

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**CARRERA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y  
DESARROLLO GUBERNAMENTAL**

---

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

---

Reordenamiento estratégico y aplicación de  
Normas de calidad en el área de control de terceros  
de Trenes Argentinos

LIC. CAROLINA VIRGINIA MUÑOZ

ÍNDICE

Capítulo I. Introducción.....	03
Capítulo II. Descripción.....	04
a. Antecedentes históricos .....	04
b. Atribuciones.....	06
c. Recorte de caso de estudio: Control de terceros en estaciones.....	07
d. Marca y Pasajero/ Gerencias de Línea.....	12
e. Objetivos del trabajo.....	14
Capítulo III. Marco Teórico.....	15
a. Breve desarrollo de la burocracia, según Max Weber.....	16
b. Breve desarrollo de la nueva gestión pública y la gestión de calidad.....	18
c. La gestión pública en trenes argentinos.....	21
Capítulo IV. Diagnostico.....	21
Capítulo V. Propuesta de Mejora.....	29
Capítulo VI. Conclusiones.....	33
Capítulo VII. Bibliografía.....	35

## I. INTRODUCCIÓN

Luego de la experiencia de las privatizaciones vivida en la etapa neoliberal de Argentina durante los años noventa, la primera década del siglo XXI se vio signada por la recuperación progresiva del Estado en la administración y prestación del servicio de trenes ferroviarios. En su rol de administrador, no solo debe garantizar que el servicio llegue a destino, sino que además debe cumplir horarios, mejorar la eficiencia, extender su alcance a todo el territorio, lograr la mejora de la infraestructura y del confort de los coches y estaciones donde transitan los pasajeros. Por ende, debe realizar contrataciones para comprar bienes, obtener servicios y ejecutar obras que logren los objetivos planteados.

La operatividad de los trenes argentinos es administrada por SOFSE (Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado). Dentro de dicha empresa del estado, se encuentra el área de control de terceros en la Subgerencia de Administración de Contratos, cuya función (entre otras) es controlar todas las obras que se ejecutan en estaciones, con el fin de mejorarlas. Su intervención, tiene por objetivo garantizar que todos los contratistas que ingresan a predios ferroviarios cumplan con toda la normativa y leyes vigentes en lo referente a seguros de riesgos del trabajo, de seguridad e higiene, y con las normas operativas internas correspondientes al servicio de transporte ferroviario. Las estaciones de trenes son la cara de la gestión de gobierno que se lleva adelante en SOFSE, dependiente del Ministerio de Transporte, por lo cual las mismas deben estar en perfectas condiciones y mejora constante.

Control de terceros posee un carácter de vital importancia ya que su intervención implica la minimización posible de accidentes que puedan ocurrir en las obras que se realizan, por ende, debe anticiparse a los siniestros obligando a que los contratistas tomen los recaudos necesarios al momento de ingresar. Cada analista del sector que realiza dicho control posee un alto grado de responsabilidad y decisión a partir de que los requerimientos de obras suelen ser urgentes. En el área, los procesos de trabajo no están sistematizados, existiendo así una dinámica de “descontrol” generalizada, que transmite inseguridades a quienes llevan adelante la tarea, por la importancia de esta.

Con el objetivo de que las estaciones sean cada vez más seguras y agradables, y cumpliendo con todas las normativas vigentes para mejorar la experiencia de viaje al pasajero, el siguiente trabajo analiza como impactaría la gestión de calidad en dicho sector. A su vez, y como los requerimientos de obras para la mejora continua son constantes (siempre que el presupuesto

otorgado a Trenes Argentinos así lo permita), suponemos que la implementación de una burocracia más rígida dentro del sector de control de terceros, sistematizando los procesos de trabajo, les daría más seguridad a los analistas del sector. La rutina laboral en la burocracia del Estado, cuyos procesos de trabajo en general no están modernizados o actualizados, muchas veces genera desmotivación en los trabajadores. En el área de control de terceros de trenes argentinos, por el contrario, la desburocratización y las continuas fallas de comunicación son parte principal del desgaste de los trabajadores que realizan las tareas. Modernizarlas, mediante la aplicación de normas ISO que generen calidad en la gestión, podría ser una variable que ajuste estos inconvenientes, y que le de valor y orden a un sector que lo precisa, otorgándole, además, seguridad en la toma de decisiones que son de carácter urgente y preventivas de cualquier siniestro o accidente. Es un trabajo que ofrece una propuesta de intervención, y que debe ser resuelto en la práctica. Proponemos la aplicación de la gestión de calidad y un reordenamiento estratégico del área de control de terceros.

## II. DESCRIPCIÓN

### a) Antecedentes históricos de la SOFSE

El día 28 de febrero de 2008, se sanciona la ley N° 26.352, promulgada el 25 de marzo del mismo año, que da origen a la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (“SOFSE”). Se decreta que la SOFSE tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante. En 15 de abril de 2015, se sanciona la ley N° 27.132 que dispone la constitución de la sociedad Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado en la órbita del entonces Ministerio del Interior y Transporte con los fines de coordinar las prácticas y líneas de acción entre la SOFSE, la ADIFSE (Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado) y el Belgrano Cargas y Logística S.A., entre otros. Asimismo, el artículo N° 16 de la misma, enuncia que la SOFSE podrá desplegar “...*todas las acciones que resulten necesarias o convenientes para la mejor realización de sus funciones, llevando a cabo los actos de administración o disposición que sean precisos para el cumplimiento de estas...*”. (Argentina, 2015). A partir de entonces se establece que la SOFSE, solo tendrá a su cargo los servicios de transporte ferroviario de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, quedando el transporte ferroviario de cargas como facultad exclusiva de la Sociedad Belgrano Cargas y Logística S.A.

En orden cronológico, la SOFSE fue incorporando a su administración y operación, los siguientes servicios:

- mayo de 2010, los servicios ferroviarios de la Provincia de Chaco.
- marzo de 2011, los servicios ferroviarios de la Provincia de Salta.
- junio de 2013, los servicios ferroviarios del corredor Borges-Delta (ex Tren de la Costa).
- setiembre de 2013, los servicios ferroviarios de la Provincia de Entre Ríos.
- octubre de 2013, los servicios Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Ciudad de Córdoba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Ciudad de San Miguel de Tucumán, y los servicios regionales del tren de las sierras (Alta Córdoba - Cosquín) y Córdoba - Villa María.
- octubre de 2013, los servicios Metropolitanos Línea Sarmiento.
- octubre de 2014, los servicios Buenos Aires - La Pampa.
- diciembre de 2014, los servicios Buenos Aires - Mar del Plata.
- diciembre de 2014, los servicios Posadas - Encarnación.
- febrero de 2015, los servicios Metropolitanos Líneas General Roca, General San Martín, Belgrano Sur, General Mitre y Sarmiento - Traspasos de acuerdos de Operación de las unidades de Gestión Operativas (UGOMS S.A. y UGOFE S.A.).
- febrero de 2015, los servicios Retiro - Rufino.
- setiembre de 2015, los servicios Buenos Aires - Bahía Blanca.
- julio de 2015, los servicios Neuquén (Provincia de Neuquén) - Cipolletti (Provincia de Río Negro).
- julio de 2015, los servicios especiales en las líneas Belgrano Norte y General Urquiza (desde mayo de 2016, la SOFSE no opera este servicio).

El plan de las privatizaciones de los trenes argentinos encarado en los años 90, cuyo lema instalado por el gobierno de entonces de “*ramal que para, ramal que cierra*”, destruyó toda la industria ferroviaria local y el alcance del servicio. Dicha política, a partir del año 2015, comenzó a tener un giro, con la mayor valorización e intervención de la SOFSE en los trenes y el proceso de reestatización progresivo y continuo, cuyo fin principal era la recuperación y modernización ferroviaria encarada desde el Estado Nacional. A partir de ese año, aproximadamente, la inversión dirigida al sector supero los mil millones de dólares en material rodante con la incorporación de más de mil coches de pasajeros 0 km. En este sentido, se fue llevando a cabo un plan de recuperación total y estructural, fundamentalmente

en infraestructura (vías, estaciones, seguridad) que incluía también la adquisición de material rodante nuevo, con una inversión en los ferrocarriles del Gran Buenos Aires. De esta forma, todas las estaciones que habían quedado marginadas y olvidadas durante varias décadas tuvieron que reconstruirse a partir de dicha transformación. Las estaciones, que son el trayecto intermedio del tránsito de pasajeros hasta el abordaje del tren, no solo se fueron destruyendo durante la etapa de las privatizaciones, sino que muchas quedaron en el olvido e incluso desaparecieron. La reconstrucción de estas, son fundamentales en el marco de un proceso de expansión y desarrollo ferroviario.

#### b) Atribuciones

En la primera carta compromiso con el ciudadano de trenes argentinos, emitida en el año 2015, se establece que, considerando al usuario como la pieza fundamental frente a la gestión del servicio, la SOFSE deberá asistir al desplazamiento de las personas, reorganizando y reordenando el servicio ferroviario de pasajeros, contribuyendo además con la integración y el desarrollo económico y social del país. Las funciones principales se encuadran en la prestación del servicio de transporte de pasajeros, administrando los bienes que le sean expresamente asignados a la operadora ferroviaria para el cumplimiento de sus fines, conformando su estructura organizativa, dentro de los recursos principales que les han sido otorgados y que le fueran los propios del ejercicio de la actividad, tanto ordinarios como extraordinarios.

Luego de que el Estado argentino retomara la operación directa de importantes líneas del AMBA, en el año 2013, la SOFSE reformuló su visión como Empresa del Estado. El nuevo concepto supone un paradigma de gestión distinto al modelo anterior de concesiones, con un rol protagónico del Estado en materia de infraestructura e inversión, prestando un servicio de calidad que ubique a los usuarios como principal destinatario. Los compromisos fundamentales de la empresa son: *“a) la sostenibilidad y el cuidado del medio ambiente; b) la educación, cultura y promoción de valores; c) la comunidad, la igualdad y el acceso y; d) la ética y el buen gobierno, a través de los cuales contribuimos al desarrollo y sustentabilidad para las siguientes generaciones.”* (Argentina P. O., s.f.).

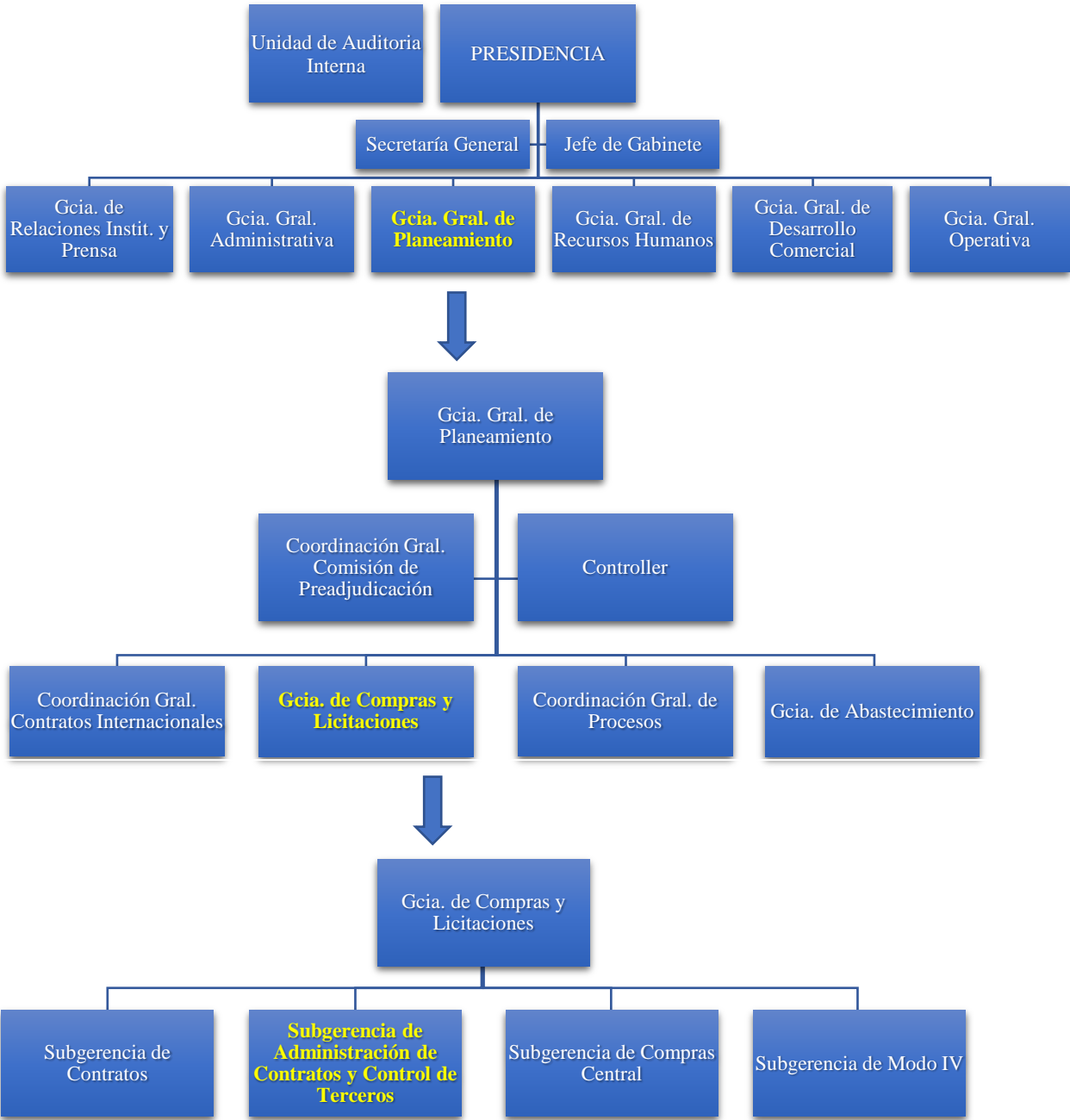
Dentro de los objetivos, se pueden mencionar los siguientes: ofrecer un servicio en términos de calidad, oportunidad eficiencia, economía y equidad; brindar un servicio de calidad al pasajero en el marco del transporte digno; mejorar los procesos, sistemas y medios; dar capacitación permanente y sostenida a los empleados con posibilidades de crecimiento

profesional a futuro; lograr una comunicación interna fluida poniendo énfasis en alcanzar los objetivos de la empresa; en lo operativo, suministrar a los empleados la autoridad pertinente para intervenir en cualquier hecho que amenace la seguridad de los pasajeros; y contribuir, a cumplir con los estándares y normativas generales.

c) Recorte de caso de estudio: Control de Terceros en Estaciones

Ubicación en Organigrama del sector en análisis:

Gráfico 1. Ubicación de Control de Terceros en organigrama.



Fuente. Elaboración propia.

Es el área perteneciente a la Subgerencia de Administración de contratos de la SOFSE. Dicho sector, se ocupa del control total de las obras que se ejecutan dentro de los predios ferroviarios, así como también de la ejecución de los servicios y entrega de bienes que se realizan por parte de los contratistas. Se encarga también de concentrar y coordinar todas las aprobaciones correspondientes a la documentación requerida y obligatoria por normativa, con respecto al ingreso validado de las empresas ejecutoras y ganadoras de los contratos.

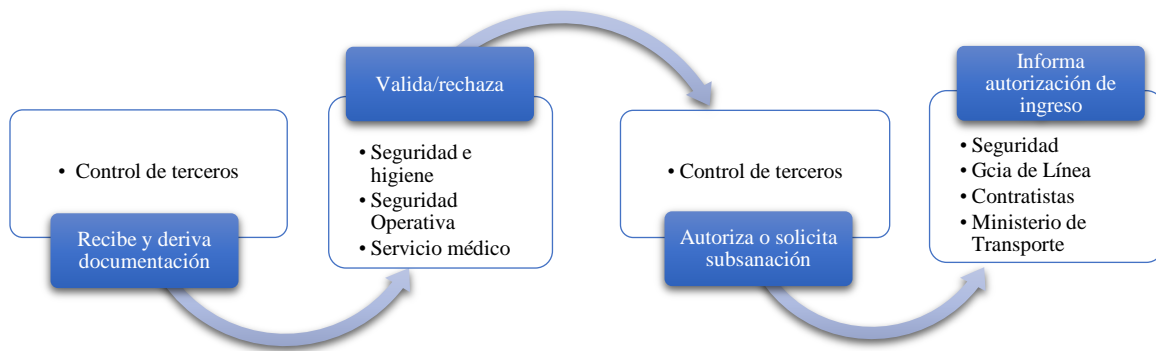
Preguntas de investigación.

- ¿Es eficiente el proceso de autorización de ingreso de contratistas a predios ferroviarios?
- ¿Están motivados los profesionales abocados a la tarea?
- ¿Cómo podríamos solucionar la problemática de las fallas de comunicación?
- ¿Qué herramientas de motivación utilizar para que el personal se adapte a los cambios sugeridos a las tareas?
- ¿Por qué implantar y en que contribuye en este caso de estudio la Gestión de Calidad?
- La aplicación de normas de calidad, ¿puede incidir en la motivación de los trabajadores y en la calidad del sector?
- ¿Existe relación alguna entre la motivación en el trabajo con procesos de calidad?

Competencia. Cuando un tercero solicitado por la SOFSE requiere ingresar a realizar obras en estaciones, debe tener aprobada la documentación obligatoria por ley con respecto a seguros de riesgos del trabajo, seguridad e higiene, servicio médico y seguridad operativa (corresponde a normas internas de trenes argentinos para el acceso a vías y estaciones). De esta forma, todo el personal ingresante, y que no se encuentra transitando las estaciones como pasajero, está en condiciones de ingreso cumpliendo con toda la normativa de las leyes de riesgos del trabajo para la realización de tareas. En dicho proceso, todo se canaliza y se concentra en el área de control de terceros, quienes llevan adelante la gestión para que los trabajos se desarrollen normalmente, con una dinámica de resolución de tareas. Control de terceros, en el proceso que significa la reparación y/o construcción de estaciones, solo interviene para chequear la documentación y dar la orden de ingreso para el comienzo de las tareas. Las autorizaciones contienen un grado de urgencia muy alta debido a que suelen ser reparaciones de estructura de la estación donde los pasajeros transitan. A su vez, cualquier accidente que suceda en la ejecución de dichas tareas, las áreas son solidariamente responsables si las mismas no estaban correctamente autorizadas. Hasta el momento, el proceso de ingreso se realiza de la siguiente manera:



Gráfico 2. Proceso de autorización de ingreso de control de terceros.



Fuente. Elaboración propia.

Cuando todas las áreas aprueban el ingreso de la contratista, es Control de terceros quien comunica al ingresante (empresa constructora), al área requirente (de la construcción o reparación de la estación) y a seguridad de trenes ferroviarios, el ingreso de la empresa por un período determinado de tiempo. Durante este proceso, surgen problemas o conflictos desde la notificación a la contratista de la tarea que debe realizar, hasta la ejecución de los trabajos propiamente dicha, por distintas variables que perjudican tanto a la SOFSE, quien precisa que las tareas se realicen, como a la empresa ingresante, que debe cumplir con el contrato establecido. A su vez, no existe un seguimiento de lo que se va ejecutando por parte de control de terceros, lo que genera con el tiempo una sensación abstracta del trabajo que se realiza por parte de los analistas. Así, comienza a surgir una falta de motivación de los analistas del área de control de terceros en el proceso de ejecución de las tareas, sumando además las continuas fallas de comunicación entre los sectores intervinientes, que hacen desvalorizar el trabajo realizado.

Definición de problema focal. En relación con el trabajo cotidiano. La motivación es aquello que impulsa a una persona a actuar de determinada manera, generando un comportamiento específico que es causado por estímulos internos o externos, los cuales pueden modificar la personalidad del individuo. Esta se revela en la interacción del individuo con su medio ambiente e individualiza la forma de ser, pensar, sentir y de reaccionar de cada persona. Sin embargo, aunque la personalidad se mantenga relativamente estable a lo largo del tiempo, ella no deja de sufrir la influencia de estos factores externos o internos. En el área de Control de Terceros de SOFSE, nos encontramos con: factores internos, como la rigidez de la estructura, la libertad de acción en una tarea de riesgo, el no reconocimiento de la misión y visión del área, y la falta de determinación de metas, objetivos y comunicación; y con los factores externos, como la turbulencia o caos que existe en el marco de atención a los contratistas y el

riesgo de asumir una responsabilidad legal e interpersonal con los usuarios en el proceso de autorización de ingreso. El ciclo motivacional del analista que rompe con su “equilibrio” surge con una necesidad que no puede solucionar eficientemente, generándole insatisfacción e inconformismo que lo llevan a tener un comportamiento destinado a descargar esas frustraciones, repercutiendo en su trabajo cotidiano y que lo desborda con el paso del tiempo. Se origina una interacción constante en la relación individuo-organización que incluye influencias mutuas y negociaciones permanentes a fin de mantener un equilibrio entre las necesidades y obligaciones recíprocas. Por último, sostenemos que, debido a la carencia de interés que tienen los encargados del organismo con respecto a los empleados y sus motivaciones, necesidades y expectativas, sumado a la sucedánea falta de interés de los empleados por tener compromiso y seguir los objetivos de la organización, hacen que en la actualidad haya un nivel de compromiso completamente quebrado en el sector.

#### Causas

Incapacidad por parte de la coordinación de control de terceros de establecer la misión del equipo: en este aspecto, la situación se encuentra individualizada, no existe trabajo en equipo y cada analista resuelve a su criterio. No se denota una misión establecida por parte del sector y cada uno no entiende el motivo por el que realizan las tareas. Obviamente, es una situación cuyo responsable principal está en el coordinador del equipo.

Fallas de comunicación entre los sectores que intervienen en la autorización del ingreso de las contratistas a predios ferroviarios: cada sector que forma parte del proceso de autorización (seguridad e higiene, seguridad operativa, servicio médico, y seguridad de trenes), no trabajan cooperativamente, y no desarrollan una dinámica de trabajo en equipo. Además, no tienen tampoco una visión de hacia dónde van, ni tampoco la misión está clara. Control de terceros, que es el núcleo de todos los sectores, no los interrelaciona entre sí y quedan a merced de sus decisiones internas, para un mismo objeto.

Bajo conocimiento y estímulo por parte de los sectores a cumplir con la normativa establecida: las mayorías de los analistas que ejecutan las decisiones no tienen conocimiento de la normativa establecida por SOFSE para el ingreso de los contratistas, actuando puramente en sentido cotidiano, sin profundizar en la real importancia de lo que están realizando. Se genera una ineficiencia en los resultados que impacta hacia adelante de forma negativa a partir de la repetición de los errores.

Sensación abstracta del trabajo realizado: a raíz de que no son, ni ex ante ni ex post, partícipes del proceso de reparación de estaciones, y que solo se limitan a otorgar la autorización de

ingreso sin hacer seguimiento de la ejecución de los trabajos, están desentendidos de cómo evolucionan las estaciones.

#### Consecuencias

Trabas y rezagos en el proceso de autorización de ingreso: afecta directamente a la ejecución de los contratos, retrasando las obras y los servicios ejecutados. Implica pérdidas económicas y hasta demandas por parte de los contratistas afectados.

Autorizaciones mal otorgadas o incompletas: en el proceso, y por las continuas presiones que vienen desde lo político a partir de que los trenes brindan un servicio al usuario, se dan autorizaciones de ingreso a contratistas que no cumplieron fehacientemente con las normas documentales establecidas por SOFSE, lo que hace aumentar el riesgo de que sucedan accidentes o siniestros.

Desmotivación individual y grupal: al no tener clara la visión y misión del equipo de cada sector interviniente se van generando dinámicas de grupo desganadas que generan un gran movimiento rotativo de personal interno.

#### Actores relevantes (mapa de actores)

Coordinadores: llevan adelante las decisiones y estrategias de los sectores intervinientes, con la necesidad de concluir o ejecutar los contratos, e inciden altamente en los analistas para que los objetivos se logren.

Analistas: son quienes ejecutan las tareas establecidas por los coordinadores, tienen el interés de aspirar a puestos de mando, y su capacidad de incidencia es baja con respecto a las decisiones, ya que son los operativos del sector.

Contratistas o empresas constructoras: presentan la documentación y requieren el ingreso para ejecutar lo adjudicado. Su capacidad de incidencia es media ya que, si bien no otorgan la autorización de ingreso, pueden generar reclamos a la SOFSE por la no otorgación de autorizaciones en tiempo y forma.

Área requirente (Gerencias de línea): es quien establece que debe realizarse una reparación o construcción. Su capacidad de incidencia es alta a partir de la importancia y urgencia de la tarea.

Tabla 1. Mapa de actores relevantes.

Actor	Principal recurso	Interés	Capacidad de incidencia
Coordinadores	Mando	Gestionar	Alta

Analistas	Operativo	Crecer	Baja
Contratistas	Trabajo	Ejecutar	Media
Área Requirente	Gerencias	Reparar/ Construir	Alta

Fuente. Elaboración propia.

Información del contexto interno: coordinación general de control de terceros (válida documentación requerida referente a seguros de la empresa y el personal ingresante); seguridad e higiene (da conformidad a la documentación referente a procedimientos de trabajo y normas de SEH); seguridad operativa (brinda charlas de inducción a los contratistas con respecto a la normativa interna de las líneas); servicio médico (válida documentación referente a aptos médicos para trabajo en altura en caso de que lo hubiera); seguridad de trenes (permite o no el ingreso de los contratistas); marca y pasajero (audita las estaciones y pone al tanto a las líneas de las refacciones que deben realizarse); y Gerencias de línea (efectúan el requerimiento).

Información del contexto externo: usuarios del transporte público; empresas de transporte público; Ministerio de transporte; y empresas contratistas.

#### d) Marca y pasajero/ Gerencias de Línea

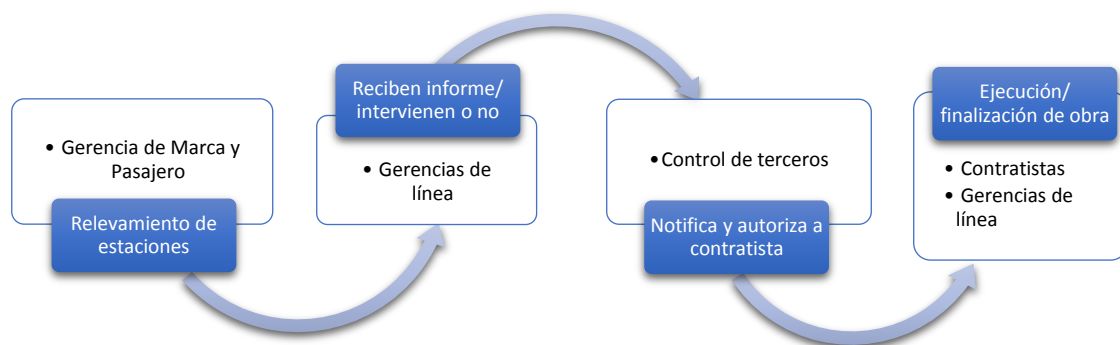
Quienes notifican a control de terceros el requerimiento de ingreso de una contratista para realizar refacciones de estaciones, son las gerencias de cada línea. Como vimos en apartados anteriores, son todas las mismas que se fueron incorporando a la administración y operación de la SOFSE, desde su creación en 2008 (línea Sarmiento, Mitre, Roca, Tren de la Costa, Larga distancia, entre otras). Cotidianamente, las estaciones son relevadas por un grupo de analistas pertenecientes a la Gerencia de Marca y Pasajero con el fin de conocer su estado y establecer si requieren o no intervención. Obviamente, nuestro foco estará orientado sobre las líneas que recorren el conurbano de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, ya que son aquellas que contienen una mayor densidad de tránsito de pasajeros y, en consecuencia, una mayor intervención por parte de control de terceros, debido a su uso continuo y requerimientos de refacción. Según lo informado por el Ministerio de Transporte, *“Los trenes metropolitanos poseen un total de 817 km de vías en la región del AMBA. Con un total de 305 estaciones, las seis líneas suburbanas llegan a transportar más de mil millones de usuarios de manera anual, facilitando así la movilidad de los ciudadanos a través de la zona más poblada de nuestro país”*. (Argentina P. O., s.f.).

Las líneas de intervención y sus ramales son las siguientes:

- Línea Roca: Plaza Constitución - La Plata; Plaza Constitución - Ezeiza/ Cañuelas; Plaza Constitución - Glew/ Alejandro Korn/ Chascomús; Plaza Constitución - Bosques por Quilmes; Plaza Constitución - Gutiérrez por Temperley; Temperley - Haedo.
- Línea Sarmiento: Once - Moreno; Moreno - Mercedes; Merlo - Lobos.
- Línea Mitre: Retiro - Tigre; Retiro - José León Suarez/ Bartolomé Mitre; Villa Ballester - Zarate; Victoria - Capilla del Señor
- Línea San Martín: Retiro - Pilar/ Dr. Cabred
- Línea Belgrano Sur: Dr. Sáenz - González Catán - 20 de junio; Dr. Sáenz - Marinos del Crucero Gral. Belgrano; Puente Alsina - Aldo Bonzi.
- Tren de la costa: Av. Maipú - Delta.

El proceso de trabajo de Marca y pasajero podría sintetizarse de la siguiente manera:

Gráfico 3. Relevamientos de estaciones.



Fuente. Elaboración propia.

Los analistas pertenecientes a la gerencia de Marca y pasajero realizan diariamente, visitas a todas las estaciones de todas las líneas. Los relevamientos están ordenados de forma tal de abarcar la mayor cantidad de estaciones por semana, teniendo en cuenta también el flujo de pasajeros que recibe cada una. Es decir que, estaciones principales o de cabecera serán visitadas con más frecuencia para conocer su estado. Los informes de los analistas son elevados a las gerencias de línea quienes deciden si van a tomar intervención o no para realizar alguno tipo de reforma o reparación, en caso de que así lo requiera. Son requerimientos y decisiones que cada línea toma de forma aislada, y no hacen parte desde el principio a los otros sectores quienes, para realizar la obra, son fundamentales por procedimiento. Tanto por motivos de cuidado al pasajero (andenes con pisos rotos, cables eléctricos, etc.), como por motivos de imagen o comodidad (estaciones sin cestos de basura, baños sucios y en mal de estado, techos con goteras, etc.), y siendo además las estaciones la

cara de la gestión que se está llevando adelante, dichas reparaciones toman el carácter de urgentes.

En la práctica cotidiana, y en relación con los procesos administrativos, la SOFSE, al ser una sociedad del estado, mantiene cierto grado de burocracia de menor intensidad en comparación a la de cualquier otro organismo del Estado, como suele ser los Ministerios. Por ley, la empresa puede crear sus propios reglamentos a través de la asamblea de directorio. Sin embargo, esta mayor “libertad” en los procesos, puede ser perjudicial para algunas áreas cuya intervención implica la prevención de siniestros o accidentes. A su vez, dicha intervención se realiza para efectuar arreglos y/o reparaciones que impidan accidentes de los usuarios que transitan las estaciones. Por ende, es una cadena de responsabilidades donde un analista de control de terceros, con altos grados de libertad, debe tomar decisiones que superan el alcance de su función, generando desgaste y desmotivación que van influyendo en su productividad laboral. A su vez, y sumado a que no son participes en el proceso de ejecución de las obras, desconocen si las mismas fueron realizadas o no, generando la sensación de un trabajo abstracto sin resultado final.

El escenario descrito anteriormente, nos lleva a la idea de repensar que modificaciones podrían realizarse para que control de terceros en estaciones se vincule más dinámica y cotidianamente con los sectores que realizan los requerimientos de intervención de control de terceros. Otro tipo de gestión y de vínculos que transformen las formas en que se realizan los procesos administrativos y que se refleje en resultados palpables para los analistas que realizan la función, podría mejorar la calidad de las áreas involucradas. Sostenemos también que, sin perder la burocracia mínima que debe existir en una empresa cuyos recursos y contratos que se ejecutan son públicos, y que contengan a quienes realizan las tareas de prevención, podrían aplicarse mecanismos de gestión que vayan influyendo en la mejora continua de estaciones para una mejor gestión, en orientación a lo que el usuario requiere.

Nos encontramos así, luego de la experiencia de las privatizaciones, a una oportunidad histórica para actualizar los procesos administrativos del Estado, cuyo fin es el de mejorar la calidad del servicio de transporte, que es fundamental para el desarrollo de un país. Es el momento de que la actividad ejercida en la administración pública sea valorada para una mejor gestión que implique el desarrollo constante de los sectores participantes. El tren es de todos, y las estaciones son transitadas y vividas por el usuario en todo momento. Una mejora

continua de ellas sin siniestros, implican un mayor cuidado de las estaciones y del pasajero, que es el contribuyente que, en definitiva, juzga la gestión que se está llevando adelante.

e) Objetivos del trabajo

Objetivo general

Elaborar un reordenamiento estratégico del área de control de terceros que tenga como objetivo la revalorización del personal del sector para generar motivación y estabilidad en los equipos de trabajo. De esa forma, lograr la mejora continua en los procesos de autorización de ingreso de los contratistas, para la ejecución de las tareas, incorporando para ello la Gestión de Calidad.

Objetivos específicos

- Mejorar la articulación de las acciones realizadas entre los distintos sectores intervinientes (control de terceros, seguridad e higiene, seguridad operativa, servicio médico y fuerzas de seguridad) para generar más cooperación, cuya dinámica de trabajo esté articulada con buena comunicación y toma de decisiones conjuntas.
- Fortalecer los equipos de trabajo dándole valor a las intervenciones de los analistas y respetando las decisiones de cada sector; lograr estabilidad a mediano y largo plazo de los analistas con el fin de la mejora continua y posibilidades de desarrollo.
- Unificar los objetivos que se quieren alcanzar, con el fin de poder medirlos para tener previsión y control.
- Disminuir los grados de libertad y de decisión de los analistas del sector para generar seguridad y confianza en lo autorizado.
- Implementar la aplicación de normas de calidad ISO creando manuales de procesos, de instrucción, auditorías internas, capacitaciones y registros previos, con el fin poder realizar estimaciones y diagnósticos de situación.

### **III. MARCO TEORICO**

Como sociedad, la construcción que tenemos de la burocracia en la Administración Pública del Estado argentino, por lo general, nos remite a lo antiguo, a las oficinas llena de papeles y a empleados públicos cansados de cumplir una rutina insatisfactoria con funciones que no los apetece. Sin embargo, la dinámica de los nuevos desarrollos tecnológicos aplicados a la administración, con nuevas herramientas y aplicaciones, nos obliga a interpelarnos sobre el

cómo encarar la administración pública en su ejercicio. Para ello, en este punto haremos un breve desarrollo teórico sobre cómo fueron evolucionando las ideas en la materia con el fin de obtener conceptos para considerar en los puntos siguientes, de forma tal de resolver lo propuesto. Analizaremos de modo sintético la burocracia a partir del enfoque weberiano, tanto en los aspectos políticos como administrativos del Estado. Luego, nos introduciremos a conceptos vinculados a la nueva gestión pública y la calidad, finalizando con un breve desarrollo de la administración pública en la SOFSE, Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado.

a) Breve desarrollo de la burocracia, según Max Weber.

El modelo de gestión que emanaba de la época feudal era el patrimonialismo (forma de dominación política tradicional), donde el Estado no se dedicaba a atender las necesidades del pueblo. Los funcionarios públicos o servidores, por indicaciones del soberano, se involucraban en perseguir los intereses de una determinada parte de la sociedad, garantizando al patriarca y sus allegados, poder y recursos. Según Weber, *“La prebenda es el reconocimiento de un “derecho fijo al cargo”; es la forma de proveer las necesidades de los funcionarios.”*. (Max Weber, 1964). Así, consideramos que la administración contenía aspectos basados más en el clientelismo que en la profesionalización, y la buena gestión no garantizaba una mejora para todos los intereses de la sociedad entera, ya que los objetivos eran parciales.

Con la revolución industrial en Inglaterra, la revolución francesa y el ascenso de la burguesía en la Europa del siglo XIX, los funcionarios públicos fueron dirigiendo su trabajo en favor de la mayoría de la sociedad, y no ya enfocados únicamente a los intereses de un determinado grupo, realizando prácticas irregulares e inescrupulosas, como se realizaban hasta ese momento. Así, se fue introduciendo en el Estado moderno la racionalización de la administración pública burocrática, cuya intención estaría enfocada en el predominio de los intereses universales por sobre los intereses individuales. El interés principal se basaba en la aplicación y el cumplimiento de las regulaciones y leyes, apegada a los reglamentos aprobados y establecidos, con una rígida jerarquía. En este modelo, la autoridad burocrática se constituye, mediante leyes u ordenamientos administrativos, por tres elementos: las actividades normales requeridas por los objetivos de la estructura de gobierno burocrático y la distribución estable como deber oficial; la autoridad que emite las órdenes necesarias se asigna de manera estable y se define estrictamente de acuerdo con las regulaciones utilizadas



por los funcionarios interesados; las reglas y regulaciones aseguran el desempeño normal y continuo de estos deberes y el ejercicio de los derechos correspondientes, y solo aquellos que están calificados para hacerlo de acuerdo con las reglas generales pueden proporcionar servicios. Citando a Weber, *“En particular en la esfera de la administración pública, la idea específicamente moderna y rigurosamente “objetiva” de la “razón de Estado” es considerada ni más ni menos como la suprema y última estrella conductora del arbitrio, creador del funcionario.”* (Max Weber, 1964). Se comienzan a estructurar las funciones de cada funcionario con el fin de poder establecer y controlar su comportamiento dentro de la organización. Todo criterio utilizado es objetivo, y se debe fundamentar en las leyes que están escritas formalmente, buscándose eliminar toda decisión que implique arbitrariedad o subjetividad de quien las toma, para eliminar todo elemento que pueda ser irracional o no susceptible de cálculo. Como indica Max Weber, *“En la dominación burocrática es la norma establecida y que crea la legitimidad del que manda para dar órdenes concretas (...) El fundamento objetivo del poder burocrático es su absoluta necesidad técnica basada en los conocimientos especializados.”* (Max Weber, 1964). Para asumir un cargo se debe contener una preparación técnica y especializada; los mismos no son propios y no deben utilizarse para requerimientos personales, desconociendo el respeto por la norma y las jerarquías. Por lo tanto, puede ser visto como un sistema de dominación o poder autoritario y jerárquico que utiliza la racionalidad y el conocimiento administrativo. Si caracterizamos a los empleados burocráticos podemos decir que: son libres, emancipados de todo vínculo personal y con sujeción únicamente a los objetivos deberes de su cargo; se ordenan como una jerarquía de gestión estricta, con poderes rigurosamente establecidos; son nominados sobre la base de la libre elección, de acuerdo con la calificación determinada por pruebas o de valores que acrediten su cualificación; generalmente, tienen derecho a la pensión o salario fijo, graduados, primero de acuerdo con la jerarquía, a continuación, de acuerdo con las responsabilidades del cargo y, en general, en función de la representación; desempeñan el cargo como su única y principal profesión y tienen ante sí una "carrera", o la posibilidad de mejoras y promociones por año de ejercicio o por el mérito, o ambas, a juicio de los superiores; trabajan con la separación completa de los medios administrativos y sin la propiedad de las posiciones; y, están sujetos a una estricta disciplina y vigilancia que normalmente se expresa en el código o categoría profesional.

El análisis sobre la burocracia de Max Weber es profundo y escapan a las intenciones del presente trabajo, pero sus ideas son necesarias para complementar el desarrollo de los puntos

que se van a analizar. Consideramos a la burocracia como la organización eficiente por excelencia, llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad, y también de las empresas, con una delimitada rigurosidad en las competencias para la necesaria organización y seguridad jurídica. Según la teoría de Weber, la sociedad moderna se caracteriza por las organizaciones, y la burocracia es una forma de organización congruente con aquellas que controlan una cuota de poder.

#### b) Breve desarrollo de la nueva gestión pública y la gestión de calidad

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en la etapa conocida como la edad dorada del capitalismo, tanto en Europa como en EEUU, comenzaron a desplegarse nuevas ideas sobre cómo encarar la administración pública, más conocida como New Public Management (NPM). Surge dentro de un proceso de transformación global del Estado con la idea de reformar la burocracia, incorporando elementos del sector privado al sector público, con el fin de lograr mayores beneficios para los ciudadanos. El 14 de octubre de 1988, el Consejo Directivo del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), aprueba el documento doctrinario llamado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en el cual establece que “...se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte...”. (CLAD, 2008). De esta forma, se abre paso en América Latina, a la idea de adoptar nuevos modelos de administración que incluya la lógica del “gerenciamiento”, en países donde durante décadas persistieron modelos tradicionales caracterizados por el patrimonialismo y la burocracia tradicional, ya analizados anteriormente. Las experiencias exitosas que surgieron del “management” privado durante la etapa dorada, sirvieron como fundamento para pensar que el hecho de trasladar los mismos modos de gestión hacia adentro del sector público permitiría alcanzar los mismos resultados.

Entre las características más importantes de la nueva Gestión Pública, se destacan el acercamiento de las técnicas de gestión del sector privado al sector público, el cambio de un modelo legal funcional poniendo énfasis en los resultados, y una mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad. Los cambios producidos en la sociedad, producto de los avances tecnológicos y de las aplicaciones que van surgiendo con el paso del tiempo, junto a la modernización de los procesos de gestión documental, van requiriendo nuevas formas de administrar la cosa pública que vaya a tono de dichas transformaciones. Se instala la lógica de

la eficiencia y eficacia en la burocracia del Estado, pensando al trabajo con las ideas del mercado. Anteriormente, los trabajadores del sector público se encontraban inmersos en una estructura tradicional basada en ascensos por antigüedad, uniformidad salarial, y permanencia en el empleo sin posibilidades de cambios. Según afirma Oszlak en el IV Congreso Internacional del CLAD, “...la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones ‘hacia adentro’ del Estado...”. (Oszlak, 1999). La teoría del NPM comienza a interpelar el funcionamiento y la dinámica de las formas de trabajo. Con conceptos tales como evaluación de rendimiento individual y de grupos, eliminación de plantillas improductivas y posibilidades de ascenso en relación con el trabajo realizado, se concreta el proyecto de la meritocracia del Estado la cual vendría a darle profesionalidad, equitatividad y eficiencia al trabajo. Para limitar la rigidez y los controles intermedios, comienzan a reorganizarse las estructuras con el fin de destrabar y hacer más flexibles los sistemas administrativos de trabajo, dejando de lado la cultura legalista y de división competencial estricta. Se descentralizan las tareas, otorgando más libertad de decisión al personal sin cargo implicando más responsabilidad, ofreciendo posibilidades de desarrollo y crecimiento dentro de la organización, a partir de los resultados alcanzados. La mala prensa que tenía hasta entonces el modelo burocrático con respecto a la transparencia en la gestión (en muchos casos con cierto realismo), influye en el modelo del NPM quien crea organismos internos de ética y transparencia para luchar contra la corrupción y el clientelismo, suponiendo que de esa forma limitaría la conducta de los funcionarios. Si bien es un aspecto interesante, considero que choca con la descentralización y la libertad de acción anteriormente nombrada ya que da lugar a una relación más fluida y directa con el usuario que puede verse corrompida. Por último, se busca la democratización de la información otorgando mecanismos de atención a los usuarios (denominado clientes bajo esta perspectiva) que les permita acceder a la misma haciendo más transparente la gestión. Se introduce la realización de encuestas al “cliente”, haciéndolos participe de la gestión, y la concesión de permisos para conocer los lugares de trabajo, que impliquen el acercamiento de los ciudadanos con los funcionarios del Estado.

En relación con la gestión de calidad, es una teoría cuyos conceptos se los suele identificar como algo nuevo o novedoso, sin embargo, son conceptos que surgieron finalizada la segunda guerra mundial. Autores como W. Edward Deming y Joseph M. Juran, comienzan a aplicar la estadística en las empresas para analizar los resultados de la fabricación de productos con el fin de detectar la calidad de este, para mejorarlos cada vez más. El avance tecnológico de las

décadas siguientes le dio impulso a la gestión de calidad ya que permitía medir de una forma más exacta lo que se iba realizando. En referencia a las normas de calidad dirigidas por los clientes, si bien no existe una definición única del término, la gestión de la calidad está enfocada preferentemente a los productos o servicios que el contribuyente o cliente desea, lo que implica una visión basada en la subjetividad del tercero la cual no siempre se conoce con exactitud. Como indica Muñoz Machado, *“La definición de la ISO 8402 refiere el término calidad a lo que los clientes esperan, a sus deseos, a las características del producto o servicio y a la correspondencia entre las unas y las otras”*. (Machado, 1999). Por ende, es bueno tener el conocimiento de lo que el cliente o contribuyente quiere, siempre y cuando el mismo también sepa lo que está esperando de lo que se brinda. Obviamente, la definición de cliente como anteriormente lo indicamos, es un término que choca con la administración pública ya que el sector público le brinda un servicio al contribuyente o usuario, y no a un “cliente” que paga como si fuera el mercado, pero este es un debate que escapa a los objetivos del presente trabajo. Volviendo a la calidad, la misma debe evaluarse tanto interna como externamente, contemplando además el grado de excelencia alcanzado en los procesos y resultados. Así, y para poder medirla, se deben establecer criterios y variables con el fin de poder obtener indicadores que nos brinden resultados con el paso del tiempo. Dichos indicadores de calidad deben ser lo sumamente más representativos posibles de forma tal que tengan incidencia en lo que se está gestionando para luego brindar soluciones. Existen muchas herramientas utilizadas en calidad, como los diagramas, los programas de mejora continúa, el benchmarking, entre otros, que pueden ser utilizados de acuerdo al servicio o producto que se busque mejorar para lograr la satisfacción del cliente o usuario.

Tanto el New Public Management, como la gestión de calidad, llegaron para darle una perspectiva moderna a la administración pública de los estados, con el fin de intentar suplir todas las ineficiencias que generaba la tan denostada burocracia tradicional. En algunos aspectos, consideramos que la adopción de algunas herramientas del sector privado le implanta una dinámica de trabajo más efectiva al sector público, sobre todo en lo referente al carácter resolutivo de lo que se realiza. Sin embargo, quedarse solo con esa lógica de algún modo economicista, es un error que deja de lado aspectos centrales de la gestión pública, cuyos requerimientos brindados por el Estado se sustentan en bienes públicos que deben estar contenidos y amparados por la ley, cumplimentada en los procedimientos administrativos.

c) La gestión pública en trenes argentinos

Si bien la SOFSE es una sociedad del Estado relativamente nueva para la historia de nuestro país (creada en 2008), su funcionamiento en la gestión estuvo marcada en sus primeros años con todas las características del modelo burocrático weberiano, con procesos administrativos rígidos cuyos métodos están sustentados en el cumplimiento de cada paso sin excepción. Sin embargo, a partir de 2016, con la intervención de Cambiemos en el gobierno y en trenes argentinos, se propuso de la idea de reformar la administración pública bajo el lema de “modernizar el Estado”, introduciendo conceptos del New Public Management, que marcaron la gestión durante los últimos años. Por ende, el trabajo en cuestión analiza un sector cuyos conceptos introducidos anteriormente fueron aplicados en la SOFSE, conviviendo ambas ideas durante el trayecto de la gestión, hasta el presente.

Para el trabajo en desarrollo consideramos que, como estamos emitiendo propuestas de intervención, no es necesario formular hipótesis de investigación a partir de que no pretendemos probar o demostrar nada.

#### **IV. DIAGNOSTICO**

A partir de lo analizado en los puntos anteriores, consideramos que, realizando ajustes en el área de control de terceros, dedicada a realizar las autorizaciones de ingreso en las obras de estaciones, podremos mejorar la dinámica de trabajo para los analistas del sector. Por un lado, proponemos un reordenamiento estratégico que dé más seguridad a los analistas al momento de ejecutar las tareas, haciendo más rígido los procesos con el fin de que se sientan más contenidos al momento de otorgar una autorización de ingreso a una obra, donde pueda haber siniestros o accidentes. En este sentido, estaríamos dándole un procedimiento al sector del estilo de burocracia weberiana, con analistas que se ajusten a un procedimiento para así sentirse tranquilos de lo que están realizando, disminuyéndoles grados de responsabilidad en la toma de decisiones. Estableciendo específicamente las tareas que debe ejecutar cada puesto junto con el alcance de estas les permitirá realizarlas sintiéndose amparados en que cumplieron con lo solicitado. Por otro lado, aplicando la gestión de calidad, agregaremos indicadores con el fin de poder medir la ejecución de lo planeado, utilizando distintas herramientas de medición que nos permitirán conocer los resultados tanto cuantitativos como cualitativos de lo realizado. Intentaremos introducir un enfoque de gestión de calidad al sector analizado para mejorar la implementación de las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno que administra los recursos del Estado.

A partir del objetivo general y los objetivos específicos ya establecidos, vamos a generar una división de puestos y cargos para cada analista, además de un procedimiento para que sea ejecutado en forma estricta. El sector contara con un coordinador general y con analistas encargados por línea, según el volumen de trabajo requerido, para evitar que no sea aleatoria la división de tareas sujeta a lo que el área requirente notifica durante los días.

Misión: lograr la mejora continua en los procesos de autorización de ingreso de los contratistas sin que se produzcan ningún tipo de siniestros o accidentes.

Visión: todas las decisiones que se tomen y acciones que se logren implicarán una mejora en el servicio de trenes, que le brindarán una experiencia de viaje al pasajero más placentera y reconfortante. Como representantes del Estado, es lo que debemos alcanzar a largo plazo ejecutando los servicios requeridos.

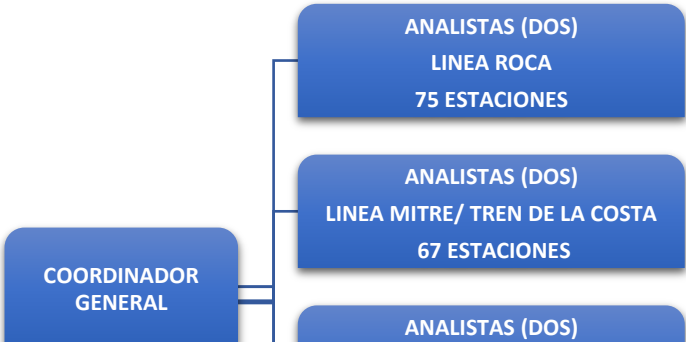
Objetivos estratégicos

- Mejorar la velocidad de los procesos de autorización de ingreso: los resultados y la ejecución de los contratos se cumplirán como los mismos se establecen.
- Disminuir los riesgos a posibles accidentes que impliquen demandas al estado: la valorización de las acciones realizadas por los analistas generará mayor motivación a la ejecución de las tareas implicando una mayor eficiencia y disminución de los errores.
- Generar reuniones semanales entre los diferentes sectores: implicarán un mayor conocimiento del engranaje del trayecto en el proceso, que servirán para definir las prioridades, las urgencias y la unificación de criterios para la resolución de conflictos.

Liderazgo: Se nombrará un coordinador/a general del área quien fijará los objetivos para realizar las tareas. Deberá establecer la visión de futuro comunicándolo efectivamente a los analistas y al equipo de trabajo, para que tengan en claro hacia donde se dirigen. Además, debe promover el trabajo de equipo para que todos puedan resolver conflictos diversos, sin que haya individualidades. Es importante, que les transmita el liderazgo, para que lo adopten y lo aprendan a futuro, impulsando la idea de desarrollo personal a partir del esfuerzo laboral y los resultados.

Participación del personal: La propuesta en relación con el sector es la siguiente:

Gráfico 4. División de tareas en control de terceros.



Fuente. Elaboración propia.

Todo el equipo de trabajo de control de terceros es fundamental para la organización, y es el capital humano que se desarrolla y se mejora con la experiencia. Deben realizar las capacitaciones pertinentes que la empresa le brinda con el fin de ir mejorando su calidad como analistas. El desempeño será compensado bajo la idea de premios y castigos, y beneficios adicionales. La elección de futuros integrantes del equipo debe estar encuadrada en características específicas necesarias para el área, cuyos elegidos deberán pasar un proceso de selección acorde a lo solicitado.

Atributos de los analistas del área de control de terceros.

- Predisposición de dar respuestas rápidas al cliente externo (contratistas) con el fin de que sea clara la documentación que deben presentar.
- Personal capacitado en la tarea con experiencia comprobable de más de 2 años en su puesto.
- Cantidad de analistas acordes con la carga de trabajo, lo que implica que no se encuentran sobrepasados o retrasados con el mismo.
- Buena y flexible comunicación, es una de las facetas más positivas del grupo de trabajo, habilidad adquirida con el paso del tiempo.
- Seguridad, el cliente externo reconoce que lo requerido por el área de control de terceros no solo busca minimizar los riesgos de posibles accidentes, sino que además le permite estar cubierto y asegurado con respecto a los mismos.
- Transparencia en la gestión, ya que lo solicitado por control de terceros está establecido en los pliegos al momento en que los contratistas se presentan a licitación, conociendo toda la normativa interna requerida y obligatoria para trabajar en predios ferroviarios.

- Existencia de una plataforma de control documental donde los analistas de control de terceros puedan ir cargando toda la documentación recibida de forma tal que ninguna se pierda en el transcurso del contrato ejecutado.
- Se debe entender que el cliente externo quiere una devolución rápida a la documentación presentada y requiere el ingreso lo más rápido posible.

Proceso: los procesos deben estar interrelacionados entre el equipo, pero siempre enfocado hacia el tercero ingresante (Cliente externo, contratistas). Cuando surjan inconvenientes o errores todo el personal debe estar abocado a resolver para brindar una solución inmediata. Es primordial que el líder establezca la repartición de tareas en forma equitativa para que no se generen cuellos de botella.

Procedimiento.

- El coordinador general deberá recibir notificación de autorización ingreso formal por parte del área requirente (Gerencia de línea) para la realización de una obra. Si no se recibe, el sector no interviene.
- El coordinador general, procederá a derivarlo al analista correspondiente según la línea de la estación en cuestión. A partir de ese momento, comienza la gestión del analista. En caso de que el volumen de trabajo sea mayor en alguna línea con respecto a otra, el coordinador deberá decidir como suplantar o resolver esa dicotomía.
- El analista se comunicará con el contratista designado por el área requirente y procederá a solicitar la documentación obligatoria para ingresar a realizar los trabajos, de acuerdo con los pliegos de condiciones particulares derivados del contrato. Recibida la misma, será derivará a las áreas competentes para su observación y aprobación (Seguridad e higiene, seguridad operativa, servicio médico).
- Todas las consultas (o “presiones”) que por obras de urgencia reciban los analistas deberán ser derivadas al coordinador general quien deberá asumir la gestión para contener las mismas.
- El analista deberá atender todas las consultas sobre la documentación entregada por el contratista dentro de las 48hs de recibida la misma. Si la documentación precisa subsanación, deberán notificarlo de forma clara al contratista.
- Las áreas competentes encargadas de aprobar la documentación tendrán plazo máximo de 48hs para responder. En caso de no recibir devolución alguna, el analista procederá a notificarlos nuevamente. Si el problema persiste, el coordinador general deberá intervenir.

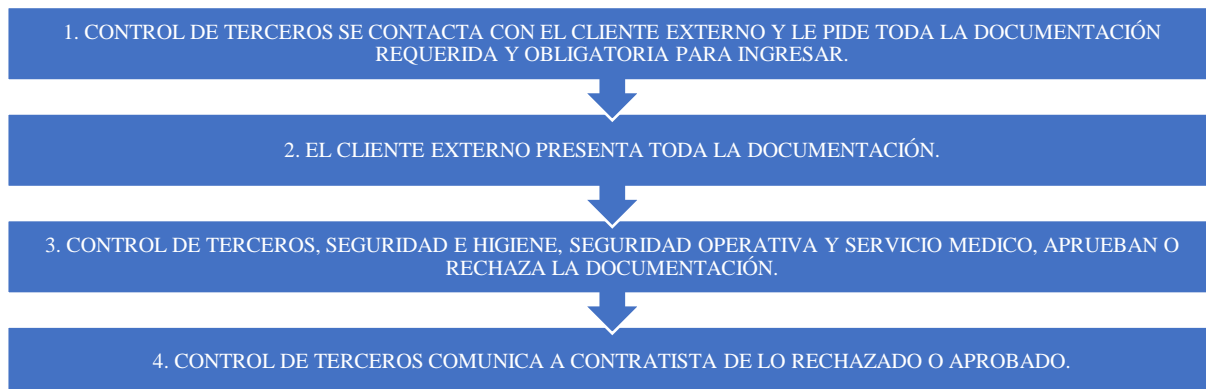


- Una vez aprobada la documentación por todas las áreas, el analista emitirá la notificación de ingreso por un período máximo de 30 días. Luego de esa fecha, el contratista tendrá que actualizar la misma de acuerdo con el contrato establecido. La notificación tendrá como destino al contratista, al área requirente, al coordinador general de control de terceros, y a seguridad de trenes, quien deberá permitir el ingreso hasta la fecha indicada.
- El analista terminara su gestión cuando el área requirente notifique formalmente que el requerimiento en asunto (obra) fue finalizado o ejecutado en su totalidad.

Este procedimiento tiene como fin evitar la descentralización en la toma de decisiones por parte del analista, para que el proceso de autorización se ejecute conforme a lo establecido en los manuales de procedimiento. De esta forma, liberamos a los mismos de la posibilidad de recibir intimaciones por parte del área requirente y de los contratistas, que en la necesidad de terminar los trabajos (ya sea por beneficio económico o por servicio al usuario) incurren en este tipo de actitudes. Es un cambio fundamental, ya que los analistas del sector solo se abocarán a cumplir con lo estipulado en relación con su puesto, sin tener que tomarse atribuciones que no les competen. En el caso de suceder algún siniestro o accidente, la SOFSE es solidariamente responsable de lo que se realiza dentro de los predios ferroviarios, por ende, las autorizaciones de ingreso que se realizan deben ser perfectas.

Enfoque al cliente (contratistas): la creciente demanda existente por parte de los contratistas del Estado que precisan ingresar a predios ferroviarios a realizar las obras de las estaciones requeridas por las gerencias de línea implica un mayor compromiso por parte del sector de control de terceros para garantizar que el ingreso de estos se haga lo más dinámico posible, respetándose la normativa interna creada por SOFSE, para el ingreso de los terceros interesados. Debe estar abocada la gestión al servicio del contratista, comunicándoles claramente cuál es la documentación requirente y obligatoria para ingresar, e informándoles el motivo por el cual no pueden ingresar en los casos donde surjan reclamos. Estar siempre predispuestos a la comunicación con el tercero.

Gráfico 5. Enfoque basado al cliente.



Fuente. Elaboración propia.

Se tendrá en cuenta que todo el enfoque estará orientado a mejorar la interrelación existente entre control de terceros y el cliente externo (contratistas), teniendo en cuenta que la parte crítica del proceso se da entre el momento 1 y el 4, que es aquella donde el cliente externo comienza a presentar toda la documentación requerida y obligatoria. Es allí donde se producen pérdidas de tiempo y rezagos que culminan con la finalización tardía del contrato realizado por el cliente interno (área usuaria). Es importante disminuir al máximo los rechazos de la documentación presentada para que el ingreso se haga lo más rápido posible y una ejecución del contrato en tiempo y forma. Para ello, la comunicación de los analistas del área de control de terceros con el cliente externo debe ser fluida y automática, desde el momento en que son notificados ambos por el cliente interno, de manera tal de acompañar a los contratistas con mensajes claros y que minimicen al máximo los errores de la documentación presentada. Los analistas tienen que mostrarse dispuestos, explicar bien que documentación deben presentar, como deben hacerlo, y dar respuestas rápidas.

Principio de mejora: establecer metas a mediano plazo y verificar los resultados, siendo el coordinador general la persona encargada de modificar la forma de trabajo si los objetivos no se están cumpliendo. Los resultados dependen de todas las demandas realizadas por parte de los contratistas a la SOFSE en el caso de que ocurran siniestros sin que se cuente con toda la documentación requerida para ingresar. A nivel interno, se observa a partir de si existen críticas por parte del área requirente sobre la velocidad en que se ejecutan las autorizaciones. Además, se debe incorporar tecnología (plataformas de control documental) que dinamicen el proceso de autorización de los contratistas, y permita un control cruzado para mejorar la productividad y la comunicación. Si los métodos aplicados siguen generando trabas o pérdidas de tiempos muertos, estar atentos para levantar el punto y buscar estrategias de mejora interna.

Toma de decisiones basado en evidencia: el coordinador/a general deberá llevar adelante un trabajo de gestión con respecto a la demanda de trabajo, la repartición de tareas, la velocidad de respuesta y los tiempos transcurridos en un proceso de autorización de ingreso. Deben ser cuantificables y medibles con el fin de mejorar hacia adelante el trabajo realizado por el área y tomar decisiones cada vez más eficientes y certeras. El control de gestión permitirá disminuir la improvisación y aumentar la productividad de cada analista, asignando a cada uno la tarea que mejor realizan, en base a los resultados.

Gestión de relaciones: cuando el área requirente interna, interesada en que el contratista o tercero ingrese a realizar los trabajos o brindar los servicios solicitados, lo notifique, el analista deberá comunicarse con el cliente externo (si así lo desea), para realizar una reunión con todas las partes. En la misma, se comunicará sobre toda la documentación necesaria y obligatoria que deben presentar para ingresar a realizar los trabajos, explicándoles cómo se llevará a cabo todo el proceso, y en caso de que lo hubiese, brindar capacitación sobre plataformas de control que puedan llegar a utilizarse. El analista deberá mostrarse predispuesto y tiene que estar atento a cualquier solicitud y consejo que puedan tratarse.

#### Índices para el sector

**Eficacia:** la cantidad de autorizaciones otorgadas mensualmente debe ser mayor al 90%.

Dicho porcentaje indica que la eficiencia del sector es buena, y que acompaña las tareas que el cliente interno de SOFSE (área requirente) precisa ejecutar.

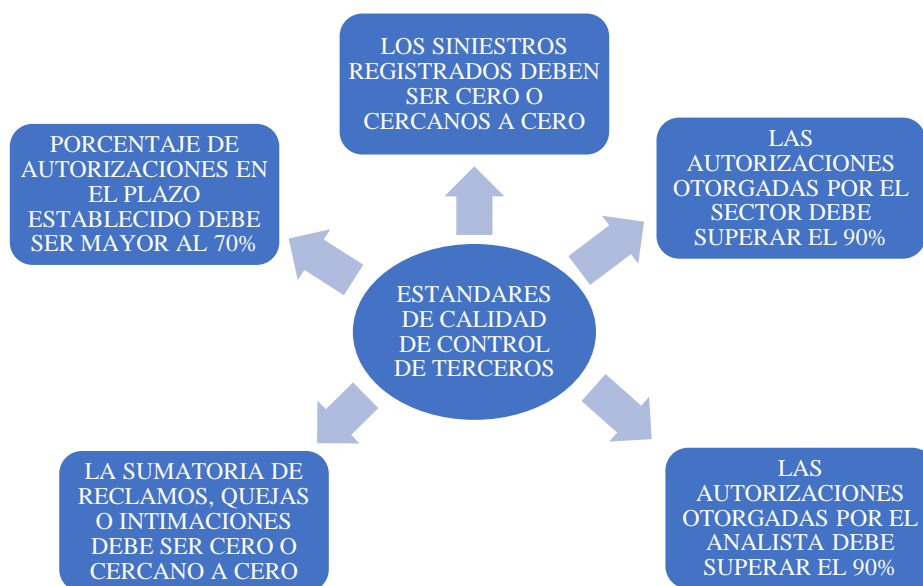
**Eficiencia:** los analistas deben lograr un porcentaje mayor o igual al 90% para colaborar con los resultados que requiere control de terceros.

**Calidad:** la sumatoria de demandas o reclamos de los clientes externos debe ser nula o con tendencia a cero, ya que es la variable que te indica el nivel de devolución de respuestas que le estas dando a los contratistas. Es fundamental, ya que el servicio que se brinda como sector está abocado a esto.

**Seguridad:** dato importantísimo y cuyos resultados deben ser nulos de nulidad absoluta ya que mide los siniestros y las vidas que pueden perderse en las obras que se ejecutan.

**Tiempo:** si bien lo importante es que se otorguen las autorizaciones para que los contratistas ejecuten lo que el cliente interno requiere, los plazos deben ser cumplidos, como está establecido en los pliegos (no mayor a 5 días hábiles). Obviamente, y, para empezar, un 70% como mínimo es un buen porcentaje de autorizaciones otorgadas en el plazo establecido.

Gráfico 6. Estándares de calidad para control de terceros.



Fuente. Elaboración propia.

Tabla 2. Indicadores de calidad para control de terceros (mensuales).

EFICACIA	% de autorizaciones de ingreso otorgadas	$(Q \text{ de autorizaciones otorgadas} / Q \text{ requerida por el cliente interno}) * 100$
EFICIENCIA	Promedio de autorizaciones por analista	$(Q \text{ de autorizaciones otorgadas} / Q \text{ de requerimientos}) * 100$
CALIDAD	Cantidad de quejas o reclamos de los clientes externos	Sumatoria de demandas o intimaciones al sector de control de terceros
SEGURIDAD	Cantidad de accidentes ocurridos	Sumatoria de siniestros registrados
TIEMPO	Porcentaje de autorizaciones de ingreso al cliente externo en un plazo no mayor a 5 días hábiles	$(Q \text{ de autorizaciones otorgadas en plazo} / Q \text{ de autorizaciones totales}) * 100$

Fuente. Elaboración propia.

**Diagrama de Ishikawa (causa-efecto):** presenta la relación existente entre el resultado no deseado o no conforme de un proceso (efecto) y los diversos factores (causas) que pueden contribuir a que ese resultado haya ocurrido. Lo utilizaremos cuando el cliente externo realice demandas o intimaciones a partir de la falla en el proceso de autorización o demoras por parte de control de terceros (y las áreas nombradas).

Gráfico 7. Diagrama de Ishikawa.



Fuente. Elaboración propia.

El diagrama de causa-efecto nos permitirá conocer cuáles son las causas de la falla o demora de las autorizaciones de ingreso. Así, podremos actuar sobre el problema para solucionarlo y brindar un mejor servicio tanto para el cliente interno (áreas requirentes) como al cliente externo (contratistas).

## V. PROPUESTA DE MEJORA

La propuesta de intervención sugerida en el punto anterior debería darle otra dinámica y sustento al sector de control de terceros de trenes argentinos. El reordenamiento estratégico del área permitirá establecer una misión y una visión de equipo, de forma tal de que los analistas entiendan que los trabajos que se realizan tienen un objetivo y un fin dentro de la SOFSE. La creación de un manual de procedimiento como el descrito, les dará un proceso rígido que les permitirá obtener la seguridad que se requiere para emitir autorizaciones de ingreso a obras donde pueda haber siniestros y accidentes. Al ser un área sensible, el mayor control sobre este punto no dará lugar a presiones hacia los analistas ya que el contratista tiene que estar abocado a entregar todo lo requerido por normativa interna de la empresa. El que no cumple con lo requerido, no ingresa. A su vez, la definición de cada puesto y su competencia, junto con la equitativa distribución de las tareas y el rol fundamental del coordinador general como líder, serán positivas para el ánimo del equipo de trabajo ya que tendrán en claro lo que cada uno lo que debe realizar. El líder del equipo debe estar siempre dispuesto a solucionar los errores y ruidos que surjan en el trayecto, desligándolos de problemas y atribuciones a los analistas que no les compete por función. Debe ser la persona capaz de asumir las presiones que pueda recibir el área por parte de las partes interesadas para el comienzo de una obra y así destrabar las fallas que puedan producirse en el proceso. Podría considerarse desde la teoría, y

sobre todo desde la experiencia fallida que viene teniendo la administración pública desde hace años en algunos organismos, que el hecho de crear un procedimiento y un proceso más rígido hará más burocrática la tarea y por ende menos efectiva. Justamente, considero todo lo contrario en este sector puntual, ya que el analista precisa estar seguro de las tareas que realiza, porque un error puede tener consecuencias muy graves, y esa presión la viven cada día si no cuentan con un control.

Por otro lado, la aplicación de la gestión de calidad tiene un costado beneficioso para obtener mediciones de los trabajos que se realizan, y de esa manera, poder mejorarlos cada día. En la actualidad, no se cuentan con mediciones que permitan visualizar la eficacia y eficiencia del sector, así como tampoco de los trabajadores del área que ejecutan la tarea. La práctica cotidiana es un caos basado en tapar baches y otorgar autorizaciones en base a lo demandado y la urgencia de las áreas requirentes. Se pierde la gestión, y, en definitiva, termina siendo insignificante la tarea. Medir el tiempo en que se otorga una autorización desde que comienza la gestión hará visible la tarea, permitirá mejorarla, y nos dará la posibilidad de establecer estándares de calidad para ir mejorando la eficiencia y velocidad de los procesos. También, poder llevar un registro de todo lo realizado, junto con la cantidad de siniestros, accidentes, reclamos o quejas que se suceden, nos servirá para focalizar como viene ejecutando la tarea cada analista en lo individual. Es importante lograr que la tecnología se incorpore al área ya que puede agilizar el proceso de aprobación de documentación. La documentación que se recibe no puede quedar al amparo de la característica individual como administrativo de cada analista, ya que el orden para cada uno puede percibido de diferente manera. En este aspecto, una plataforma de control documental, que soporte toda la documentación recibida y que permita validarla o rechazarla dentro de la misma, agilizará la dinámica de trabajo y homogeneizará la gestión grupal. Nos dará la posibilidad de que, ante ausencias del analista que lleva a cabo una gestión, pueda ser reemplazado rápidamente por otro para que la continúe, ya que todo el proceso estaría administrado y conservado dentro de la plataforma.

Es importante que se realice ordenadamente todo lo recomendado en este punto. En principio, se debe establecer la misión y visión de control de terceros; luego, generar y aplicar un procedimiento, un proceso de trabajo, una equitativa división de tareas y definir las competencias de cada puesto; finalmente se debe aplicar la gestión de calidad que nos permita medir y así mejorar las tareas que se realizan. A partir de ahí, el proceso de mejora continua le dará valor al sector y los resultados podrán observarse cuantitativamente, para conocer si se cumplieron o no los objetivos propuestos.

### Momento táctico-operativo de control de terceros

- Verificar si se requiere realizar correcciones urgentes en lo que hace a la conducción y al equipo de trabajo y, en el corto plazo, comprobar si se han logrado los objetivos de integración, participación y comunicación entre el líder y el equipo de trabajo, si se han formalizado las propuestas de procedimiento, de la misión, visión y valores, y del diseño de objetivos estratégicos.
- Puesta en práctica normas de estandarización y procedimientos formalizados por el líder.
- Formalización de la visión estratégica, misión comprometida y valores comunes.
- Plan de capacitación en liderazgo de equipos.
- Normas de procedimientos para evaluar los desempeños, procesos y fichas de trabajo, y reuniones mensuales o quincenales de los analistas con el líder, donde se limitarán los objetivos a corto y mediano plazo que tienen por delante.
- Planes de promoción y reconocimiento del personal, crecimiento profesional y mejora de la equidad interna de las compensaciones, para motivar sus potencialidades hacia la mejora continua.
- Diseño de procedimientos de evaluación.
- Normas de calidad para jerarquizar sus servicios y procesos.
- Incorporación de nuevas tecnologías para mejorar los procesos y controles que realiza el área.

Escenarios y sus impactos: los escenarios son situaciones positivas o negativas que, de ser recurrentes en el mediano plazo, impactarían fuertemente en la gestión del equipo de control de terceros.

Escenario 1: se continúa con la gestión de control de terceros sin una dirección unificada con los otros sectores y, en consecuencia, sin una clara visión estratégica de lo que se tiene que hacer, desaprovechando además el valor agregado que puede generar su personal a la creación de equipos de trabajo. Se mantiene un desconocimiento de los lineamientos que se tienen que compartir para lograr los objetivos como área de trabajo.

Impacto 1: como los objetivos son confusos y no están bien definidos, las tareas que realice el personal del área serán individuales, no coordinadas, generando una falta de compromiso en algunos integrantes del área y demasiada responsabilidad en otros por cumplir con su trabajo de forma individual. Por otro lado, la consecuente rotación del personal del área, por la falta de una conducción efectiva y de políticas de participación en la búsqueda de generar una visión compartida.

Escenario 2: Se plantea evaluar la posibilidad de implementar un plan de mejora en el cual se establezca, por un lado, quienes serán los encargados de conducir estratégicamente al personal del área en la consecución de los objetivos definidos y, por el otro, que se haga hincapié en la creación de equipos de trabajos orientados en la participación y la comunicación de sus integrantes, unificando criterios para generar una visión estratégica compartida de las finalidades del área.

Impacto 2: en la conducción y estrategia hacia los analistas, generaran consecuentemente consenso en el área a través de la integración y la comunicación del equipo, derivando en la posibilidad de establecer metas hacia el personal, los procesos y los objetivos. Genera calidad en los servicios que brinda hacia el usuario externo con el que interactúa y hacia el interior de la organización en los procesos y clima de trabajo.

Escenario 3: se propone el rediseño de las funciones que tiene control de terceros y sus distintas áreas. Una posibilidad, será la puesta en marcha de un proceso de incorporación de tecnología e infraestructura y del personal, buscando jerarquizar el trabajo y sus áreas para dar mejor respuesta a los servicios que brinda, regulando y realizando controles de fiscalización sobre las empresas contratistas del estado.

Impacto 3: permite mejores resoluciones en los procesos, los tramites y el control de las áreas, y en particular, las funciones de control de terceros por la alta demanda que tiene en sus diferentes procesos de asistencia a las empresas.

Tabla 3. Matriz FODA para control de terceros.

<b>Matriz FODA</b>	<b>FORTALEZAS (F)</b>	<b>DEBILIDADES (D)</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compromiso individual, conocimiento claro de las tareas que se realizan.</li> <li>- Responsabilidad individual por las tareas y funciones.</li> <li>- Contacto directo con los líderes.</li> <li>- Capacidad de adaptación a los cambios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de Visión estratégica compartida.</li> <li>- La conducción no tiene en claro los objetivos del área.</li> <li>- Es un grupo de trabajo, y no un equipo de trabajo.</li> <li>- Comunicación contradictoria en la toma de decisiones.</li> <li>- Falta de participación de los integrantes del área, alta rotación de personal.</li> <li>- Falta de reconocimiento personal por las responsabilidades del área.</li> </ul>



OPORTUNIDADES (O)	ESTRATEGIAS (FO)	ESTRATEGIAS (DO)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibilidad de desarrollar una Visión Estratégica compartida.</li> <li>- Propuestas para mejorar la estrategia del personal mediante la creación de equipos de trabajo formalizados.</li> <li>- Crecimiento profesional y reconocimiento personal.</li> <li>- Mayor equidad interna.</li> <li>- Mejorar las compensaciones del personal.</li> <li>- Mejora en la comunicación interna del equipo y entre áreas.</li> <li>- Innovación en los procesos por la incorporación de tecnología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizar reuniones de equipo para formalizar la visión, misión y estrategias del área.</li> <li>- Análisis conjunto entre líder y analistas para contemplar la incorporación de tecnología.</li> <li>- Formalizar procesos de evaluación de desempeño para compensar trabajos, en orientación a resultados, con premios y castigos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los líderes deben establecer los objetivos para que sean claros y entendibles.</li> <li>- La directiva tiene que estar consensuada con los analistas de forma tal de mejorar la comunicación interna.</li> <li>- Fortalecer la idea de equipo por sobre las individualidades.</li> </ul>

Fuente. Elaboración propia.

## VI. CONCLUSIONES

En el trabajo realizado, desarrollamos una propuesta de intervención a los problemas que surgen en el área de control de terceros de SOFSE, cuya operatividad, a falta de objetivos claros, termina siendo improductiva y contraproducente para el sector. Rotación de personal, falta de motivación y liderazgo, y recurrentes problemas de comunicación, hacen que el sector no cumpla con lo que SOFSE requiere. El reordenamiento estratégico del área nos da la posibilidad de establecer un lugar de referencia para indagar sobre los problemas cotidianos recurrentes que aparecen allí, y a partir de su elaboración, fortalecer y producir un cambio cultural del sector, que mejorara la respuesta a las demandas de los contratistas y a los usuarios de trenes argentinos, a quienes en definitiva va dirigida la gestión. La aplicación de las normas ISO permitirá un encuadre y una estandarización de los procesos que generen mejora en los resultados y un mayor nivel de respuesta para los terceros ingresantes. De esta forma, se logrará bajar la cantidad de demandas con respecto a multas y sanciones por parte de los contratistas. Seguramente, en el desarrollo de la aplicación del proceso, medible y cuantificable, se deberá estar alerta a poder modificarlo si los mismos no están generando los

resultados esperados. La aplicación de herramientas de calidad para una mejora continua posibilitara corregir los errores y fallas, solucionándolas previamente, a partir de una mayor previsión y control. El liderazgo es primordial para establecer los objetivos y la misión del sector, dándole valor a los analistas, con posibilidades de desarrollo y crecimiento profesional. El trabajo en equipo de las áreas internas, aplicando estrategias de benchmarking, les brindará a los clientes externos mejores resultados en base a lo demandado por el mismo. La gestión de calidad aplicada al área de control de terceros de SOFSE, sumado al reordenamiento estratégico del área, optimizará los procesos, coordinando los procedimientos y aprovechando los recursos disponibles, con el fin de mejorar el servicio del sector. Es una propuesta riesgosa que involucra una mayor burocratización del sector en lo referente a los procesos y responsabilidades, agregando a la vez, la gestión de calidad que propone la nueva administración pública.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- . De administración pública, C. L., & del Estado, R. (2008). Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública. *San Salvador. Recuperado de [www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/carta-iberoamericana-de-la-funcionpublica](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/carta-iberoamericana-de-la-funcionpublica)*.
- . Oszlak, Oscar (1999) *Quemar las Naves (o como lograr reformas estatales irreversibles)*.
- . Machado, A. M. (1999). *La gestión de calidad total en la administración pública*. Ediciones Díaz de Santos. (Machado, 1999).
- . Weber, M., Winckelmann, J., & Echavarría, J. M. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (Vol. 2051). México: Fondo de cultura económica.
- . Weber, M. (1982). Que es la burocracia.
- . Argentina, M. d. (2015). *Infoleg*. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/245000-249999/247081/norma.htm>.
- . Argentina, P.O. (s.f.). *Mi Argentina*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/transporte/trenes-argentinos/horarios-tarifas-y-recorridos/areametropolitana>.
- . Arbós, L. C., & Babón, J. G. (2017). *Gestión integral de la calidad: implantación, control y certificación*. Profit editorial.
- . Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público.
- . Krieger, M. (2014). Sociología de las organizaciones públicas.
- . Francisco, M. E. (2002). Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector pública. In *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal*.
- . Fassio, A., Pascual, L., & Suárez, F. M. (2006). *Introducción a la metodología de la investigación: Aplicada al saber administrativo y el análisis organizacional*. Macchi.
- . Carro, R., & González Gómez, D. A. (2012). Administración de la calidad total.
- . Ossorio, A. (2003). Planeamiento estratégico. *Dirección de Estudios e Información- Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública*.