

Administración pública comparada: análisis de laboratorios públicos de Brasil y Argentina

Comparative public administration: analysis
of public laboratories in Brazil and Argentina

Administrations publiques comparées : analyse
des laboratoires publics au Brésil et en Argentine

Administração pública comparativa: análise
de laboratórios públicos no Brasil e na Argentina

Pedro Carlos Resende Junior¹
[orcid.org/ 0000-0002-4220-8243](https://orcid.org/0000-0002-4220-8243)

Edgar Reyes Junior²
orcid.org/0000-0001-7403-5909

Bruno Ariel Rezzoagli³
orcid.org/0000-0001-8210-9947

- 1 Doctor en Administración por la Universidad de Brasilia (UnB). Postdoctorado en Gestión de la Innovación, Universidad de Minho. Profesor de la Maestría Profesional en Administración, Programa de Posgrado en Administración (PPGA), Universidad de Brasilia. Institución de adscripción: Universidad de Brasilia. Correo electrónico: pcrj73@gmail.com / Dirección postal: SQN 212, Bloco D, apt. 504, Asa Norte. CEP: 70864-040, Brasilia, Brasil.
- 2 Doctor en Administración por la Universidad de Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Profesor adjunto de la Universidad de Brasilia (UnB) y Profesor del Programa de Posgrado en Administración (PPGA), Universidad de Brasilia. Institución de adscripción: Universidad de Brasilia. Correo electrónico: edreyes@unb.br / Dirección postal: Campus Darcy Ribeiro - Prédio da FACE Asa Norte - CEP: 70910-900 – Brasilia, Brasil.
- 3 Doctor por la Universidad de Salamanca, España. Postdoctorado en Finanzas Públicas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Director de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Argentina. Institución de adscripción: Universidad Nacional del Litoral. Correo electrónico: brezzoagli@fce.unl.edu.ar / Dirección postal: Moreno 2557, S3000CVE, Ciudad de Santa Fe, Provincia de Santa Fe, Argentina.

Dayse Karenine de Oliveira Carneiro⁴ -
orcid.org/0000-0002-6456-8557

Diego Araújo de Castro⁵ -
orcid.org/0000-0002-6668-7437

Resumen

En las últimas décadas, influenciada por la crisis de la burocracia weberiana y por los ideales del *New Public Management (NPM)*, la administración pública ha buscado la implementación de un modelo gerencial que tienda a la efectividad de la acción estatal y la entrega de los resultados pretendidos a la población. En la perspectiva del *NPM* aplicada a las políticas de salud pública, específicamente aquellas relacionadas con la producción de medicamentos, hay acciones gubernamentales dirigidas a alcanzar la oferta necesaria de los mismos, entre las que se destaca la inversión en infraestructura de los laboratorios públicos que apuntan, sobre todo, a la autonomía en la producción de medicamentos para la atención de los usuarios de los sistemas públicos de salud, garantizando calidad adecuada y precios justos. Ante la necesidad de comparar las diversas realidades dentro de la administración pública, se observa que la situación de Brasil no está disociada de la de Argentina en lo que refiere a la producción pública de medicamentos. En este escenario, el objetivo general del presente trabajo es comparar la gestión de los procesos realizada por los laboratorios farmacéuticos públicos de esos países. Para ello, se analizan los laboratorios públicos: Instituto de Tecnología en Fármacos (Farmanguinhos), ubicado en el Estado de Río de Janeiro, Brasil, y Laboratorio Industrial Farmacéutico S.E. (LIF) de la Provincia de Santa Fe, Argentina. A partir de un criterio de procesos, proveniente de tres modelos de excelencia en

- 4 Magíster en Administración Pública por la Universidad de Brasilia (UnB). Institución de adscripción: Universidad de Brasilia (UnB), Programa de Posgrado en Administración (PPGA). Correo electrónico: daysekoc@hotmail.com / Dirección postal: QMSW 4, Lote 9, apt. 206, Setor Sudoeste. CEP: 70680-400, Brasília, Brasil.
- 5 Especialista en Gestión de Personas en el Servicio Público por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), Brasil. Institución de adscripción: Universidad de Brasilia (UnB), Programa de Posgrado en Administración (PPGA). Correo electrónico: diegoaraujocastro@gmail.com / Dirección postal: SMPW Quadra 1 Conj. 4 Lote 1 Fração G. CEP 71735-104, Brasília, Brasil.

Como citar este artículo:

Resende, P., Reyes, E., Rezzoagli, B., Oliveira, D. & Araújo, D. (2017). Administración pública comparada: análisis de laboratorios públicos de Brasil y Argentina. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 47 (127), pp. 299-336.

Recibido: 15 de agosto de 2017

Aprobado: 07 de noviembre de 2017

gestión pública de Brasil y Argentina, se generan categorías que revelan la oportunidad de analizar comparativamente la gestión de procesos de dichas organizaciones, además de identificar dimensiones de la literatura de gestión de procesos presentes y ausentes en el fenómeno estudiado.

Palabras clave

Laboratorios públicos, nueva gestión pública, modelos de excelencia en gestión pública, gestión de procesos.

Abstract

In recent decades, influenced by the crisis of the weberian bureaucracy and by the ideals of the New Public Management (NPM), the public administration has sought to implement a management model that tends to the effectiveness of state action and the delivery of the desired results to the population. In the perspective of the NPM applied to public health policies, in particular those related to the production of medicines, there are government actions aimed at reaching their necessary supply, among which stands out the investment in the infrastructure of public laboratories that mainly aim at the autonomy in the production of medicines for public health systems, guaranteeing proper quality and fair prices. Given the need to compare different realities within the public administration, it was observed that the situation in Brazil is not far from the one in Argentina regarding the public production of medicines. In this scenario, the main objective of this paper is to compare the management of the processes carried out by the public pharmaceutical laboratories of these countries. To do this, the following public laboratories are analyzed: Institute of Drug Technology (Farmanguinhos), located in the State of Rio de Janeiro, Brazil, and Pharmaceutical Industrial Laboratory S.E. (LIF) of the Province of Santa Fe, Argentina. Based on a process approach that comes from three models of excellence in public management from Brazil and Argentina, different categories are generated. They reveal the need and importance of comparatively analyzing the process management of these organizations, as well as identifying dimensions of the process management literature present and absent in the phenomenon studied.

Keywords

Public laboratories, new public management, models of excellence in public management, process management.

Résumé

Au cours des dernières décennies, sous l'influence de la crise de la bureaucratie wébérienne et des idéaux du New Public Management (NPM), l'administration publique a cherché à mettre en place un modèle de gestion qui tende vers l'efficacité de l'action étatique et la reddition des comptes à la population. Dans la perspective du NPM appliqué aux politiques de santé publique, en particulier celles liées à la production de médicaments, il existe des actions gouvernementales visant à en assurer l'approvisionnement nécessaire, parmi lesquelles l'investissement dans l'infrastructure des laboratoires publics, surtout, à l'autonomie dans la production de médicaments à l'attention des utilisateurs des systèmes de santé publique, garantissant une qualité adéquate et des prix équitables. Compte tenu de la nécessité de comparer les différentes réalités au sein de l'administration publique, on constate que la situation au Brésil n'est pas différente de celle de l'Argentine en ce qui concerne la production publique de médicaments. Dans ce sens, l'objectif général de cet article est de comparer la gestion des processus réalisés par les laboratoires pharmaceutiques publics de ces pays. Pour cela, nous analyserons les laboratoires publics suivants : Institute of Drug Technology (Farmanguinhos), situé dans l'État de Rio de Janeiro, au Brésil, et S.E. Pharmaceutical Industrial Laboratory. (LIF) dans la province de Santa Fe, en Argentine. A partir d'un choix de processus, provenant de trois modèles d'excellence de gestion publique au Brésil et en Argentine, des catégories sont générées qui révèlent la possibilité d'analyser comparativement la gestion des processus de ces organisations, au-delà de l'identification des dimensions de la littérature traitant de gestion des processus présente et absente dans le cas étudié.

Mots-clés

Laboratoires publics, nouvelle gestion publique, modèles d'excellence en gestion publique, gestion des processus.

Resumo

Nas últimas décadas, influenciados pela crise da burocracia weberiana e os ideais da Nova Gestão Pública (NGP), a administração pública tem procurado implementar um modelo de gestão que tende à eficácia da ação estatal e entrega resultados destinados à população. Na perspectiva do NGP aplicado às políticas de saúde pública, especificamente relacionadas à produção de medicamentos, existem ações governamentais para alcançar a oferta necessária deles, entre as quais, em destaque, o investimento em infraestrutura de laboratórios públicos que aponta à autonomia na produção de medicamentos pela atenção dos usuários de sistemas de públicos de saúde, garantindo qualidade e preços justos e adequados. Dada a necessidade de comparar as diferentes realidades dentro da administração pública, observa-se que a situação no Brasil não é tão diferente daquela da Argentina no que se refere à produção pública de

medicamentos. Nesse cenário, o objetivo geral deste trabalho é comparar a gestão dos processos realizada pelos laboratórios farmacêuticos públicos desses países. Para isso, os alguns laboratórios públicos são analisados: Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), localizado no Estado do Rio de Janeiro, Brasil e Laboratório Industrial Farmacêutico S.E. (LIF) da Província de Santa Fe, Argentina. A partir de um critério de processos, de três modelos de excelência em gestão pública no Brasil e Argentina, são geradas categorias que revelam a oportunidade de analisar comparativamente a gestão dos processos dessas organizações, bem como identificar as dimensões da literatura de gestão de processos presentes e ausentes no fenômeno estudado.

Palavras-chave

Laboratórios públicos, nova gestão pública, modelos de excelência em gestão pública, gestão de processos

Introducción

En las últimas décadas, influenciada por la crisis de la burocracia weberiana y los ideales de la *New Public Management (NPM)*, la administración pública busca la implementación de un modelo gerencial y, con ello, la máquina pública pretende la modernización de sus acciones y operar, principalmente, en pos de la efectividad de las políticas públicas (Hood, 1991; Abrucio, 1997; Rezzoagli, 2015).

En el contexto brasileño, ese proceso de reorientación se sustenta en el direccionamiento de un Estado capaz de formular políticas públicas y de estar cada vez más presente, desencadenando una serie de reformulaciones de las instituciones, cuyas estructuras y atribuciones se vuelven cada vez más complejas (Cardoso de Matos Pinto, 2015).

Desde 1995, con motivo del Plan Director de la Reforma del Estado, se evidencia en Brasil un paulatino y progresivo fortalecimiento de una “administración pública gerencial” que busca un realineamiento del Estado, volviéndolo hacia la atención de las necesidades del ciudadano y la obtención de resultados (Bresser Pereira, 2006).

A partir de la publicación del Decreto-Ley 200, de 1967, la administración pública brasileña comenzó a preocuparse por fortalecer sus sistemas de gestión y, para tal fin, experimentó la incorporación parcial de algunas prácticas y tecnologías gerenciales tendientes a ampliar la capacidad de gobernanza, para garantizar la entrega de los resultados pretendidos a la población.

Bajo el enfoque del gerencialismo y la desburocratización, la evolución histórica de estas iniciativas en Brasil condujo a la generación del Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización (Gespública), creado a través del Decreto 5.378 del 23 de febrero de 2005. Dicho programa busca, por medio de la aplicación del modelo de excelencia en gestión pública, integrar las diversas perspectivas de la gestión con foco en procesos, resultados y en la calidad de la prestación de los servicios públicos. Además, se observa que la Fundación Nacional de la Calidad (FNQ), creada en 1991, desarrolla el Modelo de Excelencia en Gestión (MEG) con el propósito de contribuir a la mejora de la gestión de las organizaciones brasileñas de diversos sectores (FNQ, 2013).

Sin embargo, ese contexto de búsqueda por la calidad en la prestación de los servicios públicos no es exclusivo de Brasil. La publicación de modelos de

excelencia en gestión pública y la implementación de programas de calidad se han dado también en otros países latinoamericanos como Chile, Colombia y Argentina. El *Modelo para una Gestión de Excelencia - Organizaciones sin fines de lucro*, publicado por la Fundación Premio Nacional a la Calidad (FPNC) de Argentina, es uno de esos ejemplos, dado que busca auxiliar los procesos de las organizaciones a través de la proposición de un conjunto de factores de desempeño integrados y orientados a la obtención de mejores resultados, además de estar dotado de un instrumento de evaluación, tal como el Gespública (FPNC, 2013).

En la perspectiva del *NPM* aplicada a las políticas de salud pública, específicamente aquellas relacionadas a la producción de medicamentos, hay diversas acciones gubernamentales dirigidas a alcanzar la oferta necesaria de los mismos, entre las que se destaca la inversión en infraestructura de los laboratorios oficiales, que apuntan, sobre todo, a la autonomía en la producción de medicamentos para la atención de los usuarios de los sistemas de salud públicos, garantizando una calidad adecuada y precios justos.

Con base en este escenario, se observa que la realidad de Brasil no está disociada de la Argentina en lo que se refiere a la producción pública de medicamentos y, por lo tanto, se propone una comparación de las prácticas de gestión de procesos, a la luz de los modelos anteriormente citados. De ahí se desprende que la pregunta inicial de este artículo es: ¿cuáles son las prácticas de gestión de procesos adoptadas por los laboratorios públicos en Brasil y en Argentina a la vista de una perspectiva comparada?

A partir de los modelos de excelencia en gestión del Gespública y FNQ brasileño y argentino, el objetivo de este artículo es comparar la gestión de procesos realizada por los laboratorios farmacéuticos públicos en ambos países. Para ello, se analizan los laboratorios públicos Instituto de Tecnología en Fármacos (Farmanguinhos), ubicado en el Estado de Río de Janeiro en Brasil, y Laboratorio Industrial Farmacéutico S.E. (LIF) de la Provincia de Santa Fe en Argentina.

Para cumplir su objetivo, el presente escrito está constituido por secciones que tratan de los presupuestos teóricos sobre la nueva gestión pública y los modelos de excelencia en gestión pública utilizados; posteriormente se presenta el método empleado, la proposición de comparación de los procesos de las organizaciones escogidas, el análisis de los datos obtenidos y la discusión de los resultados encontrados. Por último, se exponen algunas consideraciones y sugerencias.

Nueva Gestión Pública

Siguiendo la tendencia mundial de *NPM* o Nueva Gestión Pública, a partir de la década de los 80 los Estados brasileño y argentino buscan adherirse a sus fundamentos, a través de la modernización de su gestión y con el objetivo de enfrentar de manera efectiva la complejidad de los desafíos actuales. Como ejemplos de estas iniciativas, se incorporan a la esfera pública gubernamental algunas de las principales herramientas de gestión propias del sector privado, entre las que se destaca para este artículo la gestión de procesos (Petri et al., 2014, Rezzoagli, 2015).

En ese sentido, la administración pública se alinea con esa modernización cuando pasa a adoptar nuevas prácticas de medición de desempeño organizacional y de gestión por resultados. En esta vía, el Estado procura centrarse en torno a su estrategia político-administrativa y adoptar el foco en los resultados como una directriz, con el fin de garantizar la ejecución de los proyectos prioritarios y que las estrategias del gobierno fueran efectivamente implementadas (Trosa, 2001; De Paula, 2015).

La medición del desempeño tradicional tiene como principal preocupación la medición en términos del uso eficiente de los recursos. Para ello, la gestión de los procesos gerenciales de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, tiene como enfoque los procesos finalistas de la cadena de valor, relativos a los proveedores y a los aspectos económico-financieros (Gesública, 2014, FNQ, 2013).

Matias-Pereira (2008) señala que en teoría la nueva gestión pública está totalmente ligada a la mejora del desempeño a través de la búsqueda de gobiernos más conscientes en relación a costos, eficientes, eficaces y flexibles, orientados a la satisfacción del cliente y mostrándose transparentes. En la práctica, los esfuerzos orientados a medir si realmente hubo mejora en el desempeño se encuentran por debajo de lo esperado, lo que refuerza la necesidad de modelos comparativos del desempeño en la administración pública.

Sin embargo, en concordancia con la necesidad de gestionar el desempeño de las organizaciones públicas, Resende Junior & Reis (2016) mencionan algunas iniciativas e instrumentos de medición del mismo desarrolladas por organizaciones de diversos países, pero entre todas estas se destacan: el modelo de excelencia en gestión pública, formulado por el Gesública, y los modelos de excelencia en gestión argentino y brasileño, formulados por la FNQ y la

FPNC respectivamente, los cuales presentan mayor adherencia a los *locus* y fenómenos investigados en este trabajo.

El Modelo de Excelencia en Gestión Pública (Gespública)

Según Ferreira (2009), desde finales de la década de 1980 Brasil buscó, con la apertura de mercado, mecanismos y métodos que preparasen y actualizaran las empresas y el servicio público con relación a la calidad y productividad. Además, desde 1956 se han realizado iniciativas para la simplificación de la burocracia. La *Tabla 1* presenta el historial de la construcción de esta política pública.

Tabla 1. Historial del modelo de excelencia en gestión pública brasileño.

Año	Comisión/Programa	Descripción/Objetivo
1956	Creación de la Comisión de Simplificación Burocrática.	Simplificación de rutinas, descentralización de la ejecución, supresión de organismos inoperantes o innecesarios, reagrupación de funciones, fijación de responsabilidades de funcionamiento y dirigentes de servicios.
1979	Se instituye el Programa Nacional de Desburocratización.	Mejora de la atención al ciudadano, reducir la interferencia del Gobierno, agilizar la ejecución de los programas federales, fortalecer el sistema de libre empresa e impedir el crecimiento innecesario de la máquina administrativa federal y las empresas públicas.
1990	Creación del Programa Brasileño de Calidad y Productividad - PBQP.	Subcomité de la Administración Pública. Subprograma de Calidad y Productividad.
1991	Creación de la Fundación Nacional para el Premio Nacional de la Calidad - FPNQ.	Creada para la administración del Premio Nacional de la Calidad (PNQ).
1995	Creación del Programa Calidad y Participación en la Administración Pública - QPAP.	Enfoque en las herramientas y calidad como instrumento de modernización del aparato del Estado.
1999	Creación del Programa de Calidad en el Servicio Público - PQSP.	Foco en la calidad de la atención al ciudadano. Creación de los servicios de atención al ciudadano.

Año	Comisión/Programa	Descripción/Objetivo
2005	Programa Nacional de Gestión Pública y Desburocratización - GESPÚBLICA.	Unificó el Programa de Calidad con el Programa Nacional de Desburocratización. Gestión por resultados orientada al ciudadano.
2009	Publicación del Modelo de Excelencia en Gestión Pública.	Instrumento para la Evaluación de la Gestión Pública 2008-2009 para mejorar el desempeño del sector público.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Ferreira (2009).

En 2014, el Gespública pasó por reformulaciones con la redistribución de la puntuación de algunos de los criterios de evaluación. El modelo completo del cuestionario permanece con un total de 1.000 puntos posibles. El referido modelo de excelencia de la gestión pública no presentó enmiendas, permaneciendo con los siguientes componentes: gobernanza, estrategia y planes, público-objetivo, interés público y ciudadanía; información y conocimiento; personas, procesos y resultados, los cuales están dispuestos en la *Figura 1* (Gespública, 2014).

Figura 1. Modelo de Excelencia en Gestión Gespública.



Fuente: elaboración propia, adaptado de Gespública (2014).

En este artículo se consideró la última versión del instrumento de 1.000 puntos, publicado en 2014, para la adecuación de la escala y la profundidad de medición de las prácticas en comparación al modelo argentino. El Gespública tiene como principales características ser esencialmente público, tener un enfoque en resultados para el ciudadano y, por último, ser federativo. Con base en estas características, el programa rescata los siguientes principios constitucionales: de *impersonalidad* (que se refiere a no hacer distinción de personas), de *legalidad* (que está relacionado con la estricta obediencia a la ley), de *moralidad* (el cual pauta la gestión pública por un código moral), de *publicidad* (que está relacionado con la publicidad de los hechos y datos públicos) y de *eficiencia* (que se refiere a la mejor prestación de servicios públicos al menor costo posible).

Este modelo se basa en los siguientes fundamentos: pensamiento sistémico, aprendizaje organizacional, cultura de la innovación, liderazgo y constancia de propósitos, gestión basada en procesos e información, visión de futuro, generación de valor, compromiso de las personas, enfoque en el ciudadano y en la sociedad, desarrollo de asociaciones, responsabilidad social, control social y gestión participativa (Gespública, 2014), resaltándose a los fines del presente artículo el fundamento de gestión de procesos como objeto de comparación.

En el marco de las principales realizaciones del Gespública hasta la presente fecha, se destacan la construcción de herramientas, soluciones y el intercambio de conocimientos que auxilian en el logro de los objetivos del programa, a través de la constitución de redes de instituciones y personas físicas que apoyan la gestión pública.

En cuanto al criterio 7, que trata de la gestión de desempeño a través de la gestión de procesos, y que es el objeto de comparación de este artículo, el modelo del Gespública lo divide en cuatro tópicos principales: Gestión de los Procesos Finalísticos (finalistas), con asignación de 40 puntos y con cinco ítems de análisis; Gestión de Alianzas con Entidades Civiles, con asignación de 15 puntos y con tres ítems; Gestión Financiera, de Suministros y de otros Procesos medio de Soporte a la Estrategia, con 50 puntos y con seis ítems, y por último, Gestión del patrimonio público, con asignación de 15 puntos y con seis ítems.

El modelo de excelencia en gestión - FNQ

En Brasil, además de la iniciativa del Gespública, la FNQ -creada en 1991 por un grupo de representantes de los sectores público y privado- se propone contribuir a la promoción de la mejora de la gestión de las organizaciones brasileñas a través del MEG, que se presenta como una herramienta de gestión de la cadena de valor y los procesos gerenciales (FNQ, 2013). Según la FNQ (2013), este modelo está basado en un conjunto de 13 fundamentos de la excelencia en gestión, que son: pensamiento sistémico, actuación en red, aprendizaje organizacional, innovación, agilidad, liderazgo transformador, mirar hacia el futuro, conocimiento sobre clientes y mercados, responsabilidad social, valorización de las personas y de la cultura, decisiones fundamentadas, orientación por procesos y generación de valor.

De tal forma, estos conceptos fundamentales se expresan en atributos medibles cuantitativa o cualitativamente, a través de acciones gerenciales propuestas en forma de cuestioniones, que solicitan complementos importantes sobre 8 criterios de excelencia: liderazgo, estrategia y planes, clientes, sociedad, informaciones y conocimiento, personas, procesos y resultados, que están dispuestos en la *Figura 2*.

Figura 2. Modelo de Excelencia en Gestión (MEG).



Fuente: elaboración propia, adaptado de FNQ (2013).

El concepto de orientación por procesos está relacionado con la búsqueda de eficiencia y eficacia en el conjunto de actividades que forman la cadena de agregación de valor y, por lo tanto, está intrínsecamente ligado al criterio 7 de procesos, el cual consiste en la gestión de los procesos para la atención de los requisitos de productos y los *stakeholders*. La puntuación del MEG busca determinar la etapa de madurez de la gestión de la organización bajo la evaluación de cuatro factores para cada ítem de excelencia: enfoque, que se refiere al enfoque adoptado por la organización; aplicación, que consiste en el alcance de las prácticas de gestión; aprendizaje, el cual está relacionado con el perfeccionamiento, ejemplaridad demostrada e innovación, y la integración, que se relaciona con la cooperación entre las áreas, *stakeholders* y otras prácticas (FNQ, 2013).

Modelo para una Gestión de Excelencia - Organizaciones sin fines de lucro

El modelo para una Gestión de Excelencia- Organizaciones sin Fines de Lucro es gestionado por la Fundación Premio Nacional a la Calidad (FPNC) de Argentina y trae como factores de excelencia de una organización: 1) un liderazgo ejercido con convicción y energía, por la conducción de la organización de forma comprometida con los valores de la excelencia, transmitidos a todos los niveles mediante el ejemplo permanente de su conducta; 2) un sistema de gestión que asegura la mejora de los resultados con el paso del tiempo, aplicando los conceptos, metodologías y herramientas para la calidad, y 3) resultados que satisfacen plena y consistentemente a todas las partes interesadas (FPNC, 2013).

La documentación del modelo presenta dos versiones, estando una dirigida a empresas y otra específica para organizaciones sin fines de lucro, objeto de estudio del presente artículo, conforme a la *Figura 3*. Los supuestos de dicho modelo son que la gestión de desempeño debe basarse en la medición sistemática de los resultados y que la gestión de los procesos es parte fundamental para la mejora continua de las organizaciones públicas.

Figura 3. Modelo para una Gestión de Excelencia – Organizaciones sin fines de lucro.

Fuente: elaboración propia, adaptado de FPNC (2013).

En concreto, sobre el componente de gestión de procesos vinculado al factor sistema de gestión, este enfoque permite comprender y evaluar los métodos por los cuales la organización identifica, opera y mejora continuamente sus procesos de diseño, servicio, producción y apoyo, así como aquellos en los que sus proveedores, para garantizar la creación de valor para el destinatario, buscan el aumento de la productividad y del producto aprendizaje organizacional de tales prácticas. En este componente se evalúan cuatro temas: enfoque de la gestión de procesos, con asignación de 20 puntos y 11 ítems de análisis; procesos de diseño, con 20 puntos y cinco ítems; procesos de servicio, producción y apoyo, con 40 puntos y cinco ítems y, al final, procesos relativos a los proveedores, con 10 puntos y siete ítems.

Método

Para el desarrollo de este artículo se utiliza un enfoque de naturaleza aplicada, pues de acuerdo con Vergara (2000) está fundamentalmente motivado por la necesidad de analizar problemas concretos, más inmediatos, como en el caso en cuestión cuyo objetivo es analizar comparativamente (bajo el enfoque de las metodologías del Programa de Desburocratización y

Gestión Pública –Gespública–, del Modelo de Excelencia de la Gestión de la Fundación Nacional de la Calidad –FNQ–, ambos de Brasil, y del Modelo para una Gestión de Excelencia de la Fundación Premio Nacional a la Calidad –FPN–) de Argentina) la gestión del criterio “procesos” realizada en el Instituto de Tecnología en Fármacos (Farmanguinhos) en Brasil y en el Laboratorio Industrial Farmacéutico SE (LIF) en Argentina.

Para la realización de la comparación de los procesos de gestión de dichos laboratorios, se realizó una triangulación entre la investigación empírica, a través de la observación participante en los lugares donde ocurren los fenómenos o que dispone de elementos para explicarlos (Vergara, 2000); la revisión de literatura, que trata de la recolección, lectura e interpretación de libros y artículos científicos sobre la Nueva Gestión Pública, Modelos de Excelencia en Gestión Pública y Gestión de Procesos, además de los cuadernos de los modelos de gestión adoptados por la FNQ de 1992 a 2015, del Gespública de 1999 a 2019 y FPNC de 2013 a 2015; también se realizó la investigación documental en los informes de gestión, reglamentos, manuales de planificación, procesos e informes de desempeño, vinculados a dichos órganos e instituciones públicas; y por último, tras el desarrollo de un itinerario que contemplaba el abordaje de los referidos modelos de gestión brasileño y argentino, se aplicaron entrevistas estructuradas con especialistas en el modelo de gestión de las dos organizaciones analizadas en la investigación.

En vista de todas las etapas realizadas, se evidenció aún más el uso del estudio de casos múltiples, de corte transversal, pues esta es una técnica de investigación que busca examinar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto, a través de la observación de hechos exactamente como se producen en la realidad, de la recolección de datos referentes a los mismos y, finalmente, al análisis e interpretación de esos datos sobre la base de una fundamentación teórica consistente (Yin, 2015).

Con base en los datos recolectados, se constató que entre varias herramientas de gestión existentes, las metodologías desarrolladas por el Gespública, MEG y por el modelo para una gestión de excelencia serían las más adecuadas para este estudio, pues son herramientas estratégicas utilizadas por organizaciones públicas de Brasil y Argentina que propician un método más conciso, sistemático y continuo, que permite evaluar y comparar los procesos de los laboratorios, poniendo un foco a las actividades, a las funciones y a las operaciones internas desarrolladas por las organizaciones escogidas.

El desafío fue crear un método capaz de absorber la presencia y el grado de intensidad de las prácticas de gestión adoptadas por los laboratorios públicos a la luz de cada modelo de gestión. Los criterios que componen los respectivos modelos de gestión están expresados en *Figuras 1, 2 y 3*. Por su parte, el alcance de comparación de esta investigación se refiere a la gestión de procesos, es decir, el criterio 7 en el modelo brasileño de Gespública y el criterio 4 en el modelo argentino.

Para realizar el análisis comparativo se aplicaron dos instrumentos: a) una matriz de identificación de las prácticas de gestión, que figura en la *Tabla 2*, y b) una escala de evaluación del conjunto de prácticas, que se presenta en la *Tabla 3*. Para cada requisito (R1, R2, RN) se evaluaron cuatro factores: enfoque, aplicación, aprendizaje e integración. Estos factores están delineados en color negro en la *Tabla 2*. Los factores están compuestos por subfactores, que están en color gris, y estos a su vez están compuestos por atributos que están en color blanco. Cuando se observó en los relatos de las entrevistas y en los registros de los informes de gestión la presencia de los atributos, subfactores y factores, el requisito fue identificado con “1”, y cuando se observó la ausencia de los mismos, el requisito fue identificado con “0”.

Tabla 2. Matriz de identificación de las prácticas

	Enfoque				Aplicación						Aprendizaje		Integración			
	Adecuación				Diseminación			Continuidad								
	ESTÁNDARES	REGLAS	RESPONSABLE	CONTROL	PROACTIVIDAD	PROCESOS	PRODUCTOS	STAKEHOLDERS	INICIO	PERIODICIDAD	REFINAMIENTO	INNOVACIÓN	ESTADO DEL ARTE	COHERENCIA	INTERACCIÓN	COOPERACIÓN
R 1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
R 2	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
R N	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

El *factor enfoque*, formado por los subfactores adecuación y proactividad, se da cuando la práctica de gestión de la organización atiende a los requisitos específicos de cada ítem, indicando si hay un patrón de trabajo definido, método de control, responsable de la ejecución y gestión, además de verificar si el estándar existente es capaz de prevenir la ocurrencia de situaciones potencialmente indeseables en el proceso. El *factor aplicación*, constituido por los subfactores diseminación y continuidad, refiere a la implementación de la práctica, horizontal y verticalmente, por las áreas, procesos, productos o partes interesadas, además de verificar si la práctica tiene uso periódico e ininterrumpido.

El *factor aprendizaje* se refiere al grado en que las prácticas de gestión de la organización presentan mejoras derivadas del proceso de mejoras, lo que puede incluir eventuales innovaciones, tanto incrementales como de ruptura. El *factor integración* se refiere a si el conjunto de prácticas presenta relación con las estrategias y objetivos de la organización, si su implementación ocurre de modo complementario con otras prácticas de gestión de la organización o si hay colaboración entre áreas de la organización y con sus partes interesadas, cuando sea pertinente.

Tabla 3. Escala de evaluación de las prácticas.

Subfactor/ Factor	0%	20%	40%	60%	80%	100%
Enfoque						
Adecuación	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión son inadecuadas a los requisitos del ítem o no se informa 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas son adecuadas para algunos de los requisitos del ítem 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas son adecuadas para muchos requisitos del ítem 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas son adecuadas para la mayoría de los requisitos del ítem 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas son adecuadas para casi todos los requisitos del ítem 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas son adecuadas para todos los requisitos del ítem
Proactividad	<ul style="list-style-type: none"> La respuesta a los requisitos es reactiva 	<ul style="list-style-type: none"> La atención a algún (s) requisito (s) es proactivo 	<ul style="list-style-type: none"> La atención a muchos requisitos es proactiva 	<ul style="list-style-type: none"> La atención a la mayoría de los requisitos es proactiva 	<ul style="list-style-type: none"> La atención a casi todos los requisitos es proactiva 	<ul style="list-style-type: none"> La atención a todos los requisitos es proactiva

Aplicación						
Diseminación	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas no se diseminan 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas se diseminan en algunas áreas, procesos, productos o por las partes interesadas pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas se diseminan en muchas de las áreas, procesos, productos o las partes interesadas pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas se diseminan en la mayoría de las áreas, procesos, productos o las partes interesadas pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas se diseminan en casi todas las áreas, procesos, productos o las partes interesadas pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas se diseminan en todas las áreas, procesos, productos o por las partes interesadas pertinentes
Continuidad	<ul style="list-style-type: none"> Uso no informado 	<ul style="list-style-type: none"> Uso continuado en alguna de las prácticas de gestión presentadas 	<ul style="list-style-type: none"> Uso continuado en muchas de las prácticas de gestión presentadas 	<ul style="list-style-type: none"> Uso continuado en la mayoría de las prácticas de gestión presentadas 	<ul style="list-style-type: none"> Uso continuado en casi todas las prácticas de gestión presentadas 	<ul style="list-style-type: none"> Uso continuado en todas las prácticas de gestión presentadas
Aprendizaje						
Refinamiento	<ul style="list-style-type: none"> No hay mejoras que se implementan; y las prácticas de gestión presentadas no demuestran evidencias de refinamiento 	<ul style="list-style-type: none"> Hay mejoras que se implementan; o las prácticas de gestión presentadas son refinadas 	<ul style="list-style-type: none"> Muchas prácticas de gestión presentadas son refinadas 	<ul style="list-style-type: none"> La mayoría de las prácticas de gestión presentadas son refinadas 	<ul style="list-style-type: none"> Casi todas las prácticas de gestión presentadas son refinadas y reflejan el estado de la técnica de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las prácticas de gestión presentadas son refinadas y reflejan el estado de la técnica; por lo menos una presenta una innovación de ruptura que representa un nuevo benchmark
Integración						
Coherencia / Interrelación Cooperación	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión presentadas no son coherentes con las estrategias y objetivos de la organización 	<ul style="list-style-type: none"> Casi todas las prácticas de gestión presentadas son coherentes con las estrategias y objetivos de la organización 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las prácticas de gestión presentadas son coherentes con las estrategias y objetivos de la organización; casi todas las prácticas de gestión presentadas están interrelacionadas con otras prácticas de gestión de la organización, cuando sea apropiado 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las prácticas de gestión presentadas son coherentes con las estrategias y objetivos de la organización y están interrelacionadas con otras prácticas de gestión, habiendo cooperación entre casi todas las áreas de la organización en su implementación, cuando sea apropiado 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las prácticas de gestión presentadas son coherentes con las estrategias y objetivos de la organización y están interrelacionadas con otras prácticas de gestión, habiendo cooperación entre casi todas las áreas de la organización y con las partes interesadas pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> Las prácticas de gestión son coherentes con las estrategias y objetivos de la organización y están interrelacionadas, hay cooperación entre las áreas y con las partes interesadas, produciendo una elevada sinergia.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Gespública (2014).

Cuanto mayor es la madurez de aplicación del modelo de gestión, mayor es el porcentaje alcanzado por la organización en la *Tabla 3*. El conjunto de prácticas de gestión referentes a los requisitos de cada modelo es evaluado considerando cada factor (enfoque, aplicación, aprendizaje e integración). El porcentaje de puntuación del ítem es determinado por el subfactor de menor valoración, más 10 puntos porcentuales, si al menos otros dos factores están en etapa superior. Para ponderar la cantidad de requisitos atendidos por las prácticas organizacionales, se presenta la siguiente escala de equivalencia de la escala: “Muchos” ($= o > 1/4$), “Mayoría” ($= o > 1/2$), “Casi todas” ($= o > 3/4$) y “Todas” (1/1). Cuando un requisito no presenta enfoque se debe aplicar “cero” para los demás factores (aplicación, aprendizaje e integración).

Análisis comparado y resultados

En la perspectiva de las políticas públicas de salud en Brasil, se inserta el órgano que es responsable de la política Sistema Único de Salud (SUS); el Ministerio de Salud (MS), el cual desarrolla dentro del espectro de sus iniciativas de políticas de gestión, y la Asociación para el Desarrollo Productivo (PDP), regulada por la Ordenanza 2.531/ 2014, y que consiste en acuerdos con laboratorios privados con el objetivo de transferir a los laboratorios públicos brasileños la tecnología para la producción del medicamento dentro de un plazo de cinco años. Una vez finalizado el plazo para la transferencia de tecnología, el laboratorio público inicia, de forma autónoma, la producción integral del medicamento para atender a la producción local de productos estratégicos al SUS, incentivar el desarrollo tecnológico del país y racionalizar el poder adquisitivo del MS.

El contexto en Argentina no difiere de Brasil y el Ministerio de Salud argentino, responsable de la política pública de salud de aquel país, utiliza la Producción Pública de Medicamentos (PPM), a través del Programa Remediar y sus laboratorios públicos ubicados en la capital Buenos Aires y en 12 Provincias, para garantizar el abastecimiento de los medicamentos necesarios a la población argentina. Para ello, estos laboratorios tienen como objetivo principal abastecer de medicamentos los hospitales y centros de salud de Argentina (Isturiz, 2011).

En el Ministerio de Salud de Brasil, entre los 18 laboratorios que realizan Asociaciones para el Desarrollo Productivo, se destaca como el mayor

laboratorio farmacéutico público vinculado el Instituto de Tecnología en Fármacos (Farmanguinhos), una organización pública sin fines de lucro creada en 1956, con sede en Río de Janeiro, y que produce más de mil millones de unidades de medicamentos al año. Su principal objetivo es proveer el SUS con 41 medicamentos esenciales a la atención básica de salud, con fármacos considerados estratégicos por la Política Nacional de Salud y, entre los medicamentos producidos, se destacan antimaláricos, antiparasitarios, antiparastero, tuberculostático, anticonvulsivantes neurolépticos, antidiabéticos, antineoplásico, antihelmíntico, antianémico e inmunosupresores.

En el ámbito de Argentina, se resalta la producción de noventa millones comprimidos para el programa de salud argentino Remediar, a través del Laboratorio Industrial Farmacéutico S.E. (LIF). Dicho laboratorio, ubicado en la Provincia de Santa Fe, fue creado en el año 1947 y actualmente se configura como una sociedad de Estado, siendo además uno de los primeros y más relevantes laboratorios públicos de medicamentos. Su objetivo primordial consiste en abastecer las farmacias de los 761 hospitales argentinos, en consonancia con las políticas del Ministerio de Salud de dicho país.

Además de la producción de medicamentos de atención primaria a la salud y enfermedades crónicas, tales como antibióticos, ibuprofeno, cefalexina, diazepam, atenolol, anticonceptivos y otros, el LIF es referencia nacional en gestión de desempeño en el sector público, a través de la gestión de sus procesos de producción, logística y costes.

Ante la necesidad de comparación de realidades dentro de la administración pública de forma empírica y a partir del análisis documental de los modelos de excelencia en gestión brasileño y argentino, se presentan en las *Tablas 4 y 5*, los resultados de la aplicación del método demostrado en la *Tabla 3*. Para la evaluación de los ítems, se utilizaron los criterios definidos en el modelo Gespública (2014) relativos a los ítems gerenciales: enfoque, que busca evaluar el grado en que las prácticas de gestión de la organización presentan en cuanto a la adecuación y proactividad; aplicación, que se refiere al grado en que las prácticas de gestión de la organización presentan diseminación y continuidad; aprendizaje, que evalúa el grado en que las prácticas de gestión de la organización presentan mejoras derivadas del proceso de mejoras, y, finalmente, integración, que busca evaluar el grado en que las prácticas de gestión de la organización presentan coherencia, interrelación y cooperación.

Inicialmente, se identificó que la puntuación atribuida al ítem análisis de los procesos de ambos modelos es cercana: 120 puntos en el modelo brasileño y 90 puntos en el argentino. En cuanto a la estructuración de los ítems, el modelo brasileño busca identificar y comprender a partir de cómo las acciones son desencadenadas en las organizaciones, mientras que el modelo argentino se asemeja a un *checklist*, o sea, las cuestiones son binarias y dirigidas para que se responda sí o no. El modelo de análisis comparativo, aplicado, supera esta limitación y normaliza el sistema de evaluación para las dos organizaciones.

En general, los laboratorios analizados en ese trabajo atienden parcialmente a los requisitos evaluados por el modelo de comparación propuesto, con enfoque en los procesos, y el laboratorio brasileño presenta un grado de madurez en la gestión superior al laboratorio argentino dentro de la perspectiva de la excelencia de la gestión pública.

Tabla 4. Componentes de Evaluación – Farmanguinhos/Brasil.

Componentes de Evaluación		Enfoque			Aplicación					Aprendizaje	Integración						
		Adecuación			Proactividad	Diseminación		Continuidad			E/A	Coherencia	Interacción	Cooperación			
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento	Responsable		Método de Control	Procesos	Productos	Partes Interesadas	Inicio de uso					Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical
Ítem 7.1	Gestión de los procesos finalistas																
A	¿Cómo se identifican los procesos finalistas del órgano / entidad?	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
B	¿Cómo se establecen los requisitos de los procesos finalistas?	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
C	¿Cómo se controlan los procesos finalistas para asegurar el cumplimiento de los requisitos?	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1

Continúa

Componentes de Evaluación		Enfoque					Aplicación				Aprendizaje	Integración					
		Adecuación		Proactividad	Diseminación		Continuidad	E/A	Coherencia	Interacción		Cooperación					
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento		Responsable	Método de Control	Procesos				Productos		Partes Interesadas	Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical
D	¿Cómo el órgano / entidad pública analiza y mejora sus procesos finalistas?	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	
E	Como los procesos se reajustan para responder a la estrategia del órgano / entidad, sin perjuicio de sus competencias?	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	
7.2	Gestión de alianzas con entidades civiles																
A	¿Cómo el órgano / entidad realiza la divulgación de sus proyectos que requieren establecimiento de alianzas con entidades civiles?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
B	Como el órgano / entidad identifica la necesidad y la conveniencia de celebración de alianzas con entidades civiles sin fines de lucro?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
C	¿Cómo se negocian las metas a ser establecidas para los socios?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1

Continúa

Componentes de Evaluación		Enfoque				Aplicación				Aprendizaje	Integración						
		Adecuación		Proactividad	Diseminación		Continuidad		E/A		Coherencia	Interacción	Cooperación				
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento		Responsable	Método de Control	Procesos	Productos		Partes Interesadas				Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical
Ítem 7.3	Gestión financiera, de suministros y otros procesos medios de apoyo a la estrategia																
A	¿Cómo se administran y supervisan la ejecución financiera y los posibles realineamientos entre el presupuesto, las estrategias y los objetivos del órgano / entidad pública?	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1
B	¿Cómo se realiza el proceso de adquisición de bienes, materiales y servicios para asegurar la economía, transparencia del proceso y atención a la legislación?	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1
C	Como el órgano / entidad realiza la gestión de las existencias y cómo los proveedores son evaluados e informados sobre su desempeño para minimizar los costos asociados a la gestión del suministro?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1

Continúa

Componentes de Evaluación		Enfoque				Aplicación				Aprendizaje	Integración						
		Adecuación		Proactividad	Diseminación		Continuidad		E/A		Coherencia	Interacción	Cooperación				
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento		Responsable	Método de Control	Procesos	Productos		Partes Interesadas				Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical
D	¿Cómo se identifican y establecen los requisitos de los procesos-medio de soporte a la estrategia?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
E	¿Cómo se controlan y analizan los procesos-medio de soporte a la estrategia para asegurar y mejorar el cumplimiento de los requisitos?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
F	Como los procesos se reajustan para responder a la estrategia del órgano / entidad, sin perjuicio de sus competencias?	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1
7.4	Gestión del patrimonio público																
A	Como el órgano / entidad realiza las actividades relativas a la conservación general de los inmuebles?	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
B	¿Cómo el órgano / entidad acciones para garantizar la accesibilidad adecuada a los inmuebles?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Continúa

Componentes de Evaluación		Enfoque				Aplicación				Aprendizaje	Integración					
		Adecuación		Proactividad	Diseminación		Continuidad		E/A		Coherencia	Interacción	Cooperación			
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento		Responsable	Método de Control	Procesos	Productos		Partes Interesadas				Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento
C	¿Cómo el órgano / entidad realiza la evaluación periódica del inmueble?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	¿Cómo el órgano / entidad realiza acciones permanentes relativas a la seguridad de los inmuebles?	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1
E	¿Cómo el órgano / entidad trata las cuestiones relativas a la sostenibilidad?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	¿Cómo el órgano / entidad desarrolla acciones relativas a la educación de sus servidores para la utilización adecuada y segura de los inmuebles?	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia, adaptado de Gespública (2014).

Tabla 5. Componentes de Evaluación – LIF/Argentina.

Componentes de Evaluación		Enfoque				Aplicación				Aprendizaje							
		Adecuación		Proactividad		Diseminación		Continuidad									
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento	Responsable	Método de Control	Procesos	Productos	Partes Interesadas	Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical	E/A	Coherencia	Interacción	Cooperación	
																	4.1
A	Crea una visión común con todos los integrantes de la organización y con los proveedores, centrada en la creación de valor para el destinatario.	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
B	Asegura que los procesos involucrados son definidos de acuerdo con información confiable basada en los requisitos de los destinatarios históricos, actuales y potenciales, y de la comunidad.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	Define y documenta los procesos clave, su relación con la estructura organizacional y evalúa el impacto de los mismos en el cumplimiento de su misión.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0
D	Fija responsabilidades y establece metodologías para asegurar la calidad y mejorar el desempeño general.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0

Continúa

Componentes de Evaluación		Enfoque				Aplicación				Aprendizaje			Coherencia Interacción Cooperación				
		Adecuación		Proactividad		Diseminación		Continuidad		Aprendizaje							
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento	Responsable	Método de Control	Procesos	Productos	Partes Interesadas	Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical	E/A	Coherencia	Interacción	Cooperación	
E	Establece sistemas complementarios de trabajo en redes con otras organizaciones cuando esto es necesario.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0
F	Mantiene un sistema de indicadores y métricas de proceso.	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1
G	Gestiona la investigación y la comparación de prácticas a fin de mejorar los procesos.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0
H	Asegura la disponibilidad de recursos e información de manera adecuada.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	Mejora los procesos utilizando métodos que integran y coordinan a todos los involucrados a fin de minimizar la resistencia al cambio.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0
J	Promueve el aprendizaje que favorece la mejora continua de los procesos.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0
K	Evalúa y mejora su enfoque de la gestión de procesos.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0

Continúa

Componentes de Evaluación	Enfoque				Aplicación				Aprendizaje							
	Adecuación				Proactividad				Diseminación				Continuidad			
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo				Procesos	Productos	Partes Interesadas	Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical	E/A	Coherencia	Interacción	Cooperación
		Reglas de funcionamiento	Responsable	Método de Control												
4.2	Proceso de diseño															
A	Asegura la incorporación de los requisitos relevantes de los destinatarios en el diseño de sus servicios y/o productos.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	Asegura el cumplimiento de los requisitos legales, reglamentarios, estatutarios y de protección ambiental, así como los de seguridad e higiene y salud ocupacional.	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0
C	Considera en las especificaciones la información comparativa nacional e internacional.	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0
D	Evalúa y valida los diseños de servicios y productos de acuerdo tanto con los requisitos de destinatarios, integrantes de la organización y proveedores como con las normativas vigentes.	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0
E	Evalúa y mejora el proceso de diseño.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.3	Procesos de servicio, producción y de apoyo															

Continúa

Componentes de Evaluación		Enfoque		Aplicación				Aprendizaje			Coherencia Interacción Cooperación						
		Adecuación	Proactividad	Diseminación	Continuidad												
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento	Responsable	Método de Control	Procesos	Productos	Partes Interesadas	Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical	E/A				
A	Define y describe los procesos clave tanto de servicio como de producción y de apoyo.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
B	Determina estándares operativos e indicadores de calidad de servicios, productos y procesos.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
C	Asegura su calidad estableciendo métodos de medición y registro, su seguimiento y su frecuencia.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
D	Establece procedimientos correctivos de variaciones: determinación de causas, acciones correctivas y preventivas, y evalúa su eficacia sobre la base de información válida.	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0
E	Evalúa y mejora los procesos de servicio, producción y de apoyo.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.4	Procesos relativos a proveedores																
A	Asegura el cumplimiento de las normas legales y regulatorias por parte de los proveedores.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Continúa

Componentes de Evaluación	Enfoque				Aplicación				Aprendizaje						
	Adecuación		Proactividad		Diseminación		Continuidad								
Ítem	Descripción	Estándares de Trabajo	Reglas de funcionamiento Responsable	Método de Control	Procesos	Productos	Partes Interesadas	Inicio de uso	Periodicidad	Refinamiento	Innovación Radical	E/A	Coherencia	Interacción	Cooperación
B	Define y comunica sus requisitos clave a los proveedores y colabora para que puedan ser realizados.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	Determina métodos para verificar la calidad y proporciona retroalimentación a sus proveedores.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	Desarrolla a sus proveedores estableciendo y monitoreando los indicadores de la calidad para los procesos específicos, y colaborando en la implementación de planes y acciones de mejora.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	Gestiona oportunidades estratégicas de asociación y cooperación con sus proveedores clave.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	Extiende las prácticas de equidad y trato dirigidas al personal propio, al personal de contratistas cuando comparten el mismo ámbito de trabajo.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G	Evalúa y mejora los procesos relativos a proveedores.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia, adaptado de FNPC (2013).

De acuerdo con los datos de las entrevistas y el análisis documental, incluyendo el informe de gestión, lo anterior se basó en la *Tabla 3*, evaluando la madurez de los subfactores encontrados. Los resultados de este análisis se presentan en la *Tabla 6*. (Siguiente página)

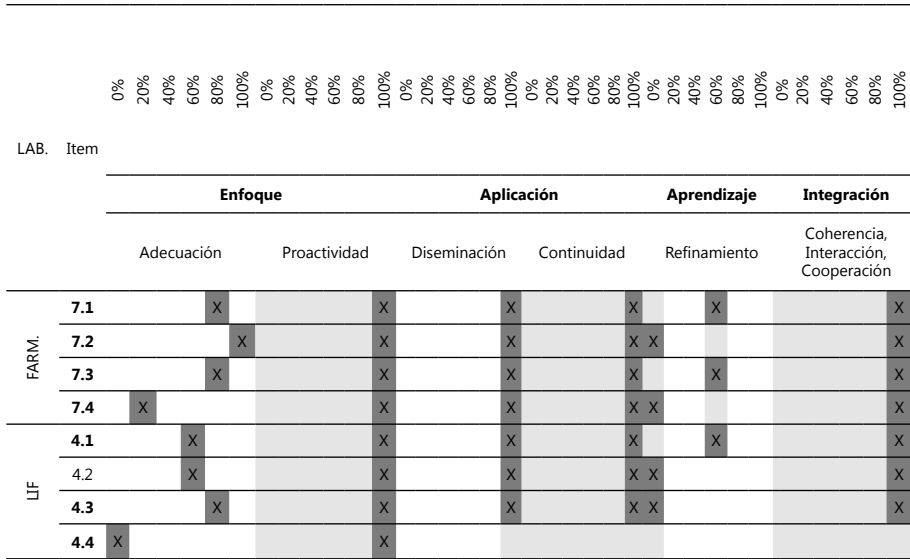
La *Tabla 7* (siguiente página) *consolida las informaciones de la Tabla 6*, indicando la puntuación y el porcentaje alcanzado por las organizaciones de la muestra bajo la óptica del criterio de procesos.

En la organización brasileña, para cada conjunto de requisitos, se analizaron todos los subfactores. El ítem 7.1 obtuvo 80% de Adecuación y 100% de Proactividad, asegurando el 80% para el factor enfoque. Adicionalmente, se alcanzó el 100% del factor aplicación, el 60% de refinamiento y el 100% de integración. Siendo así, ese ítem alcanzó el 70% de 40 puntos posibles, o sea, el 60% por haber sido el porcentaje más bajo entre los factores, más el 10%, como bono por haber obtenido porcentual superior en por lo menos otros dos factores. Por la misma lógica, según la *Tabla 6*, los ítems 7.2, 7.3 y 7.4 alcanzaron respectivamente el 10%, el 70% y el 10%. La puntuación total del criterio de procesos obtenida por Farmanguinhos fue 66 puntos, alcanzando la conformidad del 55%.

En la organización argentina, bajo la misma perspectiva de análisis comparada, el ítem 4.1 obtuvo el 60% de Adecuación y 100% de proactividad, asegurando el 60% para el factor enfoque. también alcanzó el 100% del factor aplicación, el 60% de refinamiento y el 100% de integración. Por lo tanto, ese ítem alcanzó el 70% de 20 puntos posibles, es decir, el 60% por haber sido el porcentaje más bajo entre los factores, más el 10%, como bono por haber obtenido porcentual superior en al menos otros dos factores. Por la misma lógica, según la *Tabla 7*, los ítems 4.2, 4.3 y 4.4 alcanzaron respectivamente, 10%, 10% y 0%. La puntuación total obtenida del criterio de pocesos fue de 20 puntos, alcanzando la conformidad del 22,22%.

En cuanto a las prácticas de gestión, el LIF se destaca por la creación de valor para el usuario, procesos clave asignados, la estructura organizacional orientada al desempeño de la misión y con realineamiento de las estrategias cuando sea necesario. Se observó además que el LIF se flexibiliza al punto de programar la producción de medicamentos demandados por tipos muy específicos de enfermedades raras, con miras a cumplir su papel social como laboratorio público.

Tabla 6. Escala de puntuación obtenida por laboratorio público.



Fuente: elaboración propia.

Los procesos se encuadran en algún nivel y se alinean con el cumplimiento de la estrategia. Sobre el diseño y la mejora de los mismos, hay una diversidad de indicadores de gestión y calidad, además de programas de calidad altamente institucionalizados en el laboratorio, siendo nueve en total. En cuanto a los procesos logísticos y de aprovisionamiento, se identifica fuerte actuación del Departamento de Control de Calidad para garantizar los estándares de conformidad microbiológica y análisis físico-químico de las cápsulas producidas y distribuidas en el sistema público de salud de la Provincia de Santa Fe. Hay también un sistema de farmacovigilancia responsable de registrar, analizar y comunicar problemas relacionados con medicamentos, revisión de la literatura científica, evaluación de costos beneficios y cumplimiento de los procesos de trabajo, con miras a estudiar la seguridad de las drogas comercializadas, considerando las condiciones de la práctica clínica y en grandes poblaciones.

Tabla 7. Puntuación consolidada obtenida por los laboratorios públicos.

Farmanguinhos - Brasil		Máxima puntuación posible	Puntuación	TOTAL
Ítem	Descripción	120	66	55,00%
7.1	Gestión de procesos finalistas	40	70%	
7.2	Gestión de alianzas con entidades civiles	15	10%	
7.3	Gestión financiera, de suministros y otros procesos medios de apoyo a la estrategia	50	70%	
7.4	Gestión del patrimonio público	15	10%	
LIF - Argentina				
Ítem	Descripción	90	20	22,22%
4.1	Enfoque de la gestión de procesos	20	70%	
4.2	Proceso de diseño	20	10%	
4.3	Procesos de servicio, producción y de apoyo	40	10%	
4.4	Procesos relativos a proveedores	10	0%	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a indicadores clave de desempeño, se establecen metas mensuales de producción y atención de los clientes, cobertura por especialidad de medicamento, control del *stock*, aprobación de materiales y liberación de lotes, abastecimiento y cobertura de materiales, costos de producción, ejecución de metas globales y avance de la ejecución. En cuanto a la logística de distribución, el laboratorio trabaja con cinco indicadores en panel de gestión: entregas completas, realizadas a tiempo, libre de daños y con la documentación *ok*, estando ese indicador para agosto de 2016 midiendo el 73,2% de orden de perfección. También hay un sistema de gestión de reclamos, con el acompañamiento de la Provincia en relación con la atención de los reclamos y los tipos de reclamos, así como la medición del nivel de satisfacción del cliente. El laboratorio también hace la gestión del calendario de producción de medicamentos, de forma que si hay períodos efectivamente ociosos, estos son aprovechados para la producción de medicamentos para otras provincias de Argentina, y así consigue captar más recursos para la reinversión en el laboratorio.

El laboratorio público brasileño Farmanguinhos posee la mayor producción de medicamentos, y su cadena de valor abarca todos los macroprocesos de la organización, estando estos alineados a la estrategia y la atención al público a través del suministro de medicamentos, la investigación y la enseñanza. Se garantiza la atención de los requisitos principalmente por la actuación de la Coordinación de Gestión de la Calidad, teniendo como prácticas la validación de los elementos de la cadena productiva, elaboración de un informe de revisión periódica de cada producto, con control estadístico de cada proceso, a través del desarrollo de actividades previas de control e identificación de desvíos de calidad asociados a medicamentos u operaciones, que se basan en procedimientos operativos estándar. Hay que destacar también la búsqueda de la calidad, habiendo sido premiado en varias ocasiones con el Premio de Calidad de Río de Janeiro, además de poseer certificación de sus procesos de trabajo por las normas ISO 14001 e ISO 9001.

Farmanguinhos también se destaca por establecer un conjunto de indicadores por procesos, realizar el análisis de los procesos de forma continua por el comité de calidad, reuniones de seguimiento e informes de auditoría. También se estableció un Núcleo de Mejora Continua en la organización, con miras a observar y proponer mejoras en relación a los procesos productivos.

Conclusiones

El modelo de análisis propuesto muestra la necesidad e importancia de comparar las prácticas de gestión de procesos y de buscar desarrollar una postura crítica para reflexionar sobre las prácticas de gestión de desempeño de la administración pública, en especial en el contexto de los laboratorios públicos de Brasil y Argentina. La utilización de análisis comparados puede permitir una reflexión y posterior intervención de las prácticas y procesos, teniendo como imagen objetiva una atención responsable, integral, resolutive, equitativa y de calidad.

Es necesario destacar que el análisis de la gestión de procesos, a la luz de los resultados obtenidos, contiene algunas limitaciones. Los datos presentados se refieren exclusivamente a la realidad de los dos laboratorios analizados y, por lo tanto, no reflejan las particularidades de la gestión de los demás laboratorios públicos. Asimismo, se debe resaltar que los investigadores no obtuvieron informaciones más detalladas sobre todos los procesos y prácticas

contempladas en los modelos de excelencia en gestión, debido a la *ausencia* de algunas informaciones de forma sistematizada por parte de los laboratorios estudiados.

Además, en función de la necesidad de medir el desempeño de los procesos en organizaciones públicas, se sugiere la aplicación del análisis comparativo propuesto en otras organizaciones, como forma de explorar y validar las categorías desarrolladas. Finalmente, se recomienda el análisis de la producción pública de medicamentos a la luz de los resultados observados en la gestión de los procesos, para dimensionar con ello, teniendo foco en esos resultados, el papel que puede atribuirse a la gestión de desempeño en la administración pública. ■

Referencias

- Abrucio, F. L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: ENAP.
- Brasil. Presidência da República. *Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005*. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Recuperado de: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/.../D5378.htm.
- Brasil. Presidência da República. *Portaria nº. 2.531, de 12 de novembro de 2014*. Recuperado de: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2531_12_11_2014.html.
- Bresser Pereira, L. (2008). *Gestão do setor público: estratégia e estruturação CTQG, Câmara Técnica de Qualidade do Gasto. Sistemas de informação de custos no Governo Federal: orientações para o desenvolvimento e implantação de metodologia e Sistema de geração e emprego de informações de custos no Governo Federal*. Brasília: SOF.
- Bresser Pereira, L. (2006). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. En L. Bresser Pereira & P. Spink (Eds.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Río de Janeiro: FGV.
- Cardoso de Matos Pinto, I. (2008). Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista de Políticas Públicas*, 12(1), pp. 27-36.
- De Paula, A. P. P. (2015). *Por uma nova gestão pública*. Río de Janeiro: Editora FGV.

- Ferreira, A. R. (2009). *Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação*. Recuperado de <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/ferrerib.pdf>
- Fundação Nacional da Qualidade (2013). *Critérios de Excelência*. São Paulo: FNQ.
- Fundación Premio Nacional a la Calidad (2013). *Modelo para Una Gestión de Excelencia – Organizaciones Sin Fines Lucrativos*. Buenos Aires: FPNC.
- Gespública (2014). *Modelo de Excelência em Gestão Pública*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria de Gestão (SEGEP).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Isturiz, M. A. (2011). La producción estatal de medicamentos en la Argentina. *Voces en el Fenix*, 7, pp. 110-115.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), pp. 61-82.
- Petri, S. M., da Rosa, M. M., Bernardo, F. D., & Bianco, P. (2014). Gestão pública através de mapas estratégicos do Balanced Scorecard: um estudo de caso do Festival Floripa Teatro Isnard Azevedo. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 13(40), pp. 67-79.
- Resende Junior, P. C. & Reis, A. L. N. (2016). Incursion of knowledge management in management excellence awards: an analysis in the latin-american context. *Brazilian Journal of Operations & Production Management*, 13(2), pp. 150-158.
- Rezzoagli, B. A. (2015). Investigación: Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo: un análisis desde el sector público santafesino. *Ciencias Económicas*, 12(2), pp. 9-18.
- Silva Neto, J. M., & Ribeiro, R. P. (2012). Gestão Estratégica de Recursos Públicos: Avaliação das variáveis restritivas à efetividade na execução do Programa de Saúde da Família. *REAd-Revista Eletrônica de Administração*, 18(1), pp. 191-210.
- Trosa, S. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan.
- Vergara, S. C. (2000). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e Métodos*. São Paulo: Bookman Editora.