

ISSN N°:

Año 4 - N° 6 (Segunda época)

Octubre 2019

INTEGRACIÓN

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

UM UNIVERSIDAD DE MORÓN

STAFF

Directora

Prof. Elvira Venturo

Redacción

Profesores de la Universidad de Morón
y colaboradores especiales

**Producido por el Departamento de
Comunicaciones y Relaciones Institucionales**

Corrección:

Lic. Susana Lamaison

Coordinación y Diagramación:

Lic. Marcela Golía

Agradecemos a la Trad. Publ. Norma Dangla por su valioso
y permanente aporte a la producción de Integración.

Año 4 - N° 5 (Segunda época)

Registro de la Propiedad Intelectual

ISSN

Universidad de Morón

Cabildo 134 - (B1708JPD) Morón

(011) 5627-2000, internos: 249, 269, 235

Fax: 5627-2002

www.unimoron.edu.ar

Las opiniones vertidas en los trabajos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Reservados todos los derechos. Se encuentra rigurosamente prohibida sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos el tratamiento informático y la reprografía, así como también la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo público.

Integración

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Año 4 - N° 5
(Segunda época)
Mayo 2019

UM
UNIVERSIDAD DE MORÓN

Autoridades de la Universidad de Morón

Rector

Dr. Héctor Norberto Porto Lemma

Vicerrector

Ing. Enrique Luis Otero

Vicerrector Emérito

Dr. Domingo Santo Liotta

Secretario General

Dr. Pablo Gabriel Navarro

Secretaria Académica

Arq. Marcela Kral

Secretario de Vinculación, Cooperación y Asistencia

Dr. Pablo Gabriel Navarro

Secretaria de Ciencia y Tecnología

Dra. Gabriela Leighton

Secretario Administrativo

Dr. Carlos Luis Gowland

Departamento de Comunicaciones y Relaciones Institucionales

Director: Lic. Alejandro Gavric

Decano Facultad de Agronomía y Ciencias Agroalimentarias

Ing. Agr. Antonio Ramón Angrisani

Decano Facultad de Arquitectura, Diseño, Arte y Urbanismo

Arq. Alejandro H. Borrachia

Decano Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Dr. Jorge Raúl Lemos

Decano Facultad de Ciencias Exactas, Químicas y Naturales

Dr. Aquiles C. Ferranti

Funcionario Normalizador de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Dr. Walter Oscar Fernández

Decano Facultad de Ciencias Aplicadas al Turismo y la Población

Lic. Alejandro Fabián Gavric

Decano Facultad de Filosofía, Ciencias de la Educación y Humanidades

Dr. Roberto Mario Paterno

Decano Facultad de Informática, Ciencias de la Comunicación y Técnicas Especiales

Ing. Hugo René Padovani

Decano Facultad de Ingeniería

Ing. Oscar Alberto Molinari

Decano Facultad de Ciencias de la Salud

Dr. Domingo Jorge Collia

Autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

AUTORIDADES

Decano

Dr. Jorge Raúl Lemos

Vicedecano

Dr. Domingo José Mazza

Secretario Académico

Dr. Marcelo Alfredo Terminiello

Secretaria Adjunta

Dra. María Laura Ros

Director de Estudios y Coordinación

Dr. Vicente Filleti

CONSEJEROS DEL HONORABLE CONSEJO ACADÉMICO

Dr. Jorge Emilio Salvel

Dr. Sergio Andrés Ghedin

Dr. Sergio Daniel Arguissain

Dr. Jorge Eduardo Marcos

Dr. Gabriel Enrique Bernini

Dr. Ricardo Ernesto Bellagio

Consiliario Superior

Dr. Miguel Gregorio Skubic

COMITÉ ACADÉMICO (CONSEJO ASESOR)

Dr. Pablo Gabriel Bortz (Delft University of Technology – Países Bajos)

Dra. Catalina García Vizcaino (Facultad de Derecho. UBA)

Dr. Carlos Manuel Giménez (Facultad de Ciencias Económicas. UBA)

Dr. Carlos Marcelo Gonçalves (Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UNMDP)

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Jorge Raúl Lemos

Dr. Ricardo Bellagio

Dr. Héctor Blanco Kuhne

Dr. Alfredo Destuniano

Dr. Horacio Irigoyen

Dr. Vicente Humberto Monteverde

Dra. Isabel Alicia Rey

Prof. Elvira Venturo

Si la ciencia es la constelación de hechos, teorías y métodos reunidos en los libros de texto actuales, entonces los científicos son hombres que, obteniendo o no buenos resultados, se han esforzado en contribuir con alguno que otro elemento a esa constelación particular. El desarrollo científico se convierte en el proceso gradual mediante el que esos conceptos han sido añadidos, solos y en combinación, al caudal creciente de la técnica y de los conocimientos científicos, y la historia de la ciencia se convierte en una disciplina que relata y registra esos incrementos sucesivos y los obstáculos que han inhibido su acumulación.

Thomas S. Kuhn¹

¹Thomas S. Kuhn, La estructura de las revoluciones científicas. Mexico: Fondo de Cultura Económica. 1971. pág. 63.

INTEGRACIÓN

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Año 4 - N° 5 (Segunda época) - Mayo 2019

Índice

Editorial	13
Artículos	
• <i>Distintas consideraciones sobre el Control</i> , Juan Di Blasi	17
• <i>Planificación, estrategias de comunicación y consolidación del tercer sector social en la Gran Matanza</i> , María Ana Leal	39
• <i>Tipo de cambio real y balanza de pagos: tres décadas de avances y retrocesos</i> , Maximiliano Albornoz	61
• <i>La evaluación como parte del proceso de Enseñanza-Aprendizaje</i> , Norma Beatriz Irigoyen y Celestina Mónica Loiacono	73
• <i>El paciente quirúrgico como centro en la optimización de los tiempos en el quirófano central del Hospital Italiano de Buenos Aires, Sede Agustín Roca</i> , Jesica di Leo	93
Comentarios bibliográficos	123
Información	127
Instructivo para la presentación de artículos	131



Editorial

Integración, la Revista de nuestra Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales es, sin duda alguna, referente para la difusión de los trabajos producidos por nuestros docentes, de grado y posgrado e investigadores, posibilitando, asimismo, el intercambio de ideas con la comunidad académica.

Desde sus comienzos, cada ejemplar impreso de Integración permite que el lector pueda actualizarse y enriquecerse con las diversas temáticas tratadas.

Fundamenta su existencia de más de treinta años, el valor agregado de sus aportes los cuales son apreciados por un constante crecimiento del número de lectores.

Los avances tecnológicos, en cuanto a medios de comunicación se refiere, hacen que Integración se renueve y a partir del presente número se difunda en formato digital posibilitando con ello que su lectura pueda efectuarse desde cualquier dispositivo sin dejar de velar por la calidad académica que la distingue.

En el presente número se incluye:

Finanzas:

Tipo de cambio real y balanza de pagos: tres décadas de avances y retrocesos, de Maximiliano Albornoz, docente del área de Economía quien parte de la temática de la discusión básica “si periodos de tipo de cambio real alto y competitivo están asociados a superávits comerciales y de cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que periodos de bajo tipo de cambio real tienen como correlato déficits comerciales y de cuenta corriente. Estos escenarios el tipo de bajo real se transforma en la variable clave para entender los problemas de divisas

de la economía argentina". Posteriormente describe que se entiende por tipo de cambio real y su correlación con la competitividad; qué es la balanza de pagos y cómo es su relación con la cuenta corriente y financiera; analiza la evolución empírica bajo distintos esquemas macroeconómicos y políticos. Por último, establece una relación entre productividad, industria, instituciones en el largo plazo.

Comunicación Organizacional:

Planificación, estrategias de comunicación y consolidación del tercer sector social en la Gran Matanza. La profesora Ana María Leal, del área de Humanidades, expone diferentes herramientas teórico-prácticas que permiten reflexionar sobre el paradigma de gestión estratégica y del uso de la comunicación en organizaciones que forman parte del tercer sector social -organizaciones sin fines de lucro- cuya función radica en esencia en asistir de diferentes maneras a sectores desprotegidos de la sociedad y que se presentan como asociaciones civiles, mutuales, fundaciones cooperativas, obras sociales y sindicatos, entre otros.

Sector Público:

Distintas consideraciones sobre el control. El Dr. Juan Di Blasi, Profesor Titular Regular de la asignatura Contabilidad Pública, trata la problemática del control público en un sistema republicano de gobierno que asume no puede ser entendida si no es abordada bajo los conceptos básicos de soberanía y poder. Su relación con la Hacienda Pública desde su naturaleza y sus fundamentos.

Aspectos Pedagógicos Aplicados:

La evaluación como parte del proceso de enseñanza-aprendizaje. Las Dras. Norma Beatriz Irigoyen y Celestina Mónica Loiacono analizan lo que consideran se encuentra pendiente en el proceso de enseñanza-aprendizaje: la evaluación. Consideran que los procesos

deben ser actualizados y en ellos la evaluación, en sus nuevos formatos, debe ser contemplada, sin lugar a duda.

Inauguramos un nuevo espacio... **Nuestros Posgrados.** Estará destinado a dar a conocer las tesis de los alumnos de posgrado de esta unidad académica, con el fin de seguir contribuyendo a compartir el conocimiento entre nuestros lectores.

La Mag. Lic Jesica Di Leo, graduada de la Maestría en Gestión de Sistemas de Salud, ha elaborado su tesis titulada:

El paciente quirúrgico como centro en la optimización de los tiempos, en el quirófano central del Hospital Italiano de Buenos Aires, Sede Agustín Roca.

La autora enfoca su investigación a partir de la problemática del área y cuáles son los parámetros que se deben tener en cuenta a la hora de agendar cirugías, considerando las variables involucradas, los recursos y demás aspectos importantes. Analiza las variables influyentes que pueden generar una programación errónea y cómo solucionar mediante una adecuada gestión de un programa de mejora continua, de forma eficiente y eficaz para garantizarle al paciente una atención de calidad, siendo así su paso por el quirófano lo menos traumático posible, tomando este aspecto como abordaje guía en este estudio como foco en la dignidad de la persona.

Comentario bibliográfico

El Dr. Marcelo Alfredo Terminiello comenta la obra del Dr. Humberto J. Bertazza: Ley 11683 de Procedimiento Tributario Comentada.

Agradecemos a todos los autores por sus valiosos aportes que hacen posible el presente número, esperando seguir contribuyendo con aportes y debates en esta nueva etapa digital.

Dr. Jorge Raúl Lemos
Decano

DISTINTAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL¹

Juan Di Blasi*

Resumen

Este trabajo trata la problemática del control público en un sistema republicano de gobierno que asume, la que no puede ser entendida si no es abordada bajo los conceptos básicos de soberanía y poder. Su relación con la Hacienda Pública desde su naturaleza y sus fundamentos.

Abstract

This paper deals with the issue of public control within a republican government system when it assumes power; it can not be understood if it is not approached under the basic concepts of sovereignty and power: its relation with Public Finances from its nature and its fundaments.

Antecedentes más antiguos sobre el control público

Podríamos pensar que lo más antiguo haya sido lo ocurrido en Egipto, cuando al estar invadido por los persas (1383 a 1322 a.C.), los Escribas llevaban dos *contabilidades*: una muy complicada y oscura, que presentaban a sus superiores para hacerles creer que se trataba de una tarea laboriosa y compleja y mantener así el monopolio de ejercerla, y otra más sencilla, a partir de la cual, en forma amigable y secreta, se repartían los excedentes.

Si bien los papiros poco dicen sobre el asunto, seguramente junto con el desarrollo de las instituciones financieras y contables se debe haber

¹ Trabajo presentado y expuesto en la Università degli Studi di Napoli Parthenope. Históricamente es un centro de enseñanza económica y marítima.

*Juan Di Blasi. Contador Público. Titular Consulto Contabilidad Pública. Titular Extraordinario Administración Pública y ONG.

instaurado un control de todos los hechos de gestión de la administración y especialmente de la hacienda pública.

Otros antecedentes sobre el control público quizás los encontremos en el *Código de Manú (India)* en un apartado especial denominado “*Control externo de los gastos del príncipe*”.

Además, en Atenas, en Grecia en el siglo IV a.C., existieron los llamados *Arcontes* o *tesoreros*, los *Éforas* o *gerentes* y los *Logistas* o *síndicos*, teniendo estos últimos la obligación de verificar e informar al *Tribunal Superior* del gobierno sobre las cuentas públicas.

Cicerón (106 a.C - 43 a.C.) se refiere a las registraciones empleadas por los romanos: un libro llamado *adversaria* o *borrador* previo, para la posterior anotación en el *Tabulae* o *codex accepti* (ingresos) et *expensi* (gastos), donde se anotaban las entradas y salidas de lo dado o recibido en dinero; el *Kalendarium* que era el libro de los vencimientos para cobros y pagos; el *Liber patrimonium* o *libro de patrimonio* de cada persona y que servía de base para la determinación de los impuestos, y, por último el embrionario antecesor del presupuesto público: el *Breviarium*, que exponía el destino final de los dineros recaudados a fin de dar a la población una seguridad respecto de sus contribuciones.

En el siglo VI d.C. Roma tuvo órganos como los *Quaestores* quienes revisaban e informaban las cuentas del Imperio. El sitio de estos agentes contables del tesoro estaba en el templo de Saturno y disponía de una legión de escribas, dedicados a la teneduría de los libros. Todos los actos públicos de los magistrados, especialmente los relativos a operaciones contables, se inscribían en las *tabulae publicae* conservadas en ese templo.

Los *quaestores* urbanos tenían también funciones de control sobre los encargados contables menores erogadores de gastos. Efectivamente, podían verificar la legalidad, autenticidad y regularidad de las órdenes de

recaudación y de pago efectuadas por los *quaestores* militares o provinciales.

Control Público, Soberanía y Poder

La problemática del control público en un sistema republicano de gobierno no puede ser entendida si no se aborda desde dos conceptos básicos: *la soberanía y el poder*.

El autor de la obra *La Revolución de la Independencia Argentina* al referirse al primer concepto señala: “La soberanía reside en el pueblo de la Nación. Solo ella tiene potestad para crear un gobierno y dotarlo de poderes que son delegación de la soberanía, a los efectos de realizar el bienestar general y proveer a la común defensa”.¹

“El poder, tanto en interés de sus titulares como en el de sus destinatarios ha de ser restringido y limitado, este límite está implícito en la Constitución a través del control político, porque la libertad y el bienestar de los habitantes solo quedan garantizados cuando se controla debidamente el ejercicio de quienes tienen el poder”.²

“Tanto la estructura del Poder como el control público reconocen su origen en la soberanía. Es por lo que en las funciones que cumple el Poder, conducentes al bien común, encontramos el control público como una función que une y estructura todas las demás funciones, y permite el conocimiento, planificación, ejecución y juzgamiento de cada una de ellas en particular, y de todo el conjunto, posibilitando efectuar juicios sobre el accionar del gobierno y su justicia, con relación a sus fines”.³

El Control Público obedece al mandato expreso dado por el pueblo, de gobernar y administrar a la comunidad. El control del Poder es una garantía de las libertades republicanas.

¹ GONZÁLEZ, Joaquín V. *La Revolución de la Independencia Argentina*. 1887.

² FERNÁNDEZ, S. y CAMPS, V. *El control externo de la actividad financiera en la Administración Pública*. Instituto de estudios fiscales. Madrid, 1957.

³ WIERNA, Gustavo E. *El control de la Hacienda Pública*. XVI Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública.

El Control Público está enraizado como principio natural en la misma estructura del poder estatal, pues no hay “poder sin control”, o al menos no debe haberlo.

“Es un predicado republicano su instauración y regulación, más aún en tiempos de un Estado providencial, planificador y burocrático”.⁴

“El control se impone para asegurar la sujeción del obrar público a reglas y principios del Derecho y buena administración, en el que debe imperar inexcusablemente la perspectiva finalista del bien común. (causa-fin), a la que debe ajustarse el poder (causa-medio). El control es el instrumento impuesto para verificar esa correspondencia entre “medios” y “fines”. A mayor control menor abuso. Un deficiente procedimiento de fiscalización o estructura de contralor, además del riesgo político por las tentaciones que el ejercicio del poder ofrece, coadyuva a enseñorear la arbitrariedad y descomponer valores en desmedro del fin último y primero del Estado: el bien común”.⁵

“El poder del Estado se actualiza en la función asignada a sus órganos esenciales que son tres: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El poder estatal se manifiesta, pues, en las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución, que, como expresa Marienhoff son los medios para la realización de los fines estatales”.⁶

La distribución de atribuciones entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para ejercer el poder, significa una limitación, que se plasma en el control entre ellos, y da vigencia a la fórmula que enuncia que “*el poder controla al poder*”.

Advierte Fischbach que “el poder del Estado es único, pero las funciones son múltiples. Las atribuciones de las funciones a los órganos no constituyen

⁴ DROMI, José Roberto. *Régimen Jurídico de las Contadurías Generales*. Revista Actualidad Administrativa N° 7-8. 1979.

⁵ SILVA CENCIO, Jorge A. *El control de la Administración*. 1978.

⁶ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Administración Pública. Derecho Administrativo. Estado y Administración Pública. Organización Administrativa.

división de poder sino distribución de funciones”.⁷

En igual sentido Jellinek expresa que “es posible hablar de una división de competencias, pero no de una división de poderes”.⁸

El control como función

Licciardo ha manifestado que “en la Hacienda Pública el control es una función que hace al ejercicio del poder, está vinculado al cumplimiento de la voluntad del Estado y por ser de naturaleza política forma parte del gobernar y no del administrar.

El control debe entenderse como conjunto de elementos trabados entre sí con armonía, cuya función consiste en descubrir las causas por las cuales algo no funciona bien. Traído a la hacienda, permite poner de manifiesto los motivos que afectan el desarrollo de los actos y operaciones que, buscando el mejor empleo de los recursos disponibles para obtener un producto o un servicio, son puestos en ejecución por una organización determinada. En la Hacienda Pública esos actos y operaciones emanan del ejercicio del poder y, por lo tanto, son de raíz y esencia política”.⁹

“Tanto en la actividad privada como en la pública, el ejercicio del control no es un acto de voluntad de quien debe ejercerlo, sino una responsabilidad de quien tiene autoridad para ordenar. Si la obligación de ejercer el control nace del derecho de propiedad de la hacienda, en la actividad privada corresponde al dueño, y es inherente al administrar. En la actividad pública, donde el dueño de la hacienda es el pueblo, el controlar es parte importante de la política y parte inseparable del gobernar, por compartir la misma naturaleza. La función de administrar incluye la función de controlar”.¹⁰

⁷ FISCHBACH, Oskar Georg. *Teoría General del Estado*. Editorial Labor. Barcelona. 1949.

⁸ JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Edición Albatros. Buenos Aires. 1954.

⁹ LICCIARDO, Cayetano A. “*El control como función*”. III Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública. UCA. Buenos Aires. 1984.

¹⁰ PÉREZ COLMAN, Luis José. *Controles en la Administración Pública. Introducción a su estudio*. Revista Régimen de la Administración Pública N° 51.

“La función de control, en el Estado, suple la ausencia del interés particular; vincula sus órganos con la vida de la comunidad social. Es así como el elemento de unión en la estructura del Poder es precisamente el control, que en el sector público sustituye al interés particular del dueño de la Hacienda.

Sabido es que el Estado no opera para sus miembros, como lo hacen las familias, sino para el bien común, es decir, para crear las condiciones necesarias a fin de que los individuos y las familias puedan desarrollarse en libertad. Por eso, el control debe entenderse como derecho de los ciudadanos de un Estado, más que por sus otras derivaciones”.¹¹

Si el control es una función, debe estar presente en toda la acción, de allí que no lo podamos considerar ni previo, concomitante o eminentemente posterior.

“En propiedad, el control nunca puede ser previo ni posterior. Si es un verdadero control ha de ser concordante con la acción controlada, es decir, ocupar en el tiempo un lapso que coincida totalmente con ella.

Todo lo que precede a una acción son sus antecedentes, a lo más, su diseño o programación, todo lo que sigue es su recuerdo o historia. Nada de eso es control. El control por esencia, si existe de veras, debe ocurrir en el presente para poder ser capaz, físicamente, de modificar el curso de la acción controlada. El pasado siempre está congelado y nada lo puede alterar. Es desde el presente que podemos tener propósitos sobre un futuro que aún no ha llegado y no es todavía accesible”.

Dentro del Estado, el control asegura su unidad y da contenido a la forma republicana de gobierno. Por ello la función controladora no puede reducirse únicamente a criterios de eficiencia o a la rutina de las revisiones formales.

¹¹ LICCIARDO, Cayetano A. *Contribución para el estudio de una teoría del control aplicada a la Hacienda Pública*.

Asimismo, expresa que esa función de control “debe referirse al derecho, a la justicia y a la libertad, porque sin control, no hay garantía en la relación de los órganos del estado entre sí y en el ejercicio de la competencia de los funcionarios”.¹²

Al control como función lo encontramos formando parte de cada una de las actividades de gobierno, es lo que brinda coherencia a dicha acción y sirve de nexo entre los órganos encargados del Gobierno.

Todas las funciones del Estado tienden a la obtención del bien común, y en virtud de ello se deben cualificar y cuantificar los objetivos. Las funciones normalmente son interdisciplinarias y constituyen una obligación de hacer. La comparación entre lo que se pretendió realizar y lo realizado es una manifestación del control de cada una de las actividades del gobierno. La fijación de los objetivos corresponde a la política, debiendo manifestarse en la planificación que realice el Gobierno.

Regodesebes ha expresado que “la función de control puede definirse como una tarea o un grupo de actividades que requieren capacidades y habilidades especiales, de donde se desprenden los siguientes objetivos básicos: a) Función de la información legal, b) Control y protección de la hacienda pública y c) Estudio de las relaciones administrativas y de los sistemas vigentes.

Para profundizar estos conceptos, es necesario plantear los límites de esta función que puede ser encarada como actividad y como proceso”.¹³

Reiteramos que el control público es de naturaleza política, emana del ejercicio del Poder y por ello las técnicas deben subordinarse a esa ciencia: la Política.

¹² Op. Cit. en I I.

¹³ REGODESEBES, José Rafael. *Control Público. Revista del Instituto Argentino de Contadores Fiscales de la Nación N° 1*. Ediciones Macchi.

Bonnemaison¹⁴ ha aseverado que el control como función posee una especificidad que se traduce en los siguientes aspectos:

1. *El control es diverso*. Se realiza a través de técnicas jurídicas y políticas distintas (sanción, interpelación, censura, entre otros).
2. *Da lugar a una terminología propia o específica*, cuando se habla de autorización, aprobación, evaluación, supervisión, inspección, examen, entre otros.
3. *Los mecanismos de control suelen ir conectados o concatenados entre distintas instancias y a distintos niveles* para producir sinergias en todo el entramado sistémico del aparato público.
4. *Da lugar a una relación jurídico-política* entre el ente controlante y el controlado.
5. Tradicionalmente, el objeto central del control es el Poder Ejecutivo.

“El control no es una finalidad de la Administración, sino que es el medio imprescindible que nos debe brindar la información para corregir las desviaciones; evitar manejos dañosos para la comunidad, procedimientos discrecionales de los administradores; conocer y medir las responsabilidades; buscando optimizar y dar transparencia al servicio público”.¹⁵

El control se ejerce a través de medios que nos permitan evaluar, corregir, ratificar o tomar decisiones sobre una realidad presente con miras a cambiarlas si así correspondiera en el futuro, o simplemente juzgar críticamente como fue desarrollada una acción.

Los controles y equilibrios se hallan incluidos en la Carta Magna que establece la separación de poderes y especifica sus atribuciones. Es decir, la división de poderes es un mandato constitucional.

La doctrina ha aceptado la tesis de que la base de sustentación del control del Congreso Nacional no es otra que la división de poderes entre los

¹⁴ BONNEMAISON, María A. *El control del Poder Público en el ámbito constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Serie N° 1 y N° 2. Valencia 2007.

¹⁵ Op. Cit. en 3.

órganos del Estado.¹⁶

La estructura de las instituciones políticas en la democracia descansa en la separación de poderes e implica que estos sean independientes unos de otros. Esta teoría tiene su origen en *John Locke*, en su tratado sobre el *Gobierno Civil (1690)* y *Charles Montesquieu*, en *L'Esprit des Lois (1748)*: “*le pouvoir arrête le pouvoir*”. Ambos autores distinguen la función legislativa, que consiste en hacer las leyes y está confiada a los legisladores; la función ejecutiva que consiste en aplicar las leyes y está confiada al ejecutivo y la función jurisdiccional que consiste en resolver los litigios provocados por la aplicación de las leyes y que está confiada a los jueces. Ya en la *Asamblea Constituyente de Paris, en 1789*, *Lilly Tollerand* expresó: “un Poder único terminaría por devorarlo todo. Dos se combatirían hasta que uno destruyera al otro. Pero tres es el equilibrio perfecto, ya que cuando dos se enfrentan el tercero distinguiría entre quién oprime y quién es el oprimido e impondría la paz entre todos”.

Luego la *Constitución de la Convención (1793)* estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno solo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo.

En el campo de la Ciencia Política los autores examinan el tema en función de la relación entre poderes y el carácter controlante que reviste el Poder Legislativo. En su actividad y la del Poder Judicial, se ha centrado el sistema de pesos y contrapesos con que aparece el Poder Ejecutivo.¹⁷

Los modos del control político en su totalidad están fijados en la Constitución. Por ello, la supremacía de la Constitución es en realidad la coronación de un sistema integral de esta especie de controles.

Expresa Aragón que “solo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y solo si el control forma parte

¹⁶ FUENTES VEGA, *Santiago. Realidad y racionalidad en el Control del Sector Público*. INAP. Madrid 1986.

¹⁷ PÉREZ COLMAN, Luis José Op. Cit en 10.

del concepto de Constitución puede ser entendida esta como norma".¹⁸

Fundamentos del control

El control es una técnica o un procedimiento encaminado a exteriorizar actos o hechos que posibiliten tomar decisiones. Pero en esencia, el control es un medio que posibilita un fin: una decisión. Es la naturaleza de esta decisión la que determina el encuadre dentro de determinada ciencia o arte. Si el control posibilita una decisión política, jurídica o económica, estará regido y dominado por los principios y reglas de la Ciencia Política, el Derecho o las Ciencias Económicas.

"En el campo de la administración privada el control tiene un sentido pragmático. Sus sistemas, derivados de las Ciencias Económicas, tienen objetivos concretos. Sus finalidades posibilitan definiciones más claras. No acontece lo mismo en el campo de la Administración Pública, donde el Derecho, la Ciencia Política y las Ciencias Económicas dominan ese ámbito e imponen sus ideas. En último término han irrumpido las ciencias prácticas, la ingeniería y las ciencias fisicomatemáticas, para posesionarse con las nuevas expresiones del mundo tecnológico. Desarrolladas antes en el ámbito privado, han pasado a subordinar los controles tradicionales. Es admisible entonces hablar de controles políticos, controles legales, controles económico-contables o controles técnicos, sin que sea necesario establecer homogeneidad ni una teoría general del control".¹⁹

"La ausencia de una teoría generalmente aceptada del control aplicada a la gestión de la Hacienda Pública, condujo a que en la actualidad por aplicación de técnicas quede este control, su concepto, naturaleza y finalidad en un cono de sombras, que el pueblo necesita hacer transparente.

En Argentina ni de la Ley 24156, ni de su mensaje, se desprende un basamento de una Teoría del Control, sino por el contrario se ignora

¹⁸ ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del poder*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1995.

¹⁹ PEREZ COLMAN, Luis José. *Control en la Administración Pública*. Revista Régimen de la Administración Pública

su naturaleza política. No surge que sea considerado como una función del Poder, unido al de gobernar, sino solamente como un proceso de administrar, y es así como la relatividad de su interpretación no suministra una pauta cierta que supere la zona de penumbras, lo que lleva a confundir el control, con los mecanismos de control”.²⁰

Expresa Marienhoff que “en toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la actividad de la Administración Pública y de aquellos que tratan con ella. De esta forma se tiende a constituir un conjunto de garantías de legitimidad y de oportunidad en la actividad administrativa, a la vez que a lograr la eficiencia y la moralidad dentro de la Administración”.²¹

Atento a ello expresa Lea Cortés de Trejo que “el diseño de un sistema de control de un país admite numerosas variantes, atento a las particularidades jurídicas y políticas del Estado, a la cultura, sentido de pertenencia e interés de la ciudadanía en los aspectos relacionados con la hacienda pública y el rol que desempeña en el gobierno y administración de la cosa pública, sus representantes, en orden a las garantías objetivas que debe brindar a la ciudadanía sobre el buen uso de los recursos públicos”.²²

Licciardo ha expresado que “el control es la comparación entre el deber ser, conforme a la naturaleza y las normas, con lo que en realidad es”.

Fiorini enseña que el control es “aquella actividad que garantiza dentro de la organización administrativa la correcta realización de su función” identificándolo en “el dato de comprobar el efectivo cumplimiento de la administración por medio de la prevención, el ajuste y la rectificación”.²³

²⁰ WIERNA, Gustavo E. Op. cit.

²¹ MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I. Abeledo-Perrot. Edición 1998.

²² CORTÉS DE TREJO, Lea C. *El sistema de control Hacendal de las empresas públicas en la República Argentina*.

²³ FIORINI, Bartolomé. *Derecho Administrativo*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, tomo II. 1995.

Manifiesta Ivanega que, con esta caracterización, se afirma que “la Administración contemporánea y en general la función administrativa del Estado de derecho actual, requieren un conjunto de instrumentos de fiscalización o control del superior al inferior jerárquico, e incluso a veces del inferior al superior o de un órgano a otro del mismo nivel”.²⁴

Reiteramos que cualquiera sea el enfoque desde el cual se estudie su significado y alcance, el control se sustenta en los principios de separación de poderes y legalidad.

Por ejemplo, “poder y responsabilidad suponen control. Este encuentra parte de la necesidad de garantizar el buen uso del poder, encargándose de hacer materialmente comprobables los desvíos o transgresiones, permitiendo la asignación de responsabilidades personales concretas”.²⁵

Es así como, a partir de un concepto amplio, el control es el “vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones al poder”.²⁶

El control sobre los poderes públicos es algo que ya se encuentra, aunque con otros nombres, en las formas políticas más antiguas, que reaparece, después de un cierto declive, en la organización medieval y que se expande con el Estado moderno.

Como hemos visto en los antecedentes históricos citados, “la idea de control es muy antigua; tanto, puede decirse, como la noción misma de organización. El nombre, en cambio, con el que se la designa es relativamente más reciente, ya que comienza a usarse en los últimos siete siglos”.²⁷

²⁴ IVANEGA, Miriam Mabel, *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. 2003.

²⁵ CORTÉS DE TREJO, Lea C. citando a Licciardo, Cayetano, en *Tribunales de Cuentas. Contribuciones para un análisis crítico de la Ley 24156*. Municipalidad de Córdoba. 1998.

²⁶ ARAGÓN, Manuel. *La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6 Núm. 17 mayo-agosto 1986.

²⁷ GIANNINI, M.S. *Controllo: nozioni e problemi in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Núm. 4. 1974.

La palabra control procede del término latino-fiscal medieval “contra rotulum” y de ahí pasó al francés “*contre-rolé*”, que significa, literalmente, “*contra-libro*”, es decir, “libro-registro”, que permite verificar la veracidad de los asientos realizados en otros. El término se generalizó, poco a poco, hasta ampliar su significado al de “fiscalizar”, “someter”, “dominar”, entre otros. En el idioma inglés control se refiere a dominio, a diferencia de lo que ocurre en francés, en el que el término se restringe más bien a “comprobación”.

Expresa Ely que “todos los medios de control, en el Estado constitucional, están orientados en un solo sentido y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos”. Ese es, justamente, el sentido que, en general, atribuye Ely al control, “como manifestación de la capacidad de fiscalización de los gobernantes por los gobernados a fin de garantizar que gobierne la mayoría y se evite, al mismo tiempo, la tiranía de esa mayoría”.²⁸

Existe acuerdo en que el control no puede constituir una parte o sector independiente o escindible de una organización, y que debe estar presente y aplicarse en cada una de las tareas asignadas a aquella.

Manifiesta Ivanega que “ninguna organización, ya sea pública o privada, puede funcionar sin un plan o marco conceptual de referencia por el que se disponga anticipadamente, bien sea de forma explícita o implícita, qué debe hacerse, cómo debe hacerse, quién debe hacerlo y cuándo debe hacerlo, en las diferentes áreas o niveles de la organización y en función de las nuevas circunstancias o de la información que se vaya generando en el interior o exterior de la misma. Toda actividad económica se reduce, en último término, a una actividad planificadora. De esta forma, la actividad de control sería una actividad derivada o complementaria *de esa actividad de planificación*”.²⁹

²⁸ ELY, John Hart. *Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional*. Bogotá. Colombia. Siglo del hombre editores. 1997.

²⁹ IVANEGA, Miriam Mabel, Op. Cit en 24.

Naturaleza del control del Congreso Nacional y de la Auditoría General de la Nación

Básicamente se identifican tres modelos básicos:

- a) el francés, con la *Cour des Comptes* creada por Napoleón en 1807, que integra la Administración Pública;
- b) el italiano de la *Corte di Conti*, independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y,
- c) el modelo angloamericano, con las *Auditorías o Contralorías Generales* que dependen de las Cámaras legislativas.

En la Argentina desde el año 1993 se aplica este último sistema.

Es decir que el Poder Legislativo es, en sentido estricto, el órgano de control externo en los términos del artículo 85 de la Constitución Nacional y de la Ley 24156.

Como es sabido, el “control político” originariamente le corresponde al pueblo, pero como éste no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades, esta función le corresponde sustancialmente al Poder Legislativo.

Entonces la actividad principal de este Poder reviste naturaleza política. Esto no impide que también exista actividad administrativa.

En lo que hace a la naturaleza de la actividad que desarrolla la Auditoría General de la Nación, la misma reviste naturaleza eminentemente administrativa y de carácter consultivo. La Constitución asigna a este organismo el carácter de órgano de asistencia técnica del Congreso, con autonomía financiera y funcional, esta última le permite ejercer su función técnica de control sin intervenciones de los poderes del Estado.

Sus informes son enviados a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, al Jefe de Gabinete de Ministros, al ministro del área que corresponde y al órgano o ente auditado.

“Con sustento a tales dictámenes el Congreso emite opinión sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública”.³⁰

³⁰ SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. T II. Cuarta edición.

Otros instrumentos específicos del control que ejerce el Poder Legislativo

Para ejercer el control, de acuerdo con sus amplias facultades, este poder puede hacer uso de cualquiera de los siguientes mecanismos:

1) **Interpelaciones ministeriales:** El artículo 71 de nuestra Carta Magna establece que “cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”. En nuestro Derecho Constitucional se llama *interpelación* a ese llamado que efectúan las Cámaras para hacer comparecer a los ministros. El nombre está tomado de una forma de gobierno parlamentaria, que no es la nuestra.

Asimismo, el artículo 101 expresa que “El Jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes. Alternativamente, a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”.

2) **Pedidos de informes:** Este tiene lugar cuando el Poder Legislativo manifiesta la necesidad de ser informado sobre un asunto que está tratándose en la esfera de los otros dos poderes, a los efectos del conocimiento de los representantes del pueblo. El informe se solicita a los titulares de los poderes o sus órganos secundados, los cuales tienen la obligación de brindarlo.

3) **Comisiones investigadoras:** Es facultad del Poder Legislativo, el constituir comisiones específicas para investigar asuntos de interés para la comunidad y que hagan a la competencia que establece el artículo 67 de la Constitución Nacional al Congreso. Las comisiones Investigadoras configuran una forma de control del Poder Legislativo en su calidad de representantes del pueblo que les asiste la función de deliberar y gobernar

en su nombre.

4) **Juicio Político:** El juicio político como institución se encuentra contenido en la Constitución Nacional y en las Constituciones Provinciales.

Este juicio, dentro de la concepción del mandato sería el procedimiento a la suspensión de este, pues tiene por objeto separar al funcionario de su función pública, o sea despojarlo de cierta inmunidad juntamente con la destitución y así permitir su enjuiciamiento por los delitos o daños que pudiera haber cometido, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica. Pero el procedimiento establecido por la constitución no es congruente con esa idea, este juicio tiene causas, procedimiento y efectos propios de sus efectos y fin.

De acuerdo con nuestra Constitución, la Cámara de Diputados puede acusar ante el Senado, al Presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, ministros y los miembros de la Corte Suprema de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causas, por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

- a) La expresión “mal desempeño” tiene una amplitud considerable y permite un juicio discrecional amplio, pues se trata de la falta de idoneidad, ineptitud, e insolvencia moral, todo lo cual determina un daño a la función, o sea a la gestión de los intereses generales de la Nación. La función pública, su eficacia, su decoro, su autoridad integral es lo esencial, ante ella cede toda consideración personal.
- b) Por “delito en el ejercicio de esas funciones”, o sea los que enumera el Código Penal. Esta causa ya es más concreta y objetiva, porque existe entonces una trasgresión legal, un hecho ilícito definido, aunque de él no resulte un daño material o patrimonial (daño jurídico) para

la Nación (o las Provincias, ya que el juicio político lo han instituido también en estos Entes autónomos). La condena por delitos contra la Administración Pública determina también, según el Código Penal, inhabilitación como pena accesoria, aunque en ciertos delitos es pena principal o única.

- c) Por “crímenes comunes” es otra causal de juicio político haberlos cometido. Tanto esta como la anterior implican una sanción por indignidad, a diferencia del “mal desempeño”, que puede consistir simplemente en grave ineptitud.

El juicio debe ser público y el senado asume el papel de juez, debiéndose cumplir con todas las garantías del debido proceso, y el derecho de defensa.

Entonces el “juicio político” es el control, que ejercen ambas cámaras del Congreso sobre los otros dos poderes del Estado con el fin de destituir de sus cargos a los funcionarios públicos y por las causas que establece la Constitución Nacional.

Naturaleza de la gestión y el control públicos

La gestión pública es por naturaleza, de raíz y de esencia política. Su control por lo tanto también lo es. Así como es cierto que todo cuanto se refiere a la garantía para el ejercicio de los derechos, vale decir el funcionamiento de los servicios a través de los cuales se logra que las decisiones del Estado se hagan efectivas, requiere un formalismo indispensable, que hace factible la determinación de responsabilidades; también es razonable considerar que aquello que no puede formalizarse debe poder evaluarse de alguna manera.

Expresa Comadira que “cualquiera sea el órgano que realice el control, su objetivo será, en lo sustancial, el mismo: determinar, a través de un juicio lógico, la adecuación de la actividad controlada al sistema normativo que la rige, con el fin de asegurar la vigencia de la juridicidad y de los valores que a

esta le dan fundamento y sentido. Si esto es así, y si la real y efectiva vigencia de la juridicidad se garantiza, entre otros elementos, con la responsabilidad de los agentes estatales, esta es, entonces, una consecuencia inescindible del control; sin responsabilidad, aquel, que no es un fin en sí mismo, ve frustrado su sentido como uno de los instrumentos vitales para la vigencia de la juridicidad y sus contenidos.

Pensar al control como un sistema de prevención, detección y medición idóneo para minimizar los riesgos de la gestión -tal como ocurre con el actualmente vigente en el ámbito nacional- no es incompatible con la responsabilidad de los agentes; antes bien, la reclama como un complemento indispensable para su utilidad republicana”.³¹

Finalidad del Control

En el documento titulado “*Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización*” elaborada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores que conforman la INTOSAI en el artículo 1° referido a la “finalidad del control”, se estableció que “La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”.³²

Al respecto Cortes de Trejo ha manifestado que “la INTOSAI propugna que los organismos de control externo contribuyan a asegurar el uso apropiado de los fondos públicos y del patrimonio de las naciones, fijando prioridades estratégicas en la lucha contra la corrupción y la promoción de la rendición

³¹ COMADIRA, Julio Rodolfo. Prólogo del libro *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. 2003.

³² INTOSAI es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

de cuentas (en sentido amplio), la transparencia y la buena gobernanza”.³³

En la doctrina italiana, Alessi identifica el control con el de fiscalización, quien se refiere a la función fiscalizadora como aquella que “tiende a asegurar que los órganos activos obren con sujeción a las leyes y según la efectiva conveniencia en relación con el concreto interés público”.³⁴

Mencionar apropiadamente a la fiscalización “es referirse a un instrumento adicional al servicio del control parlamentario que, por supuesto es más amplio, de tal forma que constituiría el mecanismo llevado a cargo por los órganos de control externo”.³⁵

Finalmente, respecto a su vinculación con la administración financiera, el control se convierte en un sistema retroalimentador de ella, en la medida en que aquél consiste en un conjunto de actos cuyo objeto es identificar la realidad, examinarla y compararla, de acuerdo con criterios preestablecidos, para luego modificarla conforma a ellos. La auditoría es una parte de él.

“El tema del control público nos conduce a la teoría política y dentro de ella nos lleva al poder político, porque control sin poder es un mito.

Porque el control público es una de las manifestaciones del poder. Porque habrá control público cuando exista una expresa manifestación política de voluntad de controlar.

No bastarán las estructuras formales institucionales, ni siquiera el poder fiscal propio de ellas.

Sí será preciso que tenga el gobierno la suficiente independencia e incorruptibilidad para poder disponer con toda la fuerza de su voluntad, la puesta en marcha de los mecanismos del control público”.³⁶

Así mismo expresa que “el control público es un producto de segregación

³³ CORTÉS DE TREJO, Lea C. *Desafíos futuros para los organismos de control externo*.

³⁴ ALESSI, Renato. *Instituciones de derecho administrativo*. Bosch. Barcelona 1970.

³⁵ LOZANO MIRALLES, Jorge. *Control, auditoría y fiscalización*. Revista Auditoría Pública. Gasteiz. 1995. Núm. 3.

³⁶ NÚÑEZ, José Ariel. *Manual de Auditoría Gubernamental*. Ediciones RAP. 2006.

social. Su esencia está inexorablemente ligada a las categorías de fines sociales y contexto cultural imperantes. No es un valor aislado, sino instrumental y de relación.

Deviene de otros valores sociales, tales como la Política, la Economía, el Derecho y muy especialmente los principios morales y de justicia”.

En cuanto al proceso de control Regodesebes ha expresado que “la función de control debe servir para requerir y obtener una actividad eficiente en el sector público. El control en consecuencia asume una doble característica positiva y negativa, la primera tiene como objeto mantener una productividad razonable en la utilización de los recursos públicos, en tanto que la segunda se dirige para evitar las deficiencias y los desvíos reduciendo las actividades que no armonizan con la estructura formal e informal existente”.³⁷

Conclusiones

“El control no es solamente para que los hombres obren bien, sino que debe impedirles obrar mal”.
Mariano Moreno (1778-1811) en los albores de nuestra patria.

La problemática del control público en un sistema republicano de gobierno no puede ser entendida si no se aborda desde dos conceptos básicos: la soberanía y el poder.

Tanto la estructura del Poder como el control público reconocen su origen en la soberanía.

El Control Público obedece al mandato expreso dado por el pueblo, de gobernar y administrar a la comunidad. El control del Poder es una garantía

³⁷ REGODESEBES, José Rafael. *Control Público*. Revista del Instituto Argentino de Contadores Fiscales de la Nación N° 1 Ediciones Macchi.

de las libertades republicanas.

El control público está enraizado como principio natural en la misma estructura del poder estatal, pues no hay “poder sin control”, o al menos no debe haberlo.

El control es el instrumento impuesto para verificar esa correspondencia entre “medios” y “fines”. A mayor control menor abuso.

En la Hacienda Pública el control es una “función” que hace al ejercicio del poder; está vinculado al cumplimiento de la voluntad del Estado y por ser de naturaleza política forma parte del gobernar y no del administrar.

El control debe entenderse como conjunto de elementos trabados entre sí con armonía, cuya función consiste en descubrir las causas por las cuales algo no funciona bien. En la Hacienda Pública los actos y operaciones emanan del ejercicio del poder y, por lo tanto, son de raíz y esencia política.

Tanto en la actividad privada como en la pública, el ejercicio del control no es un acto de voluntad de quien debe ejercerlo, sino una responsabilidad de quien tiene autoridad para ordenar.

La función de control, en el Estado, suple la ausencia del interés particular; vincula sus órganos con la vida de la comunidad social.

Si la obligación de ejercer el control nace del derecho de propiedad de la hacienda, en la actividad privada corresponde al dueño, y es inherente al administrar. En la actividad pública, donde el dueño de la hacienda es el pueblo, el controlar es parte importante de la política y parte inseparable del gobernar, por compartir la misma naturaleza. La función de administrar incluye la función de controlar.

La función de control “debe referirse al derecho a la justicia y a la libertad,

porque sin control, no hay garantía en la relación de los órganos del estado entre si y en el ejercicio de la competencia de los funcionarios”.

Al control como función lo encontramos formando parte de cada una de las actividades de gobierno, es lo que brinda coherencia a dicha acción y que sirve de nexo entre los órganos encargados del Gobierno.

Reiteramos que el control público es de naturaleza política, emana del ejercicio del Poder y por ello las técnicas deben subordinarse a esa ciencia: la Política.

El control no es una finalidad de la Administración, sino que es el medio imprescindible que nos debe brindar la información para corregir las desviaciones; evitar manejos dañosos para la comunidad, procedimientos discrecionales de los administradores; conocer y medir las responsabilidades; buscando optimizar y dar transparencia al servicio público.

Los modos del control político en su totalidad están fijados en la Constitución.

Solo si existe control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma.

La gestión pública es por naturaleza, de raíz, y de esencia política. Su control por lo tanto también lo es.

El tema del control público nos conduce a la teoría política y dentro de ella nos lleva al poder político, porque control sin poder es un mito.

El control público es una de las manifestaciones del poder. Porque habrá control público cuando exista una expresa manifestación política de voluntad de controlar.

PLANIFICACIÓN, ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL TERCER SECTOR SOCIAL EN LA GRAN MATANZA

María Ana Leal¹

Resumen

Las organizaciones que forman parte del tercer sector social -también conocidas como organizaciones sin fines de lucro (OSFL)- radican su función esencialmente en ayudar de diferentes maneras a sectores más desprotegidos de la sociedad. Hay numerosas organizaciones como entidades, asociaciones civiles, mutuales, fundaciones, cooperativas, obras sociales y sindicatos. Cada organización responde a diferentes intereses y proyectos, pero muchas de ellas comparten la misma problemática como: alcanzar el correcto posicionamiento institucional de sus acciones y proyectos político-sociales, aumentar la cantidad de voluntarios entre sus miembros, incrementar la cantidad de fondos o donaciones, crear y consolidar alianzas con actores sociales claves, mejorar sus vínculos con los públicos actuales y potenciales, solo por mencionar algunas de las problemáticas comunes.

A partir de este abordaje se expondrán diferentes herramientas teórico-prácticas que permitirán reflexionar sobre el paradigma de gestión estratégica y del uso de la comunicación en organizaciones oeste del AMBA. A su vez, se analizará el caso de la ONGs "Sonrisas Solidarias" de

Proyecto de Investigación finalizado "Uso estratégico de la comunicación y de las relaciones públicas de las organizaciones sin fines de lucro en la zona oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires" (Código PICT/18-04-ML-016). Dirigido por Lic. María Ana Leal. Con la colaboración de López, Vanesa. Miembro del equipo de la investigación recientemente mencionada. Estudiante de la Carrera de Relaciones Públicas de la UM.

*Leal, María Ana: Lic. en Comunicación Social, Mag. en Estrategia y Geopolítica. Profesora Adjunta Titular de la materia Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UM.

la localidad de Castelar.

ABSTRACT

The organizations that make up the third social sector – also known as non-profit organizations (NPO) – base their function essentially in helping in different ways the most vulnerable and unprotected sectors of society.

There are numerous organizations, such as civil associations, mutualism associations, foundations, cooperatives, healthcare systems and unions.

Each organization responds to different interests and projects, but many of them share the same basic issues, such as: achieving the correct institutional positioning of their political-social activities and projects, increasing the amount of voluntary members, enlarging the amount of funding or donations, creating and consolidating alliances with key social actors, improving their links with present and potential audiences, and that´s just mentioning some of their common issues.

Starting with this approach, different theoretical-practical tools will be presented, which will allow us to reflect on the paradigm of strategic management and on the use of communications within organizations located to the west of the Buenos Aires Metropolitan Area (AMBA). In addition, the case of the non-governmental organization (NGO) “Sonrisas Solidarias” (“Solidary Smiles”) located in Castelar will be analysed.

Hacia el cambio de paradigma

Los cambios generados a nivel internacional, nacional y local en los aspectos políticos, sociales, económicos, tecnológicos y comunicacionales han impactado de diferente modo en estas organizaciones por lo que se ven con la necesidad de implementar desde un marco estratégico dentro de una planificación hasta innovadoras tácticas para lograr y seguir sobreviviendo y, de ese modo, continuar con su trabajo social en zonas donde el Estado no da soluciones reales o directamente no accede para garantizar y promover el derecho de muchos ciudadanos; a su vez, en muchas situaciones el trabajo conjunto con organismos oficiales es indispensable para alcanzar objetivos comunes.

Como es sabido, la naturaleza y finalidad de una empresa no es la misma que una OSFL por lo que la planificación y problemáticas varían de un caso al otro. En el tercer sector no hay distribución de ganancias, son autónomos, tienen cierto grado de organización y se nutren -principalmente- de la actividad de sus voluntarios (cuya rotación suele ser bastante alta) y dependen de donaciones, venta de servicios, legados u otras actividades para recaudar fondos.

A su vez, es necesario considerar -como ya se ha hecho referencia con anterioridad- que estas organizaciones más allá del fin social con las que fueron creadas, tienen sus conflictos como la falta de recursos propios por lo que deben apelar a donaciones, la rotación del personal voluntario que sostiene gran parte de sus actividades, las diferentes alianzas que realizan con otras organizaciones, los procesos de comunicación y cultura organizacional con características muy distintas a las empresas y el nivel de capacitación de sus miembros para la planificación y gestión de proyectos que garanticen en un primer momento su supervivencia y, luego, su crecimiento y consolidación. Es aquí donde la comunicación y las relaciones públicas le van a brindar numerosos saberes y herramientas teórico-prácticas para su desempeño tanto interno como externo a la organización. A continuación, se expondrá un abordaje sobre la necesidad de un cambio de paradigma en la manera de concebir los acontecimientos internos y externos a cada organización.

Reflexionando sobre nuestro pensamiento estratégico

W. Chan Kim y Renée Mauborgne en su obra *La transición al océano azul* sostienen que la estrategia debe buscar la obtención de los bajos costos al mismo tiempo que la diferenciación (2018:29) y que para lograr esta transición en las organizaciones (desde un espacio competitivo a uno más innovador) es necesario contar con la confianza de la gente y hacer que se comprometan con los cambios. Esta transformación no solo es aplicable en las empresas sino además en las OSFL como ya se podrá apreciar más adelante.

Es indispensable destacar que tradicionalmente siempre se pensó que no iban de la mano estas dos aristas (los bajos costos con la diferenciación en los productos o servicios) si nos remitimos a obras clásicas de estrategias como Michael Porter y gran parte de los estrategas y académicos que siguieron esta línea. En este caso, la transformación de paradigma que aquí se propone radica en poder concebir ambas cosas y generar crecimiento y desarrollo de las organizaciones.

W. Chan Kim y Renée Mauborgne plantean tres ejes principales para abordar una nueva cosmovisión:

a) Adoptar un nuevo paradigma que permita la expansión de los horizontes de las organizaciones a fin de cambiar la comprensión sobre dónde están las oportunidades. En palabras de Chan Kim y Renée Mauborgne (2018), quienes logran realizar este salto cualitativo es porque:

“Plantean todo un conjunto de preguntas fundamentales diferentes que les permiten ver y comprender oportunidades y riesgos de un modo fresco e innovador. Esto les permite pensar en distintas clases y distintos grados de valor a ofrecer y que otros no ven o descartan como imposibles o irrelevantes (p.35).”

b) Contar con las herramientas prácticas para la creación de mercados. Esto se traduce a la generación de nuevos espacios y prácticas sociales donde pueden establecerse vínculos de distinta naturaleza con finalidades diversas y no únicamente comerciales (por tales efectos, puede aplicarse a cualquier tipo de organización tanto OSFL como con fines de lucro). En su aplicación más académica:

“Si la perspectiva correcta es cuestión de cambiar el pensamiento estratégico haciendo preguntas diferentes, las herramientas de creación de mercado y el asesoramiento sobre su uso son los que te permiten plantear las preguntas correctas en el momento correcto del proceso y ver el significado de las respuestas. Todo esto junto contribuye a adquirir competencia creativa y

proporciona la estructura y parámetros dentro de los cuales organizar tus ideas de manera que puedas concebir y descubrir lo que otros no ven, y evitar los potenciales escollos con los que tropieza la mayoría de las organizaciones (Kim y Mauborgne; 2018:36)."

En este eje es central el aspecto humano de las organizaciones donde no solo debe evaluarse y considerarse el rumbo estratégico sino los aspectos operativos que muchas veces no son tenidos en cuenta y que –en muchas ocasiones- puede llevar a las organizaciones a la malversación o usos ineficaces e ineficientes de una buena parte de sus recursos. Cuestiones como la formación de equipos de trabajos, las definiciones de procesos y la aplicación sistemática de la aplicación y monitoreo de los resultados obtenidos no solo permiten visibilizar el cumplimiento o no de las metas propuestas sino, además, producir resultados y una cultura institucional sólida que permita evitar o superar obstáculos en el corto, mediano y largo plazo.

c) Y el tercer componente es contar con humanidad en el proceso que inspira y refuerza la confianza de la gente para hacerlo suyo e impulsarlo de modo tal que se ejecute eficazmente. Lo que se plantea aquí es que dentro de las organizaciones hay numerosos obstáculos de naturalezas heterogéneas (políticos, sociales, económicos, operativos, etc.) que pueden llegar a generar conflictos y disputas de poder. No obstante, es común presenciar dentro de cualquier tipo de organización a muchas personas que se encuentran desmotivadas con las actividades que desempeñan, la falta de compromiso, la poca integración y decaimiento en la participación y generación de ideas nuevas, solo por mencionar algunos aspectos claves que se presentan día a día.

Este escenario raramente es considerado en los procesos de transformación organizacional ya que en la mayoría de los casos quienes llevan adelante los cambios, se centran más en los aspectos estructurales, los controles, incentivos y no en los aspectos humanos. Chan Kim y Renée Mauborgne (2018) plantean lo siguiente:

“En vez de tratar la ejecución como algo que ocurre una vez que se ha establecido la estrategia, (la ejecución) se tiene que integrar en la estrategia desde el principio o de lo contrario la gente no la sentirá como propia. Además, debe centrarse en las emociones y la psicología de tu gente y no poner casi toda tu energía en accionar las palabras mecanicistas de la estructura, los castigos y las recompensas. Si eres capaz de movilizar a la gente, inspirando y reforzando su confianza para que sientan tu nueva estrategia como propia y la impulsen, se comprometerán a que el cambio tenga lugar y a superar las restricciones organizativas que puedan surgir (p.38-39)”.

Retomando el concepto de *humanidad* pilar en este eje, el mismo deberá componerse del conocimiento de las personas que forman y dan vida a la organización, sus pensamientos, inseguridades, miedos, pasiones, entre otros. El reconocimiento no es solo intelectual sino también emocional.

Hacia la innovación y la creación de nuevos espacios

Siguiendo este mismo pensamiento estratégico de modificación del paradigma para generar crecimiento y desarrollo en las organizaciones, es indispensable remarcar que dentro de las OSFL, los desafíos que se plantean son numerosos (desde la recaudación de fondos y recursos para seguir continuando con sus actividades, las estrategias de intervención territorial, hasta lograr la captación y retención de voluntarios, solo por mencionar algunos) por lo que es indispensable la generación de nuevos mercados -si se toma este concepto desde la mirada del marketing comunicacional- o espacios sociales donde pueda hacerse un intercambio destinado al cumplimiento de objetivos estratégicos de las organizaciones.

Chan Kim y Renée Mauborgne (2018) sostienen que para la creación de los mencionados mercados pueden:

- Ofrecer una solución rompedora para un problema existente del sector.
- Redefinir el problema actual de un sector y resolverlo.
- Identificar y resolver un problema completamente nuevo o aprovechar una oportunidad completamente nueva.

En cualquiera de los tres casos está presente la creación -tanto disruptiva como no disruptiva- que generarán el crecimiento tanto para empresas como la OSFL:

“Ofrecer una solución rompedora para un problema existente de un sector suele desembocar en una creación disruptiva. Identificar y resolver un problema completamente nuevo o aprovechar una oportunidad completamente nueva por lo general provoca una creación disruptiva. Y redefinir un problema existente implica elementos de creación tanto disruptiva como no disruptiva (Kim y Mauborgne; 2018:61)”.

Veamos como la ONG británica Comic Relief ha podido innovar y, de ese modo, llegar a recaudar 73 millones de libras en 2017 en el Día de la Nariz Roja que fue creado por ellos mismos. Hasta ese momento las organizaciones que pertenecían a este sector (mayor a 800 solo en Londres) pasó de la tradicional estrategia de recaudación a través de súplicas y quejas -mayormente a través de grandes eventos a los sectores de clase social más alta de la sociedad- a apostar a todos los sectores sociales y con una propuesta divertida para todos donde recaudaban fondos vendiendo narices de payaso y haciendo divertirse a otras personas, y al que se le sumó un maratón televisivo de comedia de personas reconocidas.

Todos los fondos recaudados están destinados a los programas de ayuda social ya que los costos que poseen como organización son bajos y en lo referido especialmente a la difusión del acontecimiento su publicidad es gratuita ya que optaron por la estrategia boca a boca que se genera con las actividades del Día de la Nariz Roja que se celebra en todo el país. Puede decirse que esta organización logró un salto cualitativo de valor respecto a otras similares pertenecientes a su mismo sector.

Puede verse cómo Comic Relief redefinió su paradigma dentro del mismo sector de OSFL y, en consecuencia, buscó una forma novedosa de trabajo

y de involucrar a la sociedad británica -en un primer momento- y luego a parte de la opinión pública internacional.

Otro elemento indispensable que podemos resaltar es la necesidad de saber qué es lo que están haciendo otras organizaciones similares, cuáles son las características y tendencias del contexto y, a partir de allí, ver de qué manera se pueden hacer las cosas distintas y mejor.

Marco estratégico para las OSFL

Veamos además del cambio de paradigma qué otros elementos deben estar definidos y compartidos por los miembros de una organización. En este caso es indispensable tener en claro cuáles son los elementos que forman parte del marco estratégico entre los que se pueden mencionar: misión, visión, valores, objetivos en el corto, mediano y largo plazo. En el caso de la misión, esta se traduce como la razón de ser de la organización. Asimismo, Roberto Serra (2004) sostiene:

“La misión tiene una fuerte relación con los valores intrínsecos de la empresa, con los enunciados que todos sus miembros están dispuestos a respetar y defender, más allá de las trayectorias estratégicas o el contexto (161)”.

El autor referido avanza un poco más y define el marco estratégico de la siguiente manera:

“Está formado por la visión (lo que la empresa desea ser), el posicionamiento dinámico (lugar en la mente de los actores claves) y las estrategias. Una vez que la empresa ha logrado definir su visión, necesita construir el posicionamiento que guiará las acciones de la organización. De esta manera se llega a la visión enfocada, con la que es posible elaborar la estrategia” (Serra; 2004: 162).

Hasta aquí en lo referido al planeamiento general de las organizaciones que se viene realizando podemos identificar los siguientes pasos:

- Análisis de la situación real de la organización.

- Evaluación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y definición del rumbo que queremos tener.
- Determinación de premisas (qué pensamos que va a pasar).

Ahora llega el momento en que debemos definir qué debemos hacer para alcanzar el marco estratégico previamente definido y, así, asignar los recursos para alcanzarlo. En este último caso es donde cobran un rol protagónico la comunicación y las relaciones públicas. Seguidamente se presentarán los principales que confluyen en el concepto de comunicación estratégica.

La Comunicación estratégica

Durante las últimas décadas han surgido diferentes autores y teorías sobre qué es estratégico y cuándo la comunicación se torna estratégica. Desde aquí se parte de que la comunicación es un activo estratégico dentro de cualquier organización cuando responde y trabaja de manera coherente con el marco estratégico de la organización.

Íntimamente relacionada con esta concepción, está la presentada por María Aparecida Ferrari (2011), quien sostiene:

“El proceso de comunicación se vuelve estratégico no solo cuando está direccionado a lograr objetivos sino también cuando permite el desarrollo de significados compartidos y trasciende la dimensión tangible de los productos y servicios, permitiendo generar vínculos intangibles a través de las relaciones con los diferentes actores de la sociedad (2011; 20-21)”.

La decisión de su implementación parte de los niveles más elevados de la organización ya que esto permite abarcar de manera integral a todos los sectores y niveles organizacionales. Esta planificación general del empleo de la comunicación debe adaptarse y coordinarse con los objetivos sectoriales de cada área tanto de modo horizontal como vertical y abarcar a todos los recursos humanos. La académica recientemente mencionada (2011) enfatiza:

“La comunicación estratégica debe ser un proceso adoptado intencionalmente por la organización de manera que sea clara, abierta, guiada por objetivos dirigidos a sus públicos de interés (...). Cuando la organización planifica estratégicamente su comunicación, lo hace estableciendo políticas y parámetros sobre los cuales diseña su espacio de acción, clasifica a los públicos con los cuales pretende interactuar, y define el discurso que adoptará hacia cada uno (p.21-22)”.

El rol de las relaciones públicas y la comunicación en el tercer sector

A diferencia del sector empresarial, el llamado tercer sector no tiene como fin último la rentabilidad por más que también tenga metas económicas y financieras propias para asegurarse los medios para seguir sobreviviendo y llevando adelante su proyecto político-social.

María Ferrari (2011) sostiene que estas organizaciones sin fines de lucro surgieron de la práctica de la responsabilidad social y de la ciudadanía con la finalidad de erradicar la pobreza y disminuyendo distintas carencias producto de las desigualdades y de la exclusión *“y para llevar a cabo proyectos de protección y defensa del medioambiente o de lucha contra la violencia social”* (p. 45). Entre los factores que menciona como promotores del crecimiento de estas organizaciones menciona: la crisis del sector público, el fracaso de las políticas sociales tradicionales, el crecimiento de los servicios voluntarios, la degradación del ambiente que impacta en la salud de muchos ciudadanos, el aumento de la pobreza, entre otros; a los que se les puede agregar nuevas demandas sociales como problemáticas de la salud o de conflicto social. Las necesidades y demandas van cambiando según el momento y la zona geográfica sobre la que se ejerce influencia.

María Ferrari (2011) al reflexionar sobre el rol de las RRPP en este tipo de organizaciones deben considerar estos 10 consejos (p. 45-46):

- Tratar los objetivos de la organización como una causa, persuadir a la sociedad de que vale la pena defender la causa y luchar por ella.
- Fomentar la conciencia de la organización sobre su responsabilidad,

que permita desarrollar una estructura planificada y bien gestionada, con objetivos claros, realistas y controlados.

- Luchar por la planificación cuidadosa de las finanzas de la organización, pues por lo general, existen limitaciones presupuestarias y dificultades en asegurar aportes externos.
- Desarrollar programas para generar financiación que permita independencia a la organización y legitimación por la sociedad para alcanzar sus objetivos.
- Trabajar hacia el mantenimiento de las relaciones con los organismos oficiales, llevando en cuenta la necesidad de observar la legislación específica de las organizaciones del Tercer Sector y sacar provecho de los incentivos ofrecidos por los organismos públicos.
- Luchar por la profesionalización de la organización:
- Analizando, sugiriendo y respaldando el desarrollo de programas de capacitación del personal y de actualización de la organización.
- Colaborando hacia el equilibrio de la estructura organizacional con la conducción de encuestas y análisis del relacionamiento entre el público interno y los voluntarios, buscando preservar la motivación y la disposición hacia el trabajo.
- Identificar y trazar el mapa de públicos con quienes la organización interactúa y de quienes depende para existir, y con los públicos quienes colaboran con la organización en el desarrollo de su trabajo. Este análisis debería incluir los responsables de la organización, los patrocinadores, organismos públicos, colaboradores, voluntarios, proveedores de servicios y la comunidad en que está instalada la organización.
- Crear, estructurar y ejecutar las políticas de comunicación efectivas de la organización en lo que respecta a sus públicos estratégicos, considerando que, en las organizaciones del tercer sector, la estrategia de comunicación requiere atención al mantenimiento de relacionamientos estrechos con sus públicos.
- Establecer un plan de relacionamiento de los medios para promover la organización y utilizar las redes sociales para mantener contacto con el mayor número posible de personas, incentivándoles a adherir a la

causa por que lucha la organización.

- Conducir investigación para ayudar la administración de la organización a conocer los resultados de su trabajo, y para crear oportunidades de consolidación, financiación y posible expansión de la organización.

Todos estos aspectos deben considerarse dentro de la planificación del uso de las relaciones públicas y de la comunicación y de las transformaciones y escenarios (políticos, sociales, tecnológicos, económicos y culturales) en los que se encuentran insertos en los cuales van a interactuar a fin de posicionar a la organización y a su proyecto político-social.

Análisis de caso: Sonrisas Solidarias

Muchas de las OSFL de la zona oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires vienen realizando un gran trabajo para intentar y revertir situaciones de vulneración de derechos y situaciones adversas por las que atraviesan muchos ciudadanos. Han logrado sobrellevar muchísimas adversidades, pero también deben pensar en profesionalizar su organización e incorporar progresivamente cuestiones vinculadas a la planificación estratégica y al empleo de la comunicación y las relaciones públicas como un intangible clave para poder crecer y alcanzar nuevos objetivos. Un caso es el de la Asociación Civil “Sonrisas Solidarias”.

Origen y perfil institucional

Es la primera Asociación Civil sin fines de lucro de la localidad de Castelar. Nació en el año 2008 con la voluntad de un pequeño grupo de vecinos que quiso brindar un aporte para intentar cambiar la realidad de quienes más lo necesitaban. Primero se fueron dando acciones de manera aislada en el tiempo que daban respuestas a necesidades urgentes, como fue el caso de la inundación en la provincia de Chaco (2008). Posteriormente a ello, vieron la necesidad de realizar acciones concretas con vecinos en su zona de influencia por lo que diseñaron y llevaron adelante acciones más concretas en su propio territorio.

En octubre de 2012, un grupo de 17 personas decide firmar un estatuto para presentarlo ante la Inspección General de la Justicia de Capital Federal para constituirse en una Asociación Civil sin fines de lucro reconocida por el sistema legal argentino. En abril de 2014, se aprueba el mencionado estatuto y, en consecuencia, ya los habilitó para trabajar. Desde ese momento, la comisión adoptó en nombre de “Sonrisas Solidarias” y abarcaba distintas instituciones con las que se vincula para realizar un trabajo conjunto y colaborativo.

El objetivo principal que tiene actualmente es que se conozca la organización más que a las personas que la conforman por lo que siempre sus acciones van de la mano con el lema de “solidaridad” e intentan no vincularlo a ninguna persona en particular.

La Asociación Civil tiene su sede en la calle Mitre a pocas cuadras de la estación tradicional de trenes de Castelar y ha logrado crecer en tamaño e ideas más allá de sus fundadores.

Metodología de trabajo

El área de influencia se compone de las localidades que se mencionan a continuación: Castelar, Morón, Ituzaingó, Merlo, La Matanza y Tres de Febrero. Reciben donaciones de Capital Federal y otras zonas.

Entre las actividades que llevan adelante están: la realización de proyectos comunitarios como acciones solidarias, talleres (alfabetización, salida laboral, etc.), eventos, donaciones, etc. para niños y niñas, adultos, adultos mayores y personas con capacidades diferentes, entre otros.

En lo específico a la metodología de trabajo, los miembros de Sonrisas Solidarias se acercan a un lugar y entran en contacto con las personas que padecen algún tipo de problemática a la que ellos intentarán brindar una posible solución. Una vez que toman conocimiento de las variables y dimensiones del conflicto, se realiza un diagnóstico y, en función de ello, se establece una estrategia para alcanzar los objetivos previamente trazados.

En lo referido a la zona de trabajo e influencia, actualmente se centra en

Castelar, pero se extiende en otros sectores de la zona oeste del Gran Buenos Aires y entre sus planes en el corto, mediano y largo plazo esperan expandirse por otras zonas.

En una entrevista con Lucas Marasa¹, actual presidente de Sonrisas Solidarias expuso lo siguiente:

“(Trabajamos) porque creemos en una sociedad más justa y solidaria; donde esa justicia se hace ayudando al prójimo, dejando a un lado los prejuicios y creencias, fomentando no solo la asistencia sino también el crecimiento personal a partir de herramientas fundamentales como el reconocimiento de los propios derechos y el acceso a la educación. Nuestra convicción se basa en la idea de que con mínimas acciones individuales se pueden lograr importantes objetivos colectivos, que las ganas se contagian y que la solidaridad es un motor fundamental para generar grandes cambios. Nosotros trabajamos para ser ese nexo, esa unión entre necesidades y ayuda, entre ideas y acción, entre voluntades y hechos concretos. En definitiva, buscamos mantener activa esa rueda que se retroalimenta con más solidaridad y con más sonrisas”.

Marco estratégico y cultura organizacional

En cuanto a la misión, este aspecto que conforma el marco estratégico no está definido de manera explícita dentro de la OSFL. Desde la actual dirección se sostiene que no hay alguien que la haya creado porque están más centrados en los aspectos operativos que en los estratégicos.

En lo referido a la visión, la suya es: “Estar instalada como la única Asociación Civil que se dedique a la solidaridad y lo social en Castelar”.

Sus objetivos no están claramente definidos, pero están orientados a fomentar la recreación, la ayuda a comedores y a lograr mejoras edilicias.

Respecto a los valores, se reconocen:

- Solidaridad

¹ Realizada por las estudiantes Borón, Natalia e Iguinis, Valeria en septiembre de 2018 en el marco de la Materia de Opinión Pública de la Carrera de Relaciones Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UM.

- Compromiso
- Dedicación
- Transparencia

Como puede verse hasta aquí, es indispensable una definición de un marco estratégico que sirva como brújula para indicar el rumbo y la razón de ser de la organización. Que todos los miembros tengan una visión compartida sobre qué se hace y hacia dónde se va le traería muchísimos beneficios más y la imagen institucional sería más sólida.

Proyectos institucionales

En cuanto a los aspectos políticos y económicos -también en coherencia con la falta de objetivos que deberían estar previamente definidos en el marco estratégico- no hay proyectos y propuestas claras. Situación que difiere en lo social.

En lo social, en primera instancia, se pretende ser un punto de encuentro teniendo como referencia lo que fueron en su momento las "Sociedades de Fomento". La intención es que la sede que se ubica en Castelar cuente con un espacio de recreación y encuentro de vecinos, donde puedan organizarse reuniones, charlas, almuerzos y festejos especiales.

Y, en segunda instancia, mantener las actividades cotidianas e incrementar el número de voluntarios para distintas actividades (desde más ayuda social hasta más colaboración interna) y lograr la expansión de los estudiantes que asisten a los cursos que se ofrecen.

Recursos

La OSFL se sustenta por varios ingresos:

- A partir de una cuota de entre \$100 y \$350 que aporta de manera mensual cada miembro de la comisión directiva.
- Los provenientes de los talleres y cursos que se dictan (de aquí proviene el mayor número). Aquí cada curso depende del docente que lo dicte, la política es que un porcentaje (que se establece de manera individual con cada profesor) ya esté destinado a Sonrisas Solidarias por la prestación del espacio físico.

- Donaciones de los voluntarios. La asociación tiene tres maneras de recibir donaciones: a través de transferencias bancarias a su cuenta del Banco Credicoop, acercándose el vecino a la sede a dejar donaciones de modo personal y, la tercera opción, es que un miembro de la Sonrisas Solidarias vaya a la casa del donante (con previo aviso y aprobación de este). Para este último caso, los montos que se reciben son: \$75, \$100, \$125 o \$150 -no se reciben importes superiores a esto por cuestiones internas-.
- Es importante destacar que, al ser una Asociación Civil, está auditada por la Inspección General de Justicia (IGJ), por lo tanto, AFIP le permite entregar un recibo a cada donante por cada aporte monetario.

FODA

El siguiente FODA es una representación gráfica de la realidad organizacional²:

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Trayectoria y reconocimiento social.	No tienen plan estratégico de comunicación (no cuentan con página web ni quien maneje lo virtual).
Amplio equipo de voluntarios estables.	Convocatoria y retención de voluntarios.
Cuenta bancaria para donaciones.	Falta de profesionalización de voluntarios.
Variedad de talleres para distintos públicos.	Déficit presupuestario.
Amplia influencia territorial.	No posee organigrama y distribución de roles y funciones claras. Directivos con poca estabilidad.
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Establecer y consolidar otros vínculos con otros actores zonales.	Potenciales conflictos municipales.
Posibilidad de expandir área de influencia.	Suba de alquiler e impuestos.
	Vulnerabilidad a las crisis económicas.

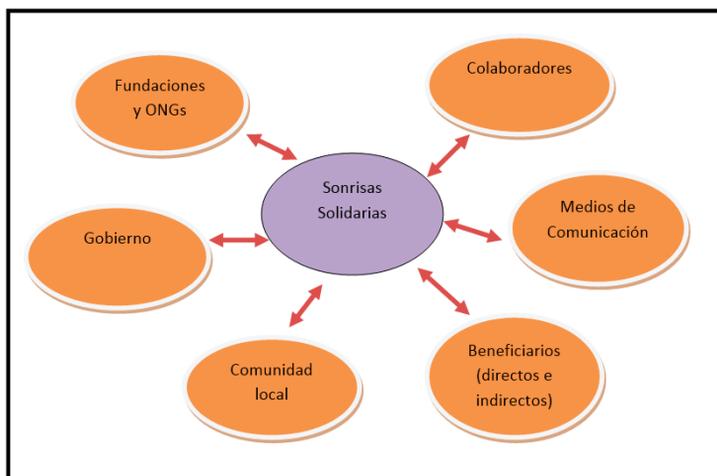
Fuente: Elaboración propia (2018)

²Parte de la información recababa de esta OSFL estuvo en manos de las estudiantes Borón, Natalia y Iguinis con la orientación y supervisión de quien escribe.

Planificación estratégica del uso de la comunicación Públicos

Sonrisas Solidarias tiene realizado un mapeo de públicos con los que se vincula. El mismo se compone de Gobierno, comunidad local, medios de comunicación, colaboradores, fundaciones y ONGs, públicos beneficiarios –directos e indirectos-. Se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico Nro. 1: Mapeo de públicos



Fuente: Elaboración propia (2019).

Veremos a continuación el perfil de cada uno de ellos:

- *Comunidad local*: está compuesta principalmente por colegios, hospitales, geriátricos, vecinos del partido de Morón y zonas aledañas, comerciantes y emprendedores. El objetivo que tienen definido para este tipo de público es el de ayudar a sus necesidades en cuanto a hospitales, colegios o geriátricos. En lo específico a los vecinos y comerciantes, se proponen recibir donaciones, colaboración y lograr

notoriedad a través de las actividades de difusión que le puedan llegar a hacer.

- *Colaboradores*: forman parte de este grupo los voluntarios, la Comisión Directiva, los profesores de los talleres y cursos. El objetivo que se plantea es conservar y sostener el espacio físico (ya que el espacio es alquilado) y continuar con el compromiso de seguir brindando las actividades que se vienen desarrollando y proveen un ingreso económico.
- *Fundaciones y ONGs*: entre las que se pueden mencionar están “Calles Solidarias”, “Haciendo Lío” y “Fundación Sí Oeste”. El objetivo con este público es generar una alianza y unir esfuerzos económicos y humanos para alcanzar objetivos más ambiciosos.
- *Medios de comunicación*: Se pueden mencionar: Revista Castelar Nuestro Lugar, CLARÍN Zonal, Radio FM El Tránsito, FM Fribuay, Radio Imagen, Radio Pública del Oeste, AM La Voz del Oeste. La meta con este público es la difusión y la publicidad tanto de Sonrisas Solidarias como institución como para los cursos que se brindan y los proyectos planteados en un corto plazo.
- *Gobierno*: Municipio de Morón, IGJ y AFIP principalmente. Se plantea cumplir con las demandas contables como de los comportamientos esperables con estos entes oficiales.
- En este caso los objetivos si bien están planteados por tipo de público, deberían ser definidos y cuantificados en un corto, mediano y largo plazo y estar en coherencia con el marco estratégico de la organización y de su planificación estratégica general. Esto le permitiría contar con una visión más clara, unificar criterios de trabajo y, a su vez, ahorrar diferentes tipos de recursos no solo en tiempo sino humanos y económicos.

Canales de comunicación

Entre los canales de comunicación que emplean se pueden mencionar:

- El principal canal de comunicación digital que emplea es Facebook y, específicamente su página oficial que lleva su mismo nombre. La

finalidad es poder compartir eventos, publicaciones, anuncios, visibilizar sus políticas de trabajo y actividades y ser un canal de información. A su vez, dentro de este mismo espacio digital, crearon otro donde están los vecinos de la localidad de Castelar que también lo usan para promoción y difusión.

- Whatsapp: allí tiene un grupo “Sonrisas Solidarias” cuyos integrantes son los miembros de la Comisión Directiva, vecinos, colaboradores más grupos específicos de cada taller.
- Fanpage: actualmente está fuera de mantenimiento por lo que es inaccesible para el público.
- Instagram que corre la misma suerte que la fanpage.
- Casilla de correo electrónico que está en desuso por no contar con una persona a cargo del ello.

Como puede verse, hay muchas herramientas que no están siendo aprovechadas por la falta de voluntarios y recursos de diferentes índoles. La mejora en la planificación estratégica y -puntualmente- el manejo de la comunicación a este nivel le permitiría no solo resolver gran parte de las problemáticas que padecen sino además potenciar las actividades sociales que vienen llevando adelante.

Reflexiones finales

Las OSFL cumplen un rol protagónico dentro de nuestras sociedades intentando y brindando ayuda a sectores sociales totalmente vulnerables donde el Estado y el mercado no llegan o no proveen las condiciones básicas para satisfacer las necesidades básicas de una buena parte de la población.

Muchos grandes proyectos se fueron construyendo por gente con valores solidarios que buscaron ayudar a otras personas en situaciones adversas. Con el tiempo fueron formalizándose y muchas de ellas se constituyeron en Asociaciones Civiles reconocidas legalmente por el estado nacional. Es indispensable que los miembros de las OSFL puedan comenzar a

reflexionar sobre sus prácticas diarias de manera estratégica y puedan ir incorporando algunas de las herramientas teórico-prácticas que se han ido presentando a lo largo de este trabajo para lograr una mayor profesionalización dentro de su cultura institucional y aprovechar las oportunidades que se le vayan presentando.

Bibliografía

- ACKOFF, Russell L. y HERRSCHER, Enrique (2003). *Pensamiento Sistémico*. Buenos Aires: Granica.
- AUSTIN, James. (2000). *El Desafío de la Colaboración: Cómo las organizaciones sin fines de lucro y las empresas comerciales alcanzan el éxito mediante alianzas estratégicas*. Buenos Aires: Granica.
- ARJONA TÓRREZ, Miguel (2013). *La Estrategia Expresionista*. España: Díaz de Santo.
- CAPRIOTTI, Paul (2008). *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona: Ariel.
- CHAM KIM, W. Y MAUBORGNE, RENÉE (2015). *La estrategia del océano azul. Crear nuevos espacios de mercado donde la competencia sea irrelevante*. España: Harvard Business Review Press.
- CHAM KIM, W. Y MAUBORGNE, RENÉE (2018). *La transición al océano azul. Más allá de competir. Pasos probados para inspirar confianza y generar crecimiento*. España: Empresa Activa.
- CHÁVEZ, Norberto (1990). *La imagen corporativa: teoría y metodología de la identificación institucional*. Barcelona: G. Gilli.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, Ministerio de Salud y Desarrollo social (2018). En: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/cenoc/radiografiadelasocsc>
- CUTLIP, S. M., CENTER, A. Y BROOM, G.M. (2006). *Manual de*

relaciones públicas eficaces. Barcelona: Gestión 2000.

- ENRIQUE JIMÉNEZ, ANA (2015). *Somos estrategias*. Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional. Barcelona: Gedisa.
- GRUNIG, J. Y HUNT, T. (2003). *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona: Gestión 2000.
- PALENCIA- LEFLER, Manuel (2008). *90 Técnicas de Relaciones Públicas: Manual de comunicación corporativa*. Barcelona: Bresca.
- MARSTON, Jack (1990). *Relaciones Públicas Modernas*. Barcelona: McGraw Hill.
- MITCHELLI, Thomas (2009). *Teoría de la imagen*. Madrid: Akal.
- MINTZBERG, AHLSTRAND Y LAMPEL (2007). *Safari a la Estrategia*. Buenos Aires: Granica.
- REY LENNON, Federico (1999). *Reflexiones sobre el management de la comunicación*. Córdoba: La Crujía.
- RÍOS SZALAY (1984). *Relaciones públicas: su administración en las organizaciones*. México: Trillas.
- ROBERTS, CARLOS RAYMUNDO (2017). *La Matanza: una Argentina marginal y feroz en el corazón del conurbano*. Diario La Nación. Buenos Aires, 18 de junio de 2017. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2034631-la-matanza-una-argentina-marginal-y-feroz-en-el-corazon-del-conurbano>
- SOLARI, Fernando (2007). *Lazos Comunicantes*. Buenos Aires: Granica.
- WILCOW, Dennis y otros (2012). *Relaciones Públicas: estrategias y tácticas (10ma edición)*. Madrid: Pearson.
- XIFRA, J. (2009). *Casos de relaciones públicas y comunicación corporativa*. Madrid: Pearson.

TIPO DE CAMBIO REAL Y BALANZA DE PAGOS: TRES DÉCADAS DE AVANCES Y RETROCESOS

Maximiliano Albornoz¹

Resumen

El artículo analiza las relaciones entre el tipo de cambio real y la balanza de pagos. Se obtuvo que habría una relación entre ambas variables, especialmente entre el tipo de cambio real alto y los superávits de cuenta corriente (y viceversa). En cambio, la evidencia con respecto a la balanza comercial de bienes es menos robusta y estaría asociada a los precios de las materias primas por el lado de las exportaciones y al ingreso doméstico por el lado de las importaciones. A su vez, con cuentas de servicios y rentas de inversión estructuralmente negativas, el esfuerzo de la generación de divisas para la industrialización recaería en la cuenta mercancías, lo cual explicaría la tendencia natural a sufrir una restricción externa.

Abstract

This paper analyses the relationship between actual exchange rates and payment balances. It was evidenced that there was a relationship between both variables, especially between a high actual exchange rate and a surplus balance in current accounts (and vice versa).

Instead, evidence regarding the commercial balance of goods is less strong and it would be associated to the price of raw materials on the side of exports, and to domestic income on the side of imports.

In turn, with structurally negative service rates and investment income, the effort to generate currency for industrialization would fall on the goods account, which would explain the natural tendency to suffer external restrictions.

¹ Profesor Adjunto Regular de Historia del Pensamiento Económico- FCEyE-UM. Profesor Adjunto FCE-UBA, UNO y UCES. Licenciado en Economía UBA y Magíster en Economía UNLP y Candidato a Doctor en Economía UBA.

Introducción

El presente artículo analiza las relaciones entre el tipo de cambio real y la balanza de pagos en Argentina durante las últimas tres décadas. Ambas variables se vinculan con la restricción externa que aqueja a la economía argentina desde mediados del siglo pasado y no ha podido ser superada bajo ningún modelo económico ni bajo ninguna coalición política.

El trabajo intenta indagar si existiera alguna relación cercana entre ambas variables macroeconómicas, permitiendo establecer periodos bien diferenciados. A grandes rasgos: los años noventa, abarcando los años 1991 y 2001 (durante la vigencia del modelo de convertibilidad peso-dólar, denominado "neoliberalismo"); el periodo 2002-2015, aunque es heterogéneo como sostiene Kulfas (2016), puede considerarse de "reindustrialización". Finalmente, el periodo que comenzó en 2015 y sigue al presente puede analizarse con una "nueva" experiencia neoliberal.

Si bien estas separaciones obedecen a cuestiones políticas (coinciden con los mandatos constitucionales), queda por analizar si las variables en estudio (y otras que se derivan de ellas, como el endeudamiento, el crecimiento económico, el empleo, etc.) guardan una relación con aquellas. A su vez, pueden no coincidir exactamente con los periodos delimitados.

La relevancia de este análisis deriva en la importancia que el tipo de cambio real ha tenido en la literatura académica, sea a favor, por ejemplo, Frenkel (2008), o en contra, Medici (2014). Este artículo no pretende postular por una u otra posición, sino agregar evidencia empírica para esclarecer una cuestión que tiene larga data en Argentina y que se remonta, por lo menos a los trabajos pioneros de Marcelo Diamand a comienzos de los setenta (Diamand, 1972; Chena, Crovetto y Tupac Panigo, 2014).

La discusión básica es la siguiente: si periodos de tipo de cambio real alto y competitivo están asociados a superávits comerciales y de cuenta corriente de la balanza de pagos, mientras que periodos de bajo tipo de cambio real

tienen como correlato déficits comerciales y de cuenta corriente. En estos escenarios, el tipo de cambio real se transforma en la variable clave para entender los problemas de divisas de la economía argentina.

El artículo continúa de la siguiente manera. La sección 2 describe qué es el tipo de cambio real y su relación con la competitividad. La sección 3 analiza qué es la balanza de pagos y cómo se relacionan la cuenta corriente y financiera. La sección 4 analiza la evolución empírica bajo distintos esquemas macroeconómicos y políticos. La sección 5 establece una relación entre productividad, industria, instituciones en el largo plazo. La sección 6 ofrece las conclusiones.

El tipo de cambio real y la competitividad

El tipo de cambio real (TCR) es una de las variables más analizadas en macroeconomía. Se la considera un *proxy* de competitividad. Así como el tipo de cambio nominal (TCN) describe la relación entre la moneda doméstica y una moneda extranjera: con cuantos pesos se adquiere una unidad de moneda foránea (es el enfoque que se usa en Latinoamérica; aunque también podría usarse el inverso: un peso argentino a cuanto equivale de una moneda extranjera).

La dificultad de analizar las relaciones entre países utilizando el tipo de cambio nominal deriva de las fluctuaciones que las monedas tienen en el tiempo, pudiendo estar por periodos apreciadas y por periodos depreciadas (en el caso que exista un régimen de tipo de cambio flotante; si hubiera un tipo de cambio fijo se hablaría de revaluación y de devaluación). En este contexto, el tipo de cambio nominal no sería un buen indicador de competitividad, porque se podría sobreestimar o subestimar la verdadera inserción externa de un país.

Para corregir este problema, emerge el tipo de cambio real (TCR), el cual corrige por precios, tanto locales como internacionales. Formalmente, la fórmula es la siguiente:²

² Se utilizará el tipo de cambio real con Estados Unidos, aunque también podría usar el tipo de cambio real multilateral (TCRM), que pondera por los socios comerciales.

$$TCR = \frac{TCN * IPC^*}{IPC} \quad (1)$$

La ecuación (1) señala que el tipo de cambio real depende de tres variables, dos que se pueden administrar mediante la política económica y otra que es exógena. Como se mencionó anteriormente, el TCN es el tipo de cambio nominal; IPC^* es la inflación externa, medida en este caso en la inflación americana; mientras que IPC es la inflación doméstica.

Bajo estos supuestos, el TCR podría aumentar si suceden los siguientes eventos. Primero, aumenta el tipo de cambio nominal. Segundo, sube la inflación externa (la americana). Tercero, bajan los precios domésticos (es decir, cae la inflación local). De manera inversa, si sucede todo lo contrario, el tipo de cambio real caería. La expresión (1) también podría expresarse mediante logaritmos y luego calculando las tasas de variaciones:

$$\ln TCR = \ln TCN + \ln IPC^* - \ln IPC \Rightarrow \% \ln TCR = \% \ln TCN + \% \ln IPC^* - \% \ln IPC \quad (2)$$

Finalmente, la expresión (3) es la que resume el análisis:

$$\%TCR \approx \%TCN + \%IPC^* - \%IPC \quad (3)$$

Un interrogante que podría surgir en el contexto es cuál es la relación entre el tipo de cambio real y el sector externo. Como mencionan los libros de textos clásicos en la materia (Sachs y Larraín, 1994;), el TCR se inserta a través del comportamiento de la balanza comercial:

$$X = f(TCR, Y^*) \quad (4)$$

$$M = f(TCR, Y) \quad (5)$$

Siendo (4) la expresión de las exportaciones mientras que (5) se refiere a las importaciones. En el primer caso ambos signos son positivos: una suba del ingreso externo (Estados Unidos) o del tipo de cambio real, hará aumentar las ventas externas. En el segundo caso, una suba del tipo de cambio real encarecerá las compras externas (y reducirá su cantidad) mientras que un

aumento del ingreso local provocará una suba de las importaciones. Del comportamiento de ambas variables se deriva la balanza comercial de bienes.

Se aprecia que el TCR está en ambas ecuaciones y es uno de los determinantes del sector externo. Por eso se dice que mide la relación entre bienes entre un país y el resto del mundo. Es decir, el tipo de cambio real podría analizarse como un precio relativo, dado que se compone del cociente de precios y de la relación entre monedas. Pero el análisis quedaría inconcluso sino se incorporaran los precios de exportaciones e importaciones, porque las ecuaciones (4) y (5) se refieren a cantidades o volúmenes físicos. Incorporando los precios, la ecuación final sería la siguiente:

$$BCB = p_x X - p_m M = p_x f(\text{TCR}, Y^*) - p_m f(\text{TCR}, Y) \quad (6)$$

La ecuación incorpora un determinante más, que se menciona, pero será producto de otro trabajo más adelante: los términos de intercambio (los precios de exportación con respecto a los precios de importación). No obstante, considerando precios fijos, la balanza comercial dependería del tipo de cambio real, del ingreso externo y del ingreso doméstico.

La balanza de pagos y las transacciones con el resto del mundo

Hasta mediados de los cincuenta del siglo pasado, la balanza comercial era sinónimo de balanza de pagos. Pero a comienzos de los sesenta, los flujos financieros comenzaron a ser cada vez más relevantes debido a la mejora en las comunicaciones y a la necesidad de ciertos países de pedir u otorgar préstamos financieros, producto de los acuerdos de *Bretton Woods* de la posguerra. A nivel académico, se destaca el modelo de Mundel y Fleming que daría origen al modelo IS-LM “ampliado” y cuyos autores serían reconocidos con el Premio Nobel de Economía, décadas después (Mundell, 1963).

Actualmente, la balanza de pagos es un cuadro estadístico, un registro contable que, utilizando la partida doble, contabiliza las transacciones

y transferencias entre residentes y no residentes, sean personas físicas (importa el tiempo de permanencia en un país) o jurídicas (lo relevante es dónde está ubicada la casa matriz, o centro de interés económico). La balanza de pagos se divide en dos grandes cuentas: la cuenta corriente y la cuenta de capital y financiera. La diferencia de ambas muestra la evolución de las reservas internacionales. Como señala Heymann (1994), el signo de la cuenta corriente puede dar origen a conclusiones opuestas. Por un lado, puede ser un síntoma de confianza como de fragilidad, en el futuro. Algo similar sucede con el tipo de cambio real, como se mencionó en la introducción.

La cuenta corriente analiza las transacciones y transferencias habituales, corrientes, que suceden con habitualidad, mientras que la cuenta de capital y financiera se refiere a los movimientos de activos y pasivos financieros (también denominados, activos netos en el exterior). El esquema formal sería el siguiente.

Esquema 1. Estructura de la balanza de pagos

<hr/> 1. Cuenta corriente <hr/>
1.1. Mercancías
1.2. Servicios
1.3. Rentas
1.3.1. Intereses
1.3.1.1. Dividendos y utilidades
1.4. Transferencias
<hr/> 2. Cuenta de capital y financiera <hr/>
2.1. Cuenta de capital
2.2. Cuenta financiera
2.2.1. Sector bancario
2.2.1.1. BCRA
2.2.1.2. Bancos comerciales
2.2.2. Sector público no financiero
2.2.2.1. Nación
2.2.2.2. Provincias
2.2.2.3. Municipios
2.2.3. Sector privado no financiero
<hr/>

Reservas Internacionales

En esta definición de balanza de pagos, la cuenta corriente se refiere a operaciones habituales, normales y rutinarias entre residentes y no residentes, como, por ejemplo, enviar productos al resto del mundo (exportaciones), pagar dividendos por ganancias de empresas multinacionales en el país, etc. Por el lado de la cuenta de capital y financiera, esta se expresa mediante el tipo de agente económico que otorga o pide un préstamo.

Evidencia empírica durante las últimas tres décadas

Esta sección tiene por objetivo ofrecer evidencia empírica del comportamiento de la balanza de pagos y del tipo de cambio real para las últimas tres décadas. La idea es analizar si existiese alguna relación entre ambas, en el sentido de que un tipo de cambio real alto está asociado a superávits de cuenta corriente y comercial, mientras que si aquel es bajo hay déficits.

La figura 1 describe la evolución de la balanza de pagos, desagrega por periodos. A tal efecto, se uso como referencia, el año en que la cuenta corriente pasó de negativa a positiva (2002) y de positiva a negativa (2010) como criterio de segmentación.

Se aprecia que hay tres grandes periodos bien diferenciados, en principio. El primero, durante los noventa, con tipo de cambio real bajo y déficit de cuenta corriente (la balanza comercial es casi 0, algo que supone la teoría de la paridad del poder adquisitivo en el largo plazo). El segundo periodo inicia en 2002 y se extiende hasta 2009, donde se registra un tipo de cambio real alto (pero con tendencia decreciente) y superávits elevados, tanto de comercio como de cuenta corriente. Finalmente, el periodo que arranca en 2010 con déficit de cuenta corriente y superávit comercial y tipo de cambio real bajo.

Figura 1. TCR (Arg.-USA). Base 100 = Dic.01 Tabla 1. Balanza de pagos (US\$)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC, MECON y BCRA

A partir de este resultado, se puede hacer un análisis diferente del clásico (Frenkel o Medici). En el último periodo, el bajo tipo de cambio real afectó más a la cuenta corriente que a la balanza comercial (que siguió siendo positiva). Es decir, se registró un superávit comercial con tipo de cambio real bajo. Por otro lado, se aprecia la correlación entre déficits de cuenta corriente y superávits financieros (y viceversa), señalando que en los periodos en que se consume por encima de las posibilidades domésticas, el ahorro externo (endeudamiento) otorga ese plus extra.

Los principales factores del desequilibrio de la cuenta corriente son estructurales y no de coyuntura (por ejemplo, un tipo de cambio real alto o bajo), y se deben al saldo fuertemente negativo de la balanza de servicios (se importan seguros, fletes, consultorías y de argentinos veraneando en el exterior) y de la balanza de rentas (por el pago de intereses de deuda y la sangría por utilidades y dividendos). Ambos conceptos no tienen relación con el régimen de gobierno (nacional o neoliberal) ni con el tipo de cambio

real (alto o bajo) ni con los términos de intercambio. Sino que están asociados a la matriz productiva argentina y a las disputas ideológicas, como señalaba Marcelo Diamand hace más de 30 años. En conclusión, el tipo de cambio real estaría más relacionado con la cuenta corriente mientras que los términos de intercambio y el ingreso doméstico podrían relacionárselos con la balanza comercial de bienes (las exportaciones crecerían más cuando existen mejores precios mientras que las importaciones crecen cuando sube la actividad local).

Productividad, industria e instituciones en el largo plazo

Una explicación de largo plazo podría estar en la comprensión de las instituciones argentinas. Con dos sectores bien diferenciados, el campo y la industria (y sus instituciones, La Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina) y el estado como intermediario. La industrialización exige divisas que la industria no genera y que son apropiadas de la elevada productividad del sector pampeano (el campo). Este tironeo entre liquidación de cereales y carne (hoy soja) y retenciones a las exportaciones, por el lado del campo; y del elevado desempleo y crisis social por el lado de la industria, pone al gobierno preso de una situación en la cual tiene que mediar y donde, ambas partes tienen algo de razón. Así surgió el debate estéril campo versus industria, que ha arruinado la posibilidad de hacer política económica pensando en el largo plazo.

Otros países, como los de Asia Oriental, han podido resolver el problema mediante la industrialización orientada al sector externo. En este sentido, una posibilidad que podría aplicar al caso argentino sería el establecimiento de "premios y castigos" al sector industrial para que esté obligado a mejorar su productividad y competitividad, sin depender al 100% del tipo de cambio real como variable de ajuste. Mejoras en productos, procesos, innovación, tecnología podrían producir en el mediano plazo, que lentamente las pymes argentinas dejaran de vender el 100% de su producción al mercado interno, y se orientaran despacio, al mercado mundial, resolviendo el problema de las divisas.

Para sortear este escollo, hay dos requisitos. Por un lado, estabilidad macroeconómica, especialmente en materia de inflación. Un hecho estilizado a nivel internacional desde los últimos 30 años ha sido la baja inflación (4% promedio a nivel mundial). Si no se cumple esta condición, es imposible competir con inflaciones del 40% o 50%, 10 veces superiores a la experiencia internacional. Por otro lado, el establecimiento de reglas básicas, premios y castigos, puede fomentar la competitividad industrial logrando superar la restricción externa de la misma forma que pudieron hacerlo ciertos países de Asia durante los 60s y 70s (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Malasia, etc.). Políticas de subsidios e impositivas generales solo han tendido a repartir beneficios económicos a la industria de forma indiscriminada sin evaluar los esfuerzos por acercarse a la frontera tecnológica de cada rama.

Conclusiones

El presente trabajo analizó las relaciones entre la balanza de pagos y el tipo de cambio real. Un resultado incipiente, que debería analizarse mediante econometría, sería que el tipo de cambio real tendría una relación directa con la cuenta corriente más que con la balanza comercial de bienes.

Periodos de tipo de cambio real altos estarían asociados a superávits de cuenta corrientes, mientras que periodos de tipo de cambio real bajos tendrían relación con déficits de cuenta corriente. La balanza comercial estaría asociada a los precios de los *commodities* (términos de intercambio) por el lado de las exportaciones y con el ingreso doméstico por el lado de las importaciones.

Además, se observa que la cuenta corriente tiene una tendencia al déficit por el peso de la cuenta de servicios y de rentas de inversión que son negativas sin importar el modelo económico imperante ni las condiciones locales e internacionales. Esto deja al descubierto que la cuenta mercancías, el saldo de la balanza comercial de bienes, es la única fuente genuina de divisas y sobre la que se basa todo el esquema de industrialización vía

sustitución de importaciones. En este contexto, la restricción externa es un fenómeno endógeno que se repite de forma sistemática.

Bibliografía

- Chena, P., Tupac Panigo, D., Crovetto, N. (2014). *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Moreno.
- Diamand, M. (1972). *La estructura productiva desequilibrada*. *Desarrollo Económico*. 12 (45), p. 25-47.
- Frenkel, R. (2008). *Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria*. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 3 y 4, p.21-32.
- Heymann, D. (1994). *Sobre la interpretación de la cuenta corriente*. *Economía Mexicana*. 3 (1), p. 31-59.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos*. Buenos Aires: siglo 21 editores.
- Medici, F. (2014). *Discusiones sobre el tipo de cambio: el eterno retorno de lo mismo*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Moreno.
- Mundell, R. (1963). *Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates*. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*. 29 (4), p. 475-485.
- Sachs, J., Larraín, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. México: Prentice-Hall.

LA EVALUACIÓN COMO PARTE DEL PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

Norma Beatriz Irigoyen* – Celestina Mónica Loiacono*

*El fin de la evaluación es no ser el fin de nada.
No debe ser el producto, sino el comienzo de
un proceso más rico y fundamentado.¹*

Introducción

Las universidades juegan un papel determinante en la formación de profesionales y técnicos altamente capacitados para la sostenibilidad del desarrollo social y económico de cada país, en un contexto mundial cambiante como el actual y caracterizado por un nivel de competitividad creciente. La evaluación a los alumnos se hace necesaria no solo para constatar sus aprendizajes sino además para dar fe del nivel de su formación, aunque la misma debe continuar por el resto de su vida (*life long learning*), y otorgar la certificación que habilita para el ejercicio de la profesión.

En jornadas anteriores hemos tratado el tema de la inclusión de las competencias en nuestras propuestas didácticas:

Las exigencias de la sociedad actual reclaman un perfil de graduado universitario formado en diversas competencias necesarias para su inserción en el mundo laboral y profesional.²

La formación en competencias implica un cambio en el modelo de enseñanza-aprendizaje, y consecuentemente en el modelo de evaluación ya que, por un lado, en una de sus acepciones decimos que es: **“el conjunto de conocimientos, capacidades y actitudes que sirven para resolver problemas”**, *acepción en la cual el énfasis está puesto en el conjunto de*

¹ Santos Guerra, Miguel A. 2007. "Una flecha en la diana" en: <https://carlosmagro.wordpress.com/2016/12/01/evaluar-es-aprender/>

² Cómo enseñar a aprender a futuros profesionales universitarios, en la era digital.

conocimientos, contenido y objetivos, tal como se expresan en nuestros programas.

Y por otra parte y más específicamente, se pone el acento en **“la capacidad para resolver problemas...”** que es un saber hacer para un logro determinado que, a su vez, implica un abordaje multidisciplinar.

Si bien entendemos que desde la enseñanza el avance ha sido significativo, de modelo de educación centrado en el docente a centrado en el alumno, respecto de la evaluación consideramos que el debate está pendiente. Se vuelve importante impulsar un consenso respecto de este modelo que sea participativo y democrático permitiendo la interacción entre los responsables del proceso y en cuanto sea necesario traspasar las fronteras disciplinares aprendiendo no solo a considerar múltiples miradas tendientes a la resolución de problemas, sino a buscarlas.

Introduction

Universities play a fundamental role in the education of technicians and professionals highly trained to sustain the economical and social development of every country, within a changing worldwide context such as the present one, which is also characterized by a growing competitive level.

Students' assessment becomes necessary not only to register their learning level, but also to attest as to their educational level at graduation, even though their learning must continue for the rest of their lives (lifelong learning), and to be able to grant the certification they will need to exercise their profession. In former meetings we have dealt with the issue of including competencies in our didactic proposals:

The exigencies of our present society demand for the university graduate a profile composed of the diverse competencies necessary for his insertion in the professional working world. (I)

The education in competencies involves a change in the learning-teaching model, and therefore, in the evaluation model, since in one of its meanings we say that it is:

“the set of knowledge, abilities and attitudes that help to solve problems”, where the emphasis resides on the set of knowledge, content and objectives as they are expressed in our programs.

While on other and more specific meaning, the emphasis is placed on **“the ability to solve problems...”**, which implies the know-how to achieve a specific goal, which, in turn, implies a multidisciplinary approach.

Even though we understand that from the educative point of view progress has been meaningful, from an educational model centred on the teacher to an educational model centred on the student, regarding evaluation we consider that there is need of further debate.

It becomes important regarding this model, to impel a consensus that would be participative and democratic, allowing for interaction among those responsible for the process, and if it were necessary, to cross over interdisciplinary frontiers, learning not only to consider multiple viewpoints tending to problem solving, but rather to look for them.

Definición

La evaluación es una actividad compleja, más aún cuando esta se centra en la educación universitaria, dado que la misma abarca a todas las dimensiones del campo institucional con variados actores. En un sentido amplio entendemos que:

“La evaluación es el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas y promover la comprensión de los fenómenos implicados. Stufflebeam D. y Shinkfield, A.”³

³ Stufflebean Daniel L Shinkfield Anthony J. (1987) *Evaluación Sistemática. Guía teórica y práctica*. Ediciones Paidós. Barcelona. Pág. 183

La evaluación en un aula universitaria

Comenzamos este trabajo analizando el proceso de evaluación, en un aula universitaria, para luego llevar el análisis a la asignatura que dictamos en la Facultad de Ciencias Económicas en la carrera de Contador Público: Matemática Financiera.

Sabemos que la misma no es una tarea sencilla, no solo por el instrumento que se utilice, sino también por el aspecto subjetivo de las partes que la componen, en el cual deberíamos poner énfasis. Experiencias de alumnos dicen transitar por momentos de angustia y ansiedad convirtiendo el proceso de evaluación meramente en un examen. Ante esta situación cabe preguntarnos:

¿Evaluar es lo mismo que calificar?

Ambos conceptos se corresponden con distintos modelos de enseñanza-aprendizaje: Modelo centrado en el docente y modelo centrado en el alumno. En el primero la evaluación está separada del proceso de enseñanza-aprendizaje y solo se aplica al efecto de medir los resultados, en cambio en el segundo, ambos conceptos se entrelazan y permiten diagnosticar, motivar y hacer partícipes a los alumnos de dicho proceso.

Dice Edith Litwin:

*“Reconocemos a la evaluación integrando el campo de la didáctica, definida como teoría acerca de las prácticas de la enseñanza. En dicho campo, algunas dimensiones como el contenido y el método han sido centrales, en tanto las ideas y prácticas de la enseñanza se han configurado en torno a ellas. Otras cuestiones como el currículo, las estrategias y la evaluación, si bien formaron parte de la agenda clásica de la didáctica y se consolidaron como categorías del debate didáctico, **no tuvieron ese rango de centralidad”**.⁴*

Es decir, la evaluación aun siendo parte de la didáctica se

⁴ Edith Litwin. “La evaluación campo de controversia y paradojas o un nuevo lugar para la buena enseñanza” en: <https://www.fceia.unr.edu.ar/geii/maestria/2013/10masCelman/Litwin-La%20evaluaci%C3%B3n%20campo%20de%20controversias001.pdf>

mantuvo fuera del foco de atención de los pedagogos.⁵

Desde nuestra perspectiva evaluar no es solo cuantificar, consideramos la evaluación como un mecanismo de aprendizaje, como un procedimiento para obtener información y constituir un saber sobre dicho proceso, para su mejoramiento, centrando nuestro análisis en el alumno y en nuestras prácticas como docentes en el marco de la educación universitaria. Es un proceso orientado tanto al aprendizaje de los alumnos como a la metodología de la enseñanza aplicada por el docente.

Es decir que, si bien en una primera instancia evaluar el aprendizaje de los alumnos tendría como propósito obtener:

- Una calificación.
- Descubrir dificultades de aprendizajes.
- Orientar al alumno para la mejora de su desempeño.

Es necesario profundizar las consecuencias de tal evaluación de modo que nos conduzca a una instancia que nos permita:

- Valorar los métodos de enseñanza.
- Reconocer dificultades propias del docente para enseñar aquello que se propone enseñar.
- Motivar a los estudiantes al autoaprendizaje con vistas a su futura aplicación profesional.

A la luz de estos propósitos por evaluar entendemos, entonces, no solo medir el rendimiento académico de los estudiantes, sino además nuestro propio desempeño como docentes respecto de todo el proceso o preparación del alumnado para la misma.

Por lo tanto, así como en la evaluación se trata de emitir un juicio, debemos tener en cuenta que ese juicio encierra un grado de responsabilidad de nuestra

⁵ Ana I. Mavrich. "La evaluación de los aprendizajes en educación superior". en: <http://www.um.edu.ar/ojs-new/index.php/RCJE/article/view/808>

parte. A partir de esta segunda perspectiva la evaluación la consideramos útil, no solo para calificar, sino también, como una retroalimentación para la mejora de nuestro rol de evaluadores y de docentes.

Definido qué es evaluar podemos preguntarnos:

¿Qué evaluamos cuando evaluamos?

Ante esta pregunta lo más sustantivo sería preguntarnos si se alcanzaron los objetivos de nuestra propuesta pedagógica y ello nos lleva a preguntar qué evaluamos:

- ¿La memorización y repetición,
- o la creatividad, el criterio propio, el análisis, el debate?

Si evaluar está entrelazado con el modelo de enseñanza aprendizaje, como dijimos anteriormente, el método de evaluación debe responder a objetivos de mayor rendimiento y nivel de conocimientos de los alumnos que está vinculado con un saber contextualizado o sea real, y competencias profesionales. Sería proponer a los alumnos que trabajen sobre casos reales. Para ello habrá que planificar la evaluación de acuerdo con esa situación.

Esto lo podemos ilustrar describiendo dos escenarios totalmente diferentes:

- En uno de ellos cientos de estudiantes con un determinado grado de ansiedad y nerviosismo están sentados en un aula donde se les entrega una hoja o planilla con preguntas tipo test o problemas a resolver y un **tiempo acotado** (2 o 3 h) después del cual, deben ser entregados al cuerpo docente para su corrección.
- En otro escenario el alumno ha venido trabajando con el docente y haciendo un proceso de autoaprendizaje respondiendo y resolviendo problemas inherentes a la disciplina. De este modo el alumno se va familiarizando con los temas de la asignatura, y el docente lo orienta y acompaña en su formación y en la resolución de la tarea planteada. Este

proceso culmina con la resolución de un caso en el que los alumnos aplicarán los conocimientos adquiridos. La entrega del trabajo que podrá ser individual o grupal se extenderá por un tiempo determinado (una semana, 1 mes, etc.) que le demandará su resolución. Al final de este proceso el alumno o el grupo lo expondrá en forma oral o escrita ante el docente y sus pares. Para la calificación numérica requerida por el sistema educativo cada alumno deberá responder satisfactoriamente las preguntas sobre el caso trabajado, elaboradas por el docente.

Ambos escenarios coexisten en la realidad institucional, pero, el primero no nos permite desplegar las etapas de evaluación, que mencionamos a continuación, y habitualmente se da en los casos en que el alumno se presenta a un examen final sin haber cursado la asignatura.

En cambio, en el segundo escenario sí aparecen bien diferenciadas dichas etapas. Además, observamos que la evaluación se haya centrada en el alumno, que evaluamos el aprendizaje en un contexto determinado y que permite la utilización de materiales e instrumentos motivadores que resulten de mayor provecho para el alumno.

¿Cuáles son estas etapas?

1. Cómo Evaluamos

Se refiere a la planificación, o sea, cómo se prepara adecuadamente el instrumento que garantice la validez y la fiabilidad de la evaluación como así también de establecer los criterios de valoración.

2. Para qué Evaluamos

- La función básica es comprobar si se lograron cumplir los objetivos propuestos.
- Informar a los interesados, no solo alumnos, los resultados obtenidos.
- Motivar el aprendizaje de los alumnos ya sea para reforzar o ampliar sus conocimientos, identificar errores, y como dice Fernández Marcha: *“El mejor método para cambiar el estilo de estudio del alumno es cambiar*

el método de evaluación."⁶

- Clarificar si los objetivos que se plantearon requieren un cambio o reformulación.
- Detectar problemas metodológicos. Esto permite cumplir la función regulativa de la evaluación que implica una actitud reflexiva del docente.
- Facilitar la investigación educativa.

3. Por qué Evaluamos

Porque:

- Es necesario comprobar los conocimientos previos, lo cual se logra con una **Evaluación Diagnóstica**.
- En el proceso debemos determinar el grado de adquisición de los aprendizajes. Ello da lugar a la **Evaluación Formativa**.
- Debemos culminar el proceso asignando una calificación y certificando la adquisición de determinados niveles de conocimiento. Ello es lo que se designa como **Evaluación Sumativa**.

La Evaluación en Matemática Financiera

En la asignatura que nos compete consideramos la evaluación como un proceso, una **forma de retroalimentación permanente, integral y formativa** que, vinculada estrechamente a la evaluación continua y progresiva, pone el acento en mejorar o perfeccionar el proceso educativo que se evalúa. Su principal ventaja consiste en poder realizar las correcciones necesarias dentro del proceso de formación cuando la situación todavía lo permite.

Por ello es importante que el docente recoja datos a lo largo del proceso para que en los casos en los que sea necesario realice correcciones y se elaboren acciones de apoyo específicas para mejorarlas.

Expresa Gimeno Sacristán:

"la evaluación con fines formativos sirve a la toma de conciencia que ayuda a reflexionar sobre un proceso, se inserta en el ciclo reflexivo: planificación,

6 Fernández Marcha A. "La evaluación de los aprendizajes en la Universidad, nuevos enfoques", en <https://web.ua.es/es/ice/documentos/recursos/materiales/ev-aprendizajes.pdf>

*realización, toma de conciencia de lo ocurrido, intervención posterior (...) Solo así se podrán introducir correcciones, añadir acciones alternativas y reforzar ciertos aspectos”.*⁷

Para ello será necesario que el docente en alguna **planilla de seguimiento** incluya estas instancias evaluativas sobre actividades: cuestionarios teóricos, problemas, casos, etc. y pueda detenerse a observar permanentemente el proceso realizado por cada uno de los alumnos, volcando los datos o la información necesaria que le servirán para realizar este tipo de **evaluación formativa**.

El proceso de evaluación en nuestra materia se inicia con una **prueba diagnóstica**, a fin de averiguar cuáles son los aspectos de la estructura cognoscitiva existente, conociendo lo que cada alumno sabe. Dada la concepción constructivista en la que se basa la metodología aplicada, resulta clave la indagación de los conocimientos previos, la estructura de conocimiento que poseen y sobre la cual le permitirá la construcción de nuevas estructuras cognitivas logrando aprendizajes significativos.

Continúa con una instancia intermedia, **denominada evaluación reguladora o formativa**, cuyo objetivo es comprobar cómo se está desarrollando el proceso de enseñanza-aprendizaje. Esta instancia es cubierta con la realización de trabajos individuales donde se persigue a través de casos simples, que los alumnos les encuentren significado a los contenidos dados.

Estos casos deben ser: “**próximos a la realidad del alumno, le resulte interesante... y les planteo cuestiones a las cuales les deberá dar respuesta**”⁸.

El docente debe tener en cuenta la forma de redacción de los problemas, prever que la misma despierte el interés y que el estudiante se sienta involucrado, atrayendo su atención y aumentando por ende su motivación en la búsqueda de las posibles respuestas que los casos planteen. En ellos se busca que el alumno adquiera destrezas tendientes a la búsqueda de

⁷ Gimeno Sacristán y Pérez Gómez (1983). La enseñanza su teoría y su práctica. Editorial Ariel. Madrid. pág.372.

⁸ A. Zabala Vidiella. (1999). La práctica educativa: Cómo enseñar. Editorial Grao. Barcelona. pág. 182.

información, análisis y resolución de la problemática planteada. Así como también deberán responder a cuestionarios, que podrán ser del tipo de **preguntas cerradas**, a fin de facilitar la autocorrección, sobre conceptos que resuman los contenidos de cada módulo o unidad, **o abiertas**.

Durante todo el desarrollo del curso se utilizan las estrategias comunicacionales que aportan las tecnologías tradicionales y las TICs. El diálogo didáctico es multidireccional atento a la relación con sus pares y docentes que se realiza no solo en forma presencial sino además a través del correo electrónico.

Desde hace ya algunos años nuestro curso se dicta en un aula equipada con computadoras conectadas a internet. La lógica de la comunicación empleada combina la secuencialidad lineal, implícita en el desarrollo del programa, con la conectividad propia del uso de Internet. Los alumnos pueden acceder así a páginas de diarios, revistas especializadas, instituciones bancarias y organismos oficiales, tales como la AFIP, Indec, Banco Central de la República Argentina, entre otros.

Asimismo, los alumnos mediante la aplicación de planillas de cálculo pueden resolver los problemas financieros planteados y cotejar los resultados obtenidos, no solo con los publicados, sino con los resueltos por sus pares y por el docente, tomar una decisión sobre la conveniencia o no de determinada operación y fundamentalmente emitir un juicio crítico sobre algunas de las prácticas financieras que se ofrecen hoy en día en el mercado. Esto permite la autoevaluación del alumno y la coevaluación de sus pares⁹. El trabajo finalizado es enviado a los docentes a cargo del curso por correo electrónico y servirá de base para observar el desarrollo del proceso de aprendizaje.

La tecnología es, en este curso, tomada como una disciplina transversal por lo que los usuarios deben manejar las TICs previo a su inscripción en el curso.

⁹En Anexo II figura el procedimiento para la autoevaluación y coevaluación de ejercicios con respuesta.

Al finalizar esta exposición y a modo de ejemplo, presentamos un caso correspondiente a la unidad de Proyectos de Endeudamiento que da lugar a elaboración de una rúbrica o guía de puntuación usada en la evaluación del desempeño de los estudiantes respecto del caso planteado, con vistas a proporcionar un *feed-back* al proceso.

En una instancia alternativa se puede solicitar a los alumnos, la presentación de **un trabajo grupal**, cuyo tema debe ser aprobado por el profesor a cargo y se realizará con un grado apreciable de originalidad, con aplicaciones, enfoques y aportes propios de los autores. Los alumnos, autores del trabajo deben informar y eventualmente poner a disposición de la cátedra la documentación consultada. El objetivo de esta tarea colaborativa es permitir a los participantes llevar a la práctica todas las herramientas financieras trabajadas en el curso. Estos trabajos grupales son comentados y discutidos por los integrantes de cada grupo contando con la opinión y crítica de los profesores, tutores y alumnos que participan del mismo, produciéndose el diálogo didáctico, interactivo, que permite cumplir con la función social de la enseñanza y el aprendizaje. En ellos se ponen en evidencia los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales que son, también, motivo de evaluación.

Respecto a la promoción y de acuerdo con las disposiciones vigentes en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Morón, el curso se promueve con la aprobación de dos exámenes parciales de carácter teórico-práctico y nota 6 en cada uno de ellos como mínimo, no promediables.

Dichos parciales son evaluados de tal modo que se promuevan aquellos alumnos que hayan alcanzado los objetivos fijados en esta propuesta didáctica. De acuerdo, también, con resoluciones vigentes, los exámenes, una vez corregidos son puestos a disposición de los alumnos a efectos de que tomen debida cuenta de los errores conceptuales o prácticos cometidos. La corrección de los parciales es responsabilidad exclusiva de los profesores y tutores a cargo. El alumno puede reaprobar uno solo de los parciales, el que

debe ser recuperado en un examen presencial complementario, al finalizar el curso.

Independiente de los aspectos formales que deben cumplirse, la evaluación, como se dijo al comienzo, es un proceso continuo y no mecánico, de darse este último caso la evaluación se convierte meramente en una “función fiscalizadora” y al solo efecto de comprobar si los contenidos han sido memorizados. Considerada como un proceso continuo es entendida como la culminación de un proceso educativo, que luego de un seguimiento del alumno tendiente a su autoaprendizaje culmina con adquisición de habilidades propias para el desarrollo de la profesión. Para ello es que se realizan las actividades grupales en las cuales, es el alumno el que a medida que construye su aprendizaje, lo expresa, lo aplica a la resolución de los problemas planteados, en un trabajo colaborativo que implica, a la vez, una enorme tarea de comprensión significativa de los contenidos. Además, en ese proceso, se lo está evaluando en aspectos tales como: su actitud reflexiva que conlleva una actitud crítica y constructiva en el debate, la creatividad en la resolución, y la capacidad de relacionarse con sus pares, llegando a una expresión unánime respecto de los resultados y conclusiones.

En una guía didáctica, que figura en el Anexo I, relacionamos los conceptos, objetivos y metodologías de enseñanza con los instrumentos y criterios de evaluación. La misma fue confeccionada solo para los módulos 1,3 y 11.

A modo de ejemplo y tal como lo mencionamos anteriormente, dentro de esta última unidad, número 11, se toma **un caso práctico**, que enunciamos a continuación y se elabora la rúbrica para su evaluación:

- Cansado de alquilar y solucionar problemas en un inmueble, que, en definitiva, no es de su propiedad, decide comprar un departamento, que ocupará como oficina para su estudio profesional. Para ello cuenta con un ahorro equivalente al 20% del valor de la propiedad que es de \$4.500.000.

Se le pide:

- Acceda a distintas instituciones financieras a fin de conocer sus planes de financiación para adquirir la propiedad y los gastos que le ocasiona la toma del préstamo.
- Presente en un informe de las distintas alternativas halladas.
- Desarrolle los cuadros de marcha pertinentes, incluyendo los gastos y determine el costo financiero total de cada alternativa.
- Seleccione aquella que le resulte más conveniente explicitando el fundamento tenido en cuenta para su elección.

Una vez resuelta esta actividad es entregada al docente que procederá a evaluarla siguiendo las pautas establecidas en la siguiente rúbrica¹⁰, que se diagramará como una planilla de doble entrada donde se establecen

Categorías: 1) Investigación previa, 2) Orden y Organización, 3) Conceptos, 4) Justificación, 5) Autoevaluación y coevaluación y **Atributos:** 1) Excelente, 2) Bueno, 3) Regular, 4) Insuficiente.

¹⁰ Otras páginas para la elaboración de rúbricas: Rubistar : <http://rubistar.4teachers.org>; iRubric: <http://www.rcampus.com>

CATEGORIAS/ ATRIBUTOS	Excelente	Bueno	Regular	Insuficiente
Investigación previa	Se consultó a varias fuentes de financiación y la selección se efectuó sobre la base de la obtención del CFT, la búsqueda de información y la selección ha sido eficiente y relevante.	Se consultó a dos fuentes de financiación y la elección se efectuó sobre la base de la obtención del CFT, la búsqueda y selección han sido suficientes.	No hubo búsqueda suficiente de información o la misma no ha sido plasmada en el trabajo. Solo se ha trabajado con la primera encontrada, pero se halló el CFT.	No hubo búsqueda suficiente de información y se trabajó con la primera encontrada. Se halló en forma errónea el CFT.
Orden y Organización	El trabajo es presentado de una manera ordenada, clara y organizada. Resulta fácil su lectura.	El trabajo es presentado de una manera ordenada y organizada, pero no resulta fácil su lectura.	El trabajo es presentado de una manera organizada, pero resulta difícil su lectura.	El trabajo se ve descuidado y desorganizado. Es difícil su lectura.
Conceptos de Matemática Financiera aplicados	El desarrollo del trabajo demuestra completo entendimiento de los conceptos de matemática financiera a fin de resolver los problemas que se le plantean.	La explicación demuestra entendimiento sustancial de los conceptos de matemática financiera vistos a fin de resolver los problemas que se le plantean.	La explicación demuestra algún conocimiento de los conceptos de matemática financiera a fin de resolver los problemas que se le plantean.	La explicación demuestra un conocimiento muy limitado de los conceptos de matemática financiera.
Justificación de la elección tomada	La explicación de la resolución del caso planteado y de la decisión tomada es fundamentada de modo detallado y claro.	La explicación de la resolución del caso planteado es clara y fundamenta su decisión en forma limitada.	La explicación es un poco difícil de entender, pero incluye componentes críticos.	La explicación es difícil de entender y tiene varios componentes ausentes o que no fueron incluidos. .

Autoevaluación y Coevaluación	El trabajo ha sido analizado por dos compañeros de clase y sus sugerencias tenidas en cuenta.	El trabajo ha sido analizado por un solo compañero de clase y las sugerencias tenidas en cuenta.	El trabajo ha sido comprobado por un compañero de clase, pero algunas rectificaciones no fueron hechas.	El trabajo no fue comprobado por compañeros de clase.
--	---	--	---	---

A modo de conclusión

Transitamos tiempos de cambio, fundamentalmente en el campo de la educación, uno de los motivos de nuestros encuentros anuales, donde su función ya no es la unificación de conocimientos sino más bien atender y respetar la diversidad, la expansión de los medios tecnológicos, el auge de las comunicaciones y la necesidad de que los alumnos cuenten con un sistema de acreditaciones que les permita la movilidad entre diferentes centros universitarios locales y del exterior, garantizando la calidad de los aprendizajes.

Esto supone un cambio en los procesos de enseñanza-aprendizaje que se adapten a los nuevos escenarios, donde la evaluación ya no está ajena a ellos. El camino es nuevo y en él nos encontramos con: *evaluaciones dialogadas, democráticas, motivadoras, negociadas, evaluaciones por competencias* más justas y éticas, entrelazadas con los objetivos y metodologías de enseñanza, términos algunos de ellos nuevos en nuestros entornos.

Creemos que este es solo el inicio de un recorrido, que simplemente, a través de este pequeño aporte, intenta colocar a la evaluación, en el centro del debate, análisis y reflexión didáctica.

Anexo I

Guía Didáctica

N°	Temas y objetivos	Actividad teórica- práctica	Evaluación Instrumentos	Criterios de aprobación
	Conceptos y Definiciones de Álgebra, Matemática en General y conocimiento aplicación de Tics.	Ejercicios Preguntas abiertas.	Prueba diagnóstica (Prueba escrita teórico-práctica)	Resultados correctos Corrección a cargo del docente con Devolución para su mejora.
I	<p>Régimen Simple: Interés y monto. El valor tiempo. Interés y tasa. Régimen Compuesto. Capitalización Periódica Cuadro de marcha. Fórmulas. Comparación entre montos simple y compuesto (gráfica y analítica).</p> <p>Que el alumno logre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocer las operaciones financieras simples. • Analizar los elementos que intervienen en ellas. • Conocer el concepto de interés simple y el monto. • Graficar dichas funciones. • Incorporar vocabulario técnico. 	<p>Clase expositiva con presentación de interrogantes o problemas . Comprender el significado del "Valor Tiempo" del dinero. Comparar funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Simples y • compuestas <p>Utilizando como metodología de enseñanza la resolución de problemas, el alumno identifica el problema, mediante la apropiación de los conceptos teóricos de Capitalización y lo resuelve mediante el uso de herramientas financieras o de Excel Esta actividad se desarrolla conforme a lo previsto en la guía práctica N° 1. En un trabajo grupal, se debaten e interpretan los resultados a través de exposiciones dialogadas y se arriba a las conclusiones finales.</p>	<p>Resolución de ejercicios Prácticos.</p> <p>Cuestionarios o test sobre temas conceptuales, preguntas cerradas/ abiertas.</p> <p>Exposiciones orales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Correcta resolución de los ejercicios y las preguntas planteadas. • apropiación de la terminología propia a la asignatura. • Corrección por parte del docente con la intervención de los alumnos. • Devolución de los trabajos.

<p style="text-align: center;">3</p>	<p>Capitalización Subperiódica: Concepto. Tasas: "jm", "im", "i". Comparación analfítica entre ellas. Tasas Equivalentes Números Índices: análisis de las tasas de inflación, aparente y real.</p> <p>Que el alumno logre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distinguir el concepto de capitalización subperiódica. • Incorporar vocabulario técnico correspondiente a esta unidad. • Resolver equivalencias de tasas de interés. • Análisis de la tasa real. 	<p>Clase expositiva dialogada, con presentación de casos que muestran contextos de distintas capitalizaciones a fin de llegar a comparar y obtener conclusiones respecto a las tasas que intervienen. Utilizando como metodología de enseñanza la resolución de problemas. El alumno identifica las diferentes tasas y resuelve los problemas presentados. Esta actividad se desarrolla conforme a lo previsto en la guía práctica N° 3. En grupos, se debaten e interpretan los resultados a través de exposiciones dialogadas y se arriba a las conclusiones finales</p>	<p>Resolución de ejercicios Prácticos</p> <p>Cuestionarios o test sobre temas conceptuales, preguntas cerradas/ abiertas.</p> <p>Exposiciones orales y debate grupal.</p> <p>Observación directa.</p>	<p>-Búsqueda y selección adecuada de información en Indec y Bco. Central R. A., etc.</p> <p>-Resolución correcta de los ejercicios y cuestionarios.</p> <p>-Análisis e Interpretación de la problemática financiera en contextos inflacionarios.</p> <p>-Toma de decisiones. -Juicio crítico.</p> <p>-Demostración de interés en la materia. -Adecuada interacción con sus pares. -Actitud para con sus pares en trabajos grupales.</p>
---	---	--	---	--

N°	Temas y objetivos	Actividad teórico-práctica	Evaluación Instrumentos	Criterios de aprobación
II	<p>Evaluación de Proyectos de Endeudamiento. Costo Financiero Total. Operaciones de Leasing.</p> <p>Que el alumno logre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocer el "Costo Financiero Total" en las operaciones de endeudamiento que se presentan en el mercado financiero actual. • Determinarlo y relacionar la tasa contractual de interés con la tasa implícita resultante. • Determinar la conveniencia del sistema de endeudamiento en relación con la inversión que lo genera. • Reconocer otras operaciones de financiación: <i>Leasing</i>. 	<p>Clase expositiva dialogada con presentación de los conceptos de Proyectos de Endeudamiento y <i>Leasing</i>.</p> <p>Desarrollo de un caso de alternativa de endeudamiento, determinando costo financiero total. Utilizando como metodología de enseñanza la resolución de problema, el alumno determina el flujo de ambas alternativas. Esta actividad se desarrolla conforme a lo previsto en la guía práctica N° I I .</p> <p>En trabajo grupal, se debaten e interpretan los resultados a través de exposiciones dialogadas y se arriba a las conclusiones finales.</p>	<p>Resolución de ejercicios Prácticos</p> <p>Cuestionarios o test sobre temas conceptuales, preguntas cerradas/ abiertas. Preguntas de último minuto.¹</p> <p>Resolución de casos.</p> <p>Exposiciones orales y debate grupal.</p> <p>Observación directa.</p> <p>Elección y resolución de un proyecto de endeudamiento.</p>	<p>Búsqueda y selección adecuada de información en distintas páginas de instituciones financieras.</p> <p>-Resolución correcta y armado del cuadro de marcha. Correcta utilización de las tasas publicadas. Obtención de la tasa de costo financiero total.</p> <p>Respuestas correctas a los cuestionarios.</p> <p>-Análisis e Interpretación de la problemática financiera en contextos inflacionarios.</p> <p>-Toma de decisiones fundamentadas.</p> <p>-Demostración de interés en la materia.</p> <p>-Adecuada interacción con sus pares.</p> <p>-Actitud positiva para con sus pares en trabajos grupales.</p>

¹¹ Ejercitación, cuestionario o trabajo breve sobre lo visto en clase, se envían al docente por correo electrónico.

Anexo II

Guía trabajo para la autoevaluación y coevaluación

Ejercicios con respuesta:

- Compara tu resultado con el dado por el docente.
- Existen diferencias
- ✓ Son significativas
- Identifica el error
- Escribe tus conclusiones.
- ✓ Diferencias poco relevantes:
- Corrobora los procedimientos
- Descarta el error.
- Envía tu evaluación al docente.

Bibliografía

- Camilloni, A.R.W. de; Celman, S.; Litwin, Edith y Palou de Mate, M. del C. (1998). *La evaluación campo de controversia y paradojas o un nuevo lugar para la buena enseñanza*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Gardner, Howard (2012). *El desarrollo y la educación de la mente*. Editorial Paidós. Barcelona
- Sacristán, Gimeno y Pérez Gómez (1983). *La enseñanza su teoría y su práctica*. Editorial Ariel. Madrid.
- Stufflebean, Daniel L., Shinkfield, Anthony J. (1987) *Evaluación Sistemática. Guía teórica y práctica.* Ediciones Paidós. Barcelona.
- Zabala Vidiella, A. (1999). *La práctica educativa: Cómo enseñar*. Editorial Grao. Barcelona.

EL PACIENTE QUIRÚRGICO COMO CENTRO EN LA OPTIMIZACIÓN DE LOS TIEMPOS, EN EL QUIRÓFANO CENTRAL DEL HOSPITAL ITALIANO DE BUENOS AIRES, SEDE AGUSTÍN ROCCA.¹

MAG. DI LEO, JESICA*

RESUMEN

El área quirúrgica en un hospital es un lugar muy importante en la actualidad, en la misma se presentan problemas de planeación y programación de las intervenciones quirúrgicas, por tal motivo, el presente trabajo de investigación aborda la problemática de esa área y cuáles son los parámetros que se deben de tener en cuenta a la hora de agendar cirugías, considerando las variables como, paciente, su entorno familiar, los profesionales, la infraestructura, los recursos con los que cuenta la institución y otros aspectos menores, no menos importantes de la complejidad del sistema.

El interés de este proyecto se enfoca en analizar esas variables influyentes que pueden generar una programación errónea y cómo solucionar mediante una adecuada gestión de un programa de mejora continua, de forma eficiente y eficaz para garantizarle al paciente una atención de calidad, siendo así su paso por quirófano lo menos traumático posible, tomando este aspecto como abordaje guía en este estudio como foco en la dignidad de la persona.

Palabras clave: Paciente - Tiempos quirúrgicos - Optimización - Programación quirúrgica - Calidad.

* Asistente de Jefatura de Cirugía Ambulatoria, Hospital Italiano de Buenos Aires, sede Agustín Rocca. Tecnóloga en salud, con orientación en Instrumentación Quirúrgica, Cruz Roja Argentina. Licenciada en Instrumentación Quirúrgica, Facultad de Ciencias de la Salud. Universidad Maimónides. Magíster en Gestión de Sistemas de Salud, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Morón.

¹ Trabajo de Tesis presentada y aprobada para la Carrera Maestría en Gestión de Sistemas de Salud.

Abstract

In this times the surgical theaters are very important, this areas have many problems as planning and surgical schedules, all this problems moved me to write this investigation protocol, that involves this problematic in this area and which would we the parameters to take into account when you have to schedule surgeries considering variables such as: patient, family, physicians, infrastructure and other variables, not less important and complex.

The main interest in this project is to analyze the variables that may take to a wrong schedule and how to try to solve this with a program that aims to improve in an efficient and effective way to guarantee to the patient a quality time when they have to go through a surgical procedure and with less traumatic way for the patient.

Key words: *Patient - Surgical times - Optimization - Surgical programming - Quality.*

Introducción

En nuestro país, en los últimos años hubo un crecimiento importante de la oferta en centros clínicos y hospitalarios, por lo que las instituciones de salud se encuentran sumergidas en un contexto socioeconómico donde existe cada vez mayor competencia y la población es más demandante. Apreciación que surge de la realidad actual.

Esto se debe a que las personas tienen mayor acceso a la tecnología y a la información, es decir “los pacientes” tienen conocimiento sobre temas referidos a su salud, mediante internet, revistas, diarios, etc. Esto si bien es bueno ya que en determinadas patologías los pacientes se comprometen más con sus cuidados y tratamientos, también origina la exigencia a veces desmedida, cuestionando al profesional y a las instituciones. Tema no menor para ser tratado en otro estudio.

Lo que se menciona en el párrafo anterior, referente al conocimiento y atención del paciente, es relevante para valorar el comportamiento de las

instituciones de salud, ya que, debido a la demanda creciente en los hospitales públicos, se ve también afectado el sistema privado.

Este último es el incentivo de esta investigación que se enfoca por consiguiente en la atención del paciente quirúrgico, sus acompañantes, sean familiares u otras personas, y los distintos profesionales que participan en el área quirúrgica, dado que todos integran un sistema social vivo y cambiante que interactúan para ejecutar sus tareas con la tecnología, instalaciones físicas, equipos, etc., que finalmente conduce hacia la complejidad, lo que repercutirá de manera significativa, ya que la cirugía es la única razón de resolución para muchos pacientes que ingresan en las instituciones de salud (tanto en Argentina como en otros países).

Es aquí donde brindaré una respuesta centrada en el paciente, como persona que posee un cuerpo y un alma, con actividad intelectual (inteligencia) y volitiva (voluntad), es decir que el hombre es una unidad substancial de cuerpo y espíritu, es un "animal racional", o sea que como persona actúa con intencionalidad, por su conocimiento y libertad.

Una de las más antiguas definiciones sobre la persona es la de Boecio (siglo VI): "Persona es una sustancia individual de naturaleza racional". Es sustancia pues existe en sí misma; es individual pues cada hombre es único, irremplazable e insustituible; y es racional porque posee facultades espirituales. Conforme a estos constitutivos brota la dignidad de la persona y el trato que le es debido como tal, esto sustenta filosóficamente el centro de atención de esta investigación que exige la prioridad de la ética profesional.

Por otra parte, se valora la gestión de calidad sobre la situación esbozada de la atención al paciente, donde la utilización de la herramienta de mejora continua, como uno de los métodos más representativos para examinar áreas asistenciales, es una forma de evaluar la calidad en la atención de estos en el área de quirófano, que sumado a lo expresado en el párrafo anterior es el aspecto pragmático de este estudio.

Dentro de una institución de salud son múltiples los servicios que se prestan, en este caso se hablará sobre uno de los puntos más significativos dentro del sistema, como lo es el área quirúrgica y sus intervenciones. Siendo este proceso por naturaleza de gran complejidad.

Debemos tener conocimiento sobre lo que es un quirófano, sabiendo que es un área física especial, compuesta por una o más salas donde se reúnen las condiciones de esterilización, equipos, instrumental y personal profesional de la salud y administrativo, necesarios para realizar el proceso quirúrgico, el cual comprende desde la programación de la cirugía hasta al egreso del paciente del área.

Esta investigación se centrará en realizar una evaluación diagnóstica del área quirúrgica central del Hospital Italiano de Buenos Aires, sede Agustín Rocca, en adelante "HICAR", el cual se encuentra dentro del sector privado. El mismo además de prestar atención a distintas prepagas y obras sociales, posee su propia prepaga conocida como "Plan de Salud", la cual cuenta con 460.000 afiliados.

Esta sede es una dependencia del Hospital Italiano de Buenos Aires, el cual posee su sede central en Almagro, Capital Federal.

El HICAR tiene más de 90 años de trayectoria. Es un hospital de agudos. Ubicado en Pte. Perón 223 I de dicha localidad. Hoy, el centro está constituido como hospital de referencia en su zona y zonas aledañas. Cuenta con 154 camas de internación, nueve quirófanos, dos salas de partos y cinco salas de procedimientos. Realiza alrededor de 16.700 intervenciones quirúrgicas anuales y 1300 partos.

Hipótesis

"El impacto del uso no racional del tiempo genera demoras en el proceso quirúrgico y estrés en el paciente, profesionales y otras personas involucradas en relación con la cirugía, en el área quirúrgica del HICAR".

La actividad comprende desde la admisión del paciente hasta su egreso del área, abordándose principalmente la variable tiempo de inicio de las cirugías a primera hora del día.

Esto trae problemas en general, no solo en el uso eficiente de los quirófanos sino también en los equipos de trabajo, y repercutirá de forma directa en la calidad del servicio otorgado al paciente. Ya que son inconvenientes secundarios que no se tienen en cuenta a la hora de realizar la programación. En síntesis, en cuanto a lo institucional, el paciente estará a disgusto y se molestará por la mala comunicación existente y las demoras.

Desde la perspectiva que afecta directo al paciente y como se mencionó en otros párrafos, la incertidumbre, angustia e intranquilidad que esto le puede llegar a generar y por último, pero no menor, el malestar en los equipos quirúrgicos, que puede generar situaciones de tensión entre los mismos, produciendo estrés en todas las personas involucradas.

Justificación del tema

Esta tesis abordará sobre cómo optimizar la programación de cirugías, para mejorar los indicadores de eficiencia y eficacia de un proceso crítico y vital como lo es el área quirúrgica, y así poder llevar al máximo la calidad en la atención hacia el paciente. Para ello se deberán tener en cuenta los parámetros preestablecidos para dicho proceso y disponer de la mayor cantidad de datos disponibles para analizarlos, como son:

- Bloques otorgados por servicio
- Disponibilidad de los equipos quirúrgicos
- Tipo de cirugía
- Histórico de tiempos otorgados por bloque y por cirugía (Revisión trimestral).

La optimización de los tiempos resulta beneficiosa para el paciente y para el equipo quirúrgico, ya que disminuye los lapsos de espera prequirúrgicos y otorga mayor calidad en la atención.

Se deberán analizar las diferentes restricciones y recursos que se presentan en la institución hospitalaria tales como la disponibilidad de los cirujanos, cantidad

de quirófanos, horarios de trabajo, etc., para que esta sea, de una forma más adecuada. Asimismo, el objetivo será maximizar la utilización de los recursos con los que cuenta el nosocomio.

Sin embargo, es importante resaltar que al momento de realizar una programación quirúrgica no existe una normativa específica, estricta y única para hacerla. Solo se conocen ciertos estándares que se deben tener en cuenta, que son los que cada institución, tendrá que evaluar al momento de organizar su actividad quirúrgica sobre la base de sus recursos, estructura y demanda.

Cuando se programa, se deben analizar los procedimientos, el tiempo que lleva cada uno de ellos y su complejidad para dar prioridad.

Definición y Formulación del Problema

El incumplimiento de los horarios en las cirugías programadas trae aparejadas varias situaciones que afectan principalmente al paciente y al personal que allí se desempeña. Es decir, afecta directamente en la dinámica de quirófano. Si bien, se cumple el propósito, el cual es que la cirugía se realice, la situación mencionada no brinda la total calidad a todos los participantes que intervienen en el proceso.

El problema que ocupa el interés de este trabajo de investigación es:

¿Cómo optimizar los tiempos y brindar mayor calidad en la atención al paciente quirúrgico?

Programación de Cirugías

La programación de los quirófanos es uno de los componentes más importantes de la actividad del área, ya que, como un subsistema o proceso del sistema general del hospital, tiene una gran repercusión sobre el centro de salud, los profesionales y el paciente. Recordemos que hemos concebido al HICAR como un sistema sociotécnico¹ complejo. El modo de programación determina el funcionamiento de otras áreas: administrativa, unidades de

¹El Modelo Sociotécnico de Tavistock, desarrollado por diversos sociólogos y psicólogos del Instituto de Relaciones Humanas de Tavistock se presenta como un importantísimo auxilio significativo para el Enfoque Sistémico de la gestión.

recuperación postquirúrgica, servicio de hotelería y limpieza, etc. La programación en esta área quirúrgica se realiza por bloque quirúrgico y por especialidad. Esto quiere decir que cada servicio tiene una cantidad de horas quirúrgicas para programar en respectivos días asignados.

Este modo de programación es el más conveniente para los cirujanos ya que les permite planificar sus días de cirugía y sus días dedicados a otras tareas. También, es el modo de programar, con el que se consigue una mayor utilización de los bloques quirúrgicos porque siempre es menor el tiempo de recambio si la cirugía previa y siguiente la realiza el mismo cirujano o al menos el mismo equipo quirúrgico, y además evita demoras.

La programación de un quirófano de un día completo debe tener en cuenta diversos factores: si se programa comenzando con la cirugía más larga esto hace que el paciente de la primera cirugía debe presentarse en el establecimiento con una hora de antelación, para el trámite administrativo y la preparación previa al ingreso en el quirófano.

Si se programa comenzando con los casos más cortos, vamos a tener una alta ocupación de la sala de recuperación, y en un determinado momento podrían juntarse los pacientes operados en el primer turno con los pacientes de mitad de mañana.

Contemplar la cama para el postoperatorio de piso o de terapia requiere de una comunicación previa a la programación para que no genere inconveniente para cuando llegue el momento del traslado del paciente de quirófano a piso.

Predecir con la mayor exactitud posible la duración de las cirugías es uno de los factores más importantes de la programación pues mejora la utilización de los quirófanos y puede eficientizar el recurso hospitalario.

Los cálculos de la duración de un procedimiento deben realizarse analizando los casos anteriores que se programaron con el mismo diagnóstico y tomando como referencia el horario de ingreso en el quirófano hasta la salida de este (contemplar tiempo de recambio y limpieza).

Por otra parte, para los pacientes, es importante que perciban la calidad en el

servicio, evitando el estrés por causa de las demoras, lo que es para esta tesis el foco de atención, la persona, el paciente y sus familiares o acompañantes.

GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD QUIRÚRGICA

Rendimiento del Área

Promedio Diario de Intervenciones por Quirófano

El indicador valora la eficiencia diaria de los quirófanos disponibles, se reporta como un promedio de intervenciones diarias por quirófano, empleando para ello una constante de 365 días/año.

Fórmula:

$$\frac{\text{Total de Intervenciones quirúrgicas realizadas en quirófano}}{\text{Total de Salas de operación funcionando} \times 365 \text{ días}}$$

$$\frac{N = 9699}{4 \text{ mesas} \times 365 \text{ días}}$$

**6.64 por
mesa**

El número que arroja el indicador es de 6,64 cirugías diarias por quirófano de promedio, esto teniendo en cuenta los 365 días del año.

Total por día: 26,56.

Si utilizamos la misma fórmula, pero cambiando el número de casos por cirugías programadas solamente y utilizando solo los días de programación (Exceptuar urgencias) obtendríamos un número real de las intervenciones diarias.

Este resultado muestra una alta productividad del área.

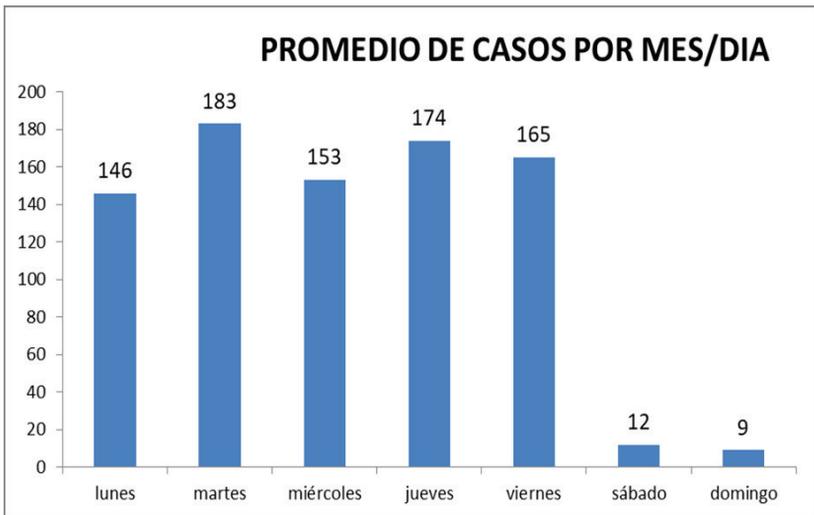
Total por día 36,72.

N= 9699

4 meses x 264 días

9.18 por
mesa

En este gráfico se puede apreciar la cantidad de cirugías por mes/día. Podemos notar que es una programación estándar estable, por los datos expuestos. Se visualiza que la actividad está distribuida de forma equitativa ya que todos los días poseen una cantidad similar de procedimientos.



Causas de demoras en las intervenciones

Las demoras en las cirugías, por no comenzar en el tiempo estimado las intervenciones, generan retraso en las cirugías posteriores. Estas demoras pueden darse por múltiples variables. Las mismas pueden ser:

- Que no se encuentre el equipo quirúrgico.

- Que no estén los materiales correspondientes a esa intervención.
- Que el tiempo de limpieza no se cumpla o que la limpieza sea más exhaustiva por alguna cuestión en particular.
- Ausencia del paciente.
- Ausencia del médico anesthesiólogo.
- Que la intervención anterior se prolongue conforme al tiempo estipulado en lista, ya sea por una mala programación o por una complicación intraoperatoria.

El caso de mayor frecuencia, en la primera cirugía de la mañana, es la ausencia del equipo quirúrgico o el médico anesthesiólogo como primer factor de retraso.

También la demora puede generarse por causas administrativas, como falta de consentimientos informados, retraso en la realización de admisión al paciente, caída del sistema para hacerlo o que el paciente llegue luego del horario en que fue citado.

Actualmente, y según el análisis realizado en el área hay dos factores predominantes que demoran el inicio de los procedimientos. Si bien, todos influyen, el principal, es la llegada tarde de los médicos cirujanos y anesthesiólogos a primera hora del día. El inicio de las cirugías según la programación está estipulado a las 8:00 am, lo cual no se cumple y produce que todas las cirugías den inicio más tarde de lo programado.

Esto genera un retraso durante todo el día quirúrgico, y no solo la demora, sino que también genera que cirugías que están programadas como ambulatorias se conviertan en cirugías con internación por los horarios en los que se realizarán. Lo cual a su vez generará un gasto mayor, porque se ocupa una cama con un paciente que no requiere de internación. Asimismo, también generará horas extras en el personal de planta permanente, ya que el atraso hará que haya más quirófanos activos luego de las 20:00, donde el personal es reducido a tres instrumentadoras quirúrgicas y un solo médico

anestesiólogo.

El otro factor influyente es la falta de consentimiento informado. Ya que, sin el mismo, el paciente no puede ingresar en el quirófano. Al no tenerlo, se pierde tiempo en efectuarlo y eso deriva en tener un quirófano sin actividad. Variables como la limpieza o tiempos de preparación del quirófano para un determinado procedimiento, son importantes para tener en cuenta cuando se realiza la programación diaria. Estos tiempos deben de estar estandarizados para poder estimar el horario real de cada actividad a realizar.

Si bien, se han mencionado diversas variables y todas pueden generar tiempo perdido en mayor o menor medida, lo importante es optimizar todos los tiempos para poder darle mayor rentabilidad al área quirúrgica, y mejor atención al paciente.

La importancia de este análisis y estudio que busca corroborar y evitar las demoras, es medir su impacto, desde un punto de vista económico, que es el segundo aspecto que tiene en cuenta este trabajo, dado que el primero tiene foco en el paciente.

En definitiva, se inicia planteando problemas de la planificación y programación de salas de cirugía que sean sujetas a utilizar metodologías de gestión de la calidad más estrictas y específicas, no solo estándares como se indican en la actualidad para el área quirúrgica que busca la optimización de los recursos, estructura y demandas, a lo que se debería incorporar aspectos administrativos para la eficacia y eficiente conducción de los profesionales que intervienen en la cirugía.

El Paciente

El foco de esta investigación es “el paciente” considerado el principal motivo del accionar quirúrgico, de allí la denominación del paciente quirúrgico y su entorno que acompaña al mismo, ya que con este análisis de la situación planteada como problema busco que se le brinde calidad y trato digno, que

se sustenta en la filosofía de humanizar la atención del principal actor de este estudio, para todo el proceso de la cirugía.

Debemos tener presente el significado de la palabra “paciente”. Es una persona que padece. Por eso, los profesionales de salud deben tener en cuenta esto, como principal guía de la filosofía mencionada, que juntamente con la mejora continua, concepto de la gestión de excelencia empresarial, se brindaría una atención de calidad, aspecto este último, que se encuentra plasmado en la Visión y Misión del Hospital Italiano.

El quirófano no es un lugar al cual alguien quisiera recurrir normalmente, exceptuando los casos de cirugías estéticas, las cuales tienen otra connotación, ya que los pacientes mayormente y a pesar del temor, recurren a él por un deseo de mejorar su apariencia física.

En el caso de otras patologías, en cambio “Se trata de una situación que provoca cierto temor, ansiedad e incertidumbre, tanto por el acto quirúrgico en sí como por el resultado

sobre la patología a tratar, los pacientes suelen estar intranquilos, tienen problemas para dormir, algunos no logran confiar serenamente en el equipo médico y muchos están preocupados por su pronta reincorporación al trabajo.” Entre otras causas.

Ampliando lo mencionado anteriormente las cirugías generan estrés en la mayoría de las personas, independientemente de si son programadas o de urgencia, si son actos quirúrgicos de mayor o menor complejidad.

Esto se debe a que “una cirugía es un hecho fáctico disruptivo, explica la psicóloga Griselda Ferrero², porque implica una interrupción y una herida en el cuerpo y frente a este evento algunas personas tienden al equilibrio y otras

²Griselda Ferrero supervisora junto a Beatriz Gutiérrez del Equipo de Psicoprofilaxis Quirúrgica del Hospital de Clínicas y codirectora del posgrado en Psicología Hospitalaria de la Facultad de

al desequilibrio”.

Aclara que algunas cirugías pueden ser traumáticas psíquicamente, y esto depende “de los elementos que provienen de la historia de la persona, de cuestiones de la situación fáctica de la cirugía y de las condiciones de esa situación”.

Es difícil describir con ejemplos cuándo una persona está estresada y cuándo vive traumáticamente el hecho quirúrgico. “Hay personas que saben que tienen miedo y lo pueden expresar; otras, no saben que tienen temor y utilizan mecanismos de defensa”, señala la psicóloga, que lo corrobora en mi experiencia personal y profesional.

El cirujano Miguel González³ remarca que los pacientes que van a cirugías programadas tienen la ventaja de “concurrir a más de una consulta y poseen herramientas para ir preparándose”. “Por ejemplo, Internet les permite saber lo que tienen, cuáles son las estadísticas y las consecuencias. También recurren a familiares, otros médicos y amigos que los aconsejan y ayudan”.

Siguiendo este análisis por otra parte, acudiendo a la opinión de la especialista en psicoprofilaxis María del Carmen Mucci⁴, considera que la información no necesariamente disminuye temores y ansiedades, sino que puede aumentarlos y, sobre todo, cuando proviene de distintas fuentes, porque puede inducir a confusión. Sostiene que, desde la psicoprofilaxis, “se ayuda a los pacientes a procesar la información que tienen y a que pregunten lo que necesitan”. En cuanto a la mayor preocupación sobre la cirugía, los profesionales consultados coinciden en que recae sobre la anestesia.

“Muchos temen al sufrimiento posterior a la cirugía, otros a la muerte, y otros a no solucionar su problema con cirugía”, agrega González.⁵

³Dr. Miguel González. Jefe Unidad Coronaria Sanatorio Finochietto. Presidente desde 2017 de Sociedad Argentina de Cardiología.

⁴María del Carmen Mucci, especialista en psicoprofilaxis. Dirigió el equipo del Hospital Penna de Buenos Aires, con experiencia en más de 900 pacientes quirúrgicos.

⁵Artículo publicado el 27/11/2013 en la edición impresa, del diario La Voz. www.lavoz.com.ar

PROPUESTA: EJES DE CALIDAD EN EL ÁREA QUIRÚRGICA

Fundamento de los ejes

Esta investigación abarcará dos ejes importantes que se interrelacionarán: Como primer eje, la programación quirúrgica, sus demoras y cómo corregirlas. Como segundo eje, se buscó contener al paciente y a su familia, por lo que propongo la implementación de un software que cumplirá la función de mantener informados no solo a los pacientes, familiares y acompañantes, sino también al personal del área.

Ambos ejes se retroalimentarán, ya que, si mejora la programación quirúrgica, obtendremos mayor calidad en la atención al paciente.

Primer eje: programación quirúrgica

Hasta aquí he descrito la actividad quirúrgica, y he abordado, de forma específica, para este estudio las causas de demora de las intervenciones quirúrgicas. También aquí propondré la forma para poder mejorar esta problemática, que afecta directamente al paciente y también a los equipos quirúrgicos.

Para obtener los datos pertinentes, durante un periodo de tiempo se elaboró un trabajo de campo, con el objetivo de visualizar los desvíos entre los procesos mencionados y la actividad diaria con las distintas eventualidades que pueden suceder y que llevan a las demoras en las cirugías.

Se utilizaron distintos indicadores para poder obtener datos de cómo es el rendimiento del área. Como indicador inicial y en el cual se hizo hincapié, "es el inicio a tiempo de las primeras cirugías".

Promedio de Inicio de la Primera Cirugía: Indicador que nos permite medir el inicio a tiempo de la primera cirugía en cada quirófano según lo programado.

El trabajo de campo se realizó en forma de auditoría durante un período de

dos semanas, con el objetivo de establecer el horario de comienzo de la primera cirugía en los distintos quirófanos programados.

Los datos fueron procesados en una planilla Excel donde se establece *check in* para los diferentes quirófanos con una frecuencia de 15 minutos entre uno y otro comenzando a las 08:00 / 08:15/ 08:30. Controlando la presencia del equipo quirúrgico en todos los quirófanos (Instrumentadores, Cirujanos, Anestesiólogos) y Paciente.

Esta tabla muestra un relevamiento hecho en Quirófano Central SJ entre el Lunes 08/05 y el Martes 16/05 se tabulan los pacientes que se intervenían en Primer Término

Fecha	Mesa	Pac.en Qx			Instrument.			Anestesiista en Qx			Residente en Qx			Cirujano en Qx		
		check 1	check 2	check 3	check 1	check 2	check 3	check 1	check 2	check 3	check 1	check 2	check 3	check 1	check 2	check 3
Lunes																
08/05/17	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
08/05/17	2	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1
08/05/17	3	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1
Martes																
09/05/17	1															
09/05/17	2	DIA NO RELEVADO														
09/05/17	3	DIA NO RELEVADO														
Miércoles																
10/05/17	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10/05/17	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
10/05/17	3	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Jueves																
11/05/17	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11/05/17	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11/05/17	3	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Viernes																
12/05/17	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
12/05/17	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
12/05/17	3	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Lunes																
15/05/17	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
15/05/17	2	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1
15/05/17	3	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Martes																
16/05/17	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
16/05/17	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
16/05/17	3	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1
Totales		0	0	0	0	18	18	0	5	7	4	4	5	1	4	10
%		0	0	0	0	100	100	0	28	39	22	22	28	6	22	56

Check 1= 07:15-Check 2=07:30-Check 3=07:45 0 Ausencia del integrante 1 Presencia del Integrante

Conclusión del primer eje

Si bien existen distintas variables en todo el proceso quirúrgico que afectan de forma significativa, se tomó como muestra principal la variable “tiempo de inicio” porque la misma deja en evidencia que es el principal factor que genera

las demoras.

El inicio de la primera cirugía a tiempo en cada quirófano es fundamental para poder cumplir con los tiempos programados.

Hay temas de índole administrativo, entre otros tantos, que influyen en el comienzo a tiempo, uno de ellos es la admisión del paciente en tiempo y en forma.

Mediante el análisis se puede determinar que, relacionado a lo estrictamente asistencial, es importante:

- Eficiente coordinación previa del equipo.
- Comienzo a tiempo en la primera cirugía 8:00 h
- Rotación que no supere los 30 minutos entre paciente y paciente.

Y en cuanto a lo administrativo:

- Eficaz gestión de autorizaciones.
- Puntualidad en la llegada del paciente.
- Rápida admisión.
- Gestión eficiente de consentimientos informados.

El personal administrativo que realiza la programación, la enviará un día antes a la jefatura del área. Los datos de cada intervención serán cargados en el sistema.

Durante el día quirúrgico, la actividad será monitoreada por la supervisión de quirófano. Luego, los datos serán destinados a la jefatura de quirófano (jefe médico y jefe de administrativos) para su análisis de resultado y para establecer las estadísticas que sirvan para verificar la implementación realizada.

La nueva implementación se dará a conocer a través de los coordinadores de los distintos servicios quirúrgicos hacia sus respectivos equipos de cirugía, estableciendo una fecha de comienzo.

En el plano administrativo, a partir de la matriz para cirugías complejas, se modifica el horario de atención al público en admisión de pacientes, se

adelanta la atención administrativa en una hora.

Se establece que el lapso de la atención administrativa de un paciente (identificado para ingresar en el quirófano) debe ser de no más de 10 minutos aproximadamente.

Los indicadores de calidad se revisarán en casos puntuales si se requiere o si no será mensualmente.

En cuanto a la preparación del quirófano: el personal también debería comenzar su preparación con mayor antelación en los casos de cirugías complejas.

El turno nocturno será el encargado de preparar todo lo requerido y dejar el quirófano en condiciones óptimas. Esto significa que la sala deberá comenzar a prepararse 45 minutos antes del horario de inicio pautado de la cirugía.

El incumplimiento de estos horarios por parte de los profesionales será sancionado. Esta sanción será inicialmente un llamado de atención; si el comportamiento del equipo perdura se procederá a una sanción más severa, la cual será restarle horas quirúrgicas a ese equipo. En caso de no revertir la conducta, se procederá a la suspensión por un determinado tiempo.

En cuanto a la programación en sí, se deben de tener en cuenta a la hora de realizarla, todos los tiempos, y mencionando esto, me refiero a tiempos de armado, de inducción, preparación del paciente (posición), el tiempo de la intervención pura y neta, y luego del egreso del paciente, su limpieza y armado, si lo que buscamos es optimizar y darle un mejor rendimiento al área.

Es esencial, estipular que, si una cirugía de piel a piel durará por ejemplo dos horas a ese tiempo estimado se le deberán sumar 30 minutos más, en los cuales estará incluido el proceso de anestesia, y armado de quirófano en función al procedimiento que se realice. Este tiempo adicional es un dato relevante en nuestra planilla de cirugías, ya que la misma brindará una mayor

consistencia, poder distribuir las cirugías de forma adecuada y con un tiempo real de duración.

Mediante trabajos de campo, y con la obtención de estadísticas, se podrá constatar si el rendimiento mejora, y si los profesionales que allí se desempeñan cumplen con las pautas pactadas en cuanto al inicio a tiempo, y duración de la intervención.

También será importante, estandarizar el tiempo de limpieza de quirófano. Si bien esta variable se toma como una variable inferior en la escala de factores influyentes, ya que no es una de las más relevantes, no es un dato para desestimar.

Acorde a la intervención, a veces la limpieza debe de ser más exhaustiva, y puede llevar más tiempo. Si se realiza un registro de las cirugías, con lo que conllevan, podríamos obtener datos del acondicionamiento de esa sala y ese tiempo, ayudaría a mejorar la programación diaria.

Segundo eje: “el paciente centro de la actividad quirúrgica”

El foco de esta investigación como segundo eje es el paciente, reconocido como actor fundamental de la actividad quirúrgica. Evaluar la efectividad de que se cumpla con los horarios disminuye la ansiedad preoperatoria de los pacientes, y así estamos cumpliendo con estándares de calidad.

Este eje se vincula directamente con el primero, ya que se propone la implementación de un nuevo software que tendría la función de mantener informados tanto a los profesionales involucrados en la cirugía como a los pacientes y familiares. Con esta herramienta los pacientes podrán visualizar en qué situación se encuentra el quirófano.

De este modo se procurará tener comunicados con mayor precisión a los pacientes y a sus familiares en la sala de espera.

Ser un paciente quirúrgico

A lo ya mencionado sobre el paciente y el estrés, y sobre la base de mi experiencia profesional, que presencié en muchos casos en quirófano, es el interés en abordar esta temática y tratar de acercar una respuesta que minimice en principio la problemática planteada en esta tesis, ya que el afectado, como lo venimos mencionando es el paciente y su entorno acompañante, y que a los profesionales de la institución, especialmente el área quirúrgica, se les capacite con esta filosofía del trato al paciente desde su dignidad como persona y en lo organizacional aplicar las mejoras a los aspectos que se plantean como solución, evitando, minimizando y finalmente gestionando el estrés de todos los que participan de la cirugía.

“Algo es traumático cuando no se puede elaborar psíquicamente, cuando no se puede contar, como un posible indicador, cuando no se puede incluir en la historia personal”, explica Ferrero. Por supuesto que existen situaciones traumáticas *per se*, como una amputación y esto requiere un enfoque particular.

Por todo lo citado, concluyo que es de suma importancia contener al paciente y a su familia tanto antes de la intervención con una buena psicoprofilaxis quirúrgica, como también el día de la cirugía, por ello se propone generar un instrumento como el software en cual muestre en una pantalla la información mínima pero relevante para los pacientes y su familia, en la sala de espera y en el lugar de preparación del equipo quirúrgico.

Equipos quirúrgicos

Las largas horas de demoras no solo afectan al paciente y a su familia, sino también a las personas que se desempeñan en el área. Como se viene mencionando, una cirugía que no comienza a tiempo genera un efecto cascada, donde todo se va atrasando.

Muchas veces los cirujanos deben suspender sus consultorios, o avisar que van a llegar tarde; los instrumentadores deben extender su horario, al igual

que los anestesiólogos, como ejemplo, entre otras cosas. Esto lleva a generar una tensión en los equipos, muchas veces cierto malestar, que puede originar discusiones, estados de nerviosismo y hasta la suspensión de una intervención por las demoras ocasionadas.

El estudio del Dr. Rodolfo D. Altrudi hace referencia a lo mencionado precedentemente... "El aumento de la carga de trabajo puede resultar en una mayor demanda mental, lo que puede superar los recursos del equipo quirúrgico para hacerle frente. Eso, a su vez, conduce a un estrés excesivo, que es perjudicial para las facetas técnica, cognitiva y de trabajo en equipo. La literatura psicológica sugiere que las distracciones pueden llevar a una mayor tensión en la memoria de trabajo, reducir la capacidad de reserva de atención y aumentar tanto la demanda cognitiva como el estrés."⁶

Debemos tener presente que el trabajo en el quirófano es un trabajo en equipo, donde todos deben de realizar un trabajo coordinado para poder obtener el mejor resultado y el más beneficioso para el paciente.

Las intervenciones complejas, la agenda quirúrgica llena, la cantidad de personal o las distintas problemáticas que pueden surgir, no deben impedir la práctica de una asistencia eficiente e individualizada al paciente, más aún cuando el HICAR sostiene esta filosofía organizacional, que se fundamenta en la mejora continua, es decir, en la calidad.

La optimización de los tiempos quirúrgicos es un procedimiento de gestión indispensable para reducir el stress que genera la actividad quirúrgica. Que el equipo opere al horario pautado va a producir un mejor rendimiento del personal, una dinámica positiva en el área que brindará calidad en el proceso a todos los actores de este.

⁶Dr. Rodolfo D. Altrudi. "El impacto de las distracciones en el quirófano sobre el estrés, carga de trabajo y trabajo en equipo". Artículo publicado en IntraMed. www.intramed.com. 2015.

CONCLUSIÓN DEL SEGUNDO EJE

Aplicación de un sistema de información

Se propone diseñar un software que tendrá la función de mantener informados tanto al personal quirúrgico como a los pacientes y familiares, siendo comunicado a través de pantallas. Esta información será de distinta índole, adaptada a la necesidad para cada actor mencionado anteriormente. Por lo siguiente, en la sala de espera se podrá visualizar esta información:

Pantalla de sala de espera



Se podrá ver que el paciente se encuentra en el quirófano y en qué parte del proceso está. Para ello y para poder mantener la confidencialidad que debe tener este sistema, se le otorgará a cada paciente un código que estará impreso en su pulsera identificatoria, y será el mismo que se verá en pantalla. De este modo, sus acompañantes sabrán de él, manteniendo la privacidad del paciente.

En la leyenda estatus del paciente, se podrán ver tres opciones posibles:

- Sala preanestésica
- Quirófano
- Sala de recuperación.

Las mismas serán las que brindarán la información necesaria para los pacientes.

En cuanto a quirófano, la información brindada será más extensa y esta será una herramienta para la gestión del área. Por lo cual, se verá la información

de la siguiente manera:

Pantalla de quirófano

PROGRAMACION DEL DIA				FECHA:					
QUIROFANO	PACIENTE	CIRUGIA	CIRUJANO/A	DURACION	CONSENTI- MIENTOS	INT AMB.	DESTINO	PROXIMO PTE	
QUIROFANO 1	A	RED Y OSTEO. DE PELVIS	CIRUJANO/A	240'	OK	INT	PISO -IRO DE HAB.	PEDIDO	
QUIROFANO 2	B	COLE LAP	CIRUJANO/A	120'	OK	INT	PISO -IRO DE HAB.	EN SALA DE ESPERA	
QUIROFANO 3	C	ARTROSC. SIMPLIF. LIGULM. CA	CIRUJANO/A	60'	OK	AMB	ALTA	EN SALA DE ESPERA	
QUIROFANO 4	D	NEUROPATIA PERIFERAL SERRA	CIRUJANO/A	120'	OK	AMB	ALTA	PEDIDO	

Esta pantalla se encontrará en los pasillos del área quirúrgica y en la sala de estar médico. En la pantalla se visualizará:

- Número de quirófano
- Nombre del paciente
- Tipo de procedimiento
- Nombre del médico tratante
- Duración de la cirugía
- Pedido del próximo paciente
- Consentimientos
- Si el paciente es internado o ambulatorio
- Si hay material de ortopedias (Seguimiento de prótesis. Trazabilidad.)
- Destino del paciente (esta indicación será de utilidad si el paciente debe ir a terapia intensiva, por ejemplo, u otro sector del hospital, donde el paciente no se recupere de la cirugía en sala de recuperación).

En cuanto a la duración, la misma se contabilizará de la siguiente manera: si la intervención está programada 120 minutos. En pantalla se irán descontando los minutos a partir de que ingrese el paciente en la sala.

La función que tendrá aquí será informativa para los posteriores equipos quirúrgicos a la intervención que se está realizando. De este modo, se podrá evitar el flujo de personas en el área sin necesidad, lo cual también contribuirá a un orden y a un menor riesgo de infecciones intrahospitalarias.

Como esto se realizará mediante un software, el equipo quirúrgico podrá visualizarlo ingresando en el sistema. El mismo poseerá un nombre de usuario y una clave de acceso. Allí en la historia clínica, se podrá ver en qué instancia se encuentra el paciente, como por ejemplo si ya realizó la admisión, el cual es el primer paso para ingresar en el área.

La innovación del sistema será que además de ver el estado actual de cada sala, también se podrá visualizar si el paciente siguiente se encuentra ya solicitado o en sala de preanestesia. Lo cual servirá para que el equipo posterior pueda concurrir al área en el momento indicado.

Dentro de cada quirófano, se registrará en el sistema realizando la apertura del episodio quirúrgico:

- Horario de ingreso del paciente en el quirófano
- Horario de anestesia
- Horario de incisión
- Horario de pedido del próximo paciente
- Horario de cierre de incisión
- Horario de finalización de anestesia
- Horario de salida del paciente de quirófano

De este modo, el software se ocupará de trasladar los datos que requiera la aplicación para publicar en las pantallas y a su vez, se podrá utilizar la base de datos con los horarios registrados para el análisis estadístico del área. Allí se podrán ver los tiempos de todo el proceso quirúrgico, y facilitará los posteriores análisis.

El sistema podrá programarse para arrojar datos estadísticos de una semana, un mes, un trimestre y un año. De esta forma, se irán recolectando los datos y se irán, mediante el comité de quirófano, resolviendo situaciones para poder optimizar el tiempo.

Es importante tener la mayor exactitud en los tiempos registrados, ya que esto nos va a proporcionar los datos para luego implementar mejoras al proceso. Se utilizará un lector de barra, para registrar estos tiempos. Cada paciente ingresa con su pulsera identificatoria en quirófano, por lo cual, se pasará el lector por encima de ella. En cada tiempo registrado, se marcará la pulsera. De esta forma se trasladarán a la base de datos todos los tiempos.

Ventajas

- El sistema brindará el estado del quirófano de forma *on line*.
- Proporcionará orden.
- No se podrán alterar los datos.
- El próximo paciente será pedido con una antelación de media hora a que finalice la cirugía activa. Este horario será pautado para que todos, al chequear la pantalla, tengan la misma información.
- El equipo siguiente podrá saber en qué condiciones se encuentra su quirófano.
- Permitirá realizar una recolección de datos eficiente.

Conclusiones

Una visión integral

Logrando que ambos ejes interactúen de forma eficaz y efectiva, se puede procurar una atención más integral, ya que el hospital, y en este caso el quirófano, además de resolver la patología del paciente debe de “abrazarlo” y darle contención, tranquilidad y seguridad.

Si buscamos brindar calidad, es decir la mejora continua en todo el proceso de área, la optimización del tiempo para un área más eficiente, debemos

priorizar al actor principal de todo hospital, de todos los procesos: el paciente, como eje central; no como un cliente, como una patología, sino como un ser humano, que siente, que sufre, que necesita. Sin ninguna duda, que acude al hospital en busca de ayuda, de una solución, de mejorar su calidad de vida.

En este estudio se buscó una posible solución al problema planteado y se ha dado una primera respuesta acorde con las exigencias de una organización que profesa la filosofía de la mejora continua, la que tiene como objetivo optimizar la atención del paciente quirúrgico, a los acompañantes de este y a todos los agentes involucrados.

La investigación evidencia que este modelo propuesto de solución a seguir, apunta a resolver un aspecto y abrir la puerta para otros estudios en el futuro; tiene en cuenta los problemas de programación de las salas de cirugía, el retraso en las intervenciones quirúrgicas, las cuales dependen de varios factores que se han identificado, lo que permite visualizar y proponer que se haga hincapié en los dos ejes mencionados, con la metodología apropiada utilizada por el HICAR para la solución del problema de planificación y programación de quirófanos.

Con este abordaje se apunta a la excelencia en la actividad quirúrgica, en todos los aspectos y detalles, alcanzable solo para los que no renuncian al cuestionamiento de sus propias creencias profesionales y modelos culturales, pensando que solo hay un modo de hacer las cosas; los que mantienen una actitud abierta y no piensan que “porque a mí no me pasó, no existe”; los que luchan sin cuartel contra la “entropía social”, la natural tendencia al desorden en las organizaciones y en la vida misma.

También se debería, de manera especial, tomar conciencia de los aspectos que deben ser mejorados, priorizados claramente por sus niveles de desvío respecto de los dos ejes de atención tratados, y de la importancia de estos, para el logro en última instancia, de los objetivos estratégicos, la sustentabilidad de la organización y de sus resultados.

Incorporar el enfoque cibernético y sistémico con una gestión de excelencia, enfocada en la calidad y en los aspectos específicos del área quirúrgica mencionados, dada la complejidad del factor humano, pacientes, familiares, agentes de la salud, administrativos, maestranzas, interactuando con tecnología de punta, son todos partícipes del sistema del HICAR, que además viene insertado en el seno de procesos cada vez más precisos.

Servir como guía y orden al equipo de salud, a los efectos de obtener conocimiento en línea, de la programación y su ejecución, momento a momento, del área. Esto conllevará a tener registros de cumplimiento y por ende de control de gestión.

Seguir en el camino de la calidad y ofrecer seguridad en la atención, el confort, la tranquilidad, procesos eficientes, etc., es la propuesta de este trabajo de investigación. Es lo que se intentó plasmar al destacar lo que siente un paciente al momento de estar allí, en el quirófano o en una sala de espera.

Calidad es lo que busco dar a través de un sistema de registros, que proporcione datos fehacientes para poder corregir y mejorar. Que brinde datos que den contención al familiar; datos que hagan una gestión más personalizada y demuestren mayor empatía.

Muchas son las herramientas que existen, lo difícil a veces es llevarlas a la práctica. La humanización, dentro de una institución de salud, debería ser uno de los pilares más destacados, y lamentablemente, es prácticamente un valor casi olvidado.

En esta investigación se proponen dos ejes que se retroalimentan, ya que el cumplimiento de los horarios es otorgar calidad. No es solo que la cirugía comience al horario pautado para que el personal del área no esté a disgusto, sino para que el paciente se sienta respetado. Sienta que, para nosotros, los profesionales que allí nos desempeñamos, son importantes su salud y

bienestar. Es brindar calidad tanto para el agente externo como interno de todo proceso.

Recomendaciones

Dentro de este proyecto, se busca concientizar sobre la importancia de utilizar la herramienta de mejora continua basada en una filosofía que humanice el trato al paciente, para obtener procesos más eficientes y eficaces.

Se recomienda a futuros interesados en este tema, sobre la base del concepto de mejora continua, avanzar perfeccionando el sistema de implementación para que cada institución realice su programa, en función de nuevas situaciones que se presenten de acuerdo con los cambios que la complejidad del área quirúrgica presente, para que mediante los datos que obtenga el mismo, se puedan tener mayores registros, que sirvan para optimizar todos los procesos. Dado que, al ser un programa, se puede ir modificando o agregando funciones, esto enriquecerá la recolección de datos.

También realizar comparaciones anuales sobre los tiempos descriptos para que estos datos proporcionen datos certeros sobre la evolución del área. Propongo llevar a cabo, encuestas de satisfacción sobre la atención quirúrgica. De este modo, se obtendrían mayores datos de cómo se siente el paciente frente a todo el proceso y qué puntos son importantes mejorar; independientemente de lo quirúrgico.

En cuanto a las autoridades de la institución, sugiero hacer mayor hincapié en el apoyo a los pacientes que van a ser intervenidos. La psicoprofilaxis quirúrgica es una herramienta de gran valor, que debería estar a disposición de todo paciente que planea operarse. Y por qué no, a modo de brindar una mejor contención, se puede implementar la visita con el equipo de psicólogos del hospital como algo ya pautado. Es decir, además de realizar un prequirúrgico, también una sesión para que el profesional pueda evaluar al paciente y brindarle herramientas que lo ayuden a superar el estrés que produce una cirugía.

La calidad en el trato personalizado que se le brinda al paciente quirúrgico es el valor agregado que uno como profesional puede brindar, y esa calidad es sinónimo de contención, empatía y respeto por el otro; será el reconocimiento de su dignidad de persona.

Bibliografía

- Premio Nacional a la Calidad. “*Modelo para una gestión de excelencia empresas*”. República Argentina. Edición 2017.
- <https://sites.google.com/site/lasaludcomoderechosocial/el-sistema-de-salud-en-argentina>
- FADA. “*Fundación para la acreditación y el desarrollo asistencial*”. <http://www.acreditacionfada.org/index.php?page=jc-jci>
- Ministerio de Ciencia e Innovación “*Eficiencia en la utilización de bloques quirúrgicos. Definición de indicadores*”. España. 2011.
- Antares Consulting. “*Libro blanco de la actividad y gestión del bloque quirúrgico*”. Madrid. 2015.
- Ministerio de Sanidad y Política Social. “*Bloque quirúrgico. Estándares y Recomendaciones*”. Madrid. 2009.
- Departamento de Información Hospitalaria. “*Normas y Procedimientos de operatoria en Quirófano Central*”. Hospital Italiano de Buenos Aires. 2007.
- J.I. Gómez-Arnau. Área de Anestesia, Reanimación y Cuidados Críticos. Fundación Hospital Alcorcón. “*Principios generales de organización y gestión clínica de un bloque quirúrgico*” Alcorcón. Madrid.
- Muir Gray J. A. “*Evaluación de los resultados obtenidos*”. En: Atención sanitaria basada en la evidencia. Cómo tomar decisiones en gestión y política sanitaria. Madrid. 1997.
- Goldman J., Karappenberger H.A., Shearon W.T. “*A study of variability of surgical estimates*”. HospManag 1970; 110: 46 Strum D.P., Vargus L.G.,

Mey J.H. Design of RCSS: “resource coordination systems for surgical services using distributed communications”. J Am Med Inform Assoc 1997; 4: 125-135.

- Griselda Ferrero supervisora junto a Beatriz Gutiérrez del Equipo de Psicoprofilaxis Quirúrgica del Hospital de Clínicas y codirectora del posgrado en Psicología Hospitalaria de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).
- Dr. Miguel González. Jefe de Unidad Coronaria Sanatorio Finochietto. Presidente desde 2017 de Sociedad Argentina de Cardiología.
- María del Carmen Mucci, especialista en psicoprofilaxis. Dirigió el equipo del Hospital Penna de Buenos Aires, con experiencia en más de 900 pacientes quirúrgicos.
- Artículo publicado el 27/11/2013 en la edición impresa, del diario La Voz. www.lavoz.com.ar
- Dr. Rodolfo D. Altrudi. “El impacto de las distracciones en el quirófano sobre el estrés, carga de trabajo y trabajo en equipo”. Artículo publicado en IntraMed, en julio de 2015. www.intramed.com

Comentarios Bibliográficos

Ley 11683 de Procedimiento Tributario Comentada: La Ley, 2019. Bertazza, Humberto Jesús¹



En nuestro país, si bien los tributos cuentan con normativa propia, lo cierto es que se complementan con la ley de Procedimiento Tributario N° 11683.

Lo relevante de esta complementación es que Nuestro País nunca tuvo un Código Tributario Nacional, pero en la práctica la ley de Procedimiento Tributario ha funcionado como tal pues en ella se sientan las bases principales de la relación fisco-contribuyente, en lo referente a aplicación y fiscalización de los tributos.

La normativa analizada por la obra ha sufrido recientemente una muy importante modificación a partir de la ley 27.430 (del 27/12/2017, BO 29/12/2017), la cual por medio de su Título VII - Procedimiento Tributario, introdujo importantes innovaciones legales.

Si bien son muchas las normas modificadas, cabe destacar por su novedad el acuerdo conclusivo voluntario, que por primera vez se introduce en nuestra legislación, los ilícitos y las sanciones, principalmente en lo referido a fiscalidad internacional, el juicio de ejecución fiscal, el procedimiento ante el TFN, los novedosos procedimientos de acuerdo mutuo previstos en los convenios para evitar la doble imposición internacional y las determinaciones

¹ Contador Público (UBA). Profesor Titular de la Cátedra de Teoría y Técnica Impositiva I; Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.

Presidente del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013 – 2016/2016 - 2019).

Ex-Presidente de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (2006 - 2008).

conjuntas de precios de operaciones internacionales.

La obra dirigida por Dr. Humberto J. Bertazza se focaliza en las distintas pautas que hacen a la relación jurídica entre el fisco y los contribuyentes.

El Dr. Bertazza destaca la importancia del conocimiento, por parte de los profesionales especializados en el derecho tributario, de los derechos y garantías con que cuentan los sujetos pasivos. Por ello, con el fin de fortalecimiento de posibilidades que pudieran plantearse, se analizan las distintas posiciones doctrinarias y de la jurisprudencia.

Así, a lo largo de la obra se estudian las normas referidas a los principios de interpretación y aplicación de las leyes, domicilio fiscal y términos, los sujetos a los deberes impositivos, la determinación y percepción de los tributos, el pago de los impuestos, las facultades de verificación y fiscalización de la AFIP y los intereses, los ilícitos y las sanciones.

La ley también contiene normas de prescripción impositiva, el procedimiento penal, contencioso administrativo y contencioso judicial, formas de notificación, secreto fiscal, régimen de actualización, regímenes de promoción y Tribunal Fiscal de la Nación.

Frente a este panorama de complejidad normativa y cambiante, en la que participaron prestigiosos y excelentes profesionales, contadores públicos y abogados, de dilatada trayectoria en la materia tributaria. Sin duda, su aporte será de valor agregado para la profesión.

Se trata de un estudio que engloba cada uno de los artículos de la ley en un tratamiento que excede a un comentario específico del articulado, sino que representa un verdadero manual de derecho tributario que analiza y comprende los alcances de la norma en cuestión desde la normativa, la doctrina y la jurisprudencia.

Como dice el autor en el prólogo, serán sin lugar a dudas los colegas, funcionarios, magistrados y alumnos universitarios destinatarios de esta obra, los que juzgaran el grado de cumplimiento de la finalidad de señalar los derechos y garantías con que los administrados cuentan en su relación con el Organismo Fiscal.

Como palabras finales al presente comentario, me gustaría mencionar que la obra transita las modificaciones introducidas por la Reforma Tributaria, la cual la convierte en este aspecto en una obra de suma utilidad dado que su análisis, ante la escasez de jurisprudencia, nos permitirá ir trazando el camino correcto a seguir en el marco doctrinario.

Invito a su lectura y felicito al Dr. Bertazza por su contribución al desarrollo de profesionales y estudiantes de la materia tributaria.

Dr. Marcelo A. Terminiello²

² Contador Público (UM). Lic en Administración (USAL). Secretario Académico de la FACEE, UM. Profesor Asociado de la cátedra de Teoría y Técnica Tributaria II, FACEE, UM.

Información

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS

Aprobada por CONEAU N° 11484/13, RESOLUCIÓN N° 2788/15 del Ministerio de Educación. El título que se obtiene es MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS.

Está dirigida a profesionales con título de grado universitario con potencial adecuado para la proyección, gestión y administración de negocios en sus áreas de formación profesional.

Los objetivos de la carrera son:

- 1- Promover la formación de profesionales y analistas en la administración de negocios que les permitan desempeñarse de modo óptimo en el marco del bien personal y del bien común.
- 2- Impartir conocimientos tendientes a capacitar a profesionales en la aplicación de sus aptitudes en beneficio del desarrollo y progreso nacionales.
- 3- Valorar la trayectoria educativa de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y de la Universidad de Morón y el caudal de egresados en la generación de impacto en el ámbito de la administración de negocios de la comunidad.
- 4- Promover y cubrir la necesidad de acceder al conocimiento de diversidad de campos de la administración de los negocios.
- 5- Optimizar la administración de los negocios locales y a nivel internacional desde el más alto nivel de avance científico y profesional.
- 6- Promover el aprovechamiento de los recursos favorecedores de la calidad de vida de las naciones.

- 7- Apoyar desde el saber las realizaciones económicas en su ámbito de influencia y brindar a la comunidad local y regional un espacio de promoción de sus emprendimientos.
- 8- Generar innovación, promover y gestionar negocios en el mejoramiento de la calidad de vida individual y social-comunitaria.
- 9- Promover la interacción teoría-práctica en la elaboración de propuestas superadoras en el ámbito de las decisiones de la administración de negocios.
- 10- Profundizar en el ámbito tecnológico como factor potenciador de los negocios y su administración.
- 11- Generar ámbitos de encuentro, discusión y elaboración de soluciones desde diferentes aportes profesionales acerca de proyectos en la Administración de Negocios.

Estos objetivos fueron fijados con el criterio de brindarle al maestrando una trayectoria de tipo “profesional” con fuerte impronta en la aproximación al ámbito de negocios a través de prácticas internas y externas, permitiéndole generar y administrar negocios en su ámbito de incumbencia.

Esta maestría tiene una carga horaria total de 700 horas dentro de las cuales, el maestrando realizará 130 horas de actividades prácticas comprendiendo ejercicios de simulación de negocios, estudio de casos y Taller de Trabajo Final. Además, realizará 30 horas de prácticas externas que serán desarrolladas en empresas de primera línea como Toyota Argentina S.A., Mastellone Hnos. S.A., Banco Santander Río S.A., Arcos Dorados S.A.

El plan de estudios se divide en 4 cuatrimestres, habiéndose considerado 5 áreas en la selección de asignaturas y tareas: comercial, operaciones, administración, finanzas y humanidades. Las actividades curriculares alternan contenidos conceptuales con la promoción de habilidades y destrezas a través de prácticas acordes a la Maestría de tipo “profesional”. Se manifiesta a lo largo del plan un proceso formativo de complejidad creciente, pivoteando

sobre el eje “profesional”. Esto se observa en las prácticas internas de las asignaturas de primer año. En el tercer y cuarto cuatrimestres el proceso formativo profundiza la complejidad lo cual se manifiesta en la asignatura “Simulación de Negocios”, de carácter eminentemente práctico, donde los maestrandos ejercitarán situaciones de las cinco áreas en las que se asienta la Maestría.

La culminación de la Maestría en Administración de Negocios consiste en la realización de un trabajo final, que permita evidenciar la integración de aprendizajes realizados en el proceso formativo, la profundización de los conocimientos y el manejo de destrezas y perspectivas innovadoras en la profesión.

Plan de Estudios

Primer Año	Horas
Negociación y Resolución de Conflictos	30
Capital Humano en las Organizaciones	32
Información para la toma de Decisiones	32
Estrategias de Comercialización	32
Estrategias Financieras	32
Liderazgo	20
Gestión de los Costos	32
Gestión de operaciones	32
Métodos Cuantitativos	32
Tecnologías y Sistemas de Información Aplicados a los Negocios	32
Contexto Socioeconómico y Político	32
Emprendedurismo e Innovación	32
Segundo Año	Horas
Mercado de Capitales	32
Ética y Desarrollo Sustentable	32
Control Directivo	32
Estructuras Financieras	32

Negocios Internacionales	32
Simulación de Negocios	48
Práctica externa en Empresas	30
Alta Dirección	32
Proyectos de Inversión y Plan de Negocios	32
Taller Trabajo Final	28
Trabajo Final	

Deberán realizar un curso de nivelación los aspirantes a cursar la Maestría con excepción de los graduados en Licenciatura en Administración, Licenciatura en Economía, Contador Público, Licenciatura en Comercialización, Licenciatura en Comercio Internacional o equivalentes.

El dictado efectivo de la Maestría ha comenzado el pasado mes de agosto, contando en su primera cohorte con 24 maestrandos, siendo su Director el Dr. Domingo José Mazza y el coordinador el Dr. Carlos Luis Gowland.

Instructivo para la presentación de artículos

1. Los trabajos científicos deberán contemplar un máximo de 30 páginas a espacio doble, incluidos cuadros, gráficos, etc., en letra tipo Times New Roman 12, en hojas tamaño A4 (21 cm x 29,7 cm), con márgenes superior e izquierdo de 3 cm e inferior y derecho de 2 cm. Se deberá trabajar en formato Word.
2. El título deberá ir en mayúscula.
3. A continuación del nombre del autor/es se colocará un *, y al pie de página se incluirá una breve referencia al título académico y pertenencia institucional.
4. Abstract del trabajo en español y en inglés (que no debe exceder las 200 palabras cada uno).
5. Cinco palabras clave en español y en inglés.
6. Las notas de referencia se consignarán al pie de página.
7. Las citas bibliográficas se deberán consignar al final del artículo de acuerdo con las normas APA.
8. Tablas, gráficos e ilustraciones deberán estar enumerados correlativamente a lo largo del trabajo con su correspondiente encabezamiento y título. Las notas referenciales y fuentes se colocarán debajo de los mismos.





Integración

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

UM UNIVERSIDAD DE MORÓN

