.

5.1. Valoración de cada variable

Dimensión 1: Planificación Institucional

Componente I: Estrategia organizacional

- Si la organización ha formulado un plan estratégico. Se ha aprobado el Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017 siguiendo las mejores prácticas de otros planes formulados en diversas instituciones similares de América Latina. El PDI fue consensuado entre las autoridades y funcionarios de la institución, a partir de interacciones individuales y grupales. Luego fue presentado y difundido en diferentes ámbitos con una aceptación adecuada por parte de la comunidad. Valoración: Óptimo (4).

- Si la organización desarrolla planes operativos anuales (presupuesto por programas). La organización anualmente presenta el presupuesto considerando la metodología de presupuestario por programas. Sin embargo estos programas no han sido formulados a la fecha en materia de unidades físicas. Por otro lado se ha formulado un anteproyecto de Política de Persecución Penal. Valoración: En transición (2).

- Si la institución formula, evalúa y ejecuta proyectos especiales a partir del análisis de mejores prácticas o comparación con otros (benchmarking). Se han desarrollado proyectos como el diseño y desarrollo de los Sistemas de Legajo Único o el Tablero Institucional los cuales se encuentran en una etapa de prueba e implantación. Valoración: En transición (2)

- Si el organismo emplea alguna herramienta o instrumentos para la asignación y seguimiento de actividades. La organización ha comenzado a utilizar un utilitario informático de seguimiento de actividades (Redmine). En el mismo se ha registrado el PDI para comenzar a formalizar la asignación y seguimiento de actividades. Valoración: En transición (2)

- Si el organismo desarrolla estrategias de mejora continua. No existen antecedentes en la materia en forma explícita como estrategia organizacional. Valoración: Nula (0)

Componente II: Transparencia Institucional

- Si el organismo realiza rendiciones de cuenta periódicas o informes de gestión. La organización viene desarrollando informes de gestión al finalizar cada año conforme a lo establecido en la ley. Adicionalmente, y por iniciativa propia, realiza informes de gestión por períodos más acotados para rendir cuentas a la comunidad. Valoración: Óptima (4)

- Si existen mecanismos internos permanentes de control de gestión. La ley 13.013 crea la Auditoría General de Gestión. El Ministerio promovió el concurso del cargo para cubrir la jefatura de esta área. El mismo no fue aprobado por la legislatura, por lo que en la actualidad se están reiniciando las gestiones para volver a concursar este cargo. Valoración: Incipiente (1).

- Si se han realizado auditorías de rendimiento externas. Hasta el momento no se han realizado auditorías externas de ningún tipo. Valoración: Nula (0).

- Si existe un tablero de mando con indicadores de gestión organizacional. Si bien es cierto que no se dispone en la actualidad de un tablero de mando integral, se están exportando datos de los sistemas de gestión de las unidades fiscales, vinculados con las estadísticas de producción de cada fiscalía. Valoración: En transición (2).

- Si se realizan informes de evaluación de cumplimiento de metas de los planes y programas formulados y en ejecución. Se han realizado algunos informes de cumplimiento del PDI. No obstante no se han realizado específicamente informes de eficacia y de eficiencia de cumplimientos de metas de planes y programas. Valoración: En transición (2).

Dimensión 2: Gestión Institucional

Componente III: Desarrollo Institucional

- Si la organización dispone de una estructura orgánica funcional aprobada. La organización dispone de una estructura orgánica funcional adecuada que fue concebida por la Universidad Nacional del Litoral conforme a criterios de la administración pública comparada. Por otro lado, la misma ha sido empleada para la cobertura de cargos de diferentes áreas sin mayores inconvenientes. Por otro lado este diseño ha facilitado la coordinación de funciones y delimitación de responsabilidades. Valoración: Óptimo (4).

- Si la institución tiene identificados los productos y servicios finales brindados a la comunidad y productos y servicios intermedios de cada área. Hasta el momento no se ha sistematizado la identificación de productos y servicios finales e intermedios. Sin embargo, se están haciendo los primeros relevamientos de información de resolución de conflictos conforme a la tipología de cada delito, lo que constituye una primera aproximación como antecedente en la materia. Valoración: Incipiente (1).

- Si la organización dispone de un mapa de procesos. Hasta el momento se han diseñado los primeros procesos vinculados con la Investigación Penal Preparatoria, hecho que constituye la

primera práctica para identificar y diseñar todos los procesos institucionales. Valoración: En transición (2).

- Si la organización tiene un manual de procedimientos. Se están diseñando los primeros anteproyectos de pautas y protocolos de trabajo dentro del Ministerio a través del área de Política Criminal y de las propuestas de las diferentes Fiscalías Regionales. Estas prácticas son las que actualmente emplean los órganos fiscales del Ministerio. Todo ello se constituirá con el tiempo en el futuro manual de procedimientos. Valoración: En transición (2)

- Si existen estrategias explícitas de gestión del conocimiento. No existen estrategias de gestión de conocimiento explícitas. Sí se están comenzando a grabar audiencias orales para identificar buenas y malas prácticas, las que luego serán difundidas y compartidas en diversos cursos de capacitación previstos con los fiscales. Valoración: Incipiente (1)

Componente IV: Gerenciamiento Institucional

- Si se promueven reuniones de trabajo de la alta gerencia para la toma de decisiones. Actualmente se producen reuniones de tres niveles: de Junta de Fiscales integrada por el Fiscal General, Fiscales Regionales y los responsables de cada Órgano de Apoyo a la Gestión con una periodicidad quincenal/mensual; Reuniones de Gabinete con el Fiscal General y los responsables de cada Órgano de Apoyo a la Gestión con una periodicidad semanal; y de cada Fiscal Regional con fiscales y funcionarios dependientes con una periodicidad semanal generalmente. Valoración: Satisfactorio (3).

- Si existen órganos ad-hoc para asesorar las decisiones de la alta gerencia. Existe una tecnoestructura en la Fiscalía General y en las Fiscalías Regionales vinculadas con funciones institucionales, administrativas y de política criminal. De la misma manera estas instancias existen de manera espejada a nivel de las Fiscalías Regionales, aunque falta cubrir varios cargos previstos en las estructuras aprobadas. Valoración: En transición (2).

- Si existe un área ejecutiva para el gerenciamiento de las iniciativas de la alta gerencia. Las actividades de coordinación y gerenciamiento las desarrollan los órganos de apoyo a la gestión (Secretaría General, Administración General y Política Criminal). De la misma manera, existe un esquema similar en las Fiscalías Regionales, a pesar de las vacancias en algunos cargos de funcionarios. Resta además consolidar la instancia de coordinación del Plan de Desarrollo Institucional. Valoración: En transición (2)

- Si se facilita el “empowerment” en los niveles operativos. Por tratarse de una burocracia profesional tanto los fiscales y fiscales adjuntos tienen amplias facultades para cumplir sus funciones a partir del seguimiento de los anteproyectos de pautas y protocolos de trabajo. Por otro lado, cada Fiscalía Regional puede ajustar estos procedimientos a su realidad geográfica y social. Valoración: Satisfactorio (3)

- Si se promueve el trabajo en equipo. Existen algunas iniciativas puntuales por áreas a trabajar en equipo. El ambiente de trabajo, promueve este tipo de modalidad de gestión aunque no de manera sistematizada. Valoración: En transición (2).

Dimensión 3: Recursos Institucionales

Componente V: Recursos Humanos

- Si existen mecanismos de evaluación de desempeño de los agentes. La ley 13.013 promueve la evaluación anual del desempeño de los fiscales y fiscales adjuntos conforme a términos de idoneidad y eficiencia. Esta norma faculta al Fiscal General a reglamentar el sistema. A la fecha no existen pautas definidas al efecto. Valoración: Incipiente (1).

- Si existen planes de capacitación sistematizados. La Escuela de Capacitación existe desde la creación del Ministerio. La misma viene desarrollando diferentes cursos de capacitación sobre todo a los fiscales y charlas de difusión y de sensibilización del nuevo sistema acusatorio, fundamentalmente a la policía provincial y empleados del poder judicial. Si bien a futuro se han previsto cursos para los empleados, al momento no se han desarrollado. Valoración: En transición (2).

- Si existe un plan de desarrollo de carrera de los empleados en la organización con incentivos. La referida ley y reglamentación vigente prevé un sistema de carrera para los abogados que va desde fiscales adjuntos, fiscales, fiscales jefes, Fiscales Regionales y Fiscal General, el cual no ha sido explicitado como sistema de carrera aunque surge de la ocupación de los cargos actuales que responde a la estructura aprobada. En los cargos administrativos el sistema de carrera está dado por la posibilidad de concursar cargos de mayor jerarquía conforme a la misma orgánica funcional vigente. Valoración: En transición (2).

- Si los procedimientos de selección de personal son abiertos y por concurso. Los procedimientos de selección de fiscales en sus diversas jerarquías son por concurso y abiertos con aprobación de los pliegos por parte de la legislatura y en su gran mayoría con la asistencia de la Universidad para la evaluación de antecedentes y la oposición. Para el resto de los funcionarios existe un régimen especial reglamentado por el Fiscal General que siguen los mismos criterios anteriores, salvo su aprobación por la legislatura. El mayor inconveniente es que se ha cubierto solo entre un 30% y 40% de los cargos previstos en las diversas fiscalías, por lo que resta completar la dotación necesaria del organismo para su funcionamiento normal. Valoración: En transición (2).

- Si existen regímenes disciplinarios. La ley prevé, un régimen disciplinario que se conforma a través de la puesta en funcionamiento de un Tribunal Disciplinario, conducido fundamentalmente por la Auditoría General de Gestión. Debido a que a la fecha no se ha nombrado su titular, no se han realizado avances sustanciales hasta el momento. Valoración: Incipiente (1).

Componente VI: Otros Recursos Institucionales

- Si la gestión de los recursos financieros es eficaz y eficiente. El Ministerio posee una partida presupuestaria propia que es ejecutada por la Dirección de Administración del organismo en su totalidad, empleando las normas y pautas dispuestas por la ley provincial N° 12.510 de administración, eficiencia y control y el sistema informático de administración financiera SIPAF, hecho que le permite simplificar y ordenar la gestión en materia de recursos financieros. No obstante los mismos son insuficientes para las actividades y proyectos que deben desarrollarse en el marco del lanzamiento del sistema acusatorio. Valoración: En transición (2).

- Si la gestión de recursos materiales es eficaz y eficiente. En la misma línea, a través de la Dirección de Administración, se gestionan los recursos materiales y de infraestructura. Si bien se ha evolucionado en la gestión de bienes muebles, resta avanzar en varias refacciones edilicias de diversas unidades fiscales para su normal funcionamiento. Valoración: En transición (2)

- Si existen sistemas de información para la gestión de los procesos. Ante la escasez de profesionales informáticos para desarrollar los sistemas de información del organismo, se han firmado convenios de cooperación con la Secretaría de Tecnologías para la Gestión para implantar los sistemas de misión crítica de la institución (Recepción de denuncias de delitos y el de legajos de hechos delictivos). El primero lo construyó la citada Secretaría y el segundo fue licitado para que fuera desarrollado por una empresa privada. A la fecha las diversas funcionalidades de estos sistemas se están implantando gradualmente aunque queda bastante camino por recorrer para finalizar este trabajo de manera integral. Valoración: En transición (2).

- Si la infraestructura tecnológica es la adecuada. Se han adquirido los puestos de trabajo para que puedan operar las diversas unidades fiscales y los órganos de dirección. Los mismos se han ido conectando a través de redes de áreas locales inalámbricas, pudiendo acceder adicionalmente cada una a Internet. El proyecto final prevé alojar los servidores de la institución en el Centro de Datos de la Secretaría de Tecnologías garantizando niveles de servicios, de seguridad y de conectividad adecuados para los sistemas de misión crítica. Valoración: En transición (2).

- Si existen otros esquemas de provisión de servicios a través de terceros (contratos, convenios, etc.). El Ministerio Público viene desarrollando un conjunto de convenios y de contratos con terceros para poder enfocarse exclusivamente en sus funciones sustantivas de persecución penal. Así tanto con instituciones públicas como privadas se ha firmado algunos convenios de asistencia para facilitar y apoyar todo el proceso penal desde la recepción de la denuncia e investigación de un delito hasta la resolución pacífica del conflicto aludido. Valoración: En

transición (2).

Dimensión 4: Contexto Institucional

Componente VII: Comunicación institucional

- Si se emplean medios electrónicos para la comunicación institucional. Se emplea correo electrónico oficial para comunicaciones particulares entre empleados. Se está empezando a emplear la plataforma RedMine para informar, comunicar, registrar y formalizar diferentes actividades y peticiones entre las áreas, fundamentalmente en la Fiscalía General. No existen otras plataformas de interacción entre los empleados hasta el momento. Valoración: En transición (2).

- Si existe un boletín electrónico de comunicación institucional. No existe boletín electrónico ante la ausencia de personal en las áreas responsables del mismo. Valoración: Nula (0).

- Si existen herramientas colaborativas internas para generar y difundir directivas, normas, procedimientos, servicios, etc. Existe un Tablero Institucional en plena etapa de prueba piloto para validar esta herramienta colaborativa. Más de 20 usuarios de la Fiscalía General y la Fiscalía Regional de Rafaela han sido dados de alta y sensibilizados para que lo empleen. Valoración: En transición (2).

- Si existe una estrategia de comunicación institucional en medios masivos de comunicación (orales y escritos). Existen antecedentes de comunicación institucional con medios masivos de comunicación fundamentalmente del Fiscal General y los Fiscales Regionales. Esta estrategia no está sistematizada ante la vacancia de los cargos especializados en la materia. Valoración: En transición (2).

- Si se expone y participa activamente de eventos, seminarios, congresos vinculados con la misión institucional. Se ha participado de diversos eventos vinculados con la Persecución Penal a nivel de los funcionarios de los órganos de dirección. Sin embargo no existe una estrategia sistematizada en la materia para una participación activa. Valoración: Incipiente (1).

Componente VIII: Interacción con la ciudadanía

- Si se implanta un sistema de carta compromiso con el ciudadano. A la fecha no existen iniciativas de Carta Compromiso con el ciudadano. Valoración: Nula (0).

- Si existe un portal institucional interactivo con la ciudadanía. Si bien existe un portal institucional para informar las últimas actividades del Ministerio, es estático y fundamentalmente es empleado para difundir actividades. Ante la vacancia en el cubrimiento de los cargos de comunicación institucional, esta acción no ha sido desarrollada con la debida sistematización. Valoración: Incipiente (1).

- Si existe una mesa de servicios multicanal para atender los requerimientos del ciudadano. Hasta el momento no existen otros medios más que el presencial para interactuar con la ciudadanía. El Plan de Desarrollo Institucional ha previsto ampliar los mecanismos y canales de interacción con la comunidad a los efectos de facilitar el acceso a los servicios institucionales. Valoración: Incipiente (1).

- Si existe mecanismos de recolección de opinión, quejas y sugerencias con la población. Se ha reglamentado el funcionamiento y se están constituyendo los Consejos Asesores Regionales previstos en la ley 13.013. Estos organismos serán los ámbitos naturales de recolección de inquietudes por parte de la población. Valoración: En transición (2).

- Si se realizan audiencias públicas para rendir cuentas. El Fiscal General, anualmente, realiza audiencias públicas en la legislatura, convocando a los medios de comunicación para difundir por cada período finalizado lo siguiente: actividades y resultados obtenidos, uso de los recursos otorgados, mención de los obstáculos y problemas planteados, medidas adoptadas para superarlos, propuestas para mejorar el servicio y criterios de actuación para el próximo período. Valoración: Satisfactorio (3).

5.2. Resultados obtenidos para el Ministerio Público de la Acusación por dimensión y componente

La Tabla 8: Resultados obtenidos para el Ministerio Público de la Acusación por dimensión y componente del Anexo I: Cuadros, Tablas y Fuentes, consolida la evaluación cuantitativa de la Institución.

5.3. Resultados de la capacidad institucional del organismo

A continuación procederemos a realizar una evaluación final de la capacidad del organismo para sacar algunas conclusiones. Para ello se han graficado los resultados obtenidos de cada una de las dimensiones referenciadas conforme a cada valor alcanzado para los cuatro semi ejes positivos ya enunciados. El Gráfico 10: Capacidad Institucional del Ministerio Público de la Acusación del Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos, esquematiza estos resultados.

Calcularemos a continuación la superficie del romboide para cualificar la capacidad institucional del organismo:

Valor de los semiejes:

X= calificación de la dimensión gestión = **55**

W= calificación de la dimensión recursos = **45**

Y= calificación de la dimensión planificación = **47,50**

Z= calificación de la dimensión contexto = **35**

Superficie del Romboide

$$= ((X+W) (Y+Z)) / 2$$

$$= ((55+45) (47,50+35)) / 2$$

$$= (100 * 82,50) / 2$$

$$= **4.125**$$

5.4. Conclusiones del Caso de Estudio

- El Ministerio Público de la Acusación ha alcanzado una capacidad institucional “Satisfactoria” a partir de las dimensiones, componentes y variables analizadas, considerando el cálculo de superficie del romboide (4125) que corresponde al rango identificado en la tabla de evaluación señalada (desde 4.101 hasta 8.500).

- De las 40 variables evaluadas un 7,5% de las mismas alcanzan la máxima valorización (Óptimo), un 7,5% cumple satisfactoriamente con las expectativas (Satisfactorio), un 55% se encuentra en proceso de consolidación (En transición), un 20% denota algún antecedente de abordaje (Incipiente) y un 10% no prevé, al menos en el presente, ningún tipo de iniciativa o accionar (Nulo).

- Es coherente que más del 50% de las variables analizadas se encuentran en transición para alcanzar niveles de aprobación adecuados dado que es una institución nueva. Fue creada en el año 2009 a partir de la sanción de la ley 13.013 y puesta en funcionamiento en el año 2011 desde el momento que es cubierto el cargo del Fiscal General, primer funcionario con pliego aprobado por la legislatura provincial.

- Observando el gráfico del romboide, vemos que las dimensiones evaluadas son proporcionales entre sí, hecho que expresa un crecimiento armónico y ordenado de su capacidad institucional, próxima a superar fronteras de tolerancia aceptables. A partir de este punto es lógico suponer que la institución ingresará en un crecimiento sostenido e integral conforme a la cobertura gradual de muchos de sus cargos vacantes sin presupuesto asignado en el presente.

- Quizás el mayor salto que deba realizar la institución es en su relación y compromiso con la sociedad (contexto) que se encuentra en un estado emergente. No olvidar que el sistema acusatorio comenzó el 10 de febrero del corriente año, por lo que recién se alcanzaron los primeros 100 días de gestión desde su lanzamiento.

6. Consideraciones y recomendaciones finales

Este modelo analítico fue estructurado en cuatro dimensiones, ocho componentes y cuarenta variables. Como toda herramienta, es arbitraria y susceptible de ser mejorada en su abordaje teórico. A partir de un trabajo interdisciplinario, es factible perfeccionar este instrumento para dotarlo de mayor racionalidad y objetividad.

Al momento de diseñarse el modelo, y para que fuera útil y práctico, se buscó equilibrar dos principios que muchas veces se contraponen en los trabajos académicos o científicos. El principio de simplicidad, es decir, que sea una herramienta fácil de emplear, atendiendo a la complejidad que poseen las actividades de relevamiento y de investigación organizacional para disponer de un buen diagnóstico integral. El otro principio es el de rigurosidad, o sea, que no dejen de analizarse diferentes aristas que favorecen o disminuyen la capacidad institucional de una organización pública, con una visión holística y global. Una de las potencialidades del modelo es la posibilidad de realizar una evaluación analítica de la institución con tres niveles de abstracción diferenciados.

- El primer nivel corresponde al organizacional que posibilita tanto en términos aritméticos como geométricos disponer de una visión del estado global de la entidad. En este sentido es factible disponer de datos cuantitativos a partir de la calificación del organismo de manera general y en sus cuatro dimensiones en particular: la planificación, la gestión, los recursos y el contexto.

- Con el segundo nivel, el correspondiente a los componentes, se facilita la observación de líneas estratégicas más específicas, empleando mediciones cuantitativas (de 1 hasta 50 puntos) en ocho estamentos más desagregados. Con ello se aspira a particularizar y diagnosticar las fortalezas y las debilidades para que sean tenidos en cuenta por los mandos medios (directores generales o jefes de departamentos) que habitualmente son responsables de estos sectores: la estrategia organizacional, la transparencia, el desarrollo institucional, el gerenciamiento, los recursos institucionales y en particular los recursos humanos, la comunicación de la institución y su interacción con la ciudadanía.

- El tercer nivel de análisis se corresponde con las 40 variables analizadas, las que sin duda inciden unas con otras con efecto sinérgico y multiplicador. Cada variable es analizada en términos cualitativos y cuantitativos, por lo que de alguna manera, a partir de una lógica objetiva, de cumplir con ciertos atributos para alcanzar valoraciones adecuadas, se evitan apreciaciones circunstanciales, subjetivas o accidentales. Además el solo hecho de disponer por cada variable referenciada, de una breve descripción de resultados o productos alcanzados (o no), es factible en contraposición, emprender proyectos, sistemas, acciones o iniciativas superadoras que modifiquen la situación marcada en la variable.

En conclusión el modelo expone tanto déficits como superávits a nivel estructural, a nivel de estrategia o a nivel incidental, dependiendo de la instancia de abordaje (dimensión, componente o variable). Cuanto mayor nivel de agregación de información tenga la instancia, mayor será la complejidad para superar los magros resultados o mantener los logros en el tiempo.

Las posibles etapas de intervención para que el MAGIS sea de utilidad son las siguientes:

1. **Ponderación** cuantitativa y cualitativa del impacto que tiene cada disfunción en la gestión institucional, relevando las variables identificadas en el modelo.

2. **Consolidación** del conocimiento obtenido de cada variable en los niveles de componentes y dimensiones.

3. **Evaluación final** de las disfunciones particulares y generales identificadas para definir posibles cursos de acción consensuados entre los actores claves del organismo.

4. **Diseño e implantación** de acciones y herramientas que aseguren morigerar las disfunciones de las variables, componentes y dimensiones estudiadas.

5. **Establecimiento** de un sistema de seguimiento y evolución periódico de los instrumentos implantados y su incidencia en el mejoramiento de las disfunciones que impactan en la gestión de toda la organización.

Finalmente, y para lograr una mayor objetividad en el empleo de esta herramienta, se sugiere que varios actores claves de la institución realicen sus juicios de valoración conforme a las perspectivas e intereses de cada uno, con miradas provenientes de distintos orígenes (gobernantes,

funcionarios, expertos, representantes de la comunidad y de los gremios), para luego consensuar las evaluaciones y calificaciones individuales de cada participante en un único modelo analítico consolidado.

Bibliografía

- Alcalde San Miguel, Pablo (2007), *Calidad*, Madrid, Ed. Thomson-Paraninfo.
- Chinelato Filho, João (1999), *O&M Integrado à Informática*, Rio de Janeiro, Livros Técnicos y Científicos (9 ed.).
- Crozier, Michel; Huntington, Samuel; y Watanuki, Joji (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Davenport, Thomas H. (1996), *Innovación de procesos*, Madrid, Ed. Díaz de Santos.
- Ferrer, Aldo (2002), *Vivir con lo nuestro: nosotros y la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Foguel Sergio y Souza, Carlos César (1989), *Desenvolvimento e deterioração organizacional*, São Paulo, Ed. Atlas.
- Gilli, Juan José y otros (2011), *Diseño Organizativo - Estructura y Procesos*, Buenos Aires, Ed. Granica.
- Halliburton, Eduardo (2006), *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la administración pública*, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado, Ed. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano Unidad de Información y Comunicación (BIRF; N° 4423-AR).
- Hammer, Michael y Champy, James (1994), *Reingeniería*, Bogotá, Ed. Norma.
- Lardent, Alberto (2001), *Sistemas de información para la gestión empresarial: planeamiento, tecnología y calidad*, Buenos Aires, Ed. Prentice Hall.
- Laudon, Kenneth y Laudon, Jane (2007), *Essentials of Management Information Systems - Transforming Business and Management*, Ed. Prentice Hall.
- Legislatura de la Provincia de Santa Fe (2009), “Ley Provincial N° 13.013, Ley Orgánica del Ministerio Público de la Acusación”, en <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/84041>, Portal del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Santa Fe.
- Ministerio Público de la Acusación (2013), “Plan de Desarrollo Institucional 2013-2017”, en http://mpa.santafe.gov.ar/wp-content/uploads/2013/12/MPA_PDI_2013_2017.pdf, Portal Institucional del Ministerio Público de la Acusación, Santa Fe.
- Mintzberg, Henry (1994), *Diseño de organizaciones eficientes*, Buenos Aires, Ed. El Ateneo.
- _____ (1995), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ed. Ariel SA.
- Nakano Koga, Silvia (2006), *Carta compromiso con el ciudadano - sistema de evaluación*, Buenos Aires, Publicación de la Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado, Ed. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano Unidad de Información y Comunicación (BIRF; 4423-AR).
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Ed. Paidós.
- Oszlak, Oscar (1999), “Quemar las naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)”, en *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Vol. 6 N° 14, Buenos Aires.
- Sallenave, Jean Paul (1994), *La gerencia integral*, Bogotá, Ed. Norma.
- Spendolini, Michael J. (1994), *Benchmarking*, Bogotá, Ed. Norma.

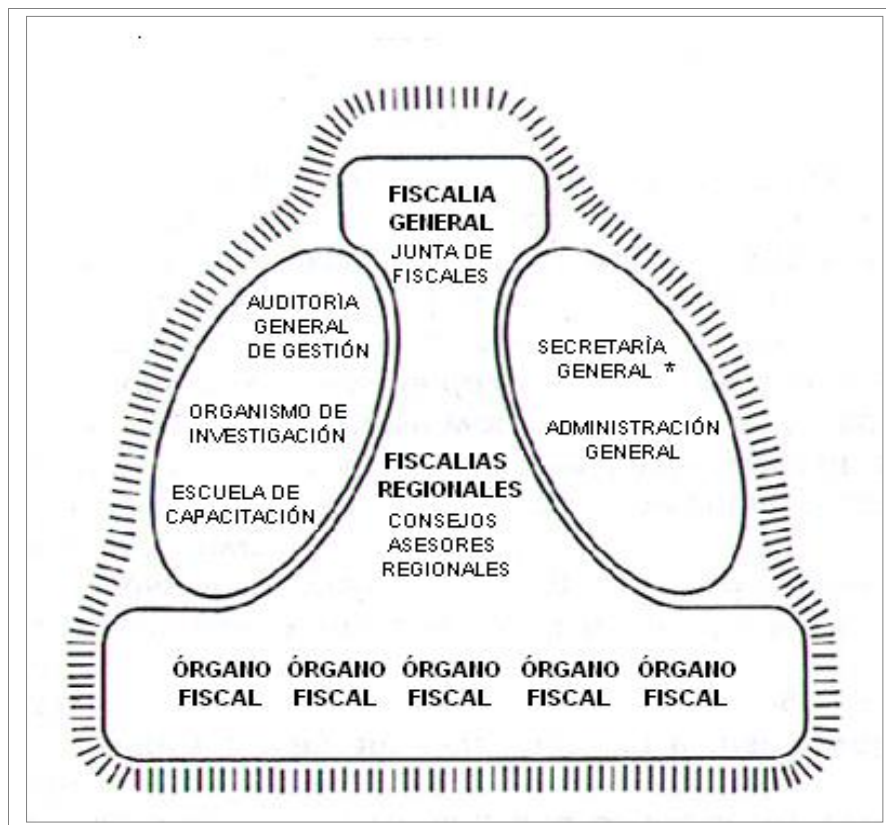
Anexo I: Cuadros, Tablas y Gráficos

Tabla 1: Desafíos del Ministerio Público de la Acusación y Herramientas empleadas

Desafío	Herramientas
Ausencia de estrategia organizacional	Plan de Desarrollo Institucional
Articulación de responsabilidades y decisiones conforme a la demanda	Estructura orgánica funcional moderna
Ineficiencia en la gestión de proyectos	Modelo de gerenciamiento institucional
Imprevisibilidad en la ejecución de tareas	Pautas y protocolos de trabajo
Nulo seguimiento programas y actividades	Sistematización del control de la gestión
Dispersión geográfica y escasa comunicación	Tablero Institucional
Desarticulación de procedimientos y tareas	Mapas de procesos administrativos y productivos
Burocratización en la gestión de la información	Implantación de Sistemas de Información
Escasez de Recursos Humanos	Concursos abiertos y capacitación de personal
Interacción con la ciudadanía	Consejos Asesores Regionales

Fuente: Elaboración Propia

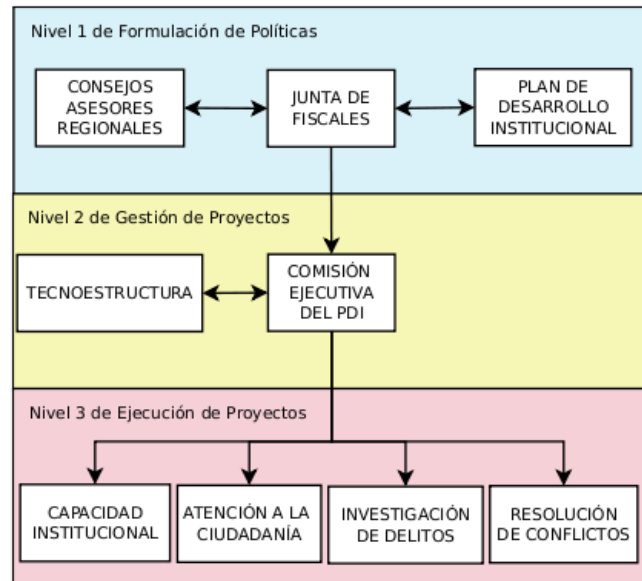
Gráfico 2: Áreas de Dirección, Sustantivas y de Apoyo del Ministerio Público de la Acusación



* También cumple funciones de tecnoestructura

Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 3: Modelo de Gerenciamiento para el Ministerio Público de la Acusación



Fuente: Elaboración Propia

Tabla 4: Segmentos Estratégicos del Ministerio Público de la Acusación

	Victimas y testigos de delitos contra las personas	Victimas y testigos de delitos contra la integridad sexual y el honor	Victimas y Testigos de delitos contra la libertad	Victimas de delitos contra la propiedad	Estado	Comunidad en general	Victimas y Testigos de delitos contra el estado civil	Victimas y Testigos de delitos Ley 23.737 (estuprapiéntes)	Victimas y testigos de delitos previstos en otras leyes especiales
Resolución de Homicidios dolosos									
Resolución de Homicidios dolosos en grado de tentativa									
Resolución de Homicidios dolosos en accidentes de tránsito									
Resolución de Homicidios culposos por otros hechos									
Resolución de lesiones dolosas									
Resolución de lesiones culposas en accidentes de tránsito									
Resolución de lesiones culposas por otros hechos									
Resolución de otros delitos contra las personas									
Resolución de delitos contra el honor									
Resolución de violaciones									
Resolución de otros delitos contra la integridad sexual									
Resolución de amenazas									
Resolución de otros delitos contra la libertad									
Resolución de robos y tentativas de robo									
Resolución de robos agravados y tentativas de robos agravados									
Resolución de hurtos y de tentativas de hurto									
Resolución de otros delitos contra la propiedad									
Resolución de delitos contra la seguridad pública									
Resolución de delitos contra el orden público									
Resolución de delitos contra la seguridad de la nación									
Resolución de delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional									
Resolución de delitos contra la administración pública									
Resolución de delitos contra la fe pública									
Resolución de delitos contra el estado civil									
Resolución de delitos contra la ley 23.737									
Resolución de delitos previstos en leyes especiales									

Segmentos Estratégicos para el Ministerio Público de la Acusación

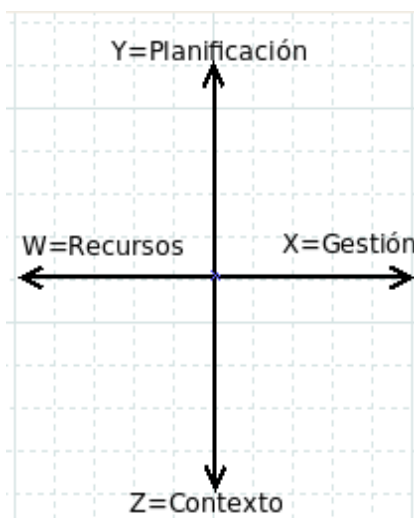
Fuente: Elaboración Propia

Tabla 5: Consolidación de la Información para el análisis de la capacidad institucional

Dimensión	Componente	Variable	Valor	Factor Conversión	Calificación Variable	Calificación Componente	Calificación Dimensión
1. Planificación Institucional	I. Estrategia Organizacional	Plan estratégico	0	2,5	0,00	0	0
		Planes operativos anuales	0	2,5	0,00		
		Proyectos especiales	0	2,5	0,00		
		Seguimiento de actividades	0	2,5	0,00		
		Mejora continua	0	2,5	0,00		
	II. Transparencia Institucional	Informes de gestión	0	2,5	0,00	0	
		Control de Gestión	0	2,5	0,00		
		Auditorías de rendimiento externas	0	2,5	0,00		
		Tablero de mando	0	2,5	0,00		
		Evaluación de planes y programas	0	2,5	0,00		
2. Gestión Institucional	III. Desarrollo Institucional	Estructura orgánica funcional	0	2,5	0,00	0	
		Productos finales e intermedios	0	2,5	0,00		
		Mapa de procesos	0	2,5	0,00		
		Manual de procedimientos	0	2,5	0,00		
		Gestión del conocimiento	0	2,5	0,00		
	IV. Gerenciamiento Institucional	Reuniones de trabajo	0	2,5	0,00		0
		Órganos ad-hoc de asesoramiento	0	2,5	0,00		
		Gerenciamiento de iniciativas	0	2,5	0,00		
		"Empowerment" de las áreas operativas	0	2,5	0,00		
		Trabajo en equipo	0	2,5	0,00		
3. Recursos Institucionales	V. Recursos Humanos	Evaluación de desempeño	0	2,5	0,00	0	
		Capacitación	0	2,5	0,00		
		Desarrollo de carrera	0	2,5	0,00		
		Selección de personal	0	2,5	0,00		
		Régimen disciplinario	0	2,5	0,00		
	VI. Otros Recursos Institucionales	Recursos Financieros	0	2,5	0,00		0
		Recursos Materiales	0	2,5	0,00		
		Sistemas de Información	0	2,5	0,00		
		Infraestructura Tecnológica	0	2,5	0,00		
		Servicios de Terceros	0	2,5	0,00		
4. Contexto Institucional	VII. Comunicación Institucional	Medios empleados	0	2,5	0,00	0	
		Boletín electrónico	0	2,5	0,00		
		Herramientas colaborativas	0	2,5	0,00		
		Medios masivos de comunicación	0	2,5	0,00		
		Participación en eventos	0	2,5	0,00		
	VIII. Interacción con la ciudadanía	Carta compromiso	0	2,5	0,00		0
		Portal interactivo con la ciudadanía	0	2,5	0,00		
		Mesa de servicios multicanal	0	2,5	0,00		
		Mecanismos de recolección de opiniones	0	2,5	0,00		
		Audiencias públicas	0	2,5	0,00		

Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 6: Representación gráfica de las dimensiones en ejes cartesianos



Fuente: Elaboración Propia

Tabla 7: Valores medios de romboide entre intervalos

Valor Semieje W	Valor Semieje X	Valor Semieje Y	Valor Semieje Z	Superficie del Romboide	Valor medio entre intervalos
100	100	100	100	20000	
90	90	90	90	16200	14500
80	80	80	80	12800	
70	70	70	70	9800	8500
60	60	60	60	7200	
50	50	50	50	5000	4100
40	40	40	40	3200	
30	30	30	30	1800	1300
20	20	20	20	800	
10	10	10	10	200	

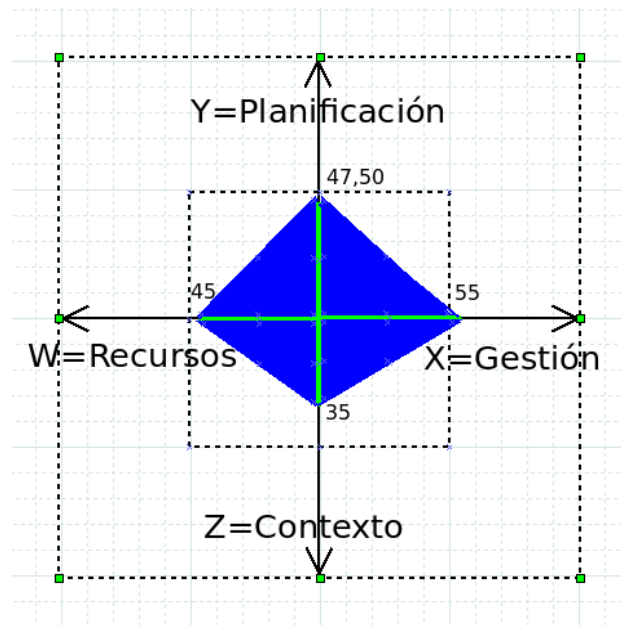
Fuente: Elaboración Propia

Tabla 8: Resultados obtenidos para el Ministerio Público de la Acusación por dimensión y componente

Dimensión	Componente	Variable	Valor	Factor Conversión	Calificación Variable	Calificación Componente	Calificación Dimensión
1. Planificación Institucional	I. Estrategia Organizacional	Plan estratégico	4	2,5	10,00	25	47,5
		Planes operativos anuales	2	2,5	5,00		
		Proyectos especiales	2	2,5	5,00		
		Seguimiento de actividades	2	2,5	5,00		
		Mejora continua	0	2,5	0,00		
	II. Transparencia Institucional	Informes de gestión	4	2,5	10,00	22,5	
Control de Gestión	1	2,5	2,50				
Auditorías de rendimiento externas	0	2,5	0,00				
Tablero de mando	2	2,5	5,00				
		Evaluación de planes y programas	2	2,5	5,00		
2. Gestión Institucional	III. Desarrollo Institucional	Estructura orgánica funcional	4	2,5	10,00	25	55
		Productos finales e intermedios	1	2,5	2,50		
		Mapa de procesos	2	2,5	5,00		
		Manual de procedimientos	2	2,5	5,00		
		Gestión del conocimiento	1	2,5	2,50		
	IV. Gerenciamiento Institucional	Reuniones de trabajo	3	2,5	7,50	30	
	Órganos ad-hoc de asesoramiento	2	2,5	5,00			
	Gerenciamiento de iniciativas	2	2,5	5,00			
		"Empowerment" de las áreas operativas	3	2,5	7,50		
		Trabajo en equipo	2	2,5	5,00		
3. Recursos Institucionales	V. Recursos Humanos	Evaluación de desempeño	1	2,5	2,50	20	45
		Capacitación	2	2,5	5,00		
		Desarrollo de carrera	2	2,5	5,00		
		Selección de personal	2	2,5	5,00		
		Régimen disciplinario	1	2,5	2,50		
	VI. Otros Recursos Institucionales	Recursos Financieros	2	2,5	5,00	25	
	Recursos Materiales	2	2,5	5,00			
	Sistemas de Información	2	2,5	5,00			
Infraestructura Tecnológica	2	2,5	5,00				
		Servicios de Terceros	2	2,5	5,00		
4. Contexto Institucional	VII. Comunicación Institucional	Medios empleados	2	2,5	5,00	17,5	35
		Boletín electrónico	0	2,5	0,00		
		Herramientas colaborativas	2	2,5	5,00		
		Medios masivos de comunicación	2	2,5	5,00		
		Participación en eventos	1	2,5	2,50		
	VIII. Interacción con la ciudadanía	Carta compromiso	0	2,5	0,00	17,5	
	Portal interactivo con la ciudadanía	1	2,5	2,50			
	Mesa de servicios multicanal	1	2,5	2,50			
	Mecanismos de recolección de opiniones	2	2,5	5,00			
	Audiencias públicas	3	2,5	7,50			

Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 10: Capacidad Institucional del Ministerio Público de la Acusación



Fuente: Elaboración Propia