

GAF

Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos



Proyecto de
Modernización del Estado
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación

*Manual de Buenas Prácticas
de Gestión de Activos Físicos*

AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Aníbal Fernández

Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado

Lic. Federico Semeria



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación



Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos

Coordinador de Fortalecimiento de la Estrategia de Modernización y Gestión del Cambio:

Lic. Agustín Real

Coordinador de Gestión de Activos Físicos:

Arq. Marité Berdasco

Equipo de trabajo:

Lic. Nicolás Daniele

Sr. Daniel Guisande

Ing. Roberto Figueras

Lic. José Manuel Martínez

Edición y corrección:

Patricia Iacovone

Diseño de tapa/diseño interior:

Andrés Bermejo Fernández



Proyecto de
Modernización del Estado
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos, Berdasco Marité;
con prólogo de Federico Semeria. -

1a ed. - Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación, 2010. - 174 p.; 26x21 cm.

1. Ciencias Políticas. 2. Administración Pública. I. Semeria, Federico, prolog. II. Título

CDD 352

Proyecto de Modernización del Estado
Av. Julio A. Roca 781 - Piso 7
(C1067ABP) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.modernizacion.gob.ar
modernizacion@jgm.gob.ar

Los editores no se responsabilizan por los conceptos, opiniones y afirmaciones vertidas en los textos de los colaboradores de esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Fecha de catalogación: 13 de diciembre de 2010
ISBN 978-987-26311-1-6
Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Impreso en Argentina

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

ÍNDICE

PRÓLOGO POR LIC. FEDERICO SEMERIA	9
1. INTRODUCCIÓN	11
Institucional	13
Antecedentes y Alcances	13
Estructura del Manual	14
2. LOS BIENES INMUEBLES DEL ESTADO	15
Introducción a la problemática	17
Antecedentes y contexto de los Activos Físicos del Estado Nacional	19
Marco Normativo - Bienes del Estado	22
Marco Presupuestario - Contable - Financiero	27
La crisis del sistema actual de administración de Activos del Estado	43
3. PRINCIPIOS Y POLÍTICAS DE LAS ORGANIZACIONES CON MEJORES PRÁCTICAS	45
Características del sector privado y del sector público que afectan la gestión de activos	47
Organizaciones Internacionales con mejores prácticas	52
Características por país	53
Síntesis de los modelos analizados y lecciones aprendidas	59
4. ¿ES NECESARIO UN CAMBIO EN LA GESTIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS? UNA EVALUACIÓN DE SU CONTEXTO EN LA APN	63
5. ¿QUÉ ES EL ACTIVO FÍSICO? CONCEPTOS GENERALES SOBRE ACTIVOS FÍSICOS	69
Gerenciamiento del Activo Físico	74
Concepto de puesto de trabajo	79

6. EVOLUCIÓN DEL EDIFICIO DE OFICINAS	85
Un poco de historia	87
Síntesis evolutiva del puesto de trabajo	90
Las nuevas formas de trabajo	95
Barreras culturales	98
7. COMPONENTES DE UN EDIFICIO DE OFICINAS	101
Herramientas de gestión actuales	104
Procesos del ciclo de vida del edificio	106
Evaluación y <i>performance</i>	109
Tendencias actuales en el sector público	118
implementación de Indicadores	121
Clasificación de superficies	125
8. OFICINAS - ¿CUÁNTO ESPACIO ES NECESARIO?	131
La oficina ideal	133
Definición Gestión del espacio	137
9. MEJORES PRÁCTICAS	147
10. ANEXOS	169

Agradecimientos

Este manual es el resultado de un proyecto que comenzó en 2004. Desde entonces muchos profesionales han colaborado con el mismo. A todos ellos gracias por el apoyo y las ideas.

Un agradecimiento especial para:

- *Programa de Racionalización de Espacios Físicos. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. **Arq. Alicia Cantarella.***
- *Organismo Nacional de Bienes del Estado. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. **Prof. Fernando Suárez.***
- *Dirección de Operaciones, Servicios y Mesa de Entradas. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. **Sr. Héctor Pappalardo.***
- ***Lic Jorge Devalis.***

PRÓLOGO

Los nuevos desafíos a los que debe enfrentarse la Administración Pública Nacional hacen de la innovación constante una de las principales herramientas de gestión. Los mecanismos tradicionalmente utilizados para mejorar su desempeño han quedado rezagados en relación con los continuos cambios y exigencias, provenientes tanto de la sociedad como de su propia realidad interna.

La administración y gestión de los Activos Físicos del Estado no escapa a esta realidad que trasciende a toda la Administración. En este contexto resulta indispensable el diseño de políticas activas que apunten a lograr una eficiente administración y gestión de los Activos Físicos del Estado Nacional, favoreciendo así la mejor utilización de los mismos, lo que contribuirá al mejoramiento de las condiciones laborales.

En el caso del Gobierno argentino, el Segundo Proyecto de Modernización del Estado contiene en su seno al Subcomponente de Gestión de Activos Físicos (GAF), que tiene como finalidad optimizar la administración de los bienes inmuebles en uso por el sector público nacional.

Mejorar la calidad del gobierno es una de las principales vías para generar las condiciones que posibiliten el desarrollo sustentable y equitativo de la Nación, y la conducción hacia ese estadio en la Argentina implica la realización de esfuerzos coordinados a través de diversas áreas a lo largo del tiempo. En este sentido, el diseño e implementación de una estrategia de modernización del Estado permite la consecución de un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a los cambios del contexto social, para proveer adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad a los ciudadanos.

Cabe señalar que el fortalecimiento de la administración del recurso físico es un elemento coadyuvante a las modernizaciones sectoriales propuestas, además de integrador de los modelos de gestión por resultados y mayor transparencia pública, por cuanto facilita la incorporación de tecnología y la organización en la dimensión espacial de las instituciones para promover las mejores prácticas de trabajo.

El poder llevar a cabo esta mejora en los activos físicos del Estado Nacional también contribuye a la ejecución de los restantes componentes y actividades del Proyecto de Modernización del Estado, dado que la optimización del recurso físico y la infraestructura de servicios de soporte de la gestión son partes esenciales de la mejora de los servicios brindados por los organismos al abordar la dimensión espacial y ambiental para el desarrollo de la gestión pública.

El trabajo aquí presentado constituye un aporte innovador en la Administración Pública Nacional e imprescindible para profundizar estos objetivos.



Lic. Federico Carlos Semeria

Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado



INTRODUCCIÓN



INSTITUCIONAL

El subcomponente Gestión de Activos Físicos (GAF) es un equipo interdisciplinario que trabaja en el marco del Segundo Proyecto de Modernización del Estado¹ de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y tiene como objetivo optimizar la administración de los activos físicos del Sector Público Nacional.

En tal sentido, realiza actividades de apoyo a los organismos de la Administración Pública Nacional (APN), a los que se asiste en la incorporación de tecnologías de gestión de activos físicos que han sido estudiadas y convalidadas por numerosas prácticas de aplicación exitosa.

El subcomponente desarrolla herramientas que involucran un conjunto de enfoques conceptuales, lineamientos metodológicos y técnicas que tienen por propósito lograr avances en materia de coordinación, economía y eficiencia en la gestión de activos físicos para que acompañen, con una direccionalidad estratégica, a las actividades de conducción, ejecución y control de la Administración Pública.

ANTECEDENTES Y ALCANCES

Desde el año 2004 la tarea realizada por este subcomponente estuvo vinculada con la necesidad de avanzar en los tres pilares fundamentales —coordinación, economía, y eficiencia— para la gestión, por parte de los distintos Organismos que tienen a su cargo Bienes de Dominio Privado del Estado Nacional, planteándose la necesidad de controlar, gestionar y planificar los recursos existentes con el objetivo de obtener el mejor beneficio posible de los mismos, ya sea preservándolos o promoviendo su conservación y renovación.

Administrar, regular y controlar, es decir, planificar las tareas u operaciones que se desarrollan en los activos físicos, constituye un trabajo inserto en la complejidad de la temática.

La gestión edilicia involucra varias áreas y enfoques específicos e interdependientes, que a su vez se retroalimentan de forma tal que una decisión natural en un área tiene impacto en la totalidad del edificio.

1. Préstamo BIRF 7449/AR.

La identificación de las variables que intervienen en el proceso de gestión permite conocer solo parcialmente el problema; la gestión de inmuebles del Estado asignados a las distintas carteras, exige la recopilación de gran cantidad de información, que obliga a disponer de herramientas ágiles y fiables dirigidas a la captura y procesamiento de datos de diferentes fuentes.

Resulta imprescindible que el conocimiento (evaluación de su estado y control) sea efectivo, cierto y oportuno de manera tal que posibilite entender en todo momento la situación de los diversos subsistemas operativos, sea a escala de un edificio, de un organismo o de la cartera completa de activos bajo la órbita del Estado Nacional.

ESTRUCTURA DEL MANUAL

A fin de dotar al Estado de información general de Buenas Prácticas, con el objeto básico de constituirse en bibliografía común de referencia para la consulta de todos los Organismos de la APN, se previó el desarrollo de un manual, con criterios técnicos en relación a normas nacionales e internacionales de calidad, orientadas al uso racional de los recursos, eficiencia energética y cuidado del medio ambiente de un modo sustentable.

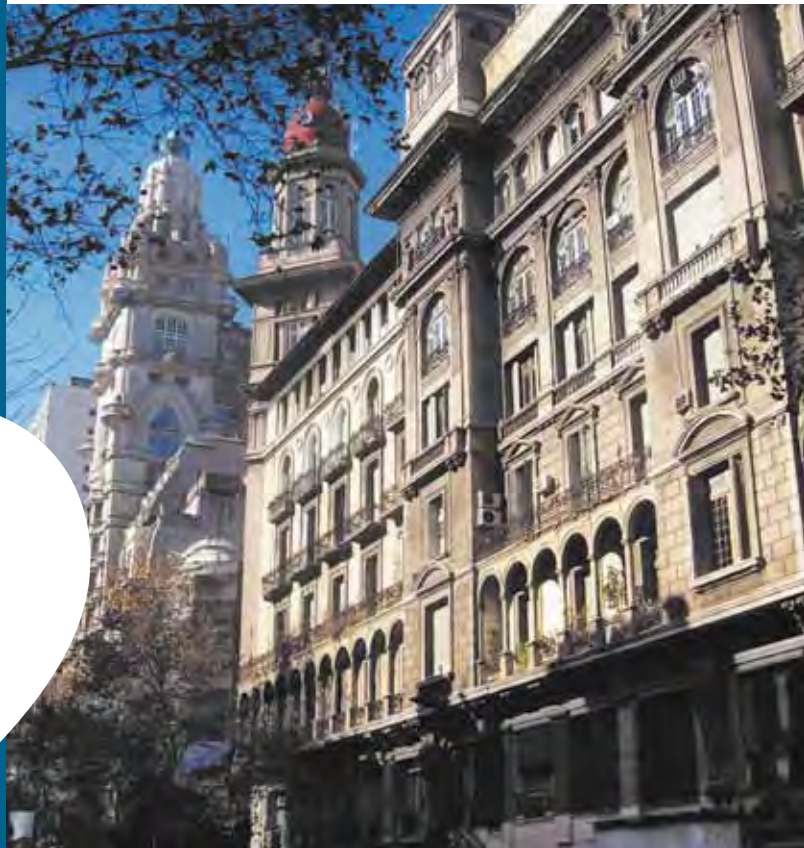
El objetivo de este manual es establecer cuáles son los lineamientos principales que deberían considerarse en la gestión de edificios públicos. La temática presentada tiene como principales puntos: el **estado**, el **uso** y la **gestión de los inmuebles**.

Asimismo, la guía establece los aspectos que deben ser controlados y monitoreados por parte de los responsables de mantenimiento, para garantizar así que se cumpla con las pautas de comportamiento y gestión deseadas.

No es nuestra intención focalizar sobre las causas de los problemas más comunes encontrados, sino profundizar en cuáles son las mejores acciones a implementar hacia adelante, basándonos en los estudios puntuales realizados como también en las mejores prácticas internacionales en la materia.

2

LOS BIENES INMUEBLES
DEL ESTADO



INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

Aspectos generales

La problemática de los activos físicos del Estado argentino debe ser planteada desde distintos puntos de vista, en razón de la importancia económica, la complejidad y la disparidad de situaciones que presenta la administración actual de estos activos.

Así, los aspectos más importantes a ser abordados son los legales, los patrimoniales y aquellos inherentes a la utilización del activo en sí mismo. Esto se justifica en razón de la significación que estos activos revisten para las finanzas públicas, la administración de los bienes del Estado y, en particular, por las condiciones que presentan aquellos “activos en uso”, cuyo destino es servir como oficinas donde los recursos humanos de la APN desempeñan sus actividades cotidianamente.

En la actualidad no existe en el país una cultura orientada a la gestión de activos que incorpore parámetros de eficiencia en la utilización de los bienes.

Si sumamos este hecho a que el marco normativo referido a la enajenación, traspaso y gestión de los activos del Estado se encuentra compuesto de una amplia gama de disposiciones consignadas en la Constitución Nacional, el Código Civil, las leyes orgánicas, los reglamentos y decretos varios, y las normas de procedimientos y actuación, nos encontramos frente a un universo normativo disperso que dificulta una eficiente gestión de los activos físicos.

Se trata entonces de un modelo fragmentado, con superposición de incumbencias. En efecto, y a pesar de la compleja legislación vigente, no se prevé ningún mecanismo de control de gestión que contemple los recursos asignados y los resultados del uso, conservación y mantenimiento de los inmuebles. Tampoco se evalúa la pertinencia de la utilización de los mismos para funciones administrativas o de apoyo.

En definitiva, se puede concluir que el sistema actual no provee las herramientas jurídicas necesarias para llevar adelante una gestión integral que permita mejorar la eficiencia y eficacia de la misma.



Objetivos

Los objetivos que se persiguen con la puesta en marcha del presente manual son:

- *Contribuir a plantear una conciencia crítica a los fines de lograr una mayor equidad, transparencia y ética en el marco de la ocupación, uso, disponibilidad y toma de decisiones sobre los Bienes de Dominio Público y Privado de la Nación que el Estado debe administrar.*
- *Revertir el concepto de apropiación y enajenación de los Bienes del Estado, en forma sectorial y anárquica, como recurso propio de decisiones de gobierno aisladas, sin una estrategia a nivel nacional que trascienda los tiempos de gestión y tenga como eje referente la responsabilidad de gerenciar, administrar y preservar aquellos bienes del Estado Nacional de dominio privado que son utilizados en la gestión.*
- *Motivar e impulsar acciones que vayan cambiando las formas culturales respecto del usufructo de sus bienes, teniendo presente los Bienes Inmuebles como capital para la producción de servicios públicos.*
- *Difundir normas, políticas, parámetros y tecnologías comunes en aspectos referentes al mantenimiento, operación y reinversión edilicia de los activos del Estado Nacional.*

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LOS ACTIVOS FÍSICOS DEL ESTADO NACIONAL

Durante los años 90, el Estado Nacional fue sujeto de múltiples transformaciones que han creado una matriz institucional nueva para abordar la problemática de la modernización de la gestión pública.

Las reformas estructurales de principios de los 90, lideradas por los procesos de privatización, desregulación y descentralización, redundaron en un Estado que perdió capacidad de planificación estratégica y de gestión, que no incorporó prácticas públicas que aumentaran la transparencia, y que se distanció progresivamente de los ciudadanos.

Asimismo, las importantes reformas administrativas horizontales que se llevaron adelante a principios de los 90 (tales como la reformulación de la carrera administrativa, la reforma de los sistemas de administración financiera y de inversión pública) quedaron inconclusas y no se llegaron a cumplir plenamente con los objetivos de transformación de la gestión pública, mejora de la planificación presupuestaria como medio de asignación de recursos, y descentralización operativa de la gestión, transformándose

se en barreras burocráticas a la gestión de las instituciones y organismos públicos, y sujetando las necesidades de la gestión a una política fiscal que sostenía presupuestos no consistentes con las capacidades reales de ejecución financiera en un contexto de sobreestimación de recursos y ajuste fiscal cíclico.

Esta situación fue evidente hacia el final de esa década y desde entonces existe un consenso casi uniforme en cuanto a la necesidad de reconstruir el entramado institucional público con tres ejes de acción: i) organización de la macroestructura de gobierno; ii) cambios en los modelos de gestión, tanto a través de transformaciones institucionales sectoriales como de transformaciones horizontales que atraviesen a todos los sectores de la vida pública; y iii) transparencia de la actividad.

La implementación de un programa de reformas basado en estos ejes de acción debería permitir:

- *El fortalecimiento de las funciones estratégicas del Estado, incorporando criterios de coordinación con otros actores, gestión transversal, y control y evaluación de resultados.*

- *La descentralización y orientación a resultados, flexibilizando las estructuras y los procedimientos.*
- *La orientación a la calidad, mejorando los instrumentos y estándares de servicio e indicadores de desempeño.*
- *El mejoramiento de la gestión de los recursos físicos disponibles.*
- *La optimización del uso de las tecnologías de la información.*
- *La mejora en la calidad de los servicios prestados a los usuarios*

En este contexto la administración del Activo Físico forma parte integral de las transformaciones horizontales en la gestión pública, y se focaliza en la utilización racional de activos públicos fundamentales.

Estudios previos en la Administración de Activo Físico


La administración de activo físico (como subsistema horizontal de la gestión de los recursos del Estado que forma parte de la administración de Bienes del Estado) no ha estado sujeta durante el pasado reciente a un proceso de transformación integral con una visión estratégica.

En particular, este subsistema no fue concebido con una visión integral y sistémica de sus alcances en la reforma de los sistemas de administra-

ción financiera² e inversión pública. Por el contrario, las transformaciones sistémicas que ha sufrido este subsistema han sido producto de los programas de privatización y de reforma fiscal, limitándose los mismos a la realización de los activos físicos con fines financieros.

Las reformas llevadas adelante sobre la administración de inmuebles estuvieron orientadas a la realización de los bienes sin destino, con el objetivo fundamental de obtención de recursos fiscales de libre disponibilidad, siendo su potencial inmobiliario el principal eje de la decisión sobre su destino. Cabe señalar que si bien no fue un eje prioritario la realización de bienes del Estado, en muchos casos en que los bienes no representaban atractivos significativos como fuente financiera, ya sea por su localización o sus características, fueron cedidos a provincias y municipios para viabilizar la ejecución de proyectos de desarrollo local.

2. Cabe señalar que en este contexto fue importante, aunque limitado a los aspectos registrales y contables, el desarrollo del sistema SABEN (Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional) de registro de bienes que integran el dominio privado del Sector Público Nacional (actualmente administrado por la Contaduría General de la Nación) y los esfuerzos de identificación y registro de los activos de las empresas estatales en liquidación.



Asimismo, las mejoras en el estado de los bienes afectados a la gestión estatal, orientadas a la modernización de los espacios físicos de trabajo e incorporación de tecnología, estuvieron estrechamente ligadas a la obtención de financiamiento presupuestario o a la ejecución de programas de financiamiento externo que incorporaron en los capítulos de “Fortalecimiento Institucional” fondos para la mejora de ámbitos de trabajo.

No hubo, sin embargo, directrices ordenadoras de estas obras, las que –además– han llegado

en forma dispar a los distintos organismos y oficinas públicas.

En este contexto, la experiencia realizada por el Programa de Racionalización de Espacios Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas³ permite mostrar, como caso testigo, cómo la inversión sostenida bajo un programa estratégico de recuperación de edificios públicos facilita la obtención de economías de escala en organizaciones de servicios centrales, mantenimiento de infraestructura y atención al público.

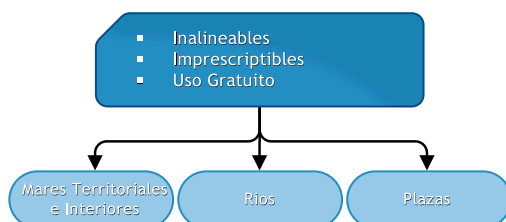
3. Se trató de una operatoria que tuvo a su cargo: a) la redistribución de inmuebles estatales entre organismos públicos, arbitrando entre las disponibilidades y las necesidades inmobiliarias en función de las directivas o los requerimientos de las autoridades ejecutivas; b) la propuesta, el planeamiento y la programación de la transferencia de los edificios; c) la coordinación de las respectivas relocalizaciones; d) las obras civiles y de infraestructura para la adaptación y adecuación edilicia; y e) la actualización del equipamiento. Desde su constitución, en el año 1991, el Programa de Racionalización de Espacios Públicos actuó con la mayor parte de las jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional y de los entes reguladores de servicios y prestaciones públicas, con las únicas excepciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y del Ministerio de Defensa. Entre las transferencias gestionadas por dicho Programa pueden citarse a título de ejemplo: a) la relocalización de Vialidad Nacional en un edificio que pertenecía a la Administración General de Puertos, y la asignación de la antigua sede de Vialidad Nacional (en Retiro) a la Cámara de Casación Penal; b) la relocalización del Ministerio de Salud y Acción Social en el antiguo edificio del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, y la asignación de su anterior sede a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); c) la asignación de la antigua sede de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro como Anexo al Senado de la Nación; d) la adición al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) de las antiguas oficinas centrales (colindantes) de Aerolíneas Argentinas y de SEGBA; e) la asignación del edificio de ELMA (Av. Corrientes) a la SIGEN; f) la asignación del edificio de SOMISA (Av. Julio A. Roca) a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Información suministrada por el AG Ing. Jorge Kukulas, recopilada por José Luis Tesoro.

MARCO NORMATIVO-BIENES DEL ESTADO

Alcances conceptuales de Bienes de dominio del Estado

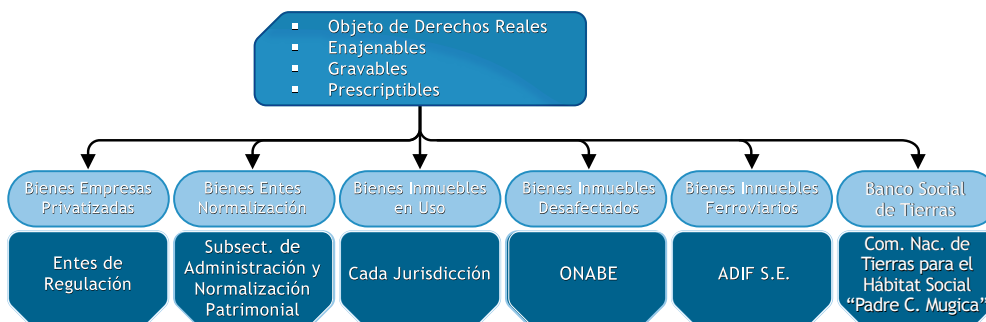
El universo de Bienes del Estado Nacional, de acuerdo a la clasificación del Código Civil, artículo 2339, se clasifica en “Públicos” y “Privados”.

Bienes Inmuebles de Dominio Público



Bienes Inmuebles de Dominio Privado

Constituyen Patrimonio Estatal
Su Administración es responsabilidad del Estado



Clasificación bienes inmuebles del Estado

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO:

Como destaca el artículo 2340 del Código Civil, los Bienes de Dominio Público del Estado incluyen: los mares territoriales y los interiores, los ríos, las playas de mar, los lagos navegables y sus lechos, las islas, las calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad y comodidad común (Inciso 7°).

Caracteres

Son sus caracteres principales los siguientes:

- a) Inalienables: no pueden venderse, gravarse o efectuar actos de disposición sobre los mismos. El Estado solo puede vender sus frutos, conceder su uso de acuerdo a determinadas condiciones mientras que no se afecte el uso y goce de parte del público;
- b) Imprescriptibles: no termina su titularidad con el transcurso del tiempo;
- c) De uso gratuito para toda la comunidad.

BIENES DEL DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO:

La segunda categoría principal se encuadra dentro del artículo 2342 del Código Civil, que identifica a los “bienes privados del Estado”, entre los que se destacan las tierras que estando situadas dentro de los límites del Estado carecen de otro dueño, las minas de oro, las de plata, etc., los bienes vacantes o mostrencos, y en general toda otra construcción hecha por el Estado, todos los bienes adquiridos por el Estado, no importa el título que ostente al respecto.

Esta enumeración efectuada en el Código Civil no es completa por lo que existen divergencias respecto de su identificación. Podría hablarse de una “propiedad particular” en lugar de “propiedad privada”, pues siempre en una entidad pública los bienes, por insignificantes que sean, están afectados a la actividad pública. Todos estos bienes están regidos por el Derecho Administrativo.

Caracteres

La diferencia fundamental entre ambas categorías está dada por el carácter de las acciones de administración que se ejerce sobre los mismos:

- *Los de dominio común o “públicos” destinados a todos los habitantes son custodiados, vigilados, mantenidos, revistiendo estas actividades el carácter de poder de policía, con excepciones de administración consistentes en concesionarlos u otorgar permisos de uso.*
- *Los bienes “privados” forman parte del patrimonio estatal, al contrario de los bienes públicos que son insusceptibles de tener apreciación pecuniaria.*

Como tales, el Estado puede ejercer sobre los mismos todos los derechos previstos en el Código como derechos de propiedad.

Clasificación según su uso o afectación

Otra clasificación posible está relacionada con el uso o afectación que el Estado resuelve dar a un inmueble de su dominio privado.

Los artículos 51, 52 y 53 de la Ley de Contabilidad (LC); los artículos 1º y 6º de la Ley 22.423; los artículos 60 a 62 de la Ley 23.697; el Decreto 2045/80, y otras normas que se reseñaran más adelante, dan lugar a la siguiente categorización:

Inmuebles con destino: son aquellos que se encuentran afectados al uso de un organismo del Estado Nacional para el cumplimiento de sus fines.

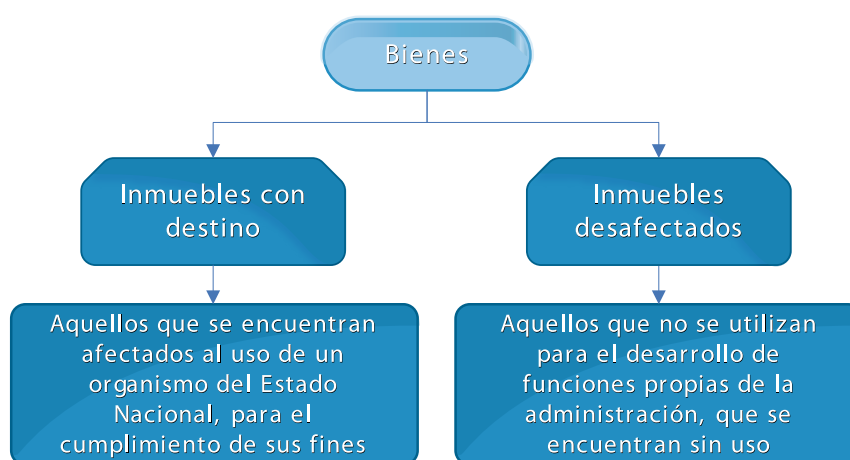
El artículo 51 de la Ley de Contabilidad dispuso que la administración de los Bienes del Estado estará a cargo del Ministerio de Hacienda⁴ y los afectados a un servicio determinado se consideran dados en uso gratuito a la respectiva jurisdicción. Cada una de estas jurisdicciones debe prever las partidas necesarias para los gastos de conservación.

Debe destacarse que las jurisdicciones no tienen la “posesión” de los bienes sino solamente su uso, manteniendo el Estado su condición frente al bien.

El hecho de que se transfiera un inmueble a una empresa del Estado no significa que haya salido del patrimonio, aun cuando se dispone que la misma debe ser a título oneroso.

4. Actual: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Por ello, las escrituras públicas de las transferencias de inmuebles, no importa el destino que se le dé dentro del Estado, deben constar a nombre del “Estado Nacional Argentino” con indicación del organismo al que está afectado conforme el Decreto 914/79 del Ministerio de Justicia referido a la Escribanía General de Gobierno.



Clasificación según su uso o afectación

Inmuebles desafectados: también llamados “sin destino” o “innecesarios”, son aquellos que no se utilizan para el desarrollo de funciones propias de la administración.

Un bien ingresa a esta categoría por disposición de autoridad superior, sea mediante una resolución formal o mediante su inclusión en listas o informes relevados al efecto.

El artículo 53 de la Ley de Contabilidad dispone que la autoridad superior en cada Poder podrá conceder el uso precario y gratuito de inmuebles afectados a su jurisdicción, que por razones circunstanciales no tengan destino útil.

Se consideran los utilizados parcialmente en la parte en que no lo están, los arrendados a terceros, los afectados a planes futuros que no cuenten con financiamiento aprobado, y los concedidos en uso precario conforme artículo 53 de la Ley de Contabilidad luego de transcurridos cinco años sin

reasumir el uso desde la fecha del respectivo acto administrativo (conforme artículo 2º del Decreto 2045/80). La norma –reglamentaria de la Ley de Contabilidad– asignaba funciones a la Dirección Nacional de Bienes (DNBE), que entonces dependía de Economía.

En el mismo sentido, la Ley 22.423 establecía reglas especiales para los que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Los bienes desafectados forman parte de la cartera del Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), cuya principal función es la de administrar y resguardar en forma óptima los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias del Estado, maximizar su valor y entregarlos a la vida cotidiana de los ciudadanos.

Actualmente, con el Decreto 752/2008 se crea la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado (ADIF S.E.) que se convierte en el organismo encargado de administrar los bienes ferroviarios. En tal sentido y conforme al artículo 1 de la Resolución 1413/2008, se transfiere a la ADIF S.E. el patrimonio ferroviario en jurisdicción del Organismo Nacional de Administración de Bienes.



MARCO PRESUPUESTARIO - CONTABLE - FINANCIERO

El gasto en Activos Físicos

La administración de los bienes del Estado tiene gran importancia, no solo porque representa una necesidad para la operación de las diversas agencias gubernamentales que requieren de la infraestructura necesaria para llevar a cabo sus labores, sino porque, dados los costos involucrados, constituye una oportunidad para que una buena gestión en este ámbito se traduzca en significativas economías de recursos para el país y una mejor asignación de éstos.

Es dable destacar que los costos involucrados en la operación de los inmuebles de la Administración Pública Nacional son susceptibles de ser categorizarlos de acuerdo a su objeto y origen. Por consiguiente podemos enumerarlos como Gastos de Operación y Gastos de Mantenimiento e Inversiones.

Antes de continuar con el análisis de las categorías citadas se hará un recorrido por temas fundamentales a la actividad que nos convoca, referidos al presupuesto nacional y al sistema contable del Estado.

El sistema de Presupuesto

En este apartado se presentan conocimientos básicos referidos a la confección del presupuesto nacional, su interpretación y la aplicación de las buenas prácticas contables.

En tal sentido, se entiende que el presupuesto se elabora identificando en cada jurisdicción y entidad los distintos programas a llevar adelante, y para cada uno de ellos, los requerimientos financieros necesarios para alcanzar determinadas metas físicas. Así, una vez concluido el ciclo presupuestario es posible analizar el cumplimiento de dichas metas físicas como también el costo (al menos el variable) en que incurrió el organismo para ello.

Sin embargo, para las actividades que cada jurisdicción o entidad realiza en relación con el uso y conservación de sus inmuebles, no se establecen metas físicas, reduciéndose el presupuesto a la determinación de los recursos financieros necesarios para cubrir los gastos que se estiman para el período.

Anualmente cada jurisdicción y entidad expone los requerimientos (partidas presupuestarias) para la adquisición de inmuebles, el mantenimiento edilicio, su operación en caso de que se trate de un bien en uso, y las inversiones que prolonguen su vida útil o mejoren sus prestaciones.

Las partidas presupuestarias destinadas a la conservación y operación de los bienes inmuebles son propuestas a partir de la voluntad de las jurisdicciones y entidades que los tienen a su cargo. No existen pautas, incentivos o castigos que induzcan a las máximas autoridades de cada jurisdicción o entidad, a:

- *Mantener en buen estado de conservación a sus inmuebles, realizando anualmente las inversiones correspondientes;*
- *Realizar inversiones que permitan en años posteriores reducir costos de operación y hacer un uso eficiente para aquellos casos de inmuebles afectados al uso de la APN.*

A la falta de incentivos se suma la existencia de restricciones presupuestarias (como las registradas años atrás, en particular a partir de 1998), que ha jugado como elemento desalentador para la realización de inversiones importantes que puedan mejorar las prestaciones de los inmuebles afectados al uso de la APN y hacer más eficiente su uso.

Para las jurisdicciones o entidades, desde el punto de vista presupuestario, el hecho de disponer de un inmueble (o de una parte de él) no tiene ningún costo, salvo que se trate de su compra, en cuyo caso se imputa el 100% del gasto en el presupuesto del año en que se realiza la compra. Este hecho atenta contra el uso eficiente de los espacios físicos puesto que las jurisdicciones pueden verse alentadas a demandar más espacios que los que podrían necesitar, haciendo un uso más eficiente de los inmuebles de que disponen.

El Presupuesto como fuente de información

Si bien el sistema de presupuesto constituye la principal fuente de información para la administración de los recursos públicos en general, cuando se trata de bienes inmuebles del Estado presenta importantes limitaciones para facilitar una administración eficiente.

El sistema vigente no permite establecer la relación entre los gastos y el inmueble al que están destinados. Los gastos que presupuestariamente se registran dentro de una jurisdicción o entidad, corresponden a la totalidad de bienes inmuebles que cada ente tiene a su cargo.

A la vez, ninguna de las clasificaciones de gastos existentes responde a la necesidad de analizar los gastos en inmuebles afectados a la APN. Por ejemplo, la partida "servicios de vigilancia" contiene gastos en servicios de vigilancia de los inmuebles y también los del sistema de transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana.

Se observa la existencia de múltiples criterios para el registro de algunos gastos. Por ejemplo, existe una partida dentro del inciso 3 de servicios no personales denominada "Internet"; sin embargo, no todas las jurisdicciones imputan los gastos de Internet a dicha cuenta.

El reconocimiento de estas limitaciones, especialmente la primera de las señaladas, no impide la estimación de los gastos que el Estado realiza sobre sus inmuebles a partir de la selección de algunos rubros de gastos que, por definición, tienen relación directa con los inmuebles en uso.

Para hacer estas estimaciones se requiere en primer lugar conocer en mayor detalle la forma en que se imputan los gastos en el sistema de presupuesto.

Clasificadores presupuestarios

Son agrupamientos de los recursos y gastos de acuerdo a diferentes criterios, que se estructuran en base a aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. En la medida en que estos clasificadores organizan y presentan los ingresos y egresos públicos desde diferentes visiones, conforman un sistema de información básico para las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales, que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, posibilitando un análisis objetivo de las operaciones ejecutadas por el sector público. Por tanto, representan un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

Clasificación de gastos

Constituyen las transacciones financieras que realizan las instituciones públicas para adquirir bienes y servicios que requiere la producción pública o para transferir los recursos recaudados a diferentes destinatarios.

A continuación detallaremos solo aquellas clasificaciones de gastos relacionados a nuestra temática y que contienen los principales rubros y partidas involucradas en la etapa operacional de los inmuebles de la APN.

Clasificación por objeto del gasto

La clasificación por objeto del gasto se define como un orden sistemático y homogéneo de bienes y servicios, de las transferencias y de las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su actividad.

Dentro de esta clasificación y enumerando solo los que nos interesan como elemento de análisis, se encuentran los siguientes:

- *Bienes de Consumo, como útiles y materiales eléctricos, elementos de limpieza, repuestos y accesorios, útiles de escritorio, oficina y enseñanza.*
- *Servicios no Personales, como energía eléctrica, agua, gas, teléfono y fax, servicios de limpieza y vigilancia.*
- *Bienes de Uso, como edificios e instalaciones, construcciones en bienes de dominio privado, equipos de oficina y muebles, programas de computación.*

Cada inciso de la clasificación por objeto del gasto se divide a su vez en “partidas principales” y “partidas parciales”.

Este nivel de desagregación es el mayor al que se ha podido acceder a través del sistema de presupuesto nacional.

Con este nivel de apertura nos es posible identificar los gastos que están relacionados con los bienes inmuebles del Estado. Por ejemplo:

Clasificación	Principales rubros	Concepto
POR OBJETO	Inciso 2: Bienes de consumo	Materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital.
	Inciso 3: Servicios no personales	Servicios para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Comprende: servicios básicos, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros.
	Inciso 4: Bienes de uso	Gastos que se generan por la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del sector público en un período dado, siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Incluye los activos intangibles.
	Otros Incisos...	

Clasificación por objeto del gasto

Clasificación económica

Esta clasificación del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales en la economía.

Dentro de esta clasificación y enumerando solo los que nos interesan como elemento de análisis, se encuentran los siguientes:

- Gastos con fines corrientes: su desagregación permite conocer cuánto cuestan los diferentes elementos/insumos/factores que intervienen en la producción de los bienes y servicios que produce el Estado y, en consecuencia, determinar la demanda (consumo) y el valor agregado por el sector público.

Clasificación	Principales rubros	Concepto
ECONÓMICA	21 – Gastos Corrientes	Aquellos que no tienen como contrapartida la creación de un activo, sino que constituyen un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan para la producción de bienes y servicios del sector público, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios.
	22 – Gastos de capital	Aquellos destinados a adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras, los cuales incrementan el activo del Estado y sirven como instrumento para la producción de bienes y servicios.
	Otros	

Clasificación económica

- Gastos de capital: muestran la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada para la prestación de servicios. Por ejemplo, la inversión real directa (construcciones), las transferencias de capital (organismos descentralizados, municipios y sector privado).

Clasificación institucional

Es aquella que ordena los gastos públicos de acuerdo a la estructura del sector público y refleja las instituciones a las que se asigna el presupuesto para poder encarar las acciones de gobierno.



Clasificación institucional

Dentro de cada uno de estos posibles universos presentados en el gráfico es posible identificar entidades más pequeñas, como por ejemplo el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (como parte de la Administración Central) o la Dirección Nacional de Vialidad (dentro de los Organismos Descentralizados).

Clasificación geográfica

El clasificador geográfico o de localización establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política del país. Utilizada en forma conjunta con la institucional puede, en ciertos casos, ayudar a identificar determinados gastos de un inmueble en particular, o de un conjunto de inmuebles localizados en cierto territorio.

Elaboración de la información presupuestaria

Para estimar los gastos en los bienes inmuebles se considera apropiado diferenciarlos de acuerdo a su origen y tipo:

- *Costos de operación: Refiere a los gastos necesarios para la operación en términos normales de un edificio. Los costos de operación se expresan habitualmente en flujos, es decir, recursos empleados en función de una unidad de tiempo y que se contemplan en los presupuestos de operación anual de los inmuebles.*

Ejemplo: Energía eléctrica, agua, gas, teléfono y fax, servicios de vigilancia, limpieza, aseo y fumigación, Internet, etc.

- *Costos de mantenimiento: Son aquellos que se realizan para mejorar aspectos operativos relevantes de un edificio, tales como funcionalidad, seguridad, productividad, confort, salubridad e higiene. Otorga la posibilidad de hacer más eficientes los costos de operación.*

Ejemplo: Mantenimiento y reparación de edificios y locales, de maquinaria y equipo, útiles y materiales eléctricos, repuestos y accesorios, etc.

- *Inversiones: Se denomina así a la aplicación de fondos en la ejecución de determinados programas orientados a crear, normalizar, ampliar o reponer infraestructura. Estos procesos que habitualmente implican el compromiso de cifras considerables de recursos no se contemplan en los presupuestos*

normales anuales y, por lo tanto, exceden los gastos de operación de los edificios. Tienen la particularidad de ser financiados por aportes o asignaciones especiales puntuales, las que no son periódicas, siendo esta última característica lo que diferencia las asignaciones de inversión de las presupuestarias de operación.

Ejemplo: Ampliaciones, rehabilitaciones u otras obras que aumenten la vida útil o el valor del edificio, y las adquisiciones o construcción de inmuebles nuevos.

Estas tres categorías de gasto se pueden construir a partir de la consideración en forma simultánea de las clasificaciones económica y por objeto del gasto presentadas anteriormente, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Tipo de Gasto	Clasificación Económica	Clasificación por objeto del gasto
Gastos de operación	21 – Erogaciones Corrientes	Inciso 3: Servicios no personales
Gastos de mantenimiento y conservación	21 – Erogaciones Corrientes	Inciso 2: Bienes de Consumo Inciso 3: Servicios no personales
Inversiones	22 – Erogaciones de Capital	Inciso 4: Bienes de uso

Con base en dicho esquema, los distintos rubros de gasto desagregados a nivel de “partida parcial”, previamente seleccionados y clasificados económicamente, pueden ser ordenados a efectos de un primer análisis.

A su vez pueden establecerse cortes para distintos universos de acuerdo con las posibilidades que brindan las clasificaciones institucional y geográfica.⁵

Gastos de Mantenimiento, Operación e Inversión-Un Ejemplo Práctico

A modo de ejemplo se presentan los datos obtenidos de ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional en mantenimiento, operación e inversión.

Según los datos obtenidos de la Dirección Nacional de Evaluación Presupuestaria (DNEP), durante el año 2009, la Administración Pública Nacional, excluyendo al Ministerio de Defensa, Fuerzas de Seguridad y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, realizó un gasto de 1.752.872.916 millones de pesos en mantenimiento, operación e inversión, distribuidos de la siguiente forma:⁶

Operación		
Descripción	Importe	%
Energía Eléctrica	\$ 84.133.907	11%
Agua	\$ 9.486.232	1%
Gas	\$ 6.417.561	1%
Teléfonos, Telex y Telefax	\$ 96.623.554	12%
Limpieza, Aseo y Fumigación	\$ 242.932.999	30%
Informática y Sistemas Computarizados	\$ 50.407.053	6%
Internet	\$ 16.186.660	2%
Servicios de Vigilancia	\$ 297.749.075	37%
TOTAL	\$ 803.937.042	100%

Gastos de operación APN 2009

5. Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Economía y la Contaduría General de la Nación. Ver <http://www.mecon.gov.ar/consulta/detallado/glosario.html>

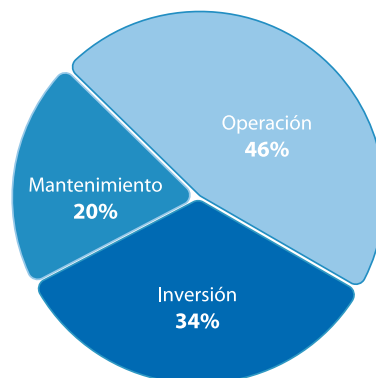
6. Ejecución presupuestaria de la administración central 2009-Importes devengados.

Mantenimiento		
Descripción	Importe	%
Mantenimiento y Reparación Edificios y Locales	\$ 169.916.058	48%
Mantenimiento, Reparación Maquinaria y Equipo	\$ 66.404.060	19%
Útiles y Materiales Eléctricos	\$ 50.619.046	14%
Repuestos y Accesorios	\$ 68.888.322	19%
TOTAL	\$ 355.827.485	100%

Gastos de mantenimiento APN 2009

Inversión		
Descripción	Importe	%
Edificios e Instalaciones	\$ 59.298.315	10%
Construcciones en Bienes de Dominio Privado	\$ 271.306.930	46%
Equipos para Computación	\$ 128.605.769	22%
Equipos de Oficina y Muebles	\$ 65.039.291	11%
Herramientas y Repuestos Mayores	\$ 355.827.485	3%
Programas de Computación	\$ 49.617.577	8%
TOTAL	\$ 593.108.389	100%

Gastos de inversión APN 2009

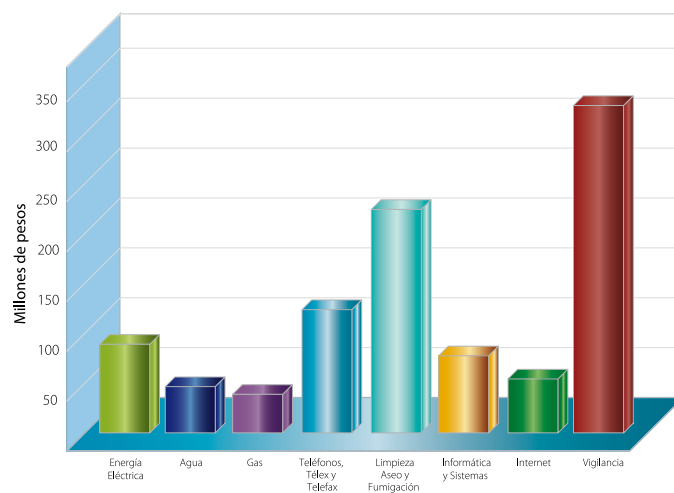


Gastos edificios totales 2009. % de incidencia⁷

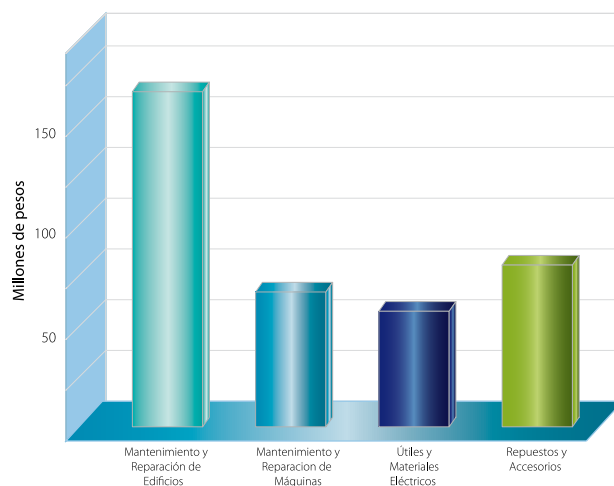
7. Fuente: Dirección Nacional Evaluación Presupuestaria (DNEP). Ejecución Presupuestaria 2009.

Es necesario aclarar que la exclusión de las jurisdicciones mencionadas anteriormente responde a la necesidad de reflejar con el mayor grado de exactitud posible el real nivel de gastos en lo concerniente a la gestión de los inmuebles públicos afectados a la labor administrativa.

A modo ilustrativo se presentan dos gráficos desglosados tanto de mantenimiento como de operación, con un mayor grado de profundidad analítica.



Administración central. Gastos de operación 2009⁸



Administración central. Gastos de mantenimiento 2009⁹

8. Vid nota 7

9. Vid nota 7

Valuación de los Inmuebles en los Estados Contables de la Administración Nacional

Las inconsistencias que subsisten en los actuales sistemas financieros, los problemas con los asientos fundamentales, la documentación incompleta, y los insuficientes controles internos, incluyendo los controles informáticos, dificultan al gobierno informar en forma exacta con respecto a gran parte de sus activos, pasivos y costos.

Dichas deficiencias afectan la confiabilidad de los estados contables consolidados y mucha de la información financiera subyacente. También afectan la capacidad del gobierno para calcular con exactitud el costo total y el desempeño financiero de los programas y manejar en forma eficiente y efectiva sus operaciones. De hecho, uno de los principales problemas es la dificultad del gobierno federal para justificar e informar de manera apropiada las sumas económicas en bienes inmuebles, equipamiento, materiales y suministros.

Tribunal de Tasaciones de la Nación – Criterio de Valuación

La realidad de la exposición contable de los bienes de Dominio Privado del Estado Nacional en la República Argentina al presente, sumada a la identificación por parte de las autoridades nacionales de que una correcta registración es fundamental para reflejar el patrimonio nacional, y que sin la misma resulta casi imposible elaborar políticas de control, eficacia y racionalidad en la Administración Pública, llevaron a la promulgación de la Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros N° 56/99, de fecha 9 de marzo de ese año, la cual establece en su artículo 1°: "Dispónese que el TRIBUNAL DE TASACIONES DE LA NACIÓN practicará la valuación contable de la totalidad de los Bienes Inmuebles de Dominio Privado a cargo de las Jurisdicciones y Entidades de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL, la que estará compuesta por los bienes de esta naturaleza de la totalidad de las dependencias de la Administración Central, los Organismos Descentralizados del PODER EJECUTIVO NACIONAL, comprendidas en estos últimos las Instituciones de Seguridad Social y las Universidades Nacionales, cualquiera fuere el destino de éstos."¹⁰

La tarea de relevamiento, inventario y valorización de los bienes de Dominio Público y Privado del Estado Nacional, puede lograr una mejora en las calificaciones internacionales del país a partir de exponer correctamente la situación patrimonial en sus estados contables. El objetivo básico de la

10. Para acceder al texto completo de la norma remitirse a: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/55000-59999/56498/norma.htm>

determinación de los datos técnicos de valuación contable es su correcta exposición en los sucesivos ejercicios, la homologación de un criterio uniforme de valuación en todo el territorio nacional, y la posibilidad de contar con información real y verdadera del estado físico de los bienes.

Los bienes inmuebles se registran según la última valuación conocida o tasación a cargo del Tribunal de Tasaciones de la Nación. No obstante ello, el universo de dichos bienes y su valuación queda sujeta a lo que en definitiva resulte de las tareas encaradas en conjunto por la Contaduría General de la Nación y el citado Tribunal, en el marco de las disposiciones de la Decisión Administrativa N° 56/99.

Con relación a los bienes desafectados, cuya administración está a cargo del Organismo Nacional de Administración de Bienes, en tanto aún no hayan sido valuados por el Tribunal de Tasaciones de la Nación en los términos de la normativa vigente, han sido incluidos en el inventario por su valuación fiscal en aquellos casos en que el responsable la hubiese proporcionado y con valor \$1.- para el resto.

Contaduría General de la Nación-Cuenta de Inversión

Con el propósito de brindar una breve introducción sobre el alcance y contenido de la cuenta de inversión, señalaremos que la misma se encarga de reflejar los resultados de la ejecución de los distintos sistemas que conforman la Administración Financiera del Estado de manera sintética y consolidada, para que, a su vez, sean expuestos y considerados en el Sistema de Contabilidad General con el fin de elaborar el Balance General, al cual deberán incorporarse los estados de ejecución de indicadores de eficiencia, costos y ejecución física.

Dicha cuenta representa un informe por medio del cual se registran los diferentes procesos de ejecución de los sistemas financieros que son parte integrante de la Administración Financiera Gubernamental: Crédito Público, Tesorería y Presupuesto. El total de esta información se ingresa en un balance general.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional es competencia del Honorable Congreso Nacional el tratamiento de la Cuenta de Inversión, que eleva el Poder Ejecutivo Nacional, y cuya preparación, en cumplimiento del artículo 91 de la Ley 24.156¹¹

11. Para acceder al texto completo de la ley remitirse a: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, es competencia de la Contaduría General de la Nación.¹²

LA CUENTA DE INVERSIÓN PROVEE UN CÚMULO DE INFORMACIÓN CONFIABLE Y RELEVANTE, CONSTITUYÉNDOSE ADEMÁS EN LA HERRAMIENTA ESENCIAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE GOBIERNO.

Para la elaboración de los Estados Contables, la Contaduría General de la Nación, entre otras tareas, consolida e integra la información contable que, luego de controlada, autorizada, procesada y registrada por las Unidades de Registro Primario de las Entidades y Jurisdicciones de la Administración Nacional –sujetas a sus respectivos órganos de control interno y externo– es ingresada por aquellos al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), quedando en su poder la totalidad de la documentación de respaldo.

La Contaduría General de la Nación, con la información obrante en el sistema y la adicional que solicita, realiza los análisis y demás tareas que aseguren la coherencia en las cifras que expone, partiendo del principio de descentralización operativa y de la aplicación de los procedimientos de control –tanto interno como externo– en cada responsable de la transacción.¹³

Se observa de esta manera que la Contaduría General de la Nación posee un rol fundamental en la recolección, procesamiento y consolidación de la información contable, la cual es ingresada al SIDIF y luego analizada para determinar la coherencia de la misma.

En tal sentido es del caso puntualizar que la citada Contaduría elabora el Balance de la Administración Central a partir de las registraciones automáticas que surgen de las transacciones presupuestarias que los Organismos que la conforman reportan al SIDIF, e integra el Patrimonio Neto del resto de los entes que conforman el Sector Público Nacional, conforme estos informan a la mencionada Contaduría; en lo que respecta al contenido de la Cuenta de Inversión se aplica el lineamiento establecido por el artículo 95 de la Ley 24.156.

12. Extraído de: <http://www.mecan.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

13. *Vid* nota 12

Asimismo, dentro de la cuenta de inversión se muestran los Estados Contables de la Administración Central elaborados conforme el marco conceptual específico para el Sector Público Nacional, dispuesto por la Resolución de Secretaría de Hacienda Nº 25/95.

Dichos Estados Contables están integrados por el Balance General, el Estado de Recursos y Gastos Corrientes, el Estado de Origen y Aplicación de los Fondos, y el Estado de Evolución del Patrimonio Neto, con sus correspondientes Notas a los Estados Contables y los Anexos relacionados con Bienes de Uso y con Patrimonios Netos de entidades del Sector Público Nacional y Aportes a Organismos Internacionales¹⁴. Estos últimos –Bienes de Uso– serán el núcleo central de nuestro posterior análisis.

Enumerados estos antecedentes y con el objeto de enfocarnos de lleno en nuestra temática, desarrollamos el siguiente cuadro elaborado a partir de los anexos de bienes de uso obrantes en la cuenta de inversión de los sucesivos ejercicios, que expresa el valor asignado a los inmuebles entre los años 2006-2009, como así también refleja las valuaciones correspondientes a “tierras y terrenos”, y las de “otros bienes de Uso” donde se incluyen los bienes entregados en concesión correspondientes a empresas privatizadas.

Para una mayor profundización y teniendo en cuenta que no forman parte del estudio de la problemática que nos ocupa, se excluye del análisis el valor correspondiente a Maquinarias y Equipos, como así aquellos relacionados con los Bienes de Dominio Público.

Descripción	2006	2007	2008	2009
12510 Edificios e Instalaciones	13.147.290.996	13.446.076.093	13.966.415.711	15.897.405.832
12520 Tierras y Terrenos	1.105.376.352	892.612.238	\$ 66.404.060	906.840.617
12550 Constr. en Proc. en Bs. de Dominio Privado	765.414.993	911.426.400	1.018.143.981	1.222.837.543
12590 Otros Bienes de Uso	3.726.054.442	3.759.466.248	3.790.935.781	3.863.117.155
TOTALES	18.744.136.783	19.009.580.979	19.615.405.006	21.890.201.147

Saldos al cierre de ejercicio expresados en pesos. (No incluye amortizaciones).

Estados contables. Bienes de dominio privado del Estado Nacional¹⁵

14. Vid nota 12

15. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación-Secretaría de Hacienda.

LA CRISIS DEL SISTEMA ACTUAL DE ADMINISTRACIÓN DE ACTIVOS DEL ESTADO

De lo expresado y analizado en párrafos anteriores se desprende que existe una problemática subyacente a toda la APN en lo referente a la Administración de los Bienes de su propiedad.

Esta problemática se desprende de un marco regulatorio contradictorio y desorganizado, y de una falta de homogeneización y profundidad en la asignación de los recursos para el uso y administración de los mencionados bienes, lo que redundará en una crisis del sistema actual de administración.

De esta manera, la actual administración de bienes del Estado se define como un “sistema en crisis” dado que:


- *Los marcos institucionales están quebrantados y la administración de los bienes hoy se efectúa en forma asistemática, atomizada, dispersa, desorganizada, ineficiente y no transparente.*
- *Durante décadas, el Estado Nacional no consideró la problemática como una política de estado coherente con relación a defender, preservar y hacer eficiente la administración de su patrimonio en Bienes de Dominio Público-Privado.*
- *La política de Reforma del Estado aplicada durante la década del 90, sustentada en los procesos de privatización de empresas públicas, desregulación y transferencias de servicios a las provincias agudizó la complejidad de la administración, organización, registro y control de los Bienes de Dominio Privado (Patrimonio) del Estado.*
- *Los sistemas de organización y sistematización de información y procedimientos (Ley de Reforma de Administración Financiera) tuvieron como núcleo central el ordenamiento y concentración de información en relación con flujos financieros, monetarios, sin involucrar la sistematización de los procedimientos de Administración de los Recursos Reales, los Bienes inmuebles (Activo Físico, universo del problema analizado) y el Sistema de Administración de RR.HH.*
- *La superposición de normas, decretos y carencia de Ley Marco se refleja en la dificultad de sistematizar los procedimientos, información, estados de dominio del Bien Inmueble, así como la transparencia de registro patrimonial contable del Estado.*
- *El Estado carece de patrones comunes de procedimientos en su administración, transferencia, des-afectación o uso de acuerdo al estado en que registra el Bien Inmueble.*

En tal sentido, es necesario generar mecanismos y herramientas que permitan a la APN una eficiente gestión de los bienes. A continuación se focaliza en los Principios y Políticas de organizaciones con buenas prácticas, a fines de rastrear en ellos los mismos insumos básicos replicables en la APN.

Los mismos serán recogidos párrafos después, buscando con estos y otros insumos creados, generar mejores prácticas de gestión aplicables a los organismos.



3



PRINCIPIOS Y
POLÍTICAS DE LAS
ORGANIZACIONES CON
MEJORES PRÁCTICAS

CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PRIVADO Y DEL SECTOR PÚBLICO QUE AFECTAN LA GESTIÓN DE ACTIVOS

Las empresas del sector privado se establecen con el fin de cumplir con una determinada misión: la producción de un bien o servicio. La variedad de misiones es muy amplia, y se relaciona con la diversidad de necesidades a satisfacer, pero sin dudas el objetivo de las empresas del sector privado es la obtención de un beneficio o lucro. Este elemento distintivo hace que las decisiones relacionadas con el alquiler, la compra, la renovación o la disposición de edificios se lleven a cabo en base a consideraciones financieras. Las inversiones edilicias se realizan para mantener la organización funcionando con eficiencia, y la cartera de edificios se maneja como un portafolio de activos físicos.

El Sector Público presenta una diferencia fundamental: en términos generales, el objetivo del gobierno es promover la salud, la seguridad y el bienestar de la población. Cada jurisdicción tiene misiones específicas que contribuyen a alcanzar ese objetivo general. Esta multiplicidad de misiones dentro de la Administración Pública dificulta la toma de decisiones centralizada en muchos aspectos, especialmente en lo referido a la gestión edilicia. Cada jurisdicción, en función de sus misiones y responsabilidades, tiene necesidades edilicias diferentes, y por lo tanto requiere soluciones diferentes.

Financiación de Inversiones Edilicias

Las organizaciones del sector privado toman las decisiones de inversión de capital independientemente de las decisiones de gasto corriente. Estas son tomadas en base a cómo la inversión afectará a los accionistas, son evaluadas en términos monetarios, y dado que no existe un proyecto libre de riesgo, la decisión de inversión suele tomarse luego de un análisis de tipo financiero. Este análisis por lo general se realiza proyectando los ingresos/ahorros futuros que generaría la inversión, descontando los riesgos y considerando las erogaciones necesarias.

La financiación de esas inversiones en el sector privado proviene generalmente de alguna de las siguientes fuentes: (1) venta de bienes y servicios; (2) préstamos de instituciones financieras; o (3) aportes de capital. Cuando efectúan la inversión deben tener en cuenta la relación entre el riesgo y el retorno: cuánto más grande el riesgo, más grande el retorno requerido para que el proyecto sea viable.

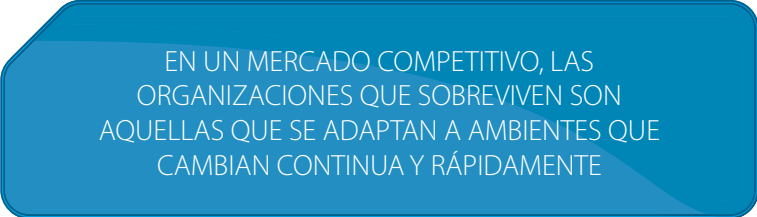
El Estado obtiene fondos ya sea a través del sistema impositivo o de la emisión de instrumentos de deuda. Todos los gastos, sean corrientes o de capital, se contabilizan en el Presupuesto como ero-

gaciones. A pesar de los avances en la clasificación presupuestaria de ambos tipos de gastos, la decisión parlamentaria sobre gastos corrientes y de capital sigue siendo conjunta. Por lo tanto, las decisiones de inversión edilicia se llevan a cabo en gran parte por el proceso presupuestario anual, con sus plazos y procedimientos. Esta visión se enfoca en el corto plazo en la adecuación de recursos y erogaciones, en oposición a una de inversiones de largo plazo.

A su vez, a diferencia del sector privado, que tiene cierta flexibilidad para establecer internamente sus procesos de presupuesto y financiación, el Estado en su conjunto debe cumplir con una serie de procedimientos y plazos fijos y uniformes.

En el proceso de formulación del presupuesto, tanto en el Estado como en el sector privado, lo común es que las necesidades de financiamiento excedan los recursos. Solo una pequeña parte del presupuesto es discrecional, mientras que la mayoría de los fondos están restringidos y deben asignarse a programas en curso y servicios en funcionamiento. Siempre que las necesidades exceden los recursos se deben establecer prioridades, y en ese proceso la financiación de inversiones edilicias compite con actividades corrientes como la prestación de servicios de educación, salud y seguridad. Tales decisiones requieren un consenso político que lleva a que, en ausencia del consenso, la decisión se postergue hasta lograrlo. No se aplica solo un análisis técnico o financiero para la selección, sino que se eligen las alternativas que gocen de mayor consenso. En esas condiciones aquellos proyectos con resultados poco evidentes o que se producirán en el largo plazo, como la inversión edilicia, suelen quedar relegados y postergados para otros períodos.

Respuesta al cambio



EN UN MERCADO COMPETITIVO, LAS ORGANIZACIONES QUE SOBREVIVEN SON AQUELLAS QUE SE ADAPTAN A AMBIENTES QUE CAMBIAN CONTINUA Y RÁPIDAMENTE

Mientras se logren ganancias, los valores, el liderazgo y la misión de una empresa pueden permanecer inalterados. Sin embargo, sus principios, políticas y prácticas para alcanzar esa misión pueden ser ajustados continuamente o ser adaptados en respuesta a los cambios en el ambiente operativo

en el que se desempeñan. Pocos elementos están fijos cuando se trata de mejorar el desempeño en la búsqueda de satisfacer objetivos financieros y estratégicos. El tiempo es la variable fundamental, dado que la demora en detectar la necesidad de cambios o en la implementación de los mismos puede traer aparejadas importantes desventajas en los períodos siguientes.

La Administración Pública está menos inclinada al cambio o a la adaptación de sus principios, prácticas, políticas y/o estructura organizacional. En general, el cambio ocurre lentamente y en reacción a elecciones, eventos extraordinarios, cambios de tendencias socioeconómicas y proyecciones presupuestarias.

El sistema en sí, con sus controles y balances de poder, previene contra cambios rápidos: la construcción de consensos para el cambio puede llevar años, incluso décadas, debido a la variedad de intereses en pugna.

Flexibilidad

Las organizaciones del sector privado responden a los cambios con rapidez porque incorporan flexibilidad en los procesos de toma de decisiones, los procedimientos, la cultura y la estrategia de adquisición de activos. Incluso flexibilizan el uso de los edificios, con componentes y mobiliario que puede ser fácilmente reconfigurado y adecuado a nuevos usos y tecnologías, permitiendo cambios rápidos y económicos.

La escala de las actividades de gobierno es invariablemente grande y generalmente lleva a limitaciones de flexibilidad. Muchas de sus actividades están regidas por reglamentos y procedimientos diseñados para dar uniformidad en el uso y la contabilización de los recursos. Esos procedimientos limitan la flexibilidad enormemente.

El liderazgo en el sector público recae en el Presidente, el Congreso, el Gabinete y otros funcionarios de alto rango. A diferencia del sector privado, el proceso electoral lleva a cambios frecuentes de liderazgo: cada administración establece una visión del futuro y plantea estrategias para alcanzarla. Sin embargo, no tiene la flexibilidad para llevar a cabo los cambios unilateralmente, debiendo pasar por procedimientos o normativas que consumen tiempo y esfuerzo.

Esta falta de flexibilidad también se aplica a los edificios. Históricamente, los edificios eran adquiridos o construidos con un fin específico, no siendo posible su reconfiguración ante cambios en las necesidades. Además, muchos edificios constituyen el Patrimonio Histórico, limitando la posibilidad de actuar sobre ellos e implicando actividades de conservación.

Debido a su antigüedad, muchos deben ser adaptados para adecuarse a nuevas tecnologías y usos. Gran parte de los edificios públicos no fueron diseñados de manera flexible, y son difíciles y caros de reconfigurar.

Las organizaciones con mejores prácticas establecen un marco de trabajo y procedimientos, información requerida, y criterios de evaluación que crean un ambiente para la toma de decisiones efectivo y que provee de base para la medición y mejora de los resultados de las inversiones edilicias. Los componentes de ese marco son comprendidos y usado por todos los niveles de liderazgo y administración.

Las organizaciones con mejores prácticas utilizan medidas de desempeño en conjunción con retroalimentación de largo plazo tanto continua como periódica, para evaluar los resultados de las inversiones edilicias y mejorar el proceso de toma de decisiones en sí mismo.

Las organizaciones con mejores prácticas relacionan la transparencia, el control, la responsabilidad y la autoridad cuando elaboran e implementan decisiones de inversión edilicia.

Organizaciones con buenas prácticas

Es necesario aclarar en este punto que la rapidez y la flexibilidad con las que las organizaciones del sector privado responden a los cambios, se deben a la naturaleza de los activos físicos que sirven de soporte a esos cambios. En la organización privada, la naturaleza de esos Bienes es que pertenecen a la organización, las decisiones que afectan gastos de inversión, operación y mantenimiento son tomadas por directorios o líneas gerenciales que rinden cuenta del buen o mal resultado de

esas decisiones a la asamblea de accionistas o a los directores, y los controles son realizados por una auditoría externa contratada por la empresa; es decir, administran SU patrimonio y rinden cuentas a los dueños de ese patrimonio.

El sector público administra un conjunto de bienes que son patrimonio de los habitantes de este país y, por ende, está sometido a controles mucho más complejos y rigurosos, y es correcto que así suceda.

Esta aclaración no pretende institucionalizar la inacción, pero hay que poner las dificultades en contexto. La supuesta “eficiencia” de lo privado sobre lo público fue un falso paradigma sobre el que se justificó el avance del neoliberalismo en el país. El replanteo del mismo no implica ignorar todas las “buenas prácticas” que podemos aprender mirando hacia el sector privado, pero sin olvidar que las gestiones en ambos sectores tienen a su cargo bienes de distinta naturaleza y prestan servicios de distinta naturaleza también.

Un cliente paga para obtener productos y servicios eligiendo libremente a quien se los debe prestar, tomando como base para su elección eficiencia, precio, calidad, símbolos, etc. El “cliente” del Estado no es un cliente, es un titular de derechos, no tiene otro proveedor para satisfacer esa demanda. Debe ser atendido y satisfecho en su demanda con toda la eficiencia y comodidad que el Estado pueda proveer, y el Estado tiene que apuntar a optimizar sus servicios y el uso que hace de sus activos físicos para prestarlos cada vez con más eficiencia y comodidad al que los solicite, pero respetando en ese proceso de optimización las reglas que rigen para el control del uso de un patrimonio que no le pertenece, un patrimonio social.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES CON MEJORES PRÁCTICAS

A modo de Introducción

En el presente apartado nos centramos en el análisis de organizaciones a nivel internacional con buenas prácticas en materia de gestión de activos físicos.

Luego de una introducción sobre el contexto en el cual dicha gestión se realiza en cada uno de los países estudiados –Canadá, Estados Unidos de América, Corea, Escocia, España e Inglaterra– se procederá a un análisis más minucioso de las principales variables que se consideran relevantes para el modelo.

En la última parte del apartado nos focalizamos en las conclusiones y lecciones aprendidas, que pueden servir de insumo básico para las readecuaciones necesarias en nuestro país a fin de tener una eficiente gestión de los activos físicos de la APN.



CARACTERÍSTICAS POR PAÍS

Canadá

La política de gestión de activos físicos es definida y ejecutada por organismos del Estado.

El principal órgano rector es el Grupo de Trabajo Interministerial en el seno del Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, que posee una oficina central de gestión de bienes inmuebles.¹⁶

El horizonte que persigue el modelo requiere de una planificación a largo plazo, que aborde todos los aspectos de la gestión del capital, incluyendo la adquisición de nuevos activos o del más adecuado, el mantenimiento y la recapitalización de activos, y la eliminación apropiada de los activos que ya no cumplen los requisitos del programa.

La Gestión de Activos Físicos se encuentra enmarcada en la Ley de Modernización de la Ad-



ministración Pública. El sistema de gestión, basado en una sólida base informativa, se despliega en todo el país, y los programas plurianuales se ejecutan en las provincias y territorios. Una oficina central de gestión de bienes inmuebles está operativa, sus principales actividades son el control del rendimiento operativo y financiero del inmueble y el diseño del lugar de trabajo con atención al medio ambiente y la evolución tecnológica.

Política	Institución legal	Inventario	Registro y sistematización	Programa	Fondo	Criterios	Objetivos
Definida y ejecutada por organismos del Estado	Grupo de Trabajo Interministerial. Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales. Una Oficina central de gestión de bienes inmuebles está operativa.	Completo y pormenorizado. Actualización anual.	Base de Datos centralizada e integrada con otros sistemas (Ej. Registro de la Propiedad). Actualización periódica y continua.	Ley de Modernización de la Administración Pública (1992). "Mejor gestión de activos de capital".	Presupuesto del gobierno federal. Transferencia de fondos federales a las provincias y territorios. Programas plurianuales.	Rendimiento operativo y financiero con parámetros de eficiencia y eficacia en la administración, venta y arrendamiento de las propiedades. El medio ambiente de trabajo y el nivel tecnológico tienen un gran impacto sobre la eficacia y la productividad. Espacio mínimo/máximo de diseño del lugar de trabajo	Modernizar y simplificar la gestión de los inmuebles federales. Métodos de cesión de inmuebles más eficientes.

Modelo canadiense. Principales variables

16. Extraído de: <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.ht>

Estados Unidos de América

La GSA (General Services Administration), entidad pública de nivel federal, funciona como una inmobiliaria para una gran mayoría de entidades federales.

La GSA es la propietaria de los bienes inmuebles y celebra contratos de alquiler y *leasing* de estos activos con las entidades federales. En los mismos se estipula que los costos y la responsabilidad de la administración del inmueble se encuentran a cargo de cada entidad,¹⁷ siendo los objetivos centrales del modelo que los organismos puedan mantener y gestionar sus activos de bienes inmuebles con exactitud, de manera adecuada y rentable.

Busca garantizar que los inventarios se mantengan en tamaño, costo y condiciones para el apoyo a las misiones y objetivos.



Cabe resaltar que, aunque este modelo centraliza la gestión de bienes inmuebles en una entidad con gran nivel de capacidad institucional, está basado completamente en incentivos de mercado que eliminan la tendencia a acumular inmuebles improductivos, ya que las entidades tienen que comprometer recursos para cancelar los arrendamientos correspondientes.

Política	Institución legal	Inventario	Registro y sistematización	Programa	Fondo	Criterios	Objetivos
Delegada en una entidad pública.	GSA, entidad pública. Contratos de alquiler y leasing con entidades federales. Costos y responsabilidad de la administración del inmueble a cargo de cada entidad. De los ingresos operativos por dicho concepto, el GSA constituye fondo para rehabilitar edificaciones u otros según necesidades de las entidades federales.	Inventario completo y exacto de todos los activos construidos.	Registrar y sistematizar procedimientos y acciones relacionadas con la gestión de activos y los parámetros de rendimiento, para medir y evaluar los resultados de la gestión de activos de los organismos.	Programa de Gestión Presidencial (PMA). Iniciativa Federal de Gestión de Bienes Inmuebles. Cada nivel y calificación de éxito se basa en las herramientas desarrolladas y las medidas para crear un Inventario Federal de Propiedades según tamaño, que es un Algoritmo matemático de rendimiento. Plan de Gestión de Activos trienal.	La Oficina de Gerencia y Presupuesto (OMB) cuenta con un Fondo Federal de Gestión de Bienes Inmuebles que financia el Programa de Gestión Presidencial (PMA).	Identificación de objetivos y metas contenidas en el Plan de Gestión de Activos. Capacidad de medir los progresos realizados en proyectos e iniciativas a través de la aplicación de las normas del FRPC y otras medidas de la ejecución.	Los organismos puedan mantener y gestionar sus activos de bienes inmuebles con exactitud, de manera adecuada y rentable. Garantizar que los inventarios se mantengan en el tamaño, costo y condiciones para el apoyo a las misiones y objetivos.

Modelo norteamericano. Principales variables

17. Extraído de: <http://www.gsa.gov>

Corea

Una sociedad gestora de activos de economía mixta –KAMCO (Korean Asset Management Corporation)– fue impulsada por el gobierno para que, basada en incentivos de mercado, apoyara al sector financiero para salir de la crisis mediante la adquisición de activos no productivos que, en la mayoría de los casos, eran bienes inmuebles.

La actuación de KAMCO fue un factor crítico que facilitó el saneamiento de los balances del sistema financiero, permitiendo en poco tiempo dinamizar las operaciones de crédito e impulsar la reactivación económica. Este modelo es una referencia a nivel internacional, particularmente en compañías de gestión de activos improductivos derivadas de crisis del sector financiero.¹⁸

A continuación se detallan las principales variables detectadas en el modelo coreano:



El éxito del modelo coreano permite resaltar las sinergias que existen al centralizar los procesos de venta de activos fijos improductivos del Estado con los activos improductivos derivados de préstamos de dudosa recuperación.

El modelo avanza sobre la rentabilidad de la administración y desarrolla la “modelización” de edificios y puestos de trabajo con especial atención al medio ambiente.

Política	Institución legal	Inventario	Registro y sistematización	Programa	Fondo	Criterios	Objetivos
Delegada en una sociedad mixta.	KAMCO es el único organismo gubernamental autorizado para reunir fondos públicos a través de la resolución de los préstamos adquiridos por las instituciones financieras y para llevar a cabo la venta pública de los bienes confiados por el gobierno y otros organismos.	Inventario completo y exacto de todos los activos construidos.	Completo y exacto de todos los activos.	Gobierno impulsa sociedad gestora de activos KAMCO (Korean Asset Management Corp.) KAMCO facilitó el saneamiento de los balances del sistema financiero. Comisionada por el gobierno para liquidar activos públicos improductivos no financieros, gestionar activos inmobiliarios y realizar desarrollos inmobiliarios sobre bienes inmuebles públicos.	Fondo especial Público. Creado y Promulgado por la Ley N° 6281, diciembre 20, 2000. Creación de un Fondo de Préstamo para la Resolución de activos improductivos.	Se espera que los inmuebles sean fácilmente vendidos a precios razonables si se desarrollan actividades pertenecientes a cada uno de los siguientes temas: mejora de tierras o la construcción de nuevos edificios, la ampliación de los edificios existentes, y los cambios en los usos de los mismos.	Adquisición/ enajenación de activos no productivos de instituciones con dificultades financieras. Gestión de compras y ventas en la reestructuración de activos. Desarrollo y mejora de inmuebles adquiridos. Subasta pública de las propiedades confiscadas por el gobierno. Liquidación de propiedades de entidades corporativas.

Modelo coreano. Principales variables

18. Extraído de: <http://www.kamco.or.kr/home/index.jsp>

Escocia

El principal antecedente es la Ley promulgada en 2003, que fue diseñada con el objeto de poder eliminar los obstáculos a la innovación para las autoridades locales, dentro de un marco legislativo que garantice el óptimo valor; mejorar la rendición de cuentas por el uso de los activos públicos y los fondos públicos; y alentar a las autoridades locales para mantenerse dentro de los parámetros establecidos por la ley de adquisiciones y de la competencia.

En términos generales, las grandes propiedades tienden a ser propiedad del gobierno, mientras que las más pequeñas se realizan en virtud de un acuerdo de arrendamiento con las autoridades locales.

Esta diversidad refleja la falta de coherencia en el enfoque adoptado por el gobierno central para la gestión de activos en las decisiones de los últimos años.

A raíz de la revisión del 2007 de la gestión de activos, todas las organizaciones de gobierno están obligadas a presentar un Plan de Gestión



de Activos que son recepcionados por el Instituto de Finanzas Públicas y Contabilidad, que es el órgano rector en la materia.¹⁹

La Gestión de Activos Físicos se encuentra enmarcada en la Ley de adquisiciones y de la competencia. Basado en una sólida base informática, el sistema se despliega en todo el país y un Plan de Gestión de Activos para diez años se ejecuta en todas las organizaciones de gobierno. Se ejecuta un permanente control del rendimiento operativo y financiero del inmueble, pues la gestión de bienes y los préstamos de apoyo constituyen el segundo mayor costo después de los presupuestos de gastos del personal.

Política	Institución legal	Inventario	Registro y sistematización	Programa	Fondo	Criterios	Objetivos
Definida y ejecutada por organismos del Estado.	Instituto de Finanzas Públicas y Contabilidad. Ministros. Autoridades locales.	Completo y pormenorizado Actualización anual.	Base de Datos centralizada e integrada. Información precisa y actualizada periódicamente.	Ley de adquisiciones y de la competencia (2003). Programa Mejor Precio. A raíz de la revisión 2007 de gestión de activos, todas las organizaciones de Gobierno están obligadas a presentar un Plan de Gestión de Activos (AMP) para 10 años.	Presupuesto gubernamental. La gestión de bienes y los préstamos de apoyo constituyen el segundo mayor costo después de los presupuestos de gastos del personal.	Espacio mínimo/máximo de diseño del lugar de trabajo. Relaciona el costo por m ² y m ² por persona, para medir la eficacia.	Gestión que asegure mejora continua. Equilibrio entre calidad y costo en las decisiones relativas a la adquisición y uso de activos. Decisiones que contribuyan a la consecución del desarrollo sostenible y el cumplimiento de criterios económicos. Programa sostenible a largo plazo de gestión de activos.

Modelo escocés. Principales variables

19. Extraído de: <http://www.cipfa.org.uk/>

España

En lo que respecta a la normativa relacionada con la Gestión de Activos Físicos, es necesario hacer mención a la Ley 33/2003, del 3 de noviembre de 2003, sobre Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Esta Ley tiene tres objetivos: racionalizar el uso de los bienes del Patrimonio estatal y mejorar la eficacia en su administración; configurar el régimen patrimonial general de todas las Administraciones Públicas y dar soluciones a los problemas que se puedan plantear en las Administraciones del estado autonómico; y actualizar la regulación del patrimonio público empresarial.

De esta manera se configura un parque patrimonial único para facilitar la elección entre un mayor número de inmuebles a las instituciones públicas que los requieren.

El órgano rector del sistema es el Ministerio de Hacienda, conjuntamente con la Junta Coordi-



nadora de Edificios Administrativos, que es el órgano colegiado interministerial de asistencia al Ministro de Hacienda en la coordinación de la gestión de los edificios administrativos del Patrimonio del Estado, la aprobación de directrices y la adopción de medidas para un uso más eficiente de los mismos.²⁰

Basado en un Inventario General de Bienes y Derechos del Estado completo, pormenorizado y actualizado, el sistema se despliega en todo el país, incluidas las Administraciones del estado autonómico.

Política	Institución legal	Inventario	Registro y sistematización	Programa	Fondo	Criterios	Objetivos
Definida y ejecutada por organismos del Estado.	Consejo de Ministros. Ministro de Hacienda. Junta Coordinadora de Edificios Administrativos es el órgano colegiado interministerial de asistencia al Ministro de Hacienda.	Inventario General de Bienes y Derechos del Estado completo, pormenorizado y actualizado.	Utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos.	LEY 33/2003, Patrimonio de las Administraciones Públicas.	Presupuesto gubernamental.	Concurso como medio preferente para la enajenación de inmuebles estatales Y para arrendamientos de inmuebles. Sistema de simplificación de los procedimientos de administración y contratación. Mecanismos para obtener máxima eficiencia en el uso de los espacios destinados a oficinas administrativas.	Racionalizar uso de los bienes del Patrimonio estatal y mejorar la eficacia en su administración; y, Actualizar la regulación del patrimonio público empresarial.

Modelo español. Principales variables

20. Extraído de: <http://www.meh.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>

Inglaterra

El principal organismo involucrado en la Gestión de Activos es la Oficina de Comercio Gubernamental (OGC).

La OGC, una oficina independiente del Ministerio de Hacienda, creada para ayudar al gobierno para otorgar la mejor calidad de su gasto.

La OGC ha desarrollado un Programa de Evaluación comparativa de servicio que se encuentra presente en todos los departamentos y organismos.²¹ El mismo examina el edificio mediante indicadores de eficiencia (costo y uso) y efectividad (sostenibilidad, lugar de trabajo productividad y operatividad), teniendo como objetivo poder proporcionar los datos necesarios para que los departamentos y organismos puedan tomar decisiones sobre la oportunidad de conservar edificios y cómo mejorar los mismos.



La Gestión de Activos Físicos se referencia en los Programas “Mejor gestión de activos”, “Alto rendimiento de propiedades” y “Evaluación comparativa de servicio”, los cuales se aplican en todas las organizaciones de gobierno. Basado en una sólida base informática (e-PIMS), el sistema se despliega en todo el país.

Política	Institución legal	Inventario	Registro y sistematización	Programa	Fondo	Criterios	Objetivos
Definida y ejecutada por organismos del Estado.	Oficina de Comercio Gubernamental. Dirección Nacional de Registro de Activos.	Inventario completo, pormenorizado y actualizado.	Base de Datos centralizada e integrada. Información precisa y actualizada continuamente (e-PIMS).	Programa Mejor gestión de activos. 2006-Programa Alto rendimiento de propiedades (5 años). Programa de Evaluación comparativa de servicio. Subprograma “Trabajando sin Paredes”.	Presupuesto gubernamental.	Temprana identificación y eliminación del exceso de activos Uso más eficaz de los activos para ofrecer mejoras en el servicio o la eficiencia de ahorro. Utilización óptima de los edificios. Definición de estrategias para el trabajo. Integración global de activos.	Medición del desempeño por indicadores de eficiencia (costo y uso) y efectividad (sostenibilidad, el lugar de trabajo, la productividad y operatividad). Gestión para la mejora continua.

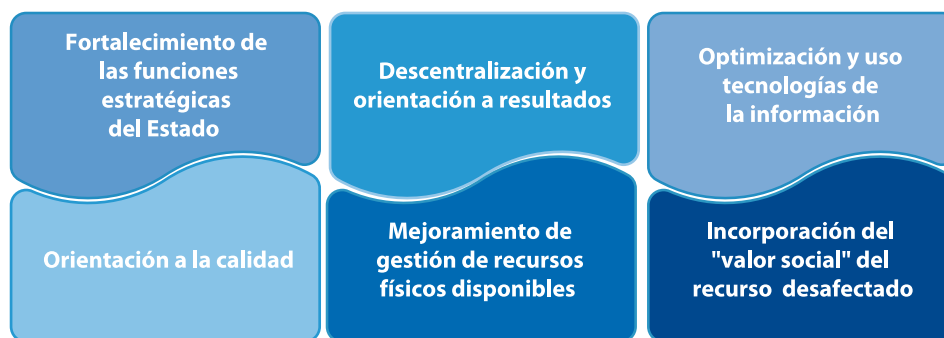
Modelo inglés. Principales variables

21. Extraído de: <http://www.ogc.gov.uk/>

SÍNTESIS DE LOS MODELOS ANALIZADOS Y LECCIONES APRENDIDAS

En los modelos estudiados encontramos algunos puntos fundamentales que nos remiten a los cambios que deberían implementarse en nuestro país a los fines de que la administración del Activo Físico forme parte de las transformaciones horizontales en la gestión pública para permitir la utilización racional de activos públicos fundamentales.

- *El fortalecimiento de las funciones estratégicas del Estado, incorporando criterios de coordinación con otros actores, gestión transversal, y control y evaluación de resultados.*
- *La descentralización y orientación a resultados, flexibilizando las estructuras y los procedimientos.*
- *La orientación a la calidad, mejorando los instrumentos y estándares de servicio e indicadores de desempeño.*
- *El mejoramiento de la gestión de los recursos físicos disponibles.*
- *La optimización del uso de las tecnologías de la información.*
- *La incorporación del "valor social" potencial del recurso desafectado.*



Conceptos comunes en los modelos analizados:

- *Involucran reformas de Modernización del Estado.*
- *Tienden a aumentar la eficiencia en el Gasto Público.*
- *Tornan explícito el costo de los activos físicos en los costos de producción de los programas del gobierno.*
- *Fijan criterios de desafectación, enajenación en caso de uso de propiedades que tengan rendimiento mínimo.*
- *Para los edificios que permanecen en uso, se establecen instrumentos a fin de medir la eficiencia y calidad del gasto en su utilización.*
- *Las medidas son efectuadas dentro de la ley marco de reforma de administración financiera.*



Conceptos comunes en los modelos analizados

Condiciones Claves

Entre las condiciones claves identificadas que contribuyeron a la implementación exitosa de Gestión de Activos en los países analizados, se puede hacer mención a:

- *Reformas legislativas estructurales y de soporte que requieren un prudente planeamiento financiero sustentable a largo plazo.*

- *Sistemas de soporte para mejorar la comprensión y la posibilidad de cuantificar beneficios a largo plazo de gestión de activos como:*
 - a) Desarrollo de guías de planeamiento.
 - b) Incremento de la concientización y entrenamiento.
 - c) Desarrollo de registros computarizados de activos y herramientas para la toma de decisiones.
- *Monitoreo regular de la performance de la gestión de activos para asegurar que las mejoras son alcanzadas.*

El desarrollo de una visión de largo plazo en la gestión de activos puede y debe ser acompañada de las siguientes metas a corto plazo:

- *Desarrollo de un inventario básico de activos.*
- *Documentación de la operación del activo y sus procesos de mantenimiento.*
- *Desarrollo de un sistema primario de información computarizado de activos.*
- *Preparación de planes de gestión de activos.*
- *Desarrollo de habilidades y concientización.*

Lecciones aprendidas

De todo lo antes descrito se pueden extraer algunas lecciones muy valiosas que indican el sentido de los cambios necesarios para aportar a los fines de que la Gestión del Activo Físico forme parte de las transformaciones horizontales en la gestión pública que permitan la utilización racional de esos activos en la APN.

Es necesario:

- *Fortalecer la función estratégica del Estado. Este debe tener una mayor participación que incorpore criterios de coordinación con otros actores, impulse la gestión transversal, y realice un mayor control y evaluación de resultados.*
- *Incorporar en las que no los utilicen y mejorar en aquellas jurisdicciones que ya los tengan en uso, los instrumentos y estándares de servicio e indicadores de desempeño.*
- *Racionalizar el uso y la gestión de los recursos físicos disponibles.*
- *Potenciar la optimización del uso de las tecnologías de la información.*



4

¿ES NECESARIO UN
CAMBIO EN LA GESTIÓN
DE ACTIVOS FÍSICOS?
UNA EVALUACION DE SU
CONTEXTO EN LA APN



Los nuevos desafíos a los que se debe enfrentar la Administración Pública Nacional hacen de la innovación constante una de las principales herramientas de gestión.

En tal sentido, los mecanismos tradicionalmente utilizados para mejorar su desempeño han quedado rezagados en relación con los continuos cambios y exigencias provenientes tanto de la sociedad como de su propia realidad interna. La administración y gestión de los activos físicos del Estado no escapa a esta realidad.

Entendiendo los activos físicos como factor de soporte de la prestación de servicios en el Sector Público, se propone crear una cultura y capacidad institucional de gestión sobre los activos físicos públicos, incorporando parámetros de gerenciamiento integral tendientes a la formulación de modelos de gestión superadores del modelo administrativo contable vigente.

Por ello, es menester introducir en la gestión de los bienes de dominio privado del Estado el concepto de conservación y mejora de la vida útil de sus activos físicos, adoptando y adaptando principios de gestión para gerenciar la operación de los mismos.

En este contexto resulta indispensable el diseño de políticas activas que apunten a lograr

una eficiente administración y gestión de los activos físicos del Estado Nacional, favoreciendo así la mejor utilización de los mismos, lo que contribuirá al mejoramiento de las condiciones laborales.

En el caso del gobierno argentino, el Segundo Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene en su seno al subcomponente Gestión de Activos Físicos, cuya finalidad es optimizar la administración de los activos físicos del Sector Público Nacional.

El mismo tiene como objetivo identificar las formas más adecuadas para mejorar la utilización y conservación de los activos en uso, procurando compatibilizar su uso con los procesos de rediseño organizacional y las políticas operativas de las instituciones.

Es así que en una primera etapa el subcomponente realizó una completa diagnosis sobre el estado de las políticas públicas elaboradas desde distintos organismos e instituciones del Estado Nacional, avanzando en la concepción del sujeto y la precisión de premisas para el establecimiento de objetivos.

En dicho contexto, el subcomponente se encuentra avanzando en un inventario de los activos físicos de la APN no financiera. Del mismo cabe destacar que:

- *Aunque es posible detallar las atribuciones delegadas en distintos organismos para la administración y destino de inmuebles, no existen evidencias de documentación de instrucciones detalladas para el desarrollo de las tareas a niveles operativos.*

La no existencia de documentación (flujogramas) de procesos internos o externos impide:

- *Identificar la secuencia necesaria para que la información sea sistemáticamente volcada a los sistemas. Esta carga aparece como sistemática y bajo la voluntad de administradores de turno, y no como proceso sistemático de carga.*
- *Conocer los pasos por los cuales un bien transcurre a lo largo de su vida útil para la APN (en uso, inútil para la APN, transferido, concesionado, en proceso de liquidación, etc.) y mantener una historia del bien.*
- *Proponer puntos de medición e indicadores de proceso que muestren cuantitativa y cualitativamente la evolución de un bien.*

En cuanto a la calidad y cantidad de información disponible, si bien esta aparece como un universo completo integrado en el Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional –SABEN– (con excepción de los bienes ferroviarios) se ha detectado:

- *Que no ha sido complicado verificar la NO carga de importantes bienes tal como se demuestra en la experiencia piloto.*
- *Que la información de la etapa 2 de relevamiento planteado con la génesis del sistema se ha visto trunco tanto en la remisión de información como en la carga final de los datos enviados.*
- *Que no existen evidencias de sistemas de administración de datos que permitan procesos de gerenciamiento de activos.*

En relación a la portabilidad y coherencia de los datos vinculados a la problemática del bien, se observa que:

- *Las bases que contienen los universos más importantes de bienes no son compatibles entre sí, impidiendo una administración coherente de los datos.*
- *No existe un sistema integral e integrado de administración de bienes con adecuadas interfaces informáticas con los demás componentes del Sistema de Administración Financiera (presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y contrataciones).*
- *La información y su disponibilidad es señalada como insuficiente por todas las fuentes consultadas.*
- *No se observan criterios ni indicadores que puedan servir para la evaluación del uso de un bien, el sostenimiento de un bien en la administración, ni su transferencia.*

- *La existencia de bases propietarias en distintas reparticiones, generadas para distintos usos, que evolucionaron bajo el impulso del deseo de una mejor administración de un determinado organismo más que de una coordinación central de gerenciamiento de los bienes, compromete la integridad de los datos en un futuro esquema de organización que centralice la información y descentralice su manejo.*

Como visión de las formas organizativas vigentes, podemos decir que observado a través de una perspectiva de evolución en el tiempo, reconocemos que las reformas realizadas anteriormente con un enfoque contable del bien del Estado hoy necesitan evolucionar para tomar control total sobre el uso y destino del bien. Esta evolución se puede caracterizar en la definición de un nuevo sistema (organismos, normas y procedimientos, sistemas informáticos) que GERENCIE el bien en todos sus aspectos.

Este aspecto se complementa con la existencia de más de un organismo encargado de la administración de los bienes, dado que aun cuando la legislación le ha otorgado las facultades resumidas de todos los organismos al actual ONA-BE, este no ejerce todas las actividades relacionadas con la gestión del patrimonio estatal, sino que limita la misma a los bienes desafectados sin uso de naturaleza no ferroviaria.

Esto no solo trae aparejada la existencia de un sistema descentralizado y disperso, sino un serio problema de control de la utilización del patrimonio estatal, destacando la dispersión de responsabilidades de asignación, administración y mantenimiento de los edificios asignados a los organismos de la APN.

De la misma forma se destaca como deficiencia la debilidad de las políticas de uso y mantenimiento de los edificios, y la carencia de normas de utilización de los bienes en relación con los sistemas de seguridad, higiene y recursos humanos.

Se entiende que para optimizar la administración de los activos físicos del Estado, se requiere analizar a los bienes en función de su potencial aptitud para contribuir en forma eficiente con la producción de diversos tipos de bienes-servicios públicos finales o intermedios.

Por ello, entendemos que la gestión profesional y eficiente de un inmueble o grupo de inmuebles necesita del conocimiento y disposición de la información relacionada con sus prestaciones y costos, de manera que brinde elementos para la toma de decisiones efectivas.

En este aspecto, la tarea del GAF respecto al diseño de un Modelo de Gestión para los inmuebles en uso por la APN, representa un avance cualitativo en relación con las prácticas y procedimientos que se vienen desarrollando actualmente en cuanto a la gestión de los inmuebles del Estado.

En efecto, para que los indicadores y la información que el modelo necesita sean operativos, simples y de aplicación inmediata por los responsables de los inmuebles públicos, es imprescindible dotar a las variables involucradas de definiciones conceptuales e indicadores mensurables, de manera de evitar ambigüedades y posibles confusiones en la elaboración y sistematización de la información.

En este sentido, resulta conveniente enumerar algunos atributos deseables de los indicadores de desempeño a utilizar:

- *Eficiencia: Entendida como el desarrollo de las mejores herramientas para la obtención de indicadores de desempeño. Deberían ser tanto simples como comprensibles, cuidando que transmitan el mensaje y el significado deseado. Los nombres y expresiones deberían ser fáciles de entender y conocidos por todos los usuarios.*
- *Eficacia: Deberían poseer la capacidad para obtener el mejor resultado esperado. La capacidad de demostrar, desde una amplia visión, las más importantes y críticas etapas de un proceso. Los datos innecesarios no deberían recolectarse. Los datos importantes deberían ser precisos y recolectados de una fuente de datos confiable.*

- *Economía: El beneficio en relación al costo debería satisfacer los niveles de aspiración, teniendo en cuenta tanto la variable financiera como la procesal.*
- *Calidad: Deberían elaborar resultados de alta fiabilidad, con productos consistentes y fidedignos que reflejen la real situación del proceso que se encuentra bajo análisis.*

De acuerdo a lo expresado y en función de los atributos antes mencionados, se hace evidente que la necesidad de un cambio en la gestión y uso del activo físico es imperativo.

A fines de acercar conceptos y prácticas que puedan redundar en más y mejores acciones sobre la gestión del activo, se avanzará sobre los conceptos de Activo Físico, su gerenciamiento y las mejores prácticas orientadas a la APN.

5



¿QUÉ ES EL ACTIVO FÍSICO? CONCEPTOS GENERALES SOBRE ACTIVOS FÍSICOS



El fin esencial del Estado consiste en la provisión de bienes y servicios públicos. Para ello utiliza recursos físicos y económicos. Por historia, el Estado Nacional es poseedor de un universo amplio y variado de bienes inmuebles, el cual aplica en los procesos de producción de políticas públicas.

EL ACTIVO FÍSICO ES EL CONTINENTE
DEL ACTIVO INTANGIBLE O CAPITAL
SOCIAL DE UNA ORGANIZACIÓN.

Para hacer posible esta producción es necesario contar con un “contenedor”, donde se combinen otros recursos de gobierno indispensables e interdependientes para la producción de cualquier servicio o cosa que se deba proveer.

El objetivo principal del gerenciamiento de los activos físicos es habilitar a una jurisdicción a alcanzar sus objetivos de eficiencia y eficacia en la producción de servicios.

GERENCIAR ES EL BALANCE ADECUADO DEL
MÉTODO Y DE LOS RESULTADOS, DEL ESFUERZO Y
DEL LOGRO, DE LA EFICIENCIA Y DE LA EFICACIA.

Para ser efectivo el gerenciamiento de los activos físicos debe considerarse como una actividad integral y multidisciplinaria, que debe tener en cuenta un amplio rango de factores como:

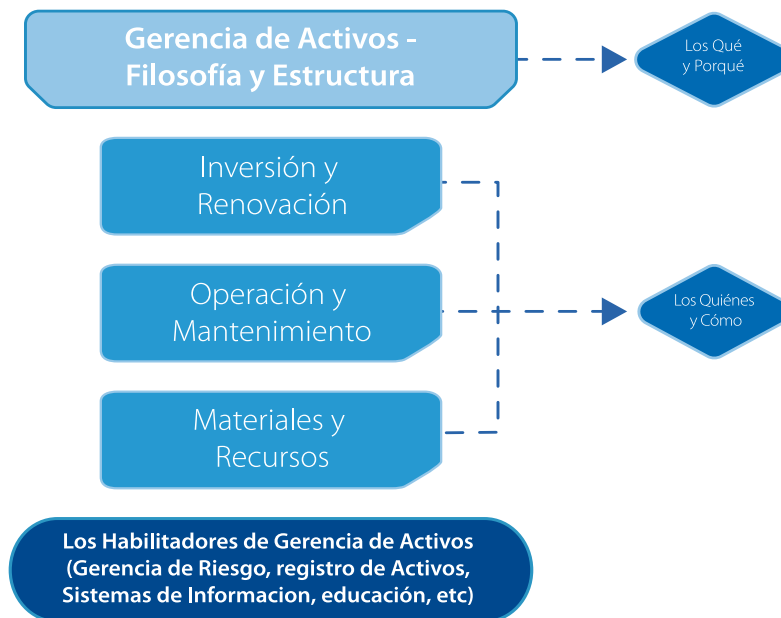
- *La vida útil del Activo Físico.*
- *Los principios de gerenciamiento.*
- *Las necesidades de los usuarios.*
- *El marco legal e institucional.*
- *El marco institucional de la jurisdicción: viabilidad técnica y comercial.*
- *Los factores externos de mercado: necesidad de racionalizar las operaciones para mejorar la producción de servicios o elevar el indicador de costo-efectividad.*

- *Es clave comprender que la prioridad en las decisiones acerca de los activos físicos es garantizar la producción de los servicios del Sector Público, y que los mismos sean provistos en forma eficiente y eficaz, medidos con indicadores diseñados ad hoc.*

En pos de un “gerenciamiento” óptimo de todos los recursos, los “administradores-gerentes” (personal a cargo de las Direcciones de Servicios y/o Operaciones) deben ser responsables de todas las implicancias de sus decisiones a lo largo de la vida útil del Activo Físico a su cargo.

Aplicada a la gerencia de activos, una definición puede ser:

“El juego de disciplinas, métodos, procedimientos y herramientas para optimizar el impacto total de costos, desempeño y exposición al riesgo de Vida del negocio asociados con la confiabilidad, disponibilidad, mantenibilidad, eficiencia, longevidad y regulaciones de cumplimiento de seguridad y ambiente de los activos físicos de una compañía”.



Filosofía y estructura de la gerencia de activos²²

22. “¿Innovando con la Gerencia de Activos?”; Ing. Duran, José, Ing. Sojo, Luis; The WoodHouse Partnership LTD & Realiability Center Incorporated; 2003. Extraído de: <http://www.mantenimientomundial.com/sites/mmnew/bib/notas/bernardo5.pdf>

Los procesos de gerencia de activos tienen su origen en el desarrollo de industrias altamente reguladas, inicialmente fuerzas armadas, aerolíneas y sectores nucleares, pero se han esparcido rápidamente a la energía, el agua y otros sectores de servicio.

La planificación de los activos físicos es fundamental para el gerenciamiento efectivo del quehacer de una jurisdicción, siendo esta determinación el primer paso de su vida útil.

Juntando los requerimientos de activos físicos de una jurisdicción con su estrategia de producción de servicios, obtendremos como resultado una cartera de activos físicos con la capacidad y *performance* necesaria para lograr su objetivo.

La planificación de los activos físicos tiene como consecuencia acciones específicas a los fines de la potenciación del uso, la determinación de la disposición de otros sin destino o cuya operación es demasiado onerosa, y al mismo tiempo (en función de reunir los recursos necesarios para la reconversión) determina la operación y manutención del resto de la cartera en forma efectiva.

LAS FORMAS DE TRABAJO SE HAN MODIFICADO EN FORMA SUSTANCIAL EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS Y MIENTRAS LO SIGAN HACIENDO EN EL MISMO SENTIDO, LAS SUPERFICIES DE LAS ESTACIONES DE TRABAJO SEGUIRÁN REDUCIÉNDOSE.

GERENCIAMIENTO DEL ACTIVO FÍSICO

Definición

El Gerenciamiento del Activo Físico, conocido internacionalmente como *Facility Management* (FM), es una disciplina cuya finalidad es dar soporte al negocio de la organización en lo relativo a la gestión y funcionamiento de sus inmuebles, y a todos los servicios que estos lleven asociados, sin olvidar aquellos otros servicios que dan soporte al personal de la organización.

Esta disciplina, originada en EE.UU., se desarrolló y expandió rápidamente por Europa a partir de los años noventa, y hoy en día toda organización importante la contempla dentro de su organigrama de gestión.

El Gerenciamiento de Activos abarca y engloba diversas áreas de actuación, integrando las personas, los espacios, los procesos de gestión y las tecnologías apropiadas para conseguir el objetivo mencionado de dar soporte al negocio (*core business*), al mismo tiempo que se crean las mejores condiciones de trabajo posibles, optimizando los costes.²³

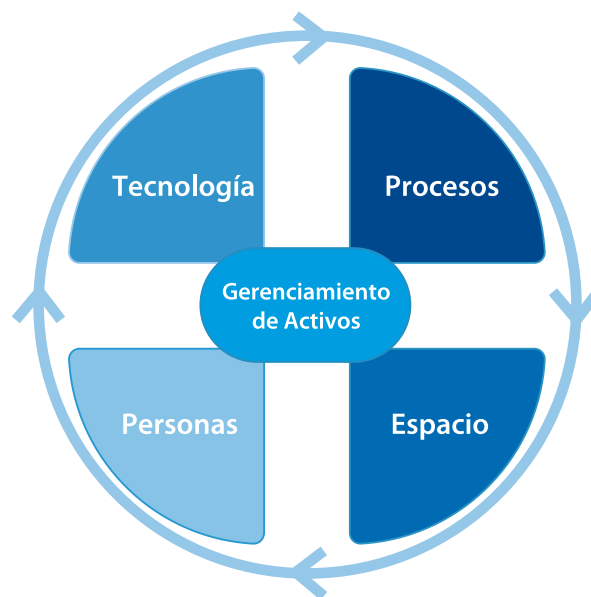
Es en tal sentido que el rol del gerenciadore de activos en la Administración Pública tiene un papel destacado en la administración, uso y gestión del bien, con la finalidad intrínseca de la adecuación de los procesos, las personas, la tecnología y el espacio, buscando a través de la interrelación de todos estos factores mejorar la calidad de trabajo del agente público.

Cómo surge la figura del Gerenciador de Activos

Durante la segunda mitad de la década de 1970, Herman Miller Inc. creó el Instituto de Gestión de Instalaciones (FMI). Esta organización ayudó a establecer la nueva profesión de FM y dio a luz a la *International Facility Management Association* (IFMA).

Al considerar el modelo subyacente de instalaciones de gestión como una profesión, el FMI elaboró un modelo de cuatro (4) elementos: las personas, los procesos, la tecnología y el espacio.

23. "Facility management-La gestión integral de inmuebles y servicios"; Departamento de Construcción y Tecnologías Arquitectónicas; Universidad Politécnica de Madrid; 2009. Extraído de <http://www.ifma-spain.org/upm1.pdf>



Ecuación del gerenciamiento de activos

En este diagrama se representa el rol que tiene el GA en integrar personas, procesos de trabajo, espacios de trabajo y tecnología involucrada, generando un sistema coherente, productivo e interrelacionado.

El gerenciamiento de activos sirve para coordinar la interfaz entre lo que la gente hace y dónde lo hace, teniendo de esta manera la meta de mejora continua entre el espacio del trabajo y los resultados obtenidos.

En las principales organizaciones del mundo se ha pasado de la figura del responsable de inmuebles, de los servicios generales y/o del gestor patrimonial a la del *Facility Manager* (Gerenciador de Activos) como persona fundamental en una organización e integrada en ella, dado que es quien descubre nuevas oportunidades de gestión, contribuye al éxito de las finanzas y operaciones de la organización, y ayuda a los empleados a trabajar de forma más eficiente, creando entornos de trabajo más cómodos y agradables.

Adaptar el rol que ocupa el Gerenciador de Activos en las organizaciones con mejores prácticas a los usos y costumbres de la Administración Pública Nacional es una asignatura que debemos comprender en el horizonte.

Las funciones (que se retomarán en párrafos posteriores) y la integración que la figura del Gerenciador de Activos hace de las mismas, deberían ser aplicadas y estimuladas en los diferentes organismos de la APN, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.

Los Gerenciadores de Activos, además de tener conocimientos de diferentes áreas como puedan ser las del diseño y la ingeniería, deben poseer muchas y diversas habilidades, como proactividad que les permita anticiparse a los problemas, buena capacidad de comunicación, diplomacia en el trato y la negociación, adecuada planificación con visión estratégica, dotes en la gestión de proyectos, y capacidad de liderazgo. Esto hace que los GA estén muy valorados en la actualidad y sean unas figuras de peso dentro de la organización de la empresa.²⁴

Es justamente en este último punto donde el sistema de gestión de activos que comprenda una mejora sustancial del actual, requiere de capacitación constante de los agentes encargados de la administración de bienes en la APN.

El rol del Gerenciador de Activos

Tradicionalmente la gestión de los inmuebles se limitaba a las *facilities*, es decir a las instalaciones de los inmuebles, y estaba asociada principalmente al servicio de mantenimiento. Los modelos de organización de entonces y las necesidades de soporte existentes eran muy diferentes a las de hoy.²⁵

La complejidad que acompaña la gestión de activos en la actualidad difiere sustancialmente de los requerimientos necesarios años anteriores, y por ende se hace imperante rediseñar las estrategias de gestión.

En la actualidad estamos inmersos en la era de las tecnologías de la información y de la globalización, y el lugar de trabajo se está redefiniendo no solo en su parte física, sino también conceptualmente, de manera que se va alcanzando en forma progresiva una mayor flexibilidad en cuanto a su ubicación y a los usos que se hacen de él, todo ello derivado de una mayor movilidad de los empleados, posibilitada a su vez por esas tecnologías.

Los modelos de gestión evolucionan hacia aquellos en los que las actividades de soporte se transfieren cada vez más a terceros y sobre los cuales el Gerenciamiento de Activos debe buscar las opciones más adecuadas y ejercer su control y gestión.

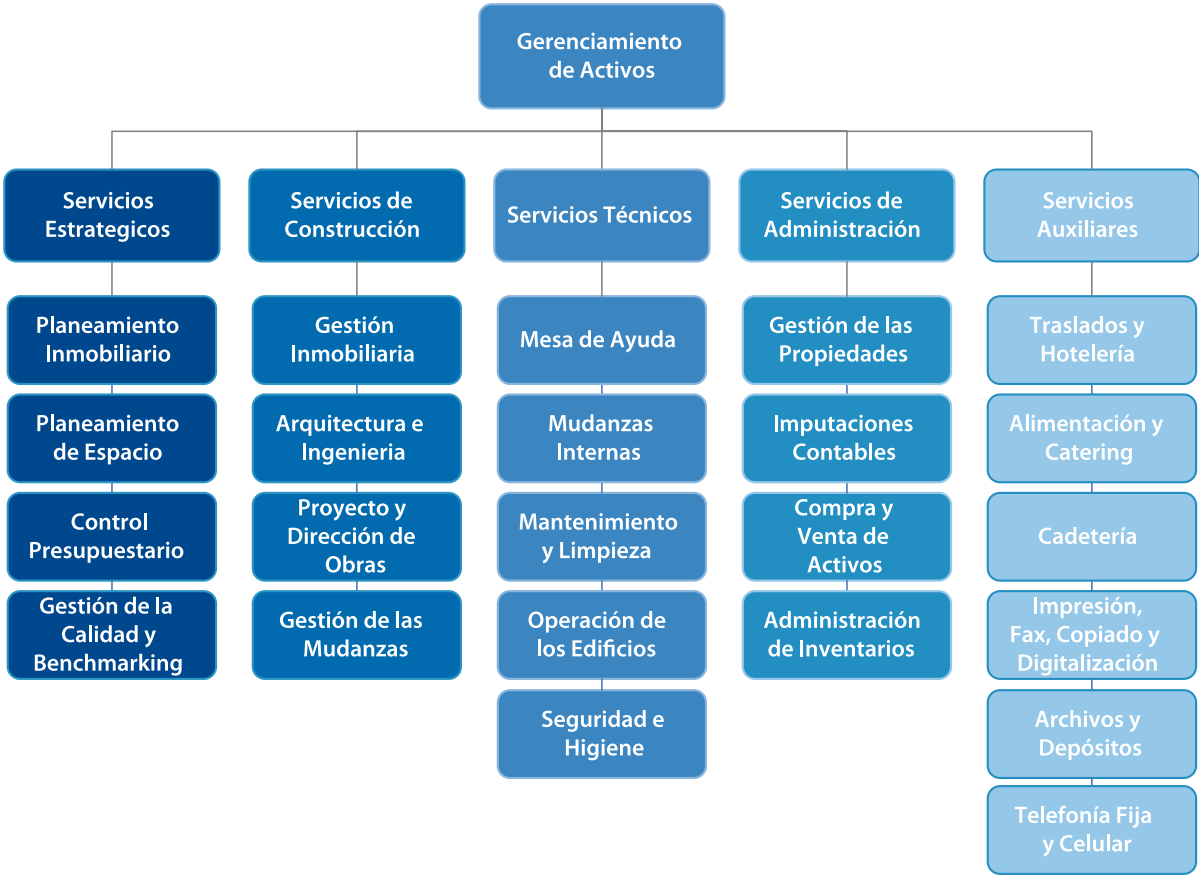
24. Vid nota 23.

25. Vid nota 23.

La consecuencia es la aparición tanto de nuevas necesidades de servicios como de nuevas oportunidades a la hora de encontrar sinergias y mejorar la gestión.²⁶

El Gerenciamiento de Activos permite favorecer detectar las oportunidades antes mencionadas, generando una adaptación del puesto de trabajo a las nuevas situaciones presentes, redundando en un mejoramiento integral del entorno de trabajo.

A continuación se presenta un cuadro que ilustra el amplio abanico de actividades y servicios que forman parte del universo de acciones del Gerenciamiento de Activos:



Acciones gerenciamiento de activos²⁷

26. Vid nota 23.

27. Gráfico de elaboración propia. Fuente: Sociedad Latinoamericana de Facility Management (SLFM). Sitio Web: www.slfm.org

Mejorar las prestaciones de los organismos, hacerlas más eficiente, y por ende redundar en mejoras cualitativas en los servicios que la misma brinda, son las metas básicas que se requieren. Una eficiente gestión de los activos físicos que garanticen las mismas debe ser el horizonte al que se debe apuntar.

Los objetivos del Gerenciamiento de Activos

Como ya se ha hecho mención en párrafos anteriores, el GA es una disciplina en constante dinamismo, que abarca una multiplicidad de factores que van desde principios de administración, arquitectura, ingeniería y ciencias del comportamiento. Esto da como resultado que los objetivos centrales del Gerenciamiento de Activos sean diversos y complementarios.

Se puede resumir la complejidad de los objetivos del GA en los siguientes ítems²⁸:



Objetivos del GA

Como se observa en el cuadro anterior, los objetivos del GA abarcan de manera integral todos los aspectos necesarios para una eficiente gestión del activo físico.

28. Fuente: Absis Consulting S.A.

CONCEPTO DE PUESTO DE TRABAJO

Un concepto clave y fundamental para entender la lógica de la gestión del Activo Físico en general, y los objetivos del gerenciar de activos en particular, es el puesto de trabajo.

El mismo ocupa un rol central en el modelo de mejora en la gestión del activo, dado que es el centro neurálgico de la actividad del trabajador.

Dentro de un edificio público (lugar físico de trabajo) se interrelacionan y asocian las partes componentes del Sistema de la Administración Pública Nacional.

En este sentido, el espacio de trabajo puede ser entendido como lo hace el *International Workplace Studies Program (IWSP)*:²⁹

*“La IWS caracteriza el lugar de trabajo como un sistema unificado que creativamente combina la sabiduría sobre la naturaleza de ajustes físicos (donde el trabajo es conducido); las tecnologías de la información usadas en el funcionamiento de trabajo (como los datos, opiniones, e ideas son procesados y comunicados); la naturaleza de modelo de trabajo y procesos (cuándo y cómo las tareas deben ser realizadas para alcanzar los objetivos); y finalmente, la cultura de organización y la dirección (valores formales e informales, expectativas, política, y comportamientos que influyen en todos los otros factores). Los cambios de una parte afectarán a todas las demás. El desafío, por lo tanto, debe ser el diseño de una estrategia global que permita a las partes del sistema trabajar en armonía, y complementarse una con la otra.”*³⁰

Aspectos físicos involucrados en la productividad del Puesto de Trabajo

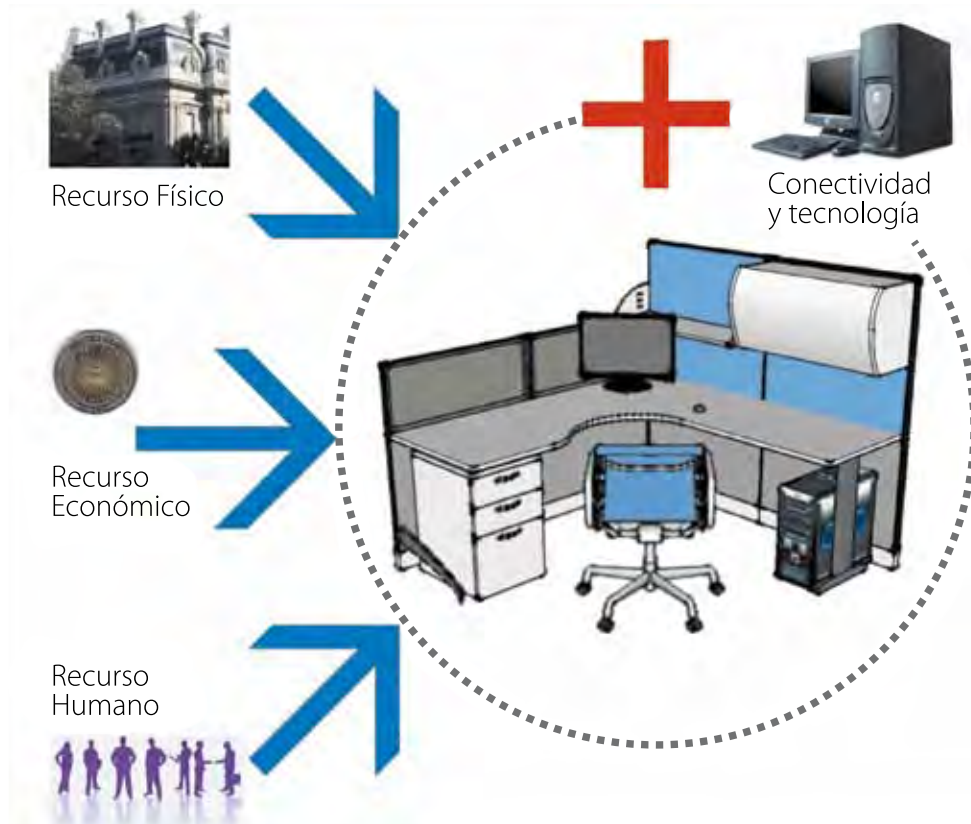
Sintetizando, llamamos PUESTO DE TRABAJO (PT) a:

“El área física que ocupa un escritorio, silla, guardado diario y espacio personal de circulación, siendo este de aproximadamente 6 m², sin contar áreas de apoyo y circulación, que involucra la conjunción de Recurso Físico (considerado como el sumatoria de espacio, tecnología, infraestructura y equipamiento), Recurso Económico y Recurso Humano.”³¹

29. Desde su creación en 1989 el Programa de Estudios Internacionales sobre el Puesto de Trabajo (IWSP) de la Universidad de Cornell ha explorado sistemáticamente cómo las estrategias innovadoras de trabajo y las nuevas formas que el mismo va adquiriendo pueden mejorar la salud, la productividad, la viabilidad económica y la sostenibilidad ambiental. Sitio Web: <http://iwsp.human.cornell.edu/>

30. “Toolkit: Reinventing the Workplace”; Becker, F., Joroff, M., & Quinn, K. L.; International Development Research Council; 1995.

31. Definición conceptualizada por el subcomponente Gestión de Activos Físicos.



Puesto de trabajo estándar

Se realizó un estudio de aquellos indicadores que pudiesen abarcar la problemática en su totalidad, y se optó por el indicador “líder” puesto de trabajo o medida estándar de *performance*.

La elección radica en que en el mismo convergen los tres factores fundamentales que hacen a la problemática de la gestión del activo físico y a la gestión de una organización: el recurso físico, el recurso económico y el recurso humano.

Es a partir de esta medida base que surgirán aquellos indicadores que permitirán “medir” las variables relacionadas con la gestión eficiente del recurso físico.

En función de la definición previa, podemos decir sintéticamente que un PT está compuesto por tres elementos:



Recursos Físicos



Recursos Económicos



Recursos Humanos

Elementos puesto de trabajo

Recursos físicos

La producción de un Puesto de Trabajo desde el punto vista estrictamente físico requiere de cuatro aspectos básicos:

Espacio. Refiere a la superficie necesaria para el desarrollo de la actividad que alberga el puesto de trabajo. Varía según la categorización o necesidades especiales que el mismo requiera.

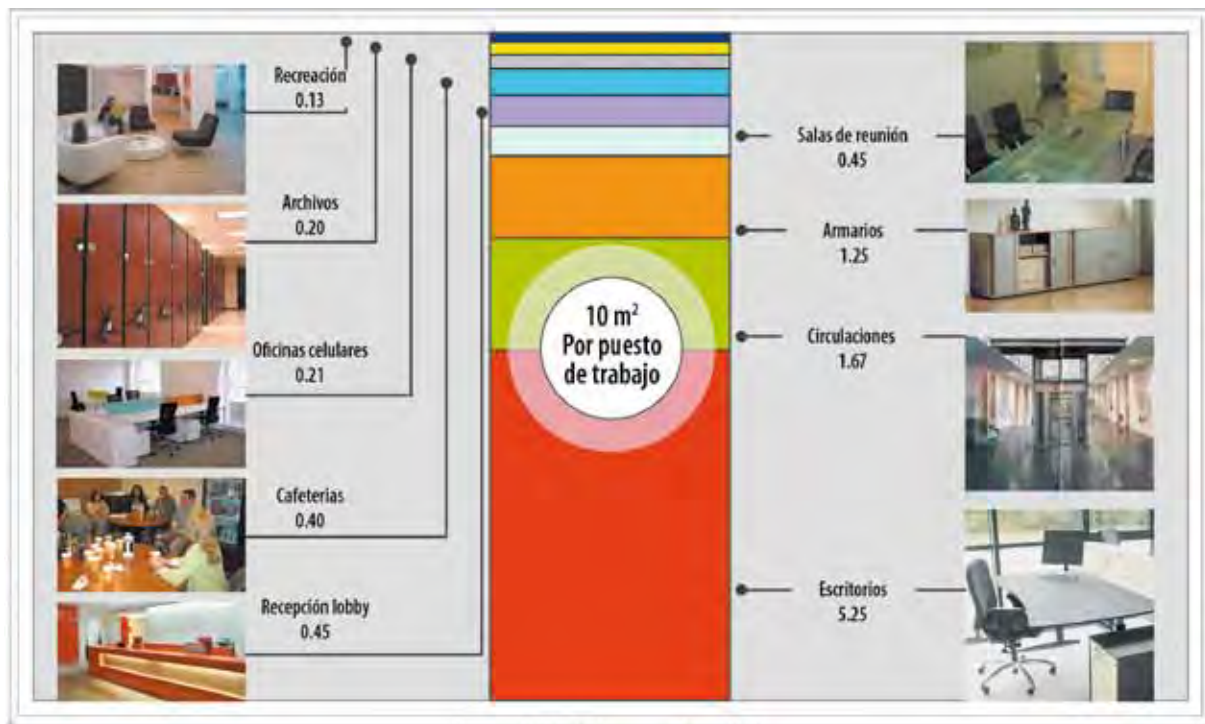
Equipamiento. Para el desarrollo de una determinada función en un determinado espacio físico se requiere una configuración adecuada de equipamiento. El puesto de trabajo estándar se define sobre un equipamiento base (escritorio, silla, guardado). Las distintas categorizaciones de puestos implican distintas calidades de equipamiento. La versatilidad del equipamiento condiciona la posibilidad de optimización de uso del espacio. La posibilidad de configuraciones múltiples se halla directamente ligada a los valores estándar y óptimos de ocupación edilicia.

Infraestructura. El funcionamiento de un puesto de trabajo está estrechamente vinculado al funcionamiento del edificio que lo alberga en su conjunto. Un puesto requiere de insumos relacionados con calidad, confort, seguridad, privacidad, requerimientos especiales para funciones específicas, etc. Los requerimientos mencionados son entre otros: nivel de iluminación adecuado, acondicionamiento térmico, seguridad, limpieza, servicios sanitarios, accesos, controles de accesos, circulaciones verticales y horizontales, etc.

Tecnología. Este aspecto tiene un componente vinculado al inmueble propiamente dicho y otra independiente relacionado a las terminales disponibles. En su vinculación con los aspectos edificios, refiere a las capacidades instaladas en conexiones de voz, datos y telefonía, centrales telefónicas, centros de cómputos, etc. El otro aspecto involucra el equipamiento telefónico e informático que usa el agente. La coherencia entre ambos componentes es fundamental, ya que, como en cualquier sistema, el estándar más bajo es el que fija el grado de prestación tecnológica.

Si tomamos a un edificio en su conjunto, la superficie de un puesto de trabajo se incrementa ya que otros espacios no-productivos (salas de reunión, comedores, pasillos, etc.) comienzan a formar parte de la misma.

El gráfico adjunto muestra un análisis de este espacio en un edificio de 5000 m² Superficie.



Composición del puesto de trabajo

Se puede apreciar en este caso que el espacio que corresponde al PT representa aproximadamente solo el 50% del espacio útil total promedio del edificio. Esta alta incidencia de la áreas comunes sobre el puesto puro expone claramente la razón por la cual la Gestión integral del Activo toma importancia; es decir, no solo se trata de que el sector de trabajo se encuentre en condiciones de trabajo óptimas, sino que el resto del edificio también debe estarlo ya que representa el otro 50% de la prestación, en principio, sobre ese puesto de trabajo.

RECURSOS ECONÓMICOS

Los gastos vinculados al puesto de trabajo cubren aspectos referidos a la producción del recurso físico propiamente dicho, la operación del mismo y los gastos que origina su ocupación. Podemos entonces dividirlos en tres segmentos:

Gastos de inversión. Es el recurso económico que se aplica a la producción del recurso físico. Esto es: inversión edilicia, inversión en equipamiento e inversión en tecnología, así como sus respectivas depreciaciones.

Gastos de operación edilicia. Estos gastos incluyen los servicios de mantenimiento, servicios tercerizados y abonos.

Gastos relacionados al RR.HH. Es el conjunto de gastos que se halla vinculado a la ocupación del puesto. Se compone de: el gasto en RR.HH. propiamente dicho, los insumos que requiere el puesto ocupado, y otros gastos relacionados con prestaciones como estacionamientos, servicios de secretaría y cadetería, servicios de catering, etc.

RECURSOS HUMANOS

Es la tercera variable que interviene en la configuración de la unidad Puesto de Trabajo. Constituye el destinatario final del servicio que se presta.

En este caso la tomamos en todo lo que se refiere a la forma de uso por parte del usuario de ese puesto y cuán bien se adapta a sus necesidades específicas del trabajo. No formará parte del análisis en este caso la variable económica de las remuneraciones.

6

EVOLUCIÓN DEL
EDIFICIO DE OFICINAS



UN POCO DE HISTORIA

Si bien desde que existieron las organizaciones hubo espacios de oficina administrativos, el siglo XIX, con la consecución de una serie de inventos (la aparición del ferrocarril, el telégrafo, la luz eléctrica, el teléfono, las máquinas de escribir, la calculadora entre los más relevantes), dio origen a lo que hoy denominamos las oficinas comerciales.

Como consecuencia de lo antes mencionado, para el año 1900 se multiplican los espacios de trabajo destinados a secretarías, taquígrafos, mecánógrafos, etc. en las oficinas; este nacimiento del “trabajador de cuello blanco”, que estaría sentado muchas horas de trabajo, dio lugar al estudio y aplicación de la ergonomía, la que comienza a desempeñar un papel fundamental en el diseño mobiliario y objetos de la oficina moderna.



Broadway EE.UU. 1894

En tal sentido y teniendo como parámetro a Estados Unidos, desde 1880 a 1920 comenzaron a evidenciarse algunos cambios profundos en lo relacionado al trabajo en particular y a los edificios de oficinas en general:

- La altura, el tamaño y el número de edificios de oficinas.
- El número de trabajadores de oficina.
- El aumento de la proporción de empleadas mujeres.
- El uso de máquinas especializadas de oficina especializada.
- El uso de equipo nuevo que no era específico a las oficinas; por ejemplo teléfonos, ventiladores eléctricos, cajas registradoras, relojes, etc.

Como indicador de los cambios que se vienen sucediendo, se puede hacer mención a que a partir del año 1857 Elisha Graves Otis (1811-1861) inventa el primer freno con éxito, y por ende la seguridad y velocidad que adquiere el ascensor se hace cada vez mayor.

Hasta 1885 pocos edificios oficinas en EE.UU. superaban los cinco pisos. El incremento de la altura comienza por 1870 y se debe a dos razones: los ascensores y la adopción del acero en la construcción.

Como resultado del desarrollo de la industria de acero en los EE.UU. (lo que implica que el costo del acero disminuya y por lo tanto las estructuras de acero se hacen más accesibles, permitiendo que el costo incremental de agregar más pisos en los edificios caiga), los edificios en altura comienzan a ser rentables.

Además de los dos cambios antes mencionados, la evolución tecnológica en otras áreas también contribuyó al desarrollo de edificios de oficinas de altura: la protección ignífuga del metal y la construcción de estructura metálica autoportante.

Alrededor de cincuenta edificios de acero se construyeron en Chicago entre 1885 y 1895; asimismo “en las proximidades de Nueva York hay sesenta y cinco edificios, cada uno superior a 200 pies de altura, dedicados exclusivamente a la dotación de oficinas, albergando cada uno de ellos entre 1000 y 4000 personas”.³²

Los nuevos espacios de trabajo de grandes superficies requirieron a su vez de una nueva organización del trabajo.



“Flatiron Building” Nueva York 1902

Hasta 1890 el acero resultaba demasiado caro para uso arquitectónico general, recién a partir de ese año se comenzó a utilizar el acero integralmente en los esqueletos, fomentando un auge en la construcción de edificios de este tipo.



“Reliance Building” Chicago 1895

32.Extraído de: http://www.officemuseum.com/office_buildings.htm

Podría decirse que en nuestro país a partir de 1930, y después de la visita de Le Corbusier, comienza el desarrollo pleno de la arquitectura moderna. El primer hito tal vez de esta nueva arquitectura en una ciudad que comenzaba a ensanchar sus calles para tomar el aspecto de metrópolis, fue el COMEGA (1931. Arquitectos Alfredo Joselevich y Enrique Douillet) rascacielos para renta de planta libre y estructura de hormigón, destinado a oficinas en la esquina de Corrientes y Leandro N. Alem. Al mismo tiempo en EE.UU. se terminaba el Empire State Building. Con similares características le siguieron el Ministerio de Obras Públicas, el Alas, y otros que se disputaron récords de altura en la época.

La década del 70, sin embargo, marcó el cambio del concepto del rascacielos a la torre³³, siendo el mayor exponente el conjunto de Catalinas y sus edificios vidriados, siguiendo un sentido racional y funcional.

En los 80 comenzó la recuperación de Puerto Madero y pasados los 90, algunas empresas optaron por este lugar de la ciudad como imagen corporativa, la Torre Repsol – YPF (2005. Arq. César Pelli), Edificio Telecom (1996. Kohn, Pedersen, Fox Associates (KPF), Edificio República (1998. Arq. César Pelli), son exponentes premium en cuanto a alto nivel de diseño, sistemas tecnológicos inteligentes y servicios de última generación.

33. "A diferencia de los rascacielos, que de algún modo conservan un halo mítico vinculado a la humana vocación de proyectarse a los cielos, las torres son respuestas desencantadas a las demandas de máximo aprovechamiento del suelo, máxima eficiencia funcional y máxima ganancia, correspondientes al estadio maduro de las operaciones inmobiliarias modernas del tipo estándar." J. Liernur y F. Aliata. Diccionario de arquitectura en Argentina. Buenos Aires, AGEA, 2004, tomo o/r, pág. 144.



Edificio Comega Buenos Aires 1931



Edificio Telecom Buenos Aires 1996

SÍNTESIS EVOLUTIVA DEL PUESTO DE TRABAJO

Para realizar una exhaustiva síntesis evolutiva del puesto de trabajo, seguiremos a Cliff Luang, quien en su artículo *"Evolution of Office Spaces Reflects Changing Attitudes Toward Work"*³⁴ nos introduce a la temática, diferenciando momentos claramente identificables en la historia del puesto de trabajo, a saber:

- Taylorismo
- *Bürolandschaft*
- *Action Office*
- *US/UK Shareholder Office*
- Oficina Virtual
- *Networking*

"Desde los albores de la época del cuello blanco, los diseños de oficina han completado un ciclo a través de demandas: la apertura frente a la privacidad, la interacción frente autonomía, etc. He aquí una breve historia de cómo la distribución de espacios ha reflejado nuestro cambio de actitudes hacia el trabajo."³⁵

34. "Evolution of Office Spaces Reflects Changing Attitudes Toward Work"; Cliff Kuang; Revista Wired; Marzo 2009. Extraído de: http://www.wired.com/culture/design/magazine/17-04/pl_design#ixzz15NdGbrX1

35. Vid nota 34.

Taylorismo (1904)

Frederick Taylor y los Principios de la Gerencia Científica (1911) fue quien, en nombre de la eficiencia y reflejando los valores de su tiempo, vio la necesidad de organizar las tareas manuales de forma cada vez más simplificadas, mecánicas y repetitivas.



Trabajadoras de IBM (1911)

Fue en este clima que surgió la imagen de las filas de los trabajadores dóciles y serviles, al servicio de una compañía. Según Taylor, a través de la aplicación de su "management científico", podría alcanzarse una máxima prosperidad tanto para el empresario como para el trabajador (cronómetro en mano).

El ingeniero Taylor estaba obsesionado con la eficiencia, el control y la supervisión, y es reconocido como uno de los pioneros en diseñar realmente un espacio de oficinas. Taylor llenó de trabajadores las plantas de los edificios en un entorno totalmente abierto, mientras los jefes los observaban desde sus oficinas privadas, parecido a una planta de una fábrica.³⁶



Larkin Administration Building (NY 1903-1905) - Frank Lloyd Wright

Bürolandschaft (1960)

Fueron los alemanes quienes introdujeron otros valores al espacio de trabajo, dado que en sus diseños la gestión no era exclusiva de los ejecutivos. Luego de la Segunda Guerra Mundial, este nuevo enfoque pregonaba una gestión más igualitaria del espacio. El *Office Landscape (Bürolandschaft)* alienta a todos los niveles del personal a compartir un piso abierto para crear un entorno laboral no-jerárquico y hacia una mayor comunicación y colaboración.

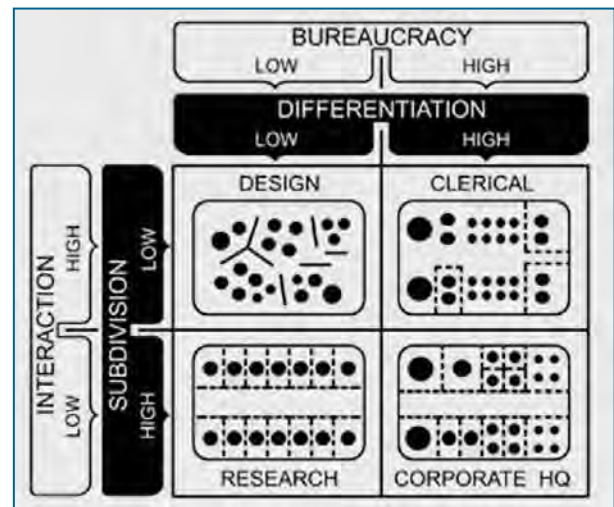


Diagrama organizacional - Bürolandschaft

Derivado de la teoría organizacional, la razón de ser de la *bürolandschaft* se basó en esquemas de interacciones laborales más complejas que las propuestas por el taylorismo. Por primera vez se reconoció el carácter amplio y diverso de los distintos tipos de trabajo de oficina.

36. Vid nota 34.

Action Office (1968)

Bürolandschaft inspiró a Herman Miller para crear un producto basado en la filosofía de trabajo europea. *Action Office* fue el primer sistema modular de muebles de oficina, con divisiones bajas y superficies de trabajo flexibles. Aunque discutido y resistido, sigue en producción actualmente. Su nombre popular: cubículo o box.³⁷



Equipamiento de oficinas. Diseño de Herman Miller (1969)

US/UK Shareholder Office (1986)

En Gran Bretaña y Estados Unidos una cultura empresarial más jerárquica ha dado lugar a una respuesta diferente a *Bürolandschaft*.

La eficiencia del espacio y la percepción de los beneficios de la comunicación abierta fueron preservadas por este nuevo formato; así muchas oficinas tienen una mezcla espacio de celulares para los altos directivos y el espacio de planta abierta para los demás trabajadores.

El uso de compactas y eficientes plantas libres de estilo americano se hizo popular a fines de los años 80. Las mismas surgen del uso de pisos elevados para dar cabida a la gran cantidad de servicios necesarios para el uso generalizado de la computadora en espacios grandes de trabajo.



Oficinas y planta de BASF en Alemania (1986)

37. Vid nota 34.

Los edificios de oficinas del Reino Unido se han diseñado como cáscaras vacías. Es habitual que las compañías alquilen en lugar de comprar sus oficinas y por lo tanto los desarrolladores dominan el mercado. Se reciclan grandes almacenes que no fueron concebidos para uso de oficinas, pero los espacios abiertos y generosos que ofrecen son ideales por su flexibilidad para este nuevo uso.

Oficina Virtual (1996)

La influencia de la tecnología de la información ha tenido un importante efecto sobre la evolución reciente de la oficina. El uso generalizado de Internet, computadoras portátiles y teléfonos móviles ha creado una situación mucho más fluida. Los trabajos pueden ser más móviles y se mueven de la oficina a la cafetería o al hogar.³⁹

Además, el auge del teletrabajo y de las tercerizaciones, fenómenos propios de la década del 90, implicaron desafíos nuevos al diseño del espacio del trabajo.

Como corolario de los cambios que se mencionan, "en el entorno de oficina real, diseñado para permitir *hot-desking* y trabajar más en equipo, la planta libre sin imaginación ha hecho difícil que las personas se identifiquen con la organización".⁴⁰

38. "History of the Office"; Caruso ST John Architects, 2001. Extraído de: http://www.carusostjohn.com/media/artscouncil/history/us-uk_shareholder/index.html

39. Vid nota 38.

40. Vid nota 38.

Este fenómeno fomentó el uso intensivo de iluminación artificial y el aire acondicionado, lo que trajo como derivación el "síndrome del edificio enfermo", el mayor ausentismo laboral y la insatisfacción del trabajador.³⁸

Como consecuencia final, el espacio de trabajo se torna otra vez impersonal y las nuevas construcciones no tienen en cuenta la satisfacción del usuario.



Oficinas y Planta de British Telecom (1996)

Networking (actual)

Durante la última década, los diseñadores de equipamiento mobiliario para oficina han tratado de romper la idea de los cubículos y fomentar la sociabilidad.

Knoll y Vitra desarrollan puestos de trabajo creados con vainas de muebles, semicerrados, en donde la privacidad está sugerida, bajando la altura de los paneles.⁴¹

Este nuevo paradigma busca evitar los paneles cerrados, fomentando la actividad en conjunto, pero permitiendo también la privacidad al regular la altura de los paneles.



Puestos de trabajo de Knoll y Vitra

41. "Evolution of Office Spaces Reflects Changing Attitudes Toward Work"; Cliff Kuang; Revista Wired; Marzo 2009. Extraído de: http://www.wired.com/culture/design/magazine/17-04/pl_design#ixzz15NdGbrX1

LAS NUEVAS FORMAS DE TRABAJO

El concepto del “trabajo único de por vida” cambió radicalmente con la evolución de la tecnología y lo efímero de la “vida moderna”.

Ayer	Hoy	Mañana
Oficina tradicional	Oficina compartida	Oficinas no atribuidas
<i>Un lugar por cada persona... Una persona por cada lugar</i>	<i>Lugares compartidos por distintas personas</i>	<i>“Donde estoy es mi oficina”</i>

La evolución de la oficina: ayer, hoy y mañana

Sin embargo, la “naturaleza” del trabajo para muchos no se ha modificado sustancialmente. Para muchas personas “ir a trabajar” sigue involucrando viajar hasta una oficina diariamente y cumplir con una jornada de trabajo en dicho lugar. Pero la era de la información está desafiando de a poco esta práctica.

En la actualidad la “oficina” ya no está asociada a un edificio concreto, sino a una compleja y sofisticada red de comunicación digital, permitiendo que el trabajo pueda realizarse en cualquier lugar a lo largo de esta red virtual.

Por lo tanto y naturalmente, el diseño del espacio de trabajo va evolucionando para acomodarse a estas nuevas perspectivas.

Para poder ilustrar los factores en torno a los cuales giran en la actualidad el uso de las ofi-

nas, nos remitiremos a las conclusiones del estudio realizado por el *British Council for Offices* (2004), “*Office futures*”⁴², a saber:

- Las personas: el factor humano es fundamental porque su evolución en estas nuevas formas de trabajo junto con su impacto socioeconómico será decisivo para el diseño de la oficina futura.
- La localización: será un factor importante a futuro, pero la forma y el diseño serán aún más determinantes.
- La gestión y las formas de trabajo: el *management* deberá adaptarse a un entorno laboral más flexible, “móvil”, en el que el trabajador migrará de un proyecto a otro.
- La tecnología: será vista como un facilitador, no un factor de cambio; ha permitido una mayor flexibilidad de los trabajadores

42. Para más información, ver <http://www.bco.org.uk/>

durante más de 20 años, pero aún no ha sido plenamente implementada.

Una encuesta similar fue encargada a DEGW (Duffy, Eley, Giffone and Worthington Consultants, 2004) en nombre de Knoll.⁴³

La muestra consistía en 20 ejecutivos de firmas europeas, representando alrededor de 250.000 empleados, y focalizó en el lugar de trabajo físico revelando cinco temas principales interconectados que permiten determinar el futuro del lugar de trabajo en los próximos años:

- Se espera que la mitad de los trabajadores trabajen fuera de la oficina parte del tiempo. Se estima que el 45 por ciento de todo el personal trabajará desde casa al menos un día a la semana, y que un tercio de todo el personal no tendrá su propio espacio de trabajo asignado (puesto flexible).
- El espacio de los puestos de trabajo se reducirá, junto con la cantidad total de espacio dedicado al trabajo individual.
- A medida que disminuye el espacio individual, habrá un correspondiente aumento en la cantidad de espacios de colaboración y de grupo, que representarán a más del 40 por ciento del total de área de trabajo.

- La tecnología será utilizada cada vez más para apoyar el trabajo colaborativo y equitativo. Las herramientas incluirán software para el trabajo en equipo virtual y software para acceso a intranets.
- La tecnología ha sido a menudo citado como el factor clave en los cambios de estilo de trabajo, pero, curiosamente, esto no ha sido necesariamente la realidad. En la actualidad, el factor humano constituye la fuerza de cambio. Los avances en áreas emergentes de la tecnología como los dispositivos móviles e inalámbricos, pueden haber acelerado aún más la evolución del mundo laboral, pero esto seguirán influenciando, siempre y cuando los costos de implementación de tales soluciones no sean prohibitivos, y los trabajadores adopten y utilicen estas herramientas plenamente.

Hace diez años Facebook no existía. Diez años antes, no teníamos Internet. Así qué, ¿quién sabe que nuevos trabajos van a nacer en la próxima década? Aunque el desempleo está en un máximo de 25 años como es un ciclo repuntará. Pero no será igual. Nadie te va a pagar solo por aparecer. Tendremos que vivir en un mundo laboral más flexible, más independiente, más colaborativo y mucho menos estable. Será dirigido por una generación con nuevos valores.⁴⁴

43. Para más información acceder a: <http://www.degw.com/default.aspx>

44. "The Future of Work"; Altman Alex, Fox Justin; Revista Time; Mayo 2009. Extraído de: http://www.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1898024_1898023_1898169,00.html

Como se infiere en el punto anterior, las prácticas de trabajo y la fuerza laboral dentro de las organizaciones han cambiado fuertemente en las últimas dos décadas.

Los avances tecnológicos, los cambios demográficos y las continuas demandas de la innovación han creado presiones para lograr las adaptaciones necesarias de los lugares de trabajo.

En la actualidad, la eficacia institucional consiste en utilizar el espacio de forma más sensata. Esto no implica solo reducir los costos, sino también crear las condiciones propicias para la concentración, el aprendizaje, la comunicación y la colaboración, todos componentes básicos de la productividad.

Estas nuevas demandas implican dar solución en el edificio a:

- La gran variedad de cables de red y conexiones de sistemas, que debe gestionarse.
- El calor adicional generado por los equipos, que debe ser controlado o eliminado.
- Los nuevos riesgos para la salud y la seguridad, incluidos los riesgos eléctricos.
- La seguridad de la información, que debe ser considerada entre otras necesidades de seguridad.
- El constante cambio en los procesos de negocios, a los que se debe adaptar el espacio.
- La adopción de prácticas sustentables.

45. *Facility Design and Management Handbook*; Teicholz Eric; McGraw-Hill; 2004.



La proliferación de periféricos exige nuevos enfoques de los espacios de trabajo⁴⁵



Oficina moderna actual (2010)



Office at Night.
Edward Hooper (1940)

Comparación del puesto de trabajo en la historia

El uso cada vez más frecuente de las nuevas tecnologías requieren que tanto los edificios como el equipamiento inmobiliario deban ser constantemente readaptados o cambiados para su utilización eficiente.

Las estructuras organizativas además se ven requeridas a estos continuos cambios; un indica-

dor que lo refleja de manera cabal es que los alquileres tienden a ser más cortos en el tiempo para permitir la innovación constante que las nuevas tecnologías demandan.

BARRERAS CULTURALES

Existe una percepción generalizada de que el sector público se resiste a cambiar.

Ahora bien, se encuentra, en general, un alto grado de compromiso de quien ofrece un servicio público. Este compromiso, cuando se combina con la intención por hacer un buen trabajo, se constituye en un fuerte deseo de hacer “lo mejor”; esto tendería a sugerir un afán de abrazar el cambio que se contradice con la percepción de resistencia al cambio.

La resistencia al cambio en los organismos públicos está estrechamente relacionada a la “comodidad emocional” o seguridad por lo conocido, y el sentimiento de propiedad que se genera hacia el entorno existente, incluso aunque este no sea el más apropiado o el más moderno. Estas actitudes reflejan la estabilidad que ese espacio o ese mobiliario “conocido” genera en las personas.

La experiencia nos indica que una vez que se han realizado proyectos que contemplaron claramente las necesidades de una organización, han servido como catalizadores para estimular y acelerar los cambios organizacionales y culturales.

Muchos de los proyectos comienzan por iniciativas de una gestión con un grupo de trabajo acotado, pero al poco tiempo se logran apoyos en la organización interna, otorgándole un perfil multidisciplinario, reconociendo plenamente la naturaleza del cambio asociado.

Con la visión clara del proyecto y de los beneficios que este implica, se facilitan los acuerdos con el personal.

Beneficios del cambio

“Cambio” es una realidad cotidiana para los gestores de la mayoría de edificios. Las demandas en

nuestra realidad son cada vez más frecuentes y los plazos y los presupuestos, cada vez menores.

Este hecho refuerza la importancia de contar con mobiliario flexible y que permita su rápida adaptación, ya que resulta más económico “mover las personas que los escritorios y todas sus instalaciones”.

En tal sentido, se pueden indicar algunos de los beneficios que se obtienen con modificaciones de las plantas tradicionales, a saber:

- Mejora de la eficiencia, productividad personal, trabajo en equipo y comunicación interna.
- Mayor motivación.
- Aprovechamiento de la tecnología como un agente de cambio.
- Mejor utilización del espacio.
- Reducción de almacenamiento de papel.
- Mejora del acceso a la información y el conocimiento.
- Mejora de la calidad del servicio
- Optimización de las comunicaciones, la racionalización de los procesos empresariales y sistemas de información de gestión.
- Mayor flexibilidad para responder a las demandas laborales.
- Mejora de la confianza y el empoderamiento de las personas.

El Estado enfrenta un reto que debe resolver en forma eficaz: mientras la necesidad de nuevos activos físicos crece, sus recursos económicos disponibles –necesarios para su adquisición– se ven cada vez más limitados.

Es menester que el Estado comprenda que se encuentra en la necesidad de conservar y mejorar la vida útil de sus activos físicos, adoptando y adaptando principios más eficientes para gerenciar la operación de los mismos.

Es por ello que el gerenciamiento de los activos físicos del Sector Público requiere una visión integral de los mismos, consecuencia de la gran variedad de procesos y actividades que están involucrados en esta tarea.



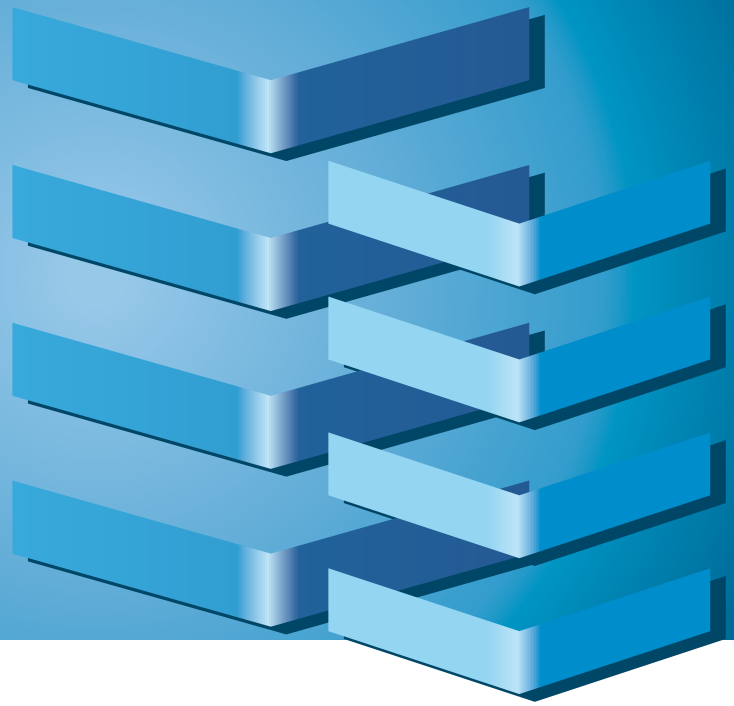
7



COMPONENTES DE UN
EDIFICIO DE OFICINAS







Para poder comenzar a entender los compones básicos de un edificio de oficina abordaremos cuáles son las herramientas de gestión actuales, los procesos del ciclo de vida del edificio, su evaluación y *performance*, las tendencias actuales de los Sectores Públicos en lo que refiere a la gestión, la implementación de indicadores y su implicancia para el uso del espacio de oficinas.

Es importante mencionar que en el presente apartado se presentará una matriz de evaluación creada por el subcomponente Gestión de Activos Físicos, que resume los elementos más importantes para establecer los parámetros de eficiencia en la gestión de los activos.

HERRAMIENTAS DE GESTIÓN ACTUALES

Las herramientas de gestión utilizadas en la actualidad por las empresas u organizaciones a cargo de activos edilicios están básicamente orientadas a entender al activo físico en su íntima relación con la planificación estratégica de las organizaciones.

Los edificios ya no son considerados como continentes estáticos de las mismas, y con una visión "sistémica" se comenzó a desarrollar lo que Peter Senge denomina una "organización inteligente".⁴⁶

Nuestra vida está edificada sobre sistemas de enorme complejidad. Nuestras acciones impactan no solamente sobre nuestros propios resultados, sino sobre los resultados de quienes nos rodean, y lo mismo sucede a la inversa.⁴⁷

Por eso las organizaciones deben ser comprendidas como un todo, donde las partes del sistema interactúan y generan un producto que se puede resumir como el accionar de la mencionada organización.

Estos cambios de óptica en la dinámica interna de las organizaciones conllevan un cambio sustancial en muchos de los paradigmas existentes :

46. *La Quinta Disciplina*; Senge Peter; Currency; 1994.

47. "La gestión de los activos físicos desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas"; Santos Adrián; En: 1^{er} Congreso Uruguayo de Mantenimiento, Gestión de activos y Confiabilidad, URUMAN 2005, Montevideo.

Viejos Paradigmas	Nuevos Paradigmas
Los servicios de mantenimiento y obras son independientes entre sí.	Los servicios de mantenimiento y obras son interdependientes y complementarios, y aún con otros servicios.
A los ojos del cliente interno, el valor del servicio brindado proviene del esfuerzo que Gestión de Operación y Mantenimiento (GOM) pone en su realización.	A los ojos del cliente interno, el valor del servicio brindado proviene de los beneficios que el usuario piensa que va a obtener de él.
La obligación del servicio es atender las necesidades de los usuarios.	La obligación del servicio es anticipar y satisfacer las necesidades de los usuarios.
Hay que “atar con alambre” ya que debido a las carencias presupuestales “no se puede hacer otra cosa”.	Debido a la crisis presupuestal y a los efectos de una ejecución eficiente de los recursos, hay que hacer las cosas bien de primera.
El usuario no tiene porqué saber que se hace, ni para que se hace, ni cómo se hace.	El usuario tiene derecho a saber qué se hace, para qué se hace y cómo se hace, además, es nuestra obligación –y nos conviene– que lo sepan.
Si no se pueden pagar buenos salarios no es posible tener buenos resultados y motivar al personal.	Hay otros elementos que permiten motivar al personal y obtener buenos resultados.
Los edificios, equipos e instalaciones se proyectan, se operan y se mantienen.	La gestión de los activos físicos pasa por las etapas de anteproyecto, proyecto, diseño, compra o manufactura, instalación, prueba, puesta en marcha, operación y mantenimiento, hasta su eventual reciclaje, descarte o disposición final.
Las adquisiciones y reparaciones deben hacerse siempre al menor costo posible.	Las adquisiciones y reparaciones deben hacerse siempre buscando el mejor resultado para el sistema.
El responsable del GOM es un administrador de recursos económicos.	El responsable del GOM es un gestor de activos físicos.

Cambios en los paradigmas

PROCESOS DEL CICLO DE VIDA DEL EDIFICIO

Como ya se viene haciendo mención en los párrafos anteriores, las nuevas tecnologías y las nuevas formas que adopta el trabajo en las oficinas implican más y mejores cambios en los edificios que se condigan con estos nuevos requerimientos. En tal sentido, “los edificios modernos presentan gran complejidad debido a la rápida evolución de la infraestructura tecnológica, a la necesidad permanente de racionalizar su operación, y al creciente aumento de los costos de mantenimiento. Por eso se hace cada vez más importante que, desde su diseño, se prevea que los edificios se puedan ajustar con facilidad a los constantes cambios”.⁴⁸

De esta manera se hace imprescindible determinar el ciclo de vida del edificio, es decir las fases que transcurren desde su creación hasta su desaparición, con el fin de entender los procesos que ellas implican y así poder planificarlas.

El gráfico ilustra los procesos del ciclo de vida del edificio:



Proceso del ciclo de vida

48. “El ciclo de vida de los edificios”; Toca Fernández Antonio; en Obras Web http://www.obrasweb.com/art_view.asp?seccion=noticias+de+la+industria&cont_id=3793

- Etapa de estudio y planificación: determinación de las necesidades de la organización, la capacidad de los activos existentes para satisfacer esas necesidades o estudios desde prefactibilidad hasta proyecto terminado en caso de bienes a incorporar.
- Etapa de adquisición: concreción de la compra o mejora necesaria según necesidades en punto precedente.
- Etapa de uso, operación y mantenimiento del activo.
- Etapa de realización: proceso de baja del activo por haber llegado tanto al final de su vida útil o por considerarlo no necesario o de baja *performance*.

De este esquema se deduce fácilmente que las decisiones tomadas sobre un activo en una fase pueden afectar a su rendimiento en otras.

Como ejemplo, la búsqueda de soluciones en la adquisición al menor costo en un ítem puede tener efectos adversos en sus costos operativos. Un mantenimiento inadecuado puede acelerar la necesidad de reparaciones importantes, o acortar la vida útil del activo. Por el contrario, una gestión cuidada de los activos existentes puede extender su vida útil, y evitar o retrasar la necesidad de nuevas adquisiciones y/o modificaciones.

En nuestra cotidianeidad existen varios factores como los presupuestarios, los tiempos de espera en las distintas adquisiciones, junto a una cultura de “contratar rápido” como símbolo de eficiencia en la gestión.

Lo que muchas veces escapa a la administración cotidiana del inmueble es que el mismo no “debe diseñarse para cumplir un programa de gestión de un organismo, sino para que tenga una operación y mantenimiento adecuados y económicos, y también para facilitar sus modificaciones futuras”.⁴⁹

La gestión de edificios que no tenga en cuenta este punto sustancial puede provocar que los gastos de operación del mismo se incrementen año a año, y que las condiciones de modificación de los mismos conlleven un aumento importante del gasto total en mantenimiento.

Para poder lograr el objetivo de mantenimientos adecuados y económicos en el inmueble es necesario que desde su diseño se incorporen las recomendaciones de especialistas para optimizar el funcionamiento de los espacios, las estructuras, las circulaciones y la energía, e incorporarlos al proyecto.

49. *Vid* nota 48.

Como ya se ha hecho mención, esos aspectos deben preverse para realizar transformaciones con facilidad, sin que tengan que alterarse estructuralmente el edificio o sus componentes.

En tal sentido, la sistematización induce a que la planeación, diseño y construcción sean mejores y más eficientes, ya que se aprovecha la aplicación de normas. Además, permite la evaluación objetiva del funcionamiento de los edificios e incorpora experiencias anteriores en lugar de la tendencia de comenzar a proyectar siempre desde cero.

El área de desarrollo inmobiliario es aquella donde su producto final o inmueble posee el ciclo de vida más extenso, ya que algunos edificios están contruidos para durar más de 150 años, mientras que otros edificios tienen una vida diseñada de 50 años.

No obstante, el ciclo de vida comercial de algunos edificios es diferente al de su vida útil: la de los shoppings, por ejemplo, difiere claramente de la de las oficinas.

El concepto de ciclo de vida del activo está destinado a fomentar la comprensión de estos efectos, y a ayudar a los responsables de los activos a tomar decisiones acerca de los bienes en este contexto de su vida útil.

Esto resulta un ideal en nuestra realidad, difícil de alcanzar e incluso de ejemplificar. De hecho, los edificios en los que funcionan nuestros organismos en el 90% de los casos no han nacido para oficinas.

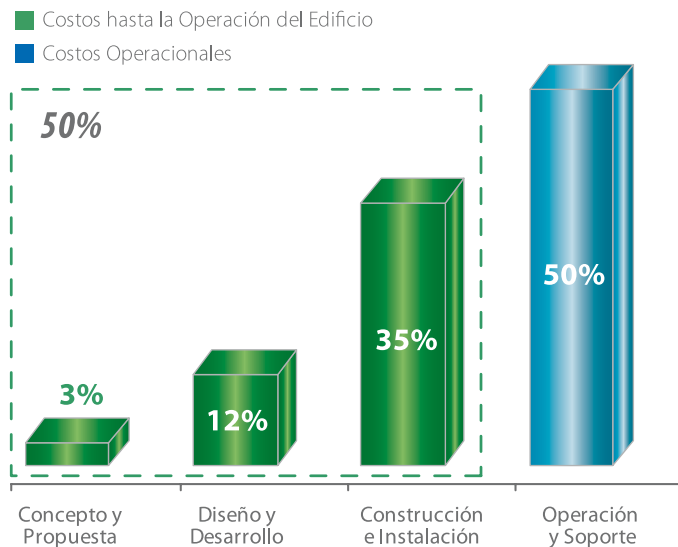
Sin embargo, resultaría aplicable parcialmente a partir de la etapa de OPERACIÓN.

EVALUACION Y PERFORMANCE

A lo largo de las fases de uso y operación del ciclo de vida de un activo, el objetivo primordial es garantizar que ese bien satisfaga de forma efectiva y eficaz las necesidades de la organización.

En el año 2006 Graham Ives⁵⁰ estimaba que los costos de operación y mantenimiento a lo largo de su vida de un edificio de oficinas representan “una vez y media los costos iniciales de construcción”.

Asimismo, otros estudios demuestran los costos estimados de cada etapa del ciclo de vida del activo, según muestra el siguiente gráfico:

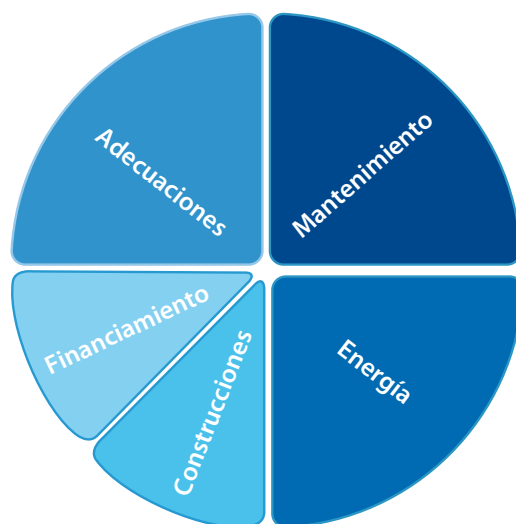


De lo que se deduce que el costo del activo se incrementa, llegando a un pico (50%) en la etapa de operación y mantenimiento.

Costos de operación y mantenimiento

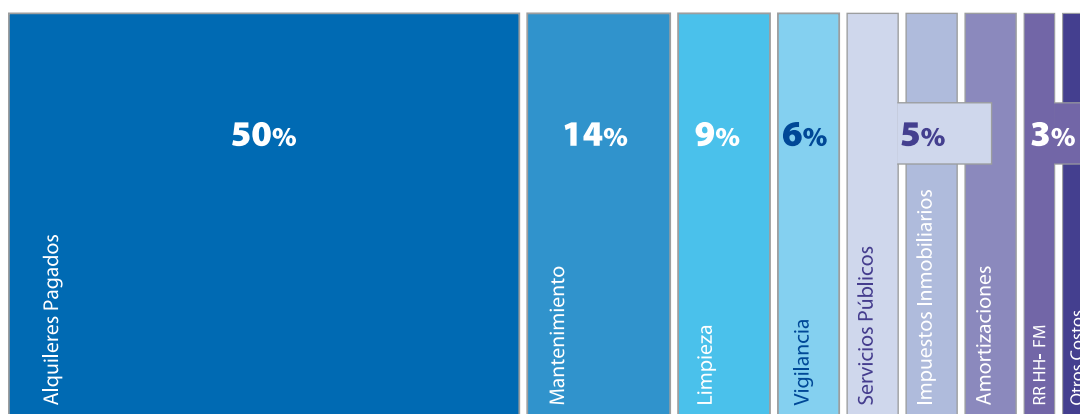
50. "Re-examining the costs and value ratios of owning and occupying buildings"; Ives Graham en Building Research & Information, Volumen 34, Issue 3, Mayo 2006 .

Si analizamos la etapa de operación de un edificio (usualmente de 30 a 50 años), comprendida dentro del proceso de vida útil del mismo, podremos observar que en términos de recursos económicos consume entre el 70% y el 80% de los mismos. Esto denota a simple vista la importancia de una gestión edilicia eficiente, centrada en la optimización de los recursos presupuestarios, que consecuentemente le otorga a esta actividad un rol estratégico dentro del proceso.



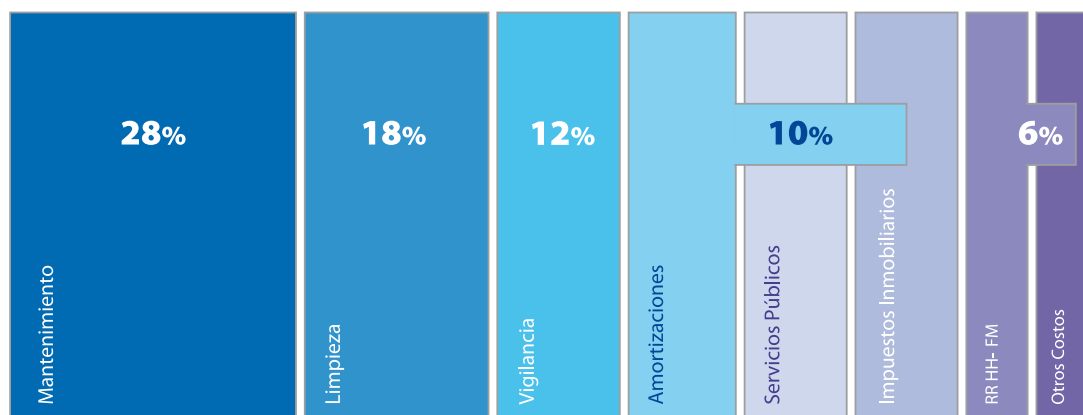
Costo de un edificio de oficinas

Avanzando en un análisis un poco más detallado, observaremos que para el caso de los inmuebles alquilados, el costo de los alquileres equivale al 50% y tiene una alta incidencia sobre el total de las erogaciones en la operación del inmueble a lo largo de su ciclo de vida, razón por la cual lo convierte en un rubro de fuerte impacto en el cuadro de resultados.



Puesto de trabajo por persona (2008). Edificio de oficinas clase C (U\$D 2000/año por persona)⁵¹

A su vez, si excluimos del análisis las erogaciones realizadas con destino al pago de alquileres, asumiendo que se trata de una variable muy condicionada a las pautas de cada mercado inmobiliario en particular, y sobre la cual no podremos gestionar ahorros significativos, y con el objeto de que este trabajo sirva para centrar nuestro análisis en los costos operacionales de un inmueble a lo largo de su vida útil, observaremos que ya la mayor incidencia está dada por los gastos de mantenimiento (28%), seguidos por limpieza (18%), vigilancia (12%) y servicios públicos (10%) que comprenden consumos de agua, gas, energía eléctrica y teléfonos/telex/telefax.



Puesto de trabajo por persona (2008). Edificio de oficinas clase C (U\$D 2000/año por persona)⁵²

51. Fuente: Programa FM-UdeSA. Ciclo 2010.

52. Vid nota 51.

Estas incidencias están expresadas en función de lo que representan dentro del análisis del puesto de trabajo por persona y su consecuente valorización económica. Dicha valorización se realizó sobre la base de un edificio de oficinas clase “C”, de 5.000 metros cuadrados de superficie construida, y que cuenta con una planta permanente de 300 ocupantes.

Factores a evaluar

Las mejores prácticas indican que la evaluación del estado de un activo focaliza en los siguientes aspectos:

- Condición Física.
- Uso.
- Funcionalidad.
- *Performance* financiera.

A continuación se detalla cada uno de los puntos enumerados, comenzando con breves preguntas que nos orientan en cada uno de los ítems.

Condición física:

- ¿Está el Activo Físico adecuadamente mantenido?
- ¿Hay algún área de mantenimiento que requiera atención especial?
- ¿Se prevén reemplazos y trabajo mayores en la planificación de los mismos?

Un activo debe ser capaz de ser utilizado con seguridad y eficacia. Esto significa que debe mantenerse en una condición que sea adecuada para los fines para los que fue previsto, y que cumple con las normas pertinentes de salud y seguridad.

La evaluación del estado adecuado de un activo requerirá:

- Establecer la condición necesaria del activo en relación a su prestación de servicios, requisitos y el valor (criterios vinculados a la operación, la eficiencia, la salubridad y la seguridad públicas.);

- Inspeccionar el bien con una frecuencia determinada y comparar su condición con la requerida, y prevenir las condiciones futuras del mismo;
- Evaluar su condición, lo que proporcionan importantes insumos para cumplimiento de la legislación y en la planificación para el mantenimiento de activos.

Uso:

- ¿Cuán intensivo es el uso del Activo Físico?
- ¿Se podría mejorar su productividad extendiendo su utilización horaria, o reorganizando la asignación espacial, o albergando otras funciones?

La utilización de activos es una medida de *performance* que se utiliza para medir la prestación de servicios del organismo en relación con la capacidad potencial del activo.

Evaluar la utilización, los criterios y puntos de referencia apropiados para los servicios que está entregando según la clase de activo. Los criterios deben tener lo que se refiere a:

- El valor de la unidad del activo del servicio potencial que se utiliza en relación con la unidad del servicio que se entrega;
- Las medidas de la capacidad física de activos relativas a las unidades de servicio que se entregan;
- El uso que se hace del activo en relación a la disponibilidad óptima para el tipo de activo.

Funcionalidad:

- ¿Cuán bien se adapta la planta del Activo Físico a las actividades y funciones que alberga?

La funcionalidad de un activo es una medida de la eficacia del activo en apoyar las actividades que se llevarán a cabo.

Las funciones y las expectativas de rendimiento no son solamente para cubrir la definición de salida de producto (*output*). Ellas también están relacionadas con otros temas como calidad del producto, satisfacción del usuario, economía y eficiencia de operación, control, confort o comodidad, protección, hermeticidad, integridad estructural, cumplimiento de las normas de seguridad y el medio ambiente, y hasta la apariencia del activo.

Performance financiera:

- ¿El costo del activo es similar a aquellos de igual tipo?
- ¿Son los costos de energía, limpieza y mantenimiento razonables?
- ¿Se han realizado mejoras que involucren inversiones?
- ¿Cuál es su relación con el total de los costos (incluido el costo de capital)?

La *performance* financiera de un activo debe evaluarse para determinar si la prestación de servicios resulta económicamente viable. Esta medida proporciona una base para evaluar el desempeño tanto de los activos como de las entidades.

La evaluación de los activos existentes determina si su *performance* es adecuada para sostener la estrategia de producción diseñada.

Esta evaluación debe realizarse como una operación que indique calidad de prestación de servicio contra indicadores, ejecutada en forma periódica para identificar los activos físicos de bajo rendimiento con costos elevados.

La evaluación puede identificar activos con:

- Sobreinversión, que poseen la capacidad de proveer mayor servicio de los que son requeridos.
- Mantenimiento inadecuado, con riesgos potenciales a la seguridad y a la salud de los empleados, y que pueden llevar a discontinuar la prestación de los servicios, o incrementar enormemente sus gastos operativos.

Matriz de Evaluación

El subcomponente Gestión de Activos ha desarrollado una “Matriz de Evaluación” con el objetivo que fundamente la aptitud de un inmueble del Estado para ser utilizado con determinada finalidad, en este caso APN, y la necesidad o no de su adaptación a nuevas tecnologías para el correcto uso y gestión del mismo.

En nuestro caso permitirá la categorización edilicia según sus prestaciones y se pretende a futuro, mediante la aplicación de esta metodología, encontrar un incentivo hacia la categorización del “Puesto de Trabajo”.

Asimismo se adaptará a la normativa nacional e internacional en cada uno de los ítems para asegurar la calidad y la seguridad necesarias.

Breve exposición de método

La matriz provee lineamientos generales para la evaluación del espacio, infraestructura y gestión del edificio analizado en relación con las variables de ponderación seleccionadas de acuerdo a estándares nacionales e internacionales, y tomando en cuenta la actualización tecnológica necesaria en la actualidad.

En la categorización propuesta los puntos preponderantes a ser evaluados son:



Definición de variables de ponderación

La matriz de grado de calidad identifica estándares que definirán estas clases de oficinas.

Estado del edificio: ¿Qué tengo y cómo lo tengo?

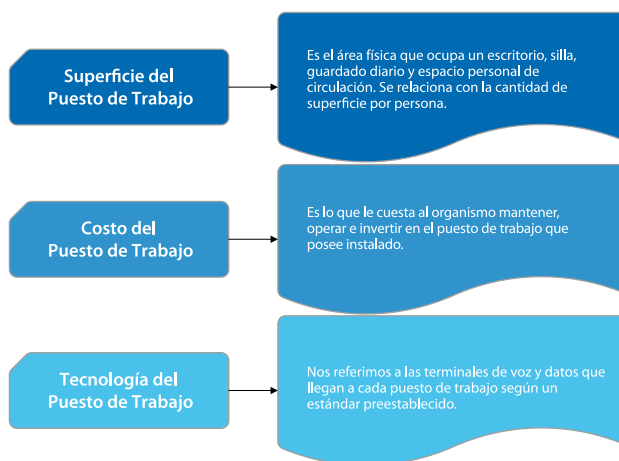
Con el objetivo de determinar en una aproximación la aptitud del edificio para cumplir con su función, se debe contemplar el conjunto en su totalidad. Mediante los siguientes indicadores podemos verificar qué tal se adapta el edificio a sus funciones.



¿Qué tengo y cómo lo tengo? Indicadores

Estado del edificio: ¿Cómo lo uso?

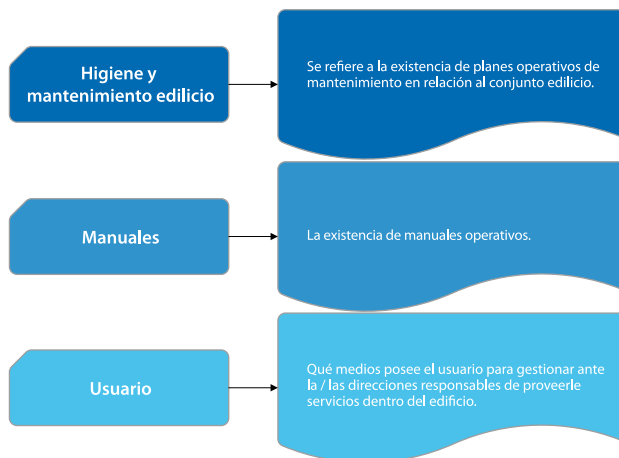
Con el objetivo de incorporar nuevos indicadores de eficacia relacionados con la ocupación de edificios de oficinas y con la tecnología, se establecieron dos parámetros que nos permitirán conocer este resultado y establecer una unidad de medida.



¿Cómo lo uso? Indicadores

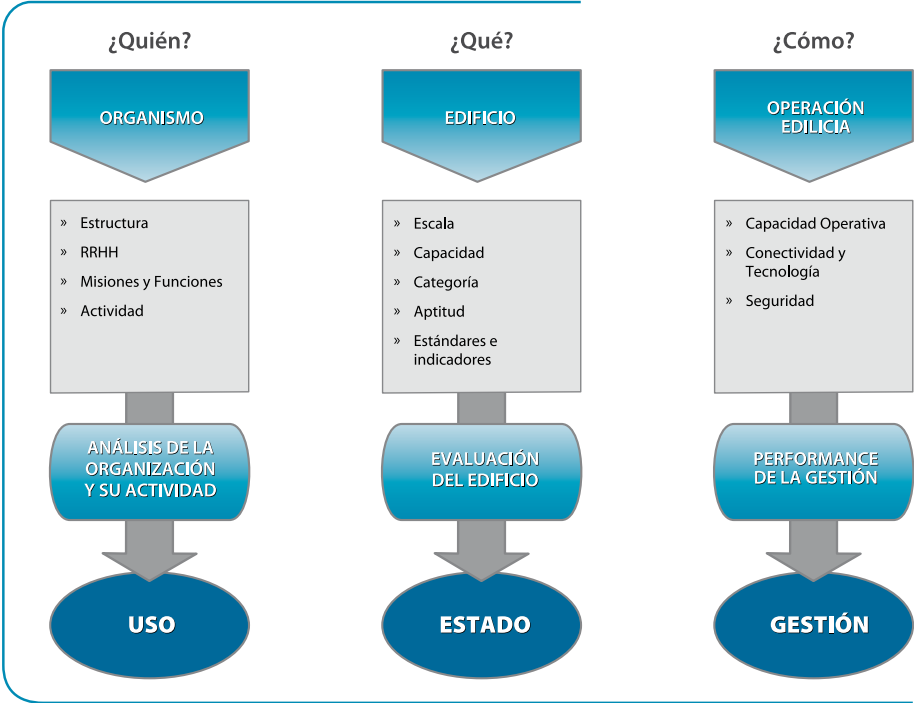
Gestión del recurso edilicio

Se refiere a la gestión inherente al mantenimiento del edificio y a las posibilidades de gestión diarias del usuario ante los administradores en las distintas áreas.



Gestión del recurso del edificio

A continuación se presenta un gráfico de ponderación de la Matriz para ilustrar la aplicación de la misma:



Matriz-gráfico de ponderación

Es oportuno aclarar que la Matriz customizada creada por el GAF estará próximamente disponible online para aquellos organismos que la requieran.

TENDENCIAS ACTUALES EN EL SECTOR PÚBLICO

Como ya hemos visto en párrafos precedentes, en las organizaciones con buenas prácticas internacionales existe un convencimiento universal en el concepto de que el recurso más importante y el mayor gasto son las personas que la integran, y que un diseño adecuado del ambiente de trabajo debe tenerse en cuenta en cualquier consideración inicial de costos para obtener una mejor rentabilidad a largo plazo.

El ambiente de trabajo ya no es visto de forma pasiva, sino como un poderoso ámbito en donde ampliar los horizontes de su gestión, que por medio de las inversiones correctas y oportunas le signifiquen además excelencia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

En tal sentido, son las propias organizaciones las que difunden estándares y medidas que estimulan el uso de los activos de una forma cada vez más exigente.

Existen numerosos estudios internacionales que de forma permanente estimulan los marcos para la implementación de buenas prácticas, relacionando la inversión en gerenciamiento de activos y los niveles de productividad de la organización.

Es común la implementación de *benchmarks*⁵³, cuyos datos proporcionan información organizada que permite determinar niveles de eficiencia en la gestión de estos recursos por parte de las organizaciones.

Costo superficie/persona

Una de los estudios más populares en este ámbito es el de *IPD Occupiers*⁵⁴, que constituye el punto de partida para muchos ejecutivos encargados de gestionar activos, con sólidos datos relacionados con el uso de edificios, permitiéndoles:

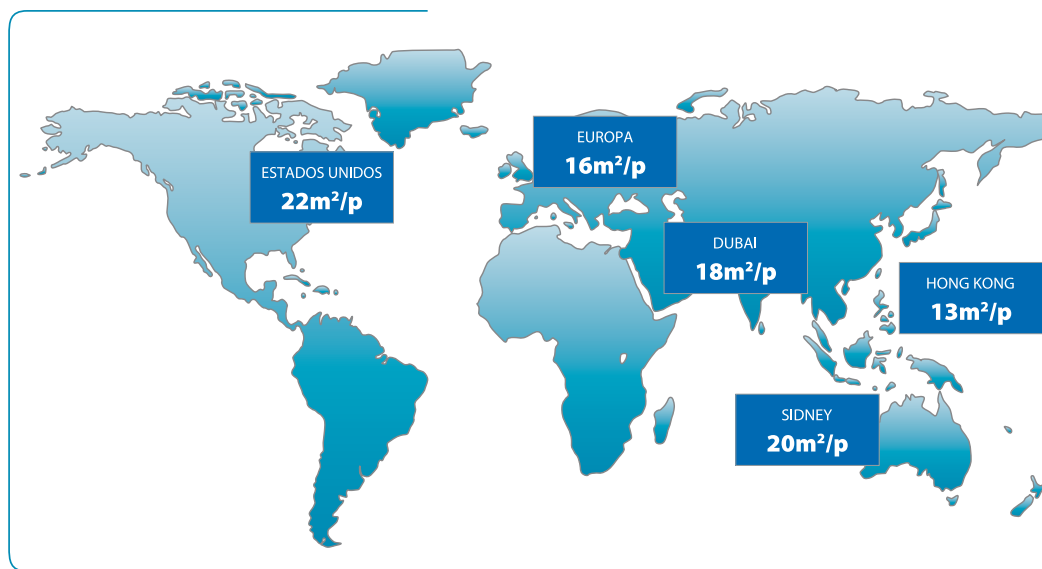
- Obtener una mayor claridad sobre el uso de espacio en los edificios que usan y ocupan.
- Crear objetivos de *performance* del espacio y seguimiento de los procesos en el tiempo.
- Apoyar eficazmente en la toma de decisiones sobre el uso del espacio y la asignación de los mismos.
- Precisar y comunicar las mejoras espaciales.
- Permitir evaluación comparativa (*benchmarking*) con otras organizaciones⁵⁵.

53. El *benchmarking* es el proceso continuo de medir productos, servicios y prácticas entre organismos de similares características.

54. Para más información acceder a: <http://www.ipdoccupiers.com/AboutUs/tabid/940/Default.aspx>

55. "Efficiency Standards for Office Space"; IPD Occupiers; Office of Government Commerce-Investment Property Databank Ltd; Noviembre 2007 en http://www.ogc.gov.uk/documents/Efficiency_Standards_for_Office_Space.pdf

A continuación se presenta un cuadro ilustrativo sobre los costos de superficie por persona:



Costos superficie en m² por persona

Costo por m² de superficie

Otro de los indicadores ampliamente utilizado para medir la *performance* de los activos es el de los costos de ocupación.

Según Eva Porras⁵⁶, el costo de mantenimiento de los inmuebles de oficinas representa en promedio un 15% anual del presupuesto total de la empresa. A pesar de ocupar el segundo lugar en los costos estructurales después de los salarios, la gestión de los activos inmobiliarios y del gerenciamiento de activos rara vez aparece entre los objetivos estratégicos de las compañías⁵⁷. De este dato se desprende la poca importancia otorgada, en relación a los costos que implica, al gerenciamiento de los activos físicos.

A continuación se resumen los costos anuales por metro cuadrado de espacio de oficinas Clase A en ubicaciones clave en los distritos comerciales centrales de las principales ciudades del mundo. Los costos de ocupación varían de acuerdo a que sean en sectores centrales o en las afueras de las

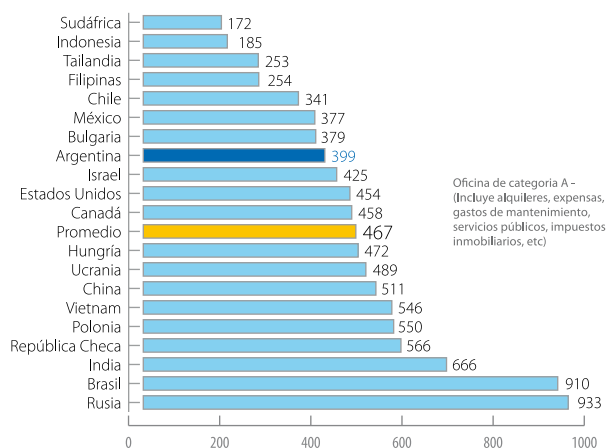
56. Directora del Programa Master in Financial Management del Instituto de Empresa de Madrid.

57. "II Benchmarking Nacional de Costes Consumos y Niveles de Servicios Facility Management"; Eva Porras; Revista de empresa: La fuente de ideas del ejecutivo; Número 14; 2005; en [http://www.revistadeempresa.com/REVISTA/Private.nsf/VPDFArt/0DF06558408A7E36C12570DC003588F2/\\$file/RDE14_porras.pdf](http://www.revistadeempresa.com/REVISTA/Private.nsf/VPDFArt/0DF06558408A7E36C12570DC003588F2/$file/RDE14_porras.pdf)

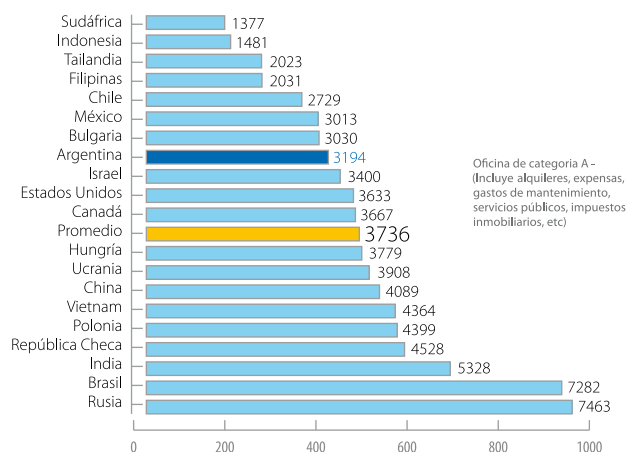
ciudades. Asimismo los precios más altos de los proveedores también coinciden con las ubicaciones más céntricas y el menor costo de operaciones se ubica en los suburbios.

Estos datos son recopilados principalmente a partir de encuestas de CB Richard Ellis y Colliers Internacional. Los montos son alquileres brutos de edificios clase A en principales ubicaciones e incluyen todos los costos de ocupación (por ejemplo, alquiler, impuestos a la propiedad y gastos de operación). Las cifras que se publican seguidamente son los promedios de ambas encuestas en las principales ciudades de cada país.⁵⁸

Costo de Ocupación de Oficina (en Zona central de negocios) - U\$S / m2



Costo de Ocupación de Oficina (en Zona central de negocios) - U\$S / persona



Costos de ocupación de oficina (dólares por m² y por persona)

58. "Real Estate-Office Occupancy Cost (CBD)"; SourcingLine-Outsourcing Country Profiles; Actualizado al 4 de Abril de 2010. En http://www.sourcingline.com/country-data/office-occupancy-cost_cbd/

¿Seguirán los organismos de nuestro Estado subestimando el importante impacto en los beneficios que tendría elevar el perfil de la gestión de activos inmobiliarios al nivel de los recursos humanos o la dirección financiera?⁵⁹

IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES

Debido a la diferencia en misiones, la diversidad de carteras y el amplio rango de niveles de inversión, no es necesario que cada organismo siga los mismos indicadores o lo haga de la misma manera.

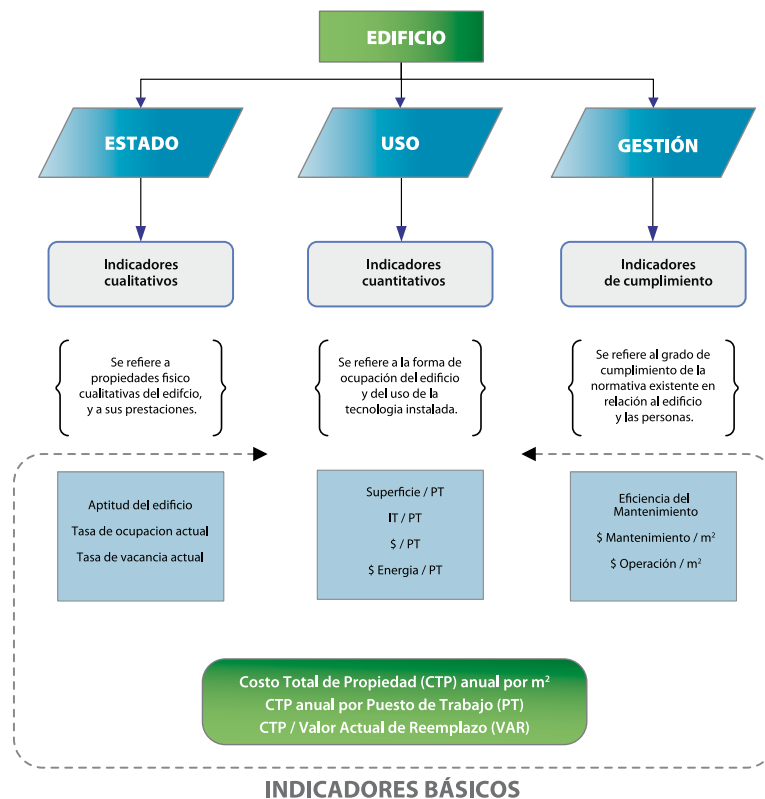
El costo en tiempo y recursos de reconfigurar los sistemas de contabilidad y base de datos probablemente sobrepase en exceso los potenciales beneficios. Sin embargo, dentro de cada uno de los organismos los indicadores en uso deberían ser calculados consistentemente y seguidos a lo largo del tiempo en relación a líneas de base establecidas.

En nuestro caso y con el objetivo de consensuar hacia un futuro más eficiente en la gestión de los activos del Estado Nacional, nos limitamos a formular en esta etapa indicadores básicos de gestión, que permitan una rápida comprensión e implementación.

Es por eso que focalizamos en aquellos indicadores que pueden ser de utilidad para la gestión cotidiana del activo que abarcan estas tres acciones:



59. "Il Benchmarking Nacional de Costes Consumos y Niveles de Servicios Facility Management"; Eva Porras; Revista de empresa: La fuente de ideas del ejecutivo; Numero 14; 2005; en [http://www.revistadeempresa.com/REVISTA/Private.nsf/VPDFArt/0DF06558408A7E36C12570DC003588F2/\\$file/RDE14_porras.pdf](http://www.revistadeempresa.com/REVISTA/Private.nsf/VPDFArt/0DF06558408A7E36C12570DC003588F2/$file/RDE14_porras.pdf)



Formulación de indicadores

A continuación se presentan algunos indicadores seleccionados, poniendo énfasis en el objetivo perseguido en su construcción, la definición conceptual del mismo y la fórmula para calcularlo.

Objetivos perseguidos	Determinar en una aproximación la aptitud física del edificio para cumplir con su función
Indicador	Aptitud del edificio
Definición Conceptual	Es la capacidad del edificio y de la planta para su ocupación de los espacios a áreas de trabajo. Es la relación entre la superficie o pisos de servicios y la superficie o pisos aptos para ser usados como oficinas o despachos. Se considera apto para la función de administración aquel cuya relación entre superficie rentable y superficie utilizable =>60%
Fórmula	$\frac{\text{Superficie Rentable}}{\text{Superficie Total de la Planta}} = \text{Aptitud}$

Indicador-aptitud del edificio

Objetivos perseguidos	Determinar el grado de ocupación del edificio
Indicador	Tasa de ocupación
Definición Conceptual	Eficacia de uso del espacio: en un indicador resultante de considerar los puestos de trabajo ocupados y los vacíos. Siempre considerando puestos al 100% de uso horario
Fórmula	$\frac{\text{Total de Puestos Ocupados}}{\text{Total PT Ocupados} + \text{Total PT Libres}}$

Indicador-tasa de ocupación

Objetivos perseguidos	Optimizar el uso del espacio de oficina teniendo en cuenta que el espacio vacío o no ocupado igual genera un costo
Indicador	Tasa de vacancia
Definición Conceptual	La tasa de vacancia permite conocer cuál es la capacidad ociosa de un edificio para el uso administrativo, siendo un indicador clave de la eficiencia en la utilización del recurso edilicio
Fórmula	$\text{Tasa Vacancia} = \text{PT Ocupados} / \text{PT Instalados}$

Indicador-tasa de vacancia

Objetivos perseguidos	Determinar el área física promedio que ocupa un puesto de trabajo en la organización
Indicador	Superficie por puesto de trabajo
Definición Conceptual	Es el área física que ocupa un escritorio, silla, guardado diario y espacio personal de circulación. Se relaciona con la cantidad de superficie por persona
Fórmula	$\frac{\sum \text{Superficie Operativa} + \text{Gerencial} + \text{Reunión} + \text{Boxes}}{\text{Total de Puestos Ocupados}}$

Indicador-superficie por puesto de trabajo

Objetivos perseguidos	Permite identificar prestaciones tecnológicas del puesto de trabajo y por ende de la totalidad de la organización
Indicador	Tecnología por PT
Definición Conceptual	Nos referimos a las terminales de voz y datos que llegan a cada puesto de trabajo según un estándar preestablecido
Fórmula	<i>Teléfonos / líneas por persona PC por persona, entre otros</i>

Indicador-tecnología por puesto de trabajo

Objetivos perseguidos	Mejorar la información para eficientizar a cada uno de los componentes de los costos edilicios, a través de la identificación y definición de costos de operación y mantenimiento de los edificios en uso por APN, a nivel Nacional
Indicador	Costo parámetro por PT y por m ² en edificios APN.
Definición Conceptual	Explicita los costos no manifestados en el Presupuesto Nacional actual, en relación a costos de mantenimiento y operación
Fórmula	$CPT = \$ \text{Operación} + \$ \text{Mantenimiento} / \text{N}^\circ \text{PT}$

Costo parámetro por PT y por m² en edificios APN

Objetivos perseguidos	Establecer un estándar de limpieza en edificios públicos
Indicador	Costo limpieza por m ²
Definición Conceptual	Explicita los costos de los servicios de limpieza contratados y otros relacionados.
Fórmula	$\text{Costo total de servicios de limpieza} / \text{superficie afectada}$

Costo limpieza por m²

Objetivos perseguidos	Cumplimentar la normativa vigente y establecer indicadores base de consumos energéticos en la organización
Indicador	Eficiencia Energética
Definición Conceptual	El consumo promedio de energía total (kWh) de la organización por m ² de superficie útil
Fórmula	$\text{Energía total (kWh) consumida por m}^2 \text{ de superficie útil}$

Eficiencia energética

Objetivos perseguidos	Indicador de cumplimiento de leyes nacionales aplicadas a los ámbitos de trabajo en oficinas públicas. (Ley Nacional N° 24.314 de Accesibilidad de Personas con Movilidad Reducida, etc
Indicador	Cumplimiento de leyes vigentes
Fórmula	$\text{Porcentaje de cumplimiento}$

Cumplimiento con leyes vigentes

CLASIFICACIÓN DE SUPERFICIES

Tipificar los espacios necesarios en la oficina nos permite optimizar el uso de la planta y responder con el proyecto a las necesidades funcionales de la organización.

Pero resulta imprescindible previamente conocer las superficies que componen la planta arquitectónica para poder obtener el máximo uso de su superficie rentable, teniendo en cuenta que ya sea un edificio propio o alquilado cada metro cuadrado debe ser utilizado al máximo de su potencial ya que su utilización implica un costo.

En nuestro país no existe actualmente una metodología estandarizada y avalada a nivel nacional para medir espacios de oficinas. Por eso proponemos la normativa de origen norteamericano, que se adopta en varios países como estándar para la medición de superficies de edificios de oficina nuevos o existentes, promovida por la BOMA: la 265.1.1996, *Standard Method for measuring Floor area in Office Buildings*⁶⁰, y las actualizaciones que ha tenido a través del tiempo.

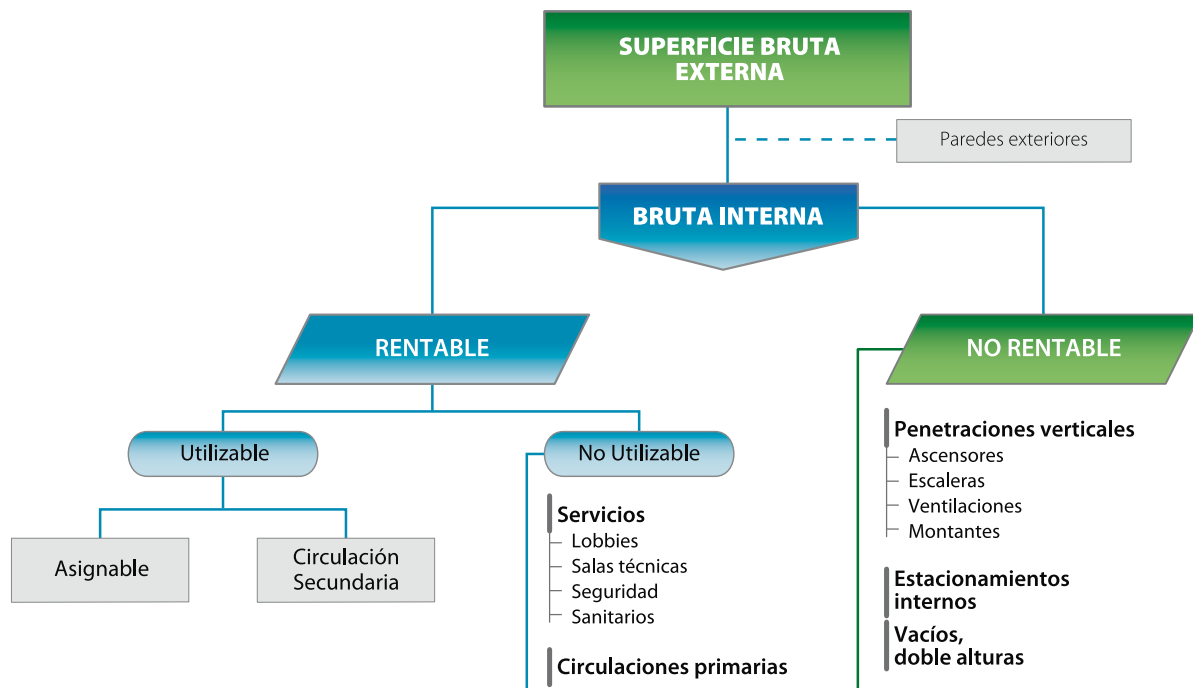
Discriminaciones Superficies

Las principales medidas de espacio para la comparación internacional y la evaluación comparativa de edificios de oficinas, se definen en los esquemas siguientes según la metodología de medición de la Building Owners and Managers Association International (BOMA)⁶¹.

Estas clasificaciones pueden ser aplicadas a análisis de edificios propios o alquilados, y también a la imputación interna de costos.

60. "Real Estate-Office Occupancy Cost (CBD)"; SourcingLine-Outsourcing Country Profiles; Actualizado al 4 de Abril de 2010. En http://www.sourcingline.com/country-data/office-occupancy-cost_cbd/

61. Para más información acceder a: <http://www.boma.org>



Discriminación de superficies

Definiciones



Superficie bruta o total

Penetraciones Verticales

Incluyen escaleras, huecos de ascensor, conductos y similares, como así como sus muros de cerramiento



Penetraciones verticales

Superficie rentable de planta o edificio

Es igual la Superficie Bruta menos el área de las penetraciones verticales. No se deducen las columnas



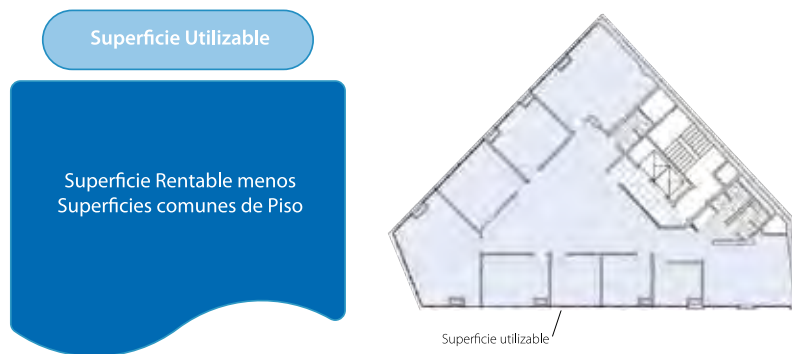
Superficie rentable de planta o edificio

Superficies Comunes de Piso

Son las áreas que corresponden a sanitarios, sectores de limpieza, circulaciones primarias y salas técnicas. Solo sirven a los usuarios de un piso de concreto



Superficies comunes de piso



Superficie utilizable

En la sección Mejores Prácticas ampliaremos las posibilidades de aplicación de los indicadores de espacio.

Relación Planta del edificio–eficiencia uso espacio

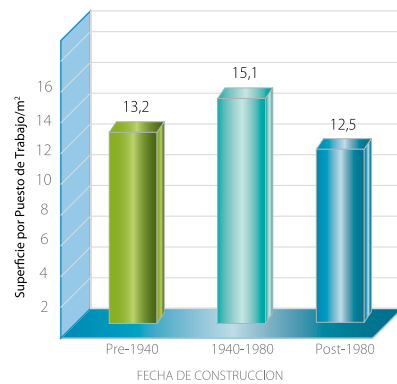
El carácter histórico de los edificios públicos puede acarrear problemas importantes en el uso eficiente del espacio de oficinas.

Esto aplica en numerosos casos de edificios de la APN, construidos en su mayoría en los años 30 al 50, en los que se buscaba una cierta monumentalidad en los espacios.

En ellos las circulaciones primarias son significativamente anchas, afectando la cantidad de espacio disponible. Además, las alturas de pisos también son altas, incrementando de esta forma los volúmenes de aire necesarios para su climatización, etc.

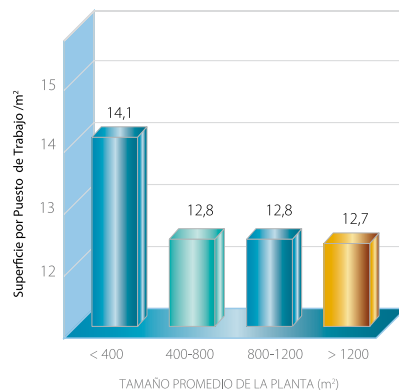
Los edificios más modernos en general poseen plantas más rectangulares y su estructura permite espacios más abiertos, a diferencia de los más antiguos en los que su construcción con muros portantes, particiona más el espacio haciéndolo menos flexible.

Se considera en general que un rendimiento del 80 al 85% de la planta como óptimo. En una planta eficiente se considera que la circulaciones principales podrían computar entre un 10-15% de la superficie bruta interna, pero como hemos visto en edificios más antiguos puede ser mayor.



El gráfico muestra la relación entre la antigüedad del edificio y el espacio por puesto de trabajo. Se verifica que los edificios construidos entre 1940 y 1980 poseen el mayor estándar de superficie por puesto de trabajo. Si bien este ejemplo es de origen europeo, aplica plenamente al caso propio

Superficie por puesto de trabajo-antigüedad del edificio⁶²



El gráfico muestra la relación entre la superficie de la planta y la superficie por puesto de trabajo. Se verifica que las plantas de menor superficie (menor a 400 m²) poseen una superficie de 14,1 m² por puesto de trabajo, mayor que en las plantas de mayor superficie

Superficie puesto de trabajo por tamaño promedio de la planta⁶³

Estas consideraciones afectan el funcionamiento de las organizaciones por lo menos en las siguientes consideraciones:

- La operación y mantenimiento del edificio se encarece al tener que limpiar (por ejemplo) y mantener superficies que no influyen directamente en el negocio de la organización.
- Los espacios de un edificio que no permiten ser adaptados a las necesidades de la organización no podrán nunca contribuir a su desarrollo o mejora.
- El costo del puesto de trabajo tendrá siempre una carga económica y de superficies por esos espacios, haciendo muy difícil su optimización.

62. Gráfico de elaboración propia con datos extraídos de: "Efficiency Standards for Office Space"; IPD Occupiers; Office of Government Commerce-Investment Property Databank Ltd; Noviembre 2007 en http://www.ogc.gov.uk/documents/Efficiency_Standards_for_Office_Space.pdf

63. Vid nota 62.

8

OFICINAS - ¿CUÁNTO
ESPACIO ES NECESARIO?



LA OFICINA IDEAL

Las mejores soluciones para un espacio de trabajo de oficina es que sean adaptables a los cambios en las prácticas de trabajo futuros y a la tecnología asociados a estos.

La construcción de un espacio eficiente de trabajo debe apoyar lo que la gente hace en vez de lo que son.

El espacio de oficinas también debe reflejar las prácticas actuales y crear entornos de trabajo que promuevan la interacción del personal y el uso de las nuevas tecnologías.

Los elementos clave de una buena oficina son:

- Eficiencia.
- Comunicación.
- Flexibilidad.
- Interacción social.
- Funcionalidad.
- Uso de la tecnología.
- Calidad espacial.

Eficiencia

La eficiencia en el uso del espacio implica el uso más eficaz de los recursos.

La eficiencia puede incrementarse mediante:

- Compartir espacios de reunión y archivos en los grupos de trabajo.
- Centralizar los archivos diarios y ubicar los históricos en lugares ad hoc y protegidos.
- Usar puestos de trabajo móviles para maximizar superficies de trabajo personal y de almacenamiento.

Comunicación

La comunicación entre los miembros de una misma organización es vital para mejorar los productos que la misma genera, en tal sentido:

- Las buenas oficinas promueven la interacción de los grupos de trabajo en las áreas de planta libre o espacios de reunión. Los acristalamientos permiten a los grupos un trabajo aislado pero manteniendo el contacto visual con el resto.

Flexibilidad

Como hemos visto las oficinas actuales están en constante cambio, es por eso que la flexibilidad deberá ser proporcionada a varios niveles:

- Uso de puestos de trabajo cuyos componentes puedan reconfigurarse fácilmente.
- Las medidas de los mismos deberán ser modulares.
- Siempre que sea posible, evitar diseños en plantas altamente personalizados. Estandarizar al máximo posible los espacios de reunión y de trabajo.
- Evitar el diseño de oficinas cerradas y los espacios de trabajo individuales, y potenciar los espacios de apoyo para aumentar la flexibilidad y un uso más eficaz del espacio.

Interacción Social

Fomentar la interacción social entre los miembros de una organización contribuye a la mejora no solo de las relaciones laborales sino también de los productos de la misma.

- Las organizaciones exitosas reconocen la importancia de la interacción del personal en el logro de las metas organizacionales. La oficina debe ser un espacio agradable para todos los usuarios, fomentando la interacción social y el sentido de comunidad.
- Los *coffee breaks* y áreas de descanso pueden proporcionar alternativas de reunión menos formal y más actuales.

Funcionalidad

La funcionalidad del espacio de trabajo y su planificación y proyección repercute de manera directa en la calidad del trabajo dentro de los organismos, en tal sentido se propone que:

- Un espacio de oficina más funcional debería facilitar el trabajo diario.
- En los proyectos de diseños de oficina pensar cómo funcionaría la oficina con las necesidades futuras estimadas a cinco años.
- Promover la equidad entre los grupos de trabajo mediante la asignación coherente de los espacios de trabajo y la calidad del equipamiento.

Uso de tecnología

En la actualidad las nuevas tecnologías ocupan un rol fundamental dentro de las organizaciones y por ende la planificación del espacio de oficinas debe tener primordial atención en este punto, en tal sentido se propone que:

- Siempre que sea posible, se debe utilizar la tecnología apropiada para maximizar la flexibilidad del espacio y minimizar los requerimientos de consumo de energía.
- Los puestos de trabajo deben permitir los cableados seguros.
- Deben tenerse en cuenta los nuevos avances en la sustitución de cableados, oficinas con las tecnologías inalámbricas y pantallas planas, ya que esto aporta flexibilidad y reduce los requisitos de espacio.

Calidad espacial

La calidad espacial del trabajador es un insumo importante a tener en cuenta para mejorar los parámetros de productividad de la organización, como buenas prácticas en este punto se pueden citar:

- Maximizar las vistas con luz natural, generando los espacios cerrados alrededor del núcleo y contra paredes para garantizar el máximo acceso a la luz natural y a los visuales para los usuarios.
- Evitar cortinas y otros dispositivos que interrumpan vistas y libre circulación de la ventilación.

- Siempre que sea posible, limitar los paneles a alturas no mayores a 1.40 metros de altura, principalmente cuando los mismos se organizan de forma paralela a las ventanas.
- Usar mobiliario con cualidades ergonómicas.



Elementos claves de una buena oficina



DEFINICIÓN GESTIÓN DEL ESPACIO

El *Space Planning* o Gestión del Espacio es la organización del entorno de trabajo que aglutina todos los elementos que componen los *facilities*.

Es el proceso de analizar las necesidades actuales y futuras en relación con los activos físicos (es decir, tipo, tamaño, etc., de acuerdo con las normas conexas, códigos, mandatos y niveles aceptables de rendimiento).

La planificación del espacio normalmente implica la identificación de cada tipo de actividad distinta cubierta por el programa y además implica definir los valores adecuados en relación al tamaño, capacidad, tasas de utilización, etc.

Proceso

La planificación del espacio es una parte importante del proceso de diseño de los interiores de un edificio de oficinas. En particular, en el proceso de diseño de espacios de oficina con un nivel de ocupaciones múltiples, la planificación del espacio se convierte en una herramienta necesaria y esencial.

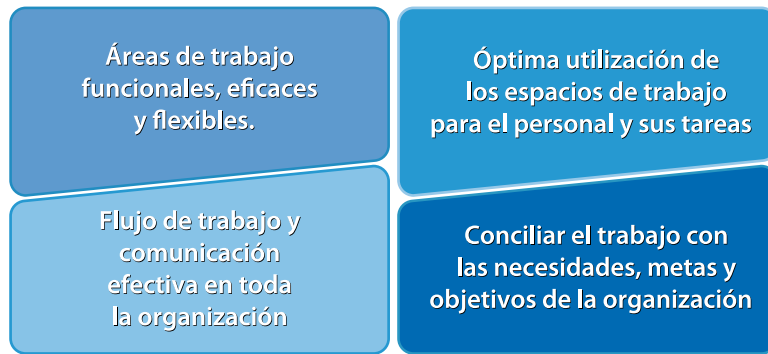
La planificación del espacio se relaciona con la creatividad para visualizar en un espacio el funcionamiento de una organización. Es cuestión de entender la dinámica del espacio de trabajo de oficina y los patrones de flujo de trabajo y la comunicación interna. Se trata de visualizar el espacio de trabajo y las posibilidades que presentan los puestos de trabajo, los componentes y las tecnologías.

Un enfoque eficaz de planificación de la oficina ofrece respuestas a todos estos factores, que son más ampliamente clasificados como factores de las personas, el espacio y la tecnología.

La planificación de espacio de trabajo se convierte en una herramienta estratégica, ya que correctamente utilizada ayuda a las organizaciones a cumplir con sus metas, les permite anticiparse a los cambios que la tecnología implica y tener la flexibilidad para reaccionar ante los mismos.

Para dar solución a esta problemática, la gestión del espacio debe proveer:

- Áreas de trabajo funcionales, eficaces y flexibles.
- Óptima utilización de los espacios de trabajo para el personal y sus tareas.
- Flujo de trabajo y comunicación efectiva en toda la organización.
- Integración de los sistemas de la oficina, componentes y tecnologías.
- Conciliación del trabajo con las necesidades, metas y objetivos de la organización.



Elementos que debe proveer la gestión del espacio

Por lo tanto se puede decir que la clave para la planificación de oficinas es la gestión del cambio, sobre todo teniendo en cuenta el impacto psicológico del cambio en las personas.

Una buena planificación y diseño proporciona soluciones que permiten gestionar el cambio con eficacia y cumplir con los objetivos de la organización.

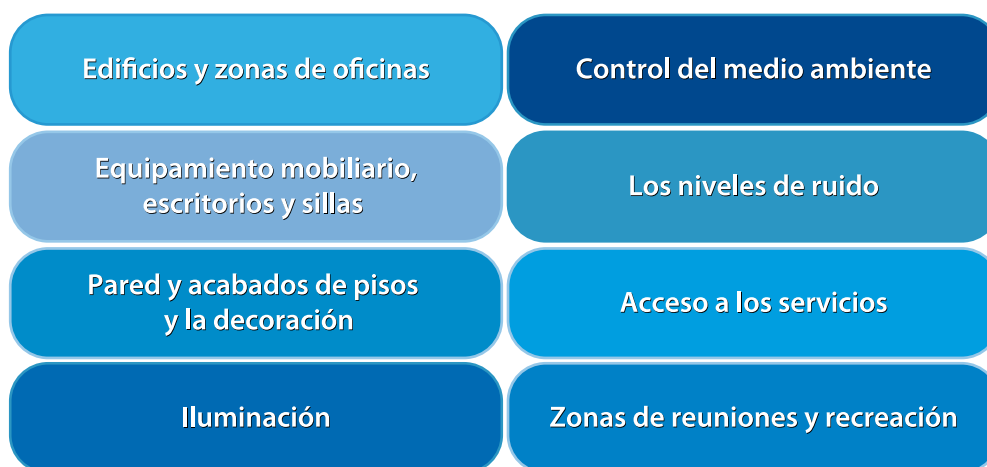
Es así como la planificación exitosa depende de lo bien que estos dos principios sean gestionados:

- El primer principio es el grado en que las personas se verán afectadas por el cambio. Resulta beneficioso identificar a los líderes y que ellos promuevan la idea del cambio. La participación del personal, consultando sus necesidades y manteniéndolos informados acerca de los cambios que les afectan, incrementa las posibilidades de lograr su compromiso y apoyo al proceso de cambio.

- El segundo principio es que las prácticas de diseño deben hacer foco en la gente y por lo tanto deben centrarse en la relación ergonómica de los trabajadores y el lugar de trabajo.

En la medida de lo posible, los factores potenciales de las personas en relación a los componentes del lugar de trabajo deberán ser considerados, por ejemplo:

- Edificios y zonas de oficinas.
- Equipamiento mobiliario, escritorios y sillas.
- Pared y acabados de pisos y decoración.
- Iluminación.
- Control del medio ambiente.
- Niveles de ruido.
- Acceso a servicios.
- Zonas de reuniones y recreación.



Componentes del lugar de trabajo a ser considerados

En tal sentido, se pretende que la aplicación de un proceso sistemático de planificación esté formado básicamente por las siguientes etapas:

PASO 1 - Identificar claramente las necesidades del interesado y los objetivos.

PASO 2 - Comprender totalmente la estructura de la organización y las relaciones.

PASO 3 - Confeccionar planos precisos y detallados del edificio y áreas de oficina.

PASO 4 - Proponer soluciones.

PASO 5 - Revisar, actualizar y aceptar la propuesta final.

PASO 6 – Ejecutar la propuesta

PASO 7 - Revisar y mantener la ejecución.

PASO 1 - Identificar claramente las necesidades del interesado y los objetivos

La primera etapa del proceso de planificación es esencialmente un ejercicio de recopilación de información que suele comenzar con algún tipo de solicitud a la organización. En esta primera etapa es importante clarificar los puntos críticos de la solicitud en un breve resumen de las metas y objetivos del ejercicio de planificación. El resumen establece los términos para las actividades que siguen.

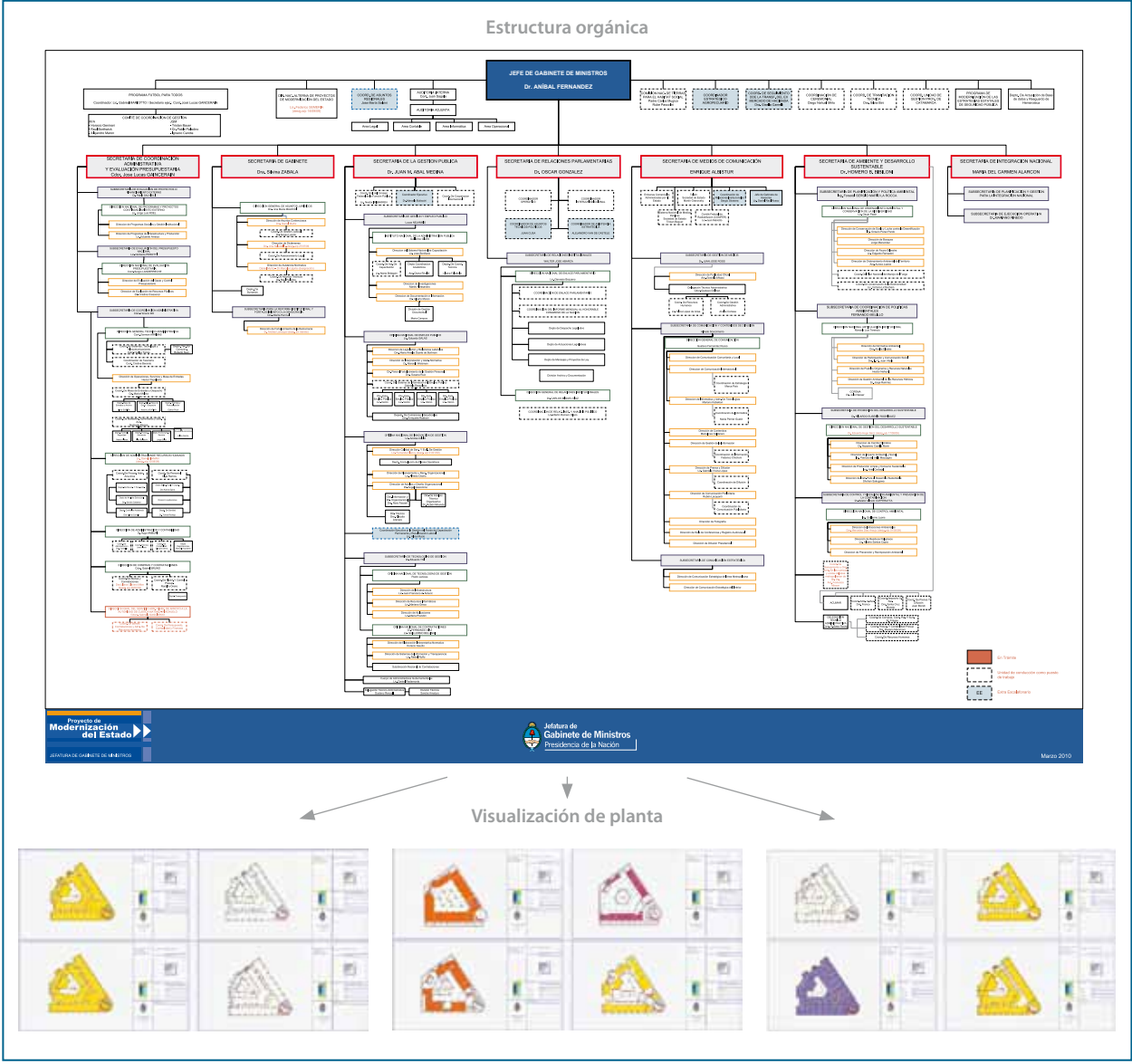
PASO 2 - Comprender totalmente la estructura de la organización y las relaciones

La mayoría de las personas reconoce un organigrama como una serie de “ravioles” unidos con líneas verticales, que representa la estructura de la organización.

Define posiciones y niveles de poder dentro de la estructura y también presenta los canales de información de arriba hacia abajo y viceversa.

Para el proceso de planificación necesitamos una representación por escrito de las relaciones en la organización, incluyendo los canales de información, las plantillas y las relaciones interdepartamentales.

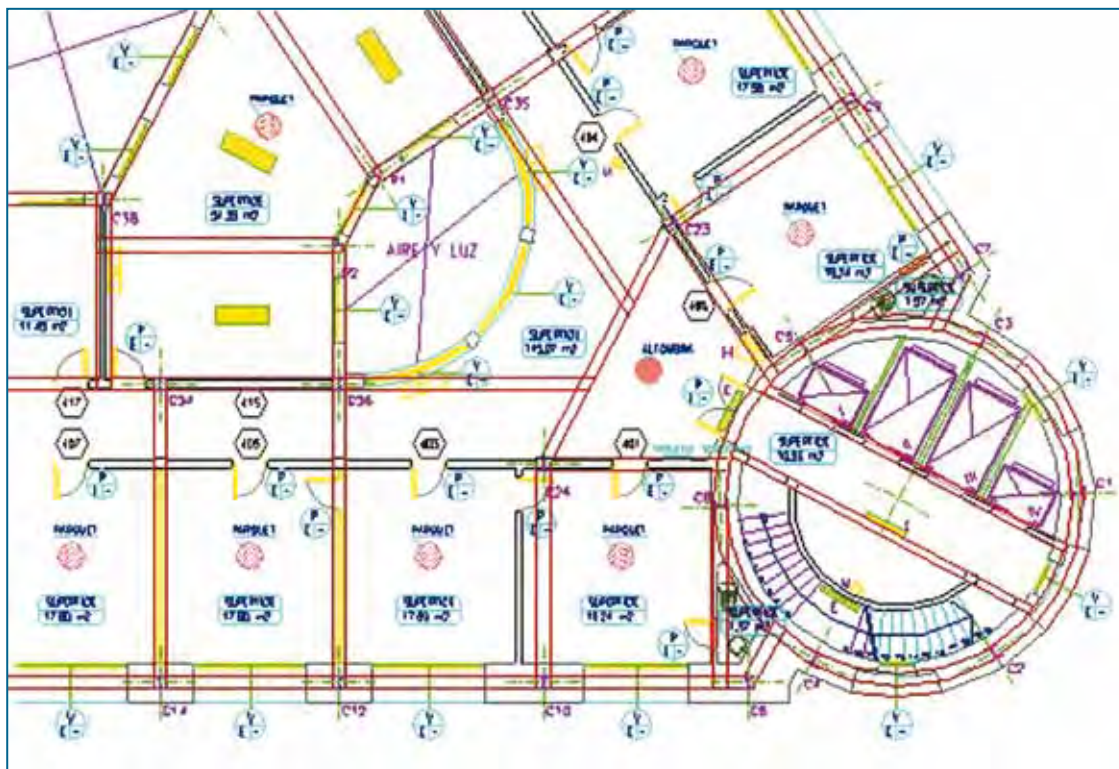
A tal efecto se necesita un segundo organigrama informal, que identificará las líneas de comunicación internas y los patrones de flujo de trabajo dentro de la organización. Este último se confeccionará junto con los jefes de departamento a partir de encuestas, matrices de aproximación, etc., que serán discutidos de forma previa dentro de la organización.



Visualización de la estructura orgánica

PASO 3 – Confeccionar planos precisos y detallados del edificio y áreas de oficina

Toda la planificación se hará sobre planos a escala, por lo que un requisito previo es obtener planos actualizados que incluyan:



Ejemplo plano de oficinas

- Planta de arquitectura (muros, columnas, vigas, ventanas, etc.).
- Planta con instalaciones eléctricas y baja tensión (tomos 220v., bocas iluminación, etc.).
- Instalaciones termomecánicas.
- Ubicación de puestos de trabajo a escala.
- Zonificaciones de sectores de trabajo.
- Equipamiento informático por puesto.
- Teléfonos, faxes.
- Tabiques y carpinterías existentes.

PASO 4 - Proponer soluciones

Una vez obtenida toda la información necesaria para la propuesta, el próximo paso es el diseño de la misma. Tendremos en cuenta todo lo visto hasta ahora.

A continuación se exponen los espacios tipo de una propuesta de organización de espacio. Los mismos han sido diseñados de acuerdo a la forma de trabajo de la organización y su estructura jerárquica.

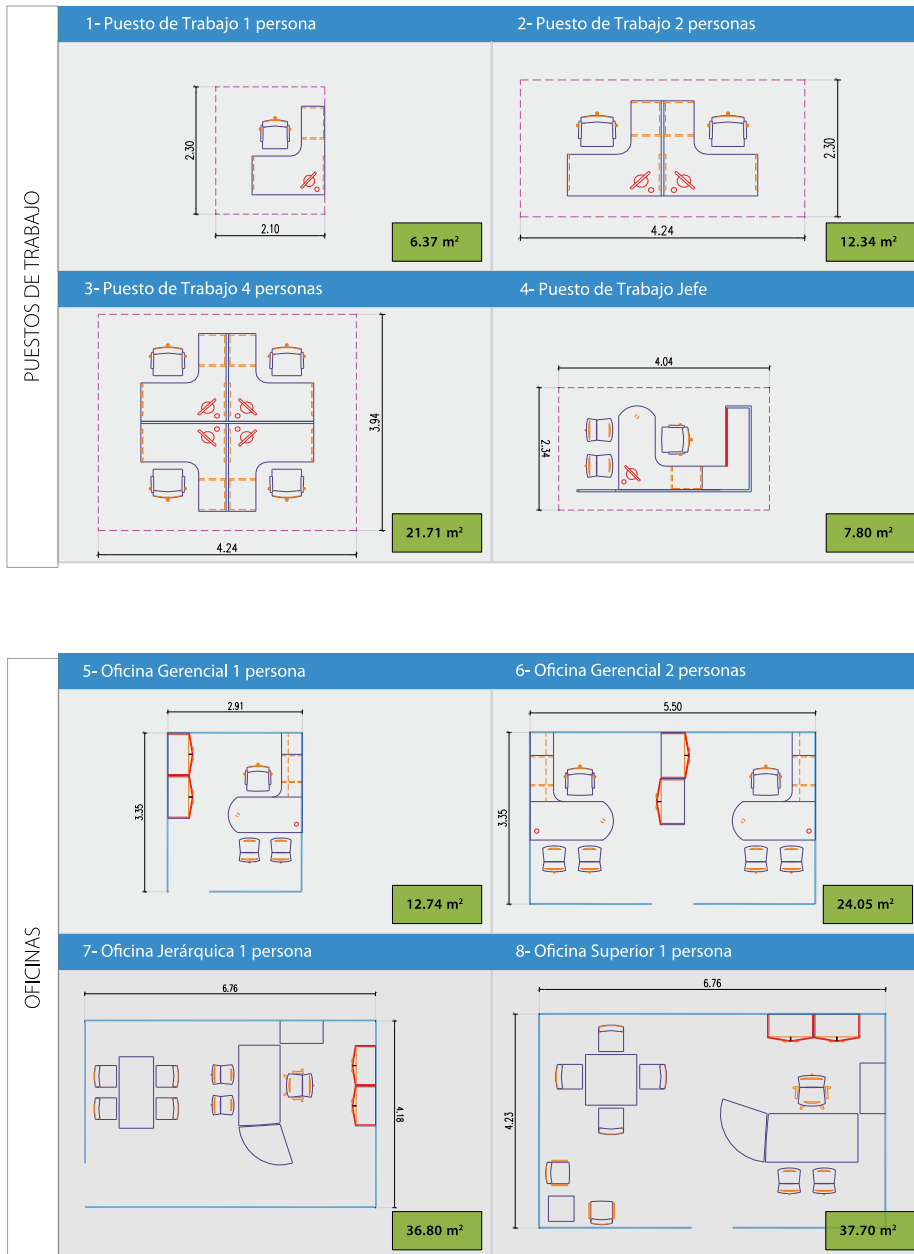
Los espacios posibles de logar siempre están relacionados con las posibilidades espaciales y estructurales de la planta arquitectónica.

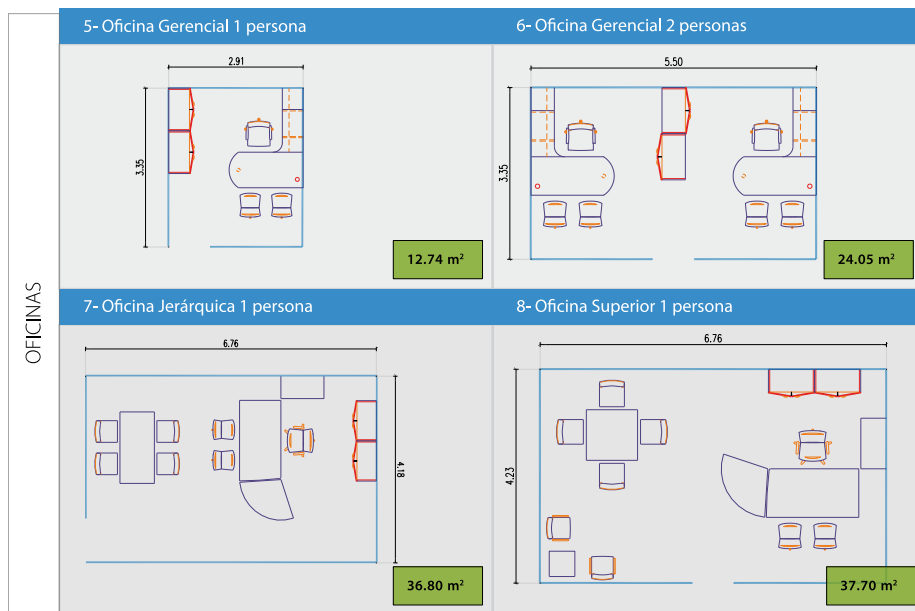
De la misma forma se tienen en cuenta los indicadores de espacio, que según vemos en la tabla siguiente se optimizan al máximo para estar de acuerdo a lo que necesita la organización.

En este caso los espacios celulares (oficinas privadas) eran pocas, y se privilegiaban las posiciones administrativas y los espacios de trabajo o reunión.

En la tabla adjunta está el ejemplo de la métrica adoptada y la resultante final en superficie necesaria.

La solución adoptada en este caso arroja un estándar de 13.28 m²/persona y de 22.63 m² por puesto de trabajo. Este último indicador se ve aumentado a consecuencia de la gran cantidad de superficie dedicada a espacios interactivos, un requerimiento de la organización.





Tipologías de espacio 2

PASO 5 - Revisar, actualizar y aceptar la propuesta final

Esta es la etapa de mostrar la propuesta ajustada a las autoridades y es posible que después de algunos ajustes lógicos esté lista para su ejecución.

PASO 6 - Ejecutar la propuesta

Proceso de aplicación de la propuesta seleccionada.

PASO 7 - Revisar y mantener la ejecución

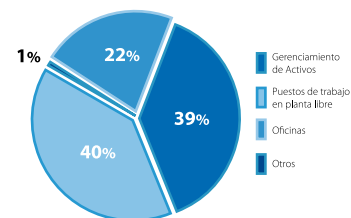
Supervisión de los trabajos hasta su finalización.

USO DEL ESPACIO - OFICINA

Tipo de espacio	BENCHMARK U. de medida (m²)	Según Proyecto	Cantidad	Total	Superficie (m²)	
Puestos de trabajo en planta libre						
1	Puesto de trabajo 1 persona	5	4,90	8	39,2	Puesto simple tareas administrativas, orientado a tareas específicas.
2	Puesto de trabajo 2 personas	8	9,80	6	58,8	Puesto doble tareas administrativas, orientado a tareas específicas.
3	Puesto de trabajo 4 personas	14	16,70	4	66,8	Puesto cuádruple tareas administrativas, orientado a tareas específicas y trabajo en equipo
4	Pto. de trabajo 1 jefe en planta libre	9	6,00	4	24	Puesto técnico, orientado a tareas múltiples, con responsabilidades de supervisión.
Oficinas						
5	Oficina gerencial 1 persona	10	9,80	2	19,6	Oficina para personal directivo o aquellos que requieran: confidencialidad y privacidad auditiva o visual. Permite Reuniones frecuentes con resto de personal (hasta 2 personas).
6	Oficina gerencial 2 persona	19	18,50	1	18,5	Oficina doble para personal directivo o aquellos que requieran: confidencialidad y privacidad auditiva o visual. Permite Reuniones frecuentes con resto de personal (hasta 2 personas).
7	Oficina jerárquica 1 Persona	12	28,30	1	28,3	Oficina para personal que requiera alto grado de confidencialidad y privacidad auditiva y visual. Tareas de dirección o supervisión al resto del personal.
8	Oficina superior 1 persona	24	29,00	1	29	Oficina para director general con alto grado de confidencialidad y privacidad auditiva y visual. Tareas de dirección general.
Espacios interactivos						
9	Sala de Reunión / trabajo 4 pers.	12	11,60	1	11,6	
10	Sala de Reunión 6/8 personas	17	18,40	1	18,4	
11	Sala de Reunión 12 personas	24	37,80	1	37,8	
12	Áreas cafetería, etc.	0	10,00	1	10	Sector cerrado para máquinas expendedoras, agua, etc
13	Áreas At. al Público (por piso)	19	20,00	1	20	
14	Áreas Acceso, lobbies, espera	0	0,00	0	0	
15	Área Hot desking	0	5,00	1	5	Sector con escritorios para uso eventual,
16	Área Secretaría con espera	15	15,00	2	30	
17	Archivo cerrado en piso	18	15,00	1	15	En Piso para archivos deslizantes. 15 m²
18	Guardado por persona	1	1,00	30	30	1 m² por persona
19	Bahía de accesorios	5	5,00	1	5	Se calculan 5 m² para sector fotocopiadoras y mobiliario guardado papeles y mesas de trabajo
20	Áreas Archivo general	0	0,00	0	0	No posee
Otros						
21	Otros	0	3,00	1	3	

Subtotal	470 m²
Circulaciones y servicios 30%	611 m²
Cantidad de Personas	52
Superficie por persona m²/p	8,68 m²
Superficie por Puesto de trabajo	15,57 m²

Puestos de trabajo en planta libre	189 m²
Oficinas	95 m²
Espacios interactivos	145 m²
Otros	3 m²



Uso de espacio-oficina

9

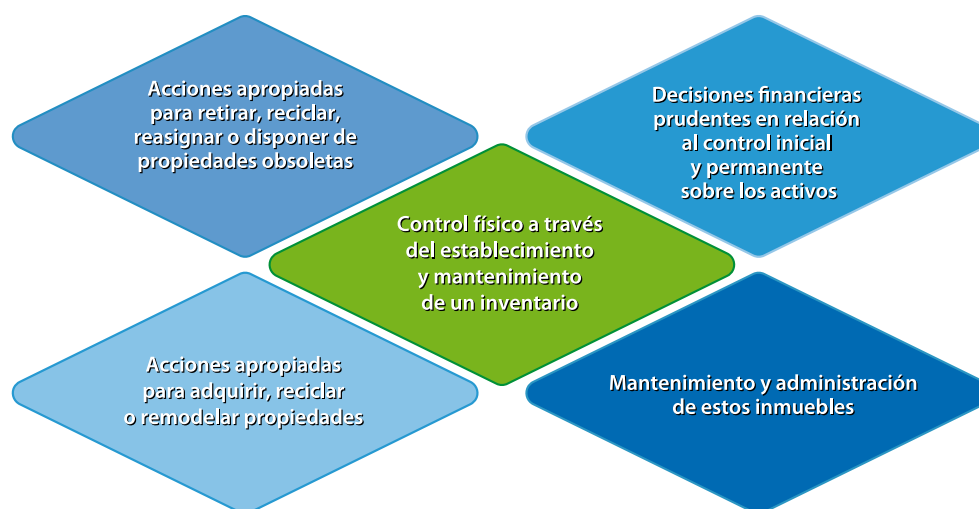
MEJORES PRÁCTICAS



a. EL ROL DEL GERENTE DE ACTIVOS

El gerenciadore de activos de cada organismo de gobierno es responsable de las siguientes actividades clave relacionadas con el portafolio bajo su jurisdicción:

- Control físico a través del establecimiento y mantenimiento de un inventario detallado de activos: descripción física, cantidades, localizaciones, valor y uso (conocer lo que tiene);
- Mantenimiento y administración de estos inmuebles para apoyar la consecución de las misiones del organismo y la provisión de servicios y bienes públicos (alineamiento institucional);
- Acciones apropiadas para adquirir, reciclar o remodelar propiedades necesarias para proveer inmuebles aptos para satisfacer las misiones existentes y planeadas del departamento o agencia, en un horizonte de planeación establecido (apoyar los requerimientos de la misión);
- Decisiones financieras prudentes en relación al control inicial y permanente sobre los activos y el mantenimiento del valor de las propiedades en uso o mantenidas como excedente (tomar buenas decisiones financieras); y
- Acciones apropiadas para retirar, reciclar, reasignar o disponer de propiedades en exceso u obsoletas de acuerdo a lo requerido para apoyar las necesidades de la misión en varios horizontes de planeamiento (disponer de inmuebles excesivos u obsoletos).



Actividades clave del gerenciadore de activos

Las decisiones de inversión en inmuebles involucran múltiples interesados, tomadores de decisiones y grupos operativos, incluyendo altos funcionarios como los directores, gerentes de administración, analistas de presupuesto, e ingenieros de campo. El gerente de activos físicos en una jurisdicción debe asesorar a los ejecutivos más altos de la misma en los niveles de inversión requeridos por los inmuebles, debiendo también dirigir el desarrollo y la operación de las carteras de inmuebles y sus servicios conexos, dentro del presupuesto asignado a ellos.

En el nivel de gestión de los funcionarios, las decisiones relacionadas con el activo físico se vinculan con la asignación de recursos (personal, financiación, tiempo) para los portafolios de activos: adquisición, renovación, operación, reparación, disposición de inmuebles.

Para tomar decisiones informadas, los funcionarios requieren información que les permita responder a cuestiones como:

- ¿Qué activos tengo?
- ¿En qué condiciones están?
- ¿Qué comodidades son necesarias para apoyar las misiones de la organización?
- ¿Qué problemas y asuntos requieren ser atendidos?
- ¿Cuánto se está invirtiendo? ¿Cuánto se necesita invertir?
- ¿Cuáles son los resultados o productos de esas inversiones? ¿Cuáles son los resultados de la decisión de no invertir?

b. POLÍTICAS DE MANTENIMIENTO

La política de mantenimiento deriva de la consideración de varios factores relacionados con las necesidades de la organización y el riesgo y consecuencias de su falta de implementación en los activos que la organización posee.

La política se ocupará de las normas necesarias de mantenimiento, que deben ser basadas en el rendimiento, y que definen el estado deseado de los activos con respecto a su funcionalidad, el nivel de equipamiento, el cumplimiento de los requisitos legales, y los resultados económicos.

En la actualidad el riesgo es también una consideración importante para determinar políticas apropiadas de mantenimiento. Los riesgos asociados con la operación del activo en términos de salud ocupacional y los estándares de seguridad deben tenerse en cuenta.

Un enfoque planificado del mantenimiento asegurará una óptima prestación de servicios, por ejemplo las inspecciones de rutina y las mediciones programadas a realizar minimizan la interrupción de los servicios, evitan pérdidas y aseguran una mejor relación costo/eficiencia.

En la elaboración de un plan de mantenimiento se realiza una evaluación inicial de la situación existente comparándola con la deseada. Esto establece el mantenimiento correctivo necesario para cumplir con el estándar y se define una línea de base para determinar la adecuación y la eficacia de mantenimiento futuro. El plan debe permitir la rectificación de los defectos existentes, un programa anual de mantenimiento preventivo de rutina, y un programa a largo plazo para grandes reparaciones y mantenimiento.

c. EFICIENCIA ENERGÉTICA

Teniendo en cuenta los desafíos económicos actuales, mejorar las instalaciones de un edificio existente puede ser más rentable que la construcción de nuevas instalaciones. El diseño de las principales renovaciones y modificaciones de edificios existentes para incluir iniciativas sostenibles, reduce los costos de operación e impactos ambientales y puede aumentar la resistencia del edificio.

Los principales objetivos del diseño sostenible deben evitar el agotamiento de los recursos de energía, agua y materias primas; prevenir la degradación ambiental causada por las instalaciones y la infraestructura a lo largo de su ciclo de vida; y crear entornos construidos habitables, cómodos, seguros y productivos.

Desde la concepción del proyecto se debe proyectar el empleo de tecnologías para minimizar el consumo de energía y recursos, maximizando el uso de los mejores materiales disponibles, priorizando los naturales, reciclados y no tóxicos.

Si bien la definición de diseño de edificios sostenibles está en constante cambio, cinco principios fundamentales persisten:

Optimizar el uso de energía

Con una oferta decreciente de combustibles fósiles, este principio se refiere a la independencia energética del edificio. Es fundamental encontrar formas de reducir el consumo, aumentar la eficiencia y utilizar los recursos renovables de energía.

Considerando algunos criterios básicos y capacidad de aplicación inmediata y la relación entre costo económico y beneficio ambiental real, se ordenan de la siguiente forma:

- *Adaptación a los condicionantes del entorno (máximo aprovechamiento de los recursos naturales, luz y ventilación, protecciones).*
- *Sistemas de alumbrado de alto rendimiento.*
- *Zonificación e instalación de equipos de control y regulación automática.*
- *Uso de aparatos eficientes de climatización, calefacción y agua caliente sanitaria.*
- *Mejora del aislamiento térmico del edificio.*

Proteger y conservar el agua

Un edificio sostenible debería reducir, controlar y/o tratar los desagües y drenajes.

Se prevé el uso eficiente del agua, y cuando sea factible, la reutilización o reciclaje del recurso para uso en el lugar.

Las medidas que a continuación se exponen se han ordenado en función de su capacidad de aplicación inmediata y de su relación entre costo económico y beneficio ambiental.

- *Medida 1. Implantación de sistemas de ahorro en el consumo de agua potable en griferías y otros elementos en caso de sustitución, reparación o mejoras en la grifería existente.*
 - 1- Perlizadores, reductores de caudal, griferías nuevas con aireadores, temporizadores.
 - 2- Sistemas de reducción del consumo de agua en inodoros (dispositivos de doble descarga, fluxores, sensores de presencia, etc.).

Utilizar los productos ecológicamente preferibles

Un edificio sostenible será construido con materiales que minimicen los impactos en el ciclo de vida del medio ambiente como el calentamiento global y el agotamiento de recursos. No deberán ser tóxicos y deberán tener un efecto reducido sobre la salud humana y el medio ambiente, contribuyendo a mejorar la salud y seguridad del trabajador. El mismo criterio se deberá perseguir en la compra de productos elaborados (desde equipamiento mobiliario hasta productos de limpieza).

Mejorar la calidad ambiental en interiores

La calidad ambiental interior de un edificio tiene un impacto significativo sobre la salud de los ocupantes, la comodidad y la productividad.

Entre otros atributos, un edificio sostenible maximiza la luz natural, dispone de una ventilación adecuada y un control de humedad, y evita el uso de materiales con altas emisiones de óxidos de carbono. Esto redundará en un beneficio económico al utilizar menor cantidad de energía.

Optimizar las operaciones de mantenimiento

Durante la fase de diseño preliminar tener en cuenta los problemas de mantenimiento de las instalaciones en el período de uso y explotación de un edificio, contribuirá a mejorar los entornos de trabajo, obtener una mayor productividad y una reducción de costos de energía y recursos al impedir fallos de los sistemas. Se deben proyectar condiciones óptimas de operación y mantenimiento del edificio, especificando los materiales y sistemas que simplifiquen o reduzcan los requisitos de mantenimiento, requieran menos agua, energía y productos de limpieza para mantener.

Debido a la complejidad de la temática abordada, en una próxima publicación se profundizarán estos conceptos a fin de generar mecanismos y herramientas utilizables y replicables por parte de los organismos de la APN.

d. MEDIDAS DE PERFORMANCE

Las mejoras prácticas sugieren que los directores a cargo de activos asuman la responsabilidad de la condición física, el uso, la funcionalidad y la eficacia financiera de los activos.

Los organismos deben establecer sistemas y procedimientos para supervisar e informar sobre el rendimiento de los activos.

Las decisiones correctas se toman por decisores que cuentan con información confiable, opiniones de analistas, y habilidades apropiadas. La información y los procesos son ingredientes necesarios. Sin embargo, el ambiente en el cual los tomadores de decisión utilizan estos ingredientes es también importante porque afecta el flujo y el intercambio de información y conclusiones.

Las organizaciones con mejores prácticas establecen marcos de trabajo, información mínima requerida, y criterios de evaluación que alinean las metas, objetivos y valores individuales de cada grupo de decisión y operación para alcanzar la misión de la organización. Un marco de trabajo además crea un ambiente de toma de decisión efectiva y provee una base de medición y mejora de los resultados de las inversiones edilicias.

Las medidas de desempeño son de limitado valor a menos que se usen en simultáneo con procesos formales y continuos de retroalimentación y evaluación. Las evaluaciones se han definido como la apreciación sistemática de la operación y/o de los resultados de un programa o política comparados con un conjunto de estándares explícitos o implícitos, como medio para contribuir a la mejora de dicho programa o política. Las evaluaciones de personas y procesos pueden ayudar a determinar si la misión de la organización está siendo alcanzada y si los objetivos estratégicos están siendo logrados. También pueden servir a otros propósitos para los tomadores de decisión y los administradores:

- Corregir sobre la marcha: las evaluaciones pueden ser usadas para proveer retroalimentación al comienzo de la implementación de un programa para identificar lo que está ocurriendo de manera que los cambios puedan llevarse a cabo antes de que los problemas sean más graves y menos susceptibles de corrección;
- Decidir cuando mantener, abandonar, o cambiar un programa: las evaluaciones proveen datos sobre lo que el programa ha logrado a la fecha y cuando esos logros están o no en alineados con las metas. Si no lo están, se pueden tomar decisiones sobre las mejoras al programa para aumentar la efectividad, o sobre la reducción o abandono completo del programa;

- Probar una idea para un programa nuevo: en muchos casos, los programas nuevos comienzan como proyectos de demostración o experimentos. La evaluación temprana puede ser utilizada para identificar cuáles aspectos del programa son exitosos y cuáles pueden necesitar de mayor desarrollo antes de su implementación en una escala mayor;
- Seleccionar entre alternativas: en casos en los que varios métodos o programas están siendo probados, la evaluación puede proveer información relevante sobre cuál es la alternativa que logra una mejor combinación de resultados.

La evaluación continua y la retroalimentación sobre procesos e inversiones son esenciales para el control y la implementación de los mismos. La retroalimentación puede ser positiva o negativa, tener diferentes formas, y ser usada en distintos horizontes temporales de decisión. Puede ser utilizada para conectar la relativamente estática naturaleza de los edificios y la dinámica naturaleza de las necesidades edilicias. La retroalimentación de corto plazo es ampliamente empleada por organizaciones de todo tipo para responder a preguntas como: ¿el proyecto se completó de acuerdo al presupuesto?, ¿estaba en operaciones a tiempo?, ¿funciona?, si no, ¿por qué no? Las técnicas para recibir retroalimentación de corto plazo incluyen evaluaciones en tiempo real, optimización de sistemas, alternativas de ingeniería de valor, avance de construcción, y evaluaciones post-ocupación.

Debido a la naturaleza de largo plazo de los edificios, la retroalimentación de largo plazo es también necesaria para identificar métodos para reducir los costos de transacción y operación edilicia, y para mejorar los procesos y criterios de decisión. ¿Logró la inversión en edificios alcanzar los objetivos de la organización?, ¿corrigió un problema operativo?, ¿redujo los costos de operación y mantenimiento a largo plazo?, ¿contribuyó a tener una cartera más flexible?, ¿logró la satisfacción de los usuarios?, todas son preguntas para la evaluación de largo plazo.

En las organizaciones con mejores prácticas el desempeño de los proyectos, los procesos, las personas, las unidades de negocios, los activos físicos, las inversiones, y la organización como un todo, son continuamente monitoreados y evaluados en el corto y en el largo plazo, utilizando medidas de desempeño y una variedad de procesos de retroalimentación. En ellas se desarrolla un conjunto interno de medidas de desempeño diseñado para captar el buen trabajo en niveles que directa o indirectamente contribuyen a los objetivos deseados. Con ellos es posible rastrear y evaluar elementos específicos de desempeño de individuos, unidades operativas y contratistas, proveyendo mayor transparencia en los procesos en el corto y en el largo plazo.

e. UTILIZACIÓN DE INDICADORES

El entorno de operación dentro del cual la medición del desempeño es aplicada determina el tipo de medidas desarrolladas y su utilidad. Las organizaciones del sector privado, en general, tienen la misión organizacional de obtener ganancias. Estas tienen la flexibilidad para diseñar sus sistemas financieros para reunir los tipos de datos necesarios para seguir y evaluar las inversiones, operación y gestión de los inmuebles. Tal información incluye los costos y ganancias operativos.

Las mejores prácticas en las organizaciones del sector privado han usado por mucho tiempo medidas como la tasa interna de retorno, crecimiento o declinación de ingresos por acción, porcentaje de participación del mercado, y otras elegidas para medir el desempeño en relación a la misión y el resultado deseado. También utilizan medidas operacionales tales como el nivel de satisfacción del cliente y la introducción de productos y técnicas innovadoras. Todas estas medidas se derivan de un entorno de operación en el cual obtener un beneficio es el parámetro.

En el gobierno nacional la meta general es proporcionar bienes y servicios al público; obtener beneficios no es en general el objetivo. Todos los organismos nacionales están sujetos a los mismos procedimientos presupuestarios. Los sistemas de contabilidad están típicamente diseñados para seguir las apropiaciones y los gastos de una amplia gama de categorías programáticas, pero no para inmuebles específicos.

Como hemos visto previamente las debilidades materiales relacionadas con los sistemas financieros, (1) obstaculizan la habilidad del gobierno para reportar con precisión un porción significativa de sus activos, pasivos, y costos; (2) afectan la habilidad del gobierno para medir con precisión los costos totales y el desempeño financiero de ciertos programas y manejar efectivamente las operaciones relacionadas; y (3) limitan significativamente la capacidad del gobierno para salvaguardar adecuadamente ciertos activos y registrar adecuadamente diversas transacciones relacionadas con los mismos.

Por todo ello se debe ser cuidadoso al desarrollar indicadores de desempeño clave para los edificios en uso por la APN, ya que claramente algunos inmuebles y sus funciones son inherentemente gubernamentales y no poseen funciones comparables en el sector privado.

Entre las medidas posibles se encuentran el Costo por metro cuadrado (propio), Costo por metro cuadrado (alquilado), y Puestos de trabajo ocupados.

Por ejemplo, el Modelo del Costo por Persona de la General Services Administration (GSA) norteamericana estima un costo promedio por persona en cada una de las siguientes áreas: inmueble (uso de espacio), telecomunicaciones, tecnología de la información, y entorno de trabajo alternativo.

Una característica adicional es la herramienta “qué pasa si” que calcula el potencial ahorro en costos resultante de un entorno de trabajo alternativo, como el teletrabajo o el escritorio compartido. Las tendencias en la demanda de espacio por parte de las agencias son medidas históricamente por metro cuadrado, y los requerimientos anticipados se miden de la misma forma. La GSA también mide la Satisfacción del Usuario (basada en encuestas), la Tasa de Vacancia, y el Espacio No Generador de Utilidad. Las medidas de la GSA incluyen un cálculo de Ingreso Neto que enfoca en la habilidad para producir ingresos de sus ocupantes para cubrir los costos de alquiler u operación de edificios propios.

Pregunta Clave a Medir / Meta a Satisfacer	Indicador de Desempeño Clave	Cálculo
¿Qué edificios componen la cartera?	Número de instalaciones	Número de Instalaciones de la Organización
	Tipo de instalaciones	Se deberían definir tipos genéricos dentro de los cuales agrupar los edificios
	Localización	Ubicación geográfica
	Antigüedad	Edad del edificio
	Tamaño (m ²)	Superficie útil
	Valor Actual de Reemplazo (VAR)	Valor inicial de construcción o de compra + inversiones de capital (ajustado por inflación)
	Valor de Reemplazo de Planta (VRP)	Valor que implicaría volver a construir el edificio, tomando como referencia el Costo de mercado por m ² , según el tipo de edificio

Resumen de los indicadores de desempeño existentes para las carteras de activos

Debido a la diferencia en misiones, la diversidad de carteras (grande/relativamente pequeña; centralizada/dispersa), y el amplio rango de niveles de inversión, no es necesario que cada organismo siga los mismos indicadores de desempeño o lo haga de la idéntica manera.

El costo en tiempo y recursos de reconfigurar los sistemas de contabilidad y base de datos probablemente sobrepase en exceso los potenciales beneficios. Sin embargo, dentro de los organismos los indicadores seleccionados deberían ser calculados consistentemente y seguidos a lo largo del tiempo en relación a líneas de base establecidas.

Seguidos a lo largo del tiempo y en relación a las metas de desempeño y las líneas de base, el conjunto de indicadores descritos anteriormente, pueden ser usados para comenzar a medir tanto los resultados o productos de las decisiones de invertir como los de las decisiones de no invertir.

Combinados, estos indicadores pueden medir:

- Mejoras o deterioros en la condición general de la cartera de edificios de una organización;
- Incrementos o disminuciones en el tamaño del portafolio;
- Incrementos o disminuciones en la edad media del portafolio y las implicaciones para la continuidad o la interrupción de las operaciones del gobierno;
- Adecuación de la financiación para el mantenimiento, reparación, renovación y reemplazo de edificios y sus implicaciones para los costos operativos en el largo plazo;
- Adecuación de la financiación para mantenimiento y reparación de edificios y sus implicaciones para la vida útil de las instalaciones;
- Nivel de alineamiento de la misión de una organización y su cartera de edificios, evidenciada en el espacio excedente o faltante;
- Implicaciones del espacio excedente o insuficiente para los requerimientos de financiación futuros.

En el tiempo y si los recursos lo permiten, indicadores adicionales deben ser desarrollados para medir los resultados en relación a efectividad de costos, satisfacción del usuario y eficiencias de proceso.

f. DISEÑO DEL AMBIENTE DE TRABAJO

El sistema de trabajo comprende factores físicos, químicos, biológicos y radiológicos que rodean a las personas en su lugar de trabajo.

Podemos identificar las siguientes variables:

Proceso laboral. Es la secuencia en tiempo y espacio de una interacción de personas, equipo de trabajo, materiales, energía e información dentro de un sistema de trabajo.

Tarea laboral. Es la acción de llevar a cabo un trabajo en un sistema.

Equipamiento de trabajo. Consiste en herramientas, máquinas, instrumentos, instalaciones y otros componentes utilizados en el sistema de trabajo.⁶⁴

Diseño del ambiente de trabajo

Para poder establecer el diseño del ambiente de trabajo usaremos como parámetro la Norma ISO 6385. La misma especifica que "el ambiente de trabajo debe ser proyectado de modo que no tenga efectos nocivos en la gente, sean de orden físico, químico o biológico, y procurando que sirva para mantener la salud, así como la capacidad y buena disposición para el trabajo. Se deben tener en cuenta los fenómenos objetivamente medibles, así como las apreciaciones subjetivas".⁶⁵

Los puntos que se enumeran a continuación deben ser tenidos en cuenta cuando se proyecta el diseño de un ambiente de trabajo, siempre teniendo como horizonte que los mismos dependerán en gran medida del sistema de trabajo de cada organización:

a) Las dimensiones. En el entorno de trabajo la falta de espacio afecta negativamente. Cuanto más estático y sedentario sea un trabajo, tanto más importante es que el entorno facilite los movimientos y los cambios de postura.

La forma, dimensiones y posibilidades de regulación de las sillas de trabajo, afectan a la postura del tronco, a la movilidad de la espalda y a la movilidad de las piernas. Apoyabrazos adecuados permitirán apoyar los brazos en determinadas tareas, aliviando la tensión muscular en los hombros.

64. Definiciones según ISO 6385, "Principios Ergonómicos para Proyectar Sistemas de Trabajo", en <http://www.audita.com.ar/ergo/iso%206385.html>

65. Vid nota 64.

La mesa de trabajo es tanto o más importante que la silla para prevenir determinadas molestias, sobre todo las relativas a la zona del cuello y de los hombros, que son precisamente los problemas más frecuentes en las oficinas. Las dimensiones del tablero de la mesa determinan la posibilidad de distribuir adecuadamente los elementos de trabajo, especialmente el ordenador, evitando las posturas con torsión de tronco o giros de la cabeza. El espacio libre debajo de la mesa determina la posibilidad de aprovechar mejor la mesa y favorece la movilidad. Otras características de la mesa, como sus acabados, están relacionados con cuestiones de seguridad (bordes y esquinas redondeados, electrificación para evitar la existencia de cables sueltos, etc.). Finalmente, la existencia de determinados complementos puede mejorar mucho la funcionalidad y ergonomía de la mesa (reposapiés, soportes para el monitor, superficies auxiliares, bandejas para documentación, etc.).

Ubicación de la computadora

La correcta colocación de la computadora sobre la mesa puede evitar una gran parte de los problemas posturales asociados a las tareas informáticas. Los principales problemas se asocian a las siguientes situaciones:

- *El puesto de trabajo deberá tener una dimensión suficiente y estar acondicionado de manera que permita los movimientos y favorezca los cambios de postura. Es conveniente dejar libre el perímetro de la mesa para aprovechar bien la superficie de trabajo y permitir la movilidad del trabajador.*
- *Detrás de la mesa de trabajo debe quedar un espacio de al menos 115 cm.*

b) La renovación del aire. Si se trata de locales ya construidos, se evaluará la situación de las salidas de aire de los sistemas de calefacción y aire acondicionado y la ubicación de los divisores físicos. En el caso de proyecto de locales a construir, la renovación del aire debe ser adaptada en relación con los factores como los siguientes:

- Número de personas.
- Intensidad del trabajo físico requerido.
- Emisión de agentes capaces de polucionar.
- Instalaciones, máquinas o equipos que consuman oxígeno.

c) **Las condiciones térmicas** del lugar de trabajo deben ser adaptadas de acuerdo con las condiciones climáticas del lugar, teniendo en cuenta principalmente:

- Temperatura atmosférica.
- Humedad del aire.
- Velocidad del aire ambiental.
- Radiación térmica.⁶⁶

Cabe destacar que cada persona tiene un intervalo de bienestar térmico propio, que varía de un individuo a otro, siendo imposible especificar un ambiente térmico que satisfaga a todas las personas que se encuentran en él. Por ello, debe buscarse "la combinación de los factores que componen el ambiente térmico que satisfaga al mayor número de personas".⁶⁷

En varias ocasiones es imposible poder lograr el confort de todos los trabajadores en el puesto de trabajo por diversas razones, aun así se establece como criterio común tomar las medidas necesarias (cargas térmicas de personas y equipos) para que el calor generado por los equipos instalados pueda ser mitigado con correctas instalaciones térmicas.

- Deberán crearse y mantenerse unas condiciones de temperatura y humedad confortables. El Decreto 0140/2007 establece la regulación de la temperatura de refrigeración de los equipos de aire acondicionado en VEINTICUATRO GRADOS CENTIGRADOS (24°C), en todos los edificios de la Administración Pública Nacional e insta a adoptar en cada caso las medidas necesarias para evitar pérdidas de energía por intercambio de calor con el exterior.⁶⁸

d) **La iluminación.** Debe tenerse en cuenta que la mayor parte de la información se recibe por la vista. La iluminación debe ser tal que compense posibles defectos de percepción óptica de los trabajadores para las actividades requeridas.

66. Vid nota 64

67. "Ergonomía y Psicología", Programa Técnico en Prevención de Riesgos Laborales. Escuela Julián Basteiro-UGT en <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/actividad/proyectos/actrav/edob/expeduca/pdf/0630331.pdf>

68. Para más información: <http://energia3.mecon.gov.ar/home/>, y <http://www.ashrae.org/>

Una iluminación correcta permite distinguir las formas, colores, objetos, y que todo ello se realice fácilmente, sin ocasionar fatiga visual. A la hora de diseñar un ambiente luminoso adecuado para la visión, es necesario atender a la luz proporcionada y a que esta sea la más adecuada. Una distribución inadecuada de la luz puede conducir a situaciones que provoquen dolores de cabeza, incomodidad visual, errores, fatiga visual, confusiones, accidentes y pérdida de visión.⁶⁹

- La iluminación general y la iluminación especial (lámparas de trabajo), cuando sea necesaria, deberán garantizar unos niveles adecuados de luminancias entre la pantalla y su entorno, habida cuenta del carácter del trabajo, de las necesidades visuales del usuario y del tipo de pantalla utilizado.
- Las fuentes de luz deben colocarse de manera que eviten los deslumbramientos y los reflejos molestos en la pantalla o en otras partes del equipo.
- Los puestos de trabajo deberán instalarse de forma que las fuentes de luz, tales como ventanas y otras aberturas, los tabiques transparentes o translúcidos y los equipos o tabiques de color claro no provoquen deslumbramiento directo ni produzcan reflejos molestos en la pantalla.
- Las ventanas deberán ir equipadas con un dispositivo de cobertura adecuado y regulable para atenuar la luz del día que ilumine el puesto de trabajo.

La Norma ISO 9241 y sus accesorias establece parámetros de las condiciones ambientales del lugar de trabajo para que estos sean confortables y se resume en el siguiente cuadro⁷⁰:

Temperatura	19 - 23° C
Humedad	40 - 60%
Ventilación	1,3 l/s/m ²
Velocidad del Aire	< 0.25 m/s
Ruido	< 55 dB(A) si la tarea requiere concentración < 60 dB(A) para otras tareas
Reflejo	Evitar el contraste excesivo
Iluminación	General: 300-500 en el área de trabajo Local: esto puede estar controlado por el usuario pero toda iluminación adicional no debería perturbar las condiciones de los puestos de trabajos vecinos

Parámetro de condiciones ambientales del lugar de trabajo

69. Vid nota 67.

70. European Agency for Safety and Health at Work. Factsheet 13: Office Ergonomics.

g. SATISFACCIÓN DEL USUARIO

Un punto crucial a la hora de gestionar los activos físicos de cualquier organización es tratar de medir o tener conocimiento cabal de la satisfacción del usuario interno, núcleo central de todas las políticas de gestión

En tal sentido, la valoración del estado del usuario interno en función del tiempo de respuesta a sus reclamos y al accionar del gerenciador de activos para dar solución concreta y eficiente a sus demandas es un insumo sustancial para la gestión integral.

La calidad de los servicios prestados por el gerenciador, la percepción que los usuarios internos tienen sobre los mismos, y la evaluación que realizan de las acciones llevadas adelante son todos componentes necesarios que deber ser considerados en el modelo.

La herramienta que permite recolectar de manera más eficaz los ítems necesarios para poder realizar una correcta evaluación de la satisfacción del usuario es la encuesta; si bien en función de que los datos que se pretenden recolectar varía de organización en organización, la misma debe ser confeccionada ad hoc siguiendo los criterios propios y las necesidades subjetivas de la organización correspondiente.

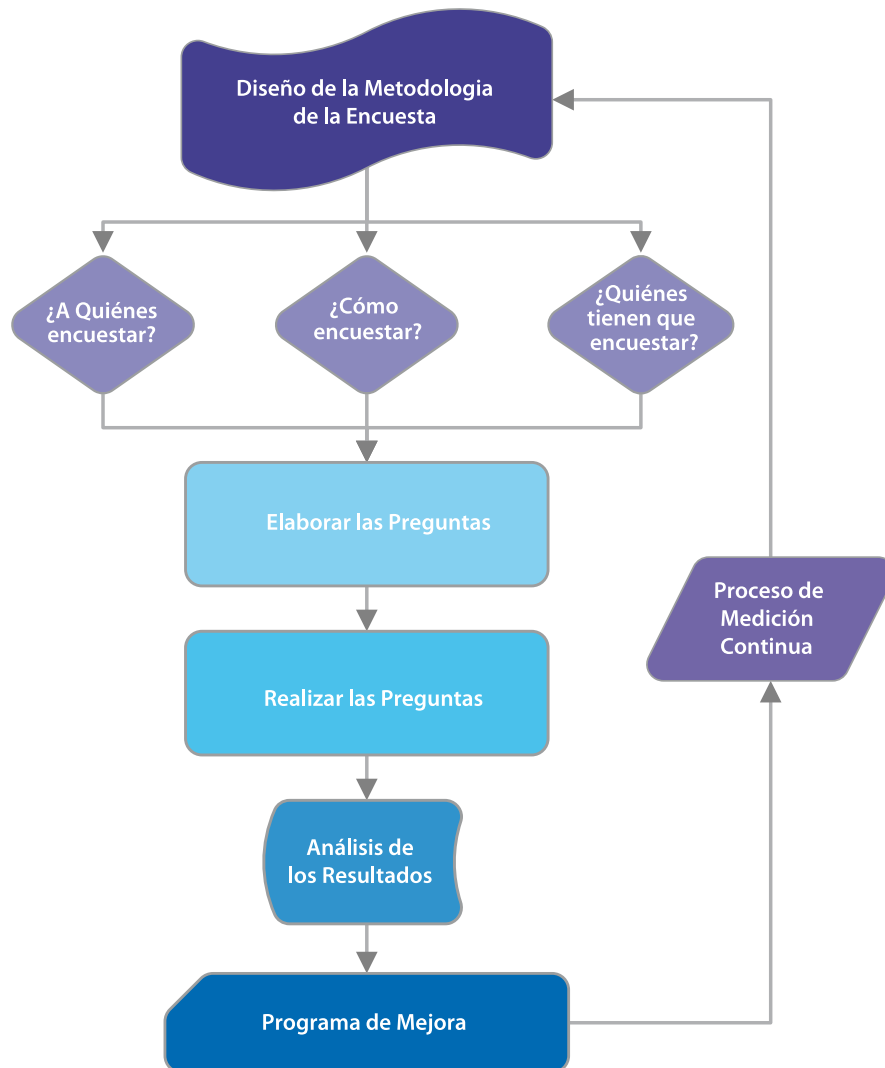
En esencia, las encuestas de calidad sobre la satisfacción del usuario consisten en plantear la posibilidad de que todo o parte del personal de la organización se exprese, por escrito y en forma anónima o identificada, acerca de los distintos aspectos que configuran la vida en su organización.

Se pretende conocer la opinión de todos los trabajadores, siendo el objetivo central de la misma identificar carencias, ineficacias y defectos, realizando un balance que permita saber a ciencia cierta cuáles son los puntos débiles y cuáles los puntos fuertes del organismo desde la óptica del usuario interno, teniendo como horizonte detectar y solucionar los problemas que emergen en las encuestas y reforzar las acciones valoradas como positivas.

A modo simplificado, el proceso para llevar adelante el modelo propuesto tiene los siguientes pasos:

- Diseño de la encuesta.
- Determinación de la muestra.
- Realización de la encuesta.

- Recolección y análisis de los resultados.
- Programa de mejora.
- Implementación de proceso de medición continua de la satisfacción del usuario.



Un aporte sustancial a los procesos de mejora continua y real aplicación de las encuestas diseñadas está estrechamente relacionado con la construcción de los ítems relevantes que formarán parte sustancial de la mencionada encuesta.

Cabe señalar que en la satisfacción del usuario en lo relativo al gerenciamiento de activos se consideraran como variables a determinar, entre otras, las relacionadas a:

- Condiciones ambientales en el puesto de trabajo.
- Satisfacción en el puesto de trabajo y en la organización.
- Ergonomía del puesto de trabajo.
- Condiciones de las instalaciones.
- Servicio de limpieza.
- Servicio de vigilancia.
- Servicios generales de reparación.

A modo ilustrativo se presenta un formulario tipo que enfoca la Encuesta de Satisfacción del Usuario en los aspectos específicos relacionados con las condiciones ambientales y la ergonomía del puesto de trabajo, servicios de limpieza y vigilancia, instalaciones y prestaciones.

En todos los casos se debe tener en cuenta que la satisfacción del usuario interno está directamente relacionada con el cumplimiento de sus expectativas de mejoras y solución de problemas por parte del gerenciamiento de activos.

De esta manera y para generar un verdadero feedback que redunde en mejoras en la gestión de los activos, se deben establecer sistemas y procesos de consulta periódica de satisfacción y solución de problemas relacionados, dado que los datos obtenidos permitirán a los tomadores de decisiones arribar a conclusiones fehacientes que serán insumos propios, que servirán para solucionar las deficiencias existentes y contribuir de esta manera a mejorar los parámetros de calidad en la gestión.

Encuesta de Satisfacción del Usuario

SOBRE LAS CONDICIONES AMBIENTALES EN SU PUESTO DE TRABAJO					
Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo. Ley 1799 Ley de Control del Tabaco	Condición				Observaciones
	Muy confortable	Confortable	incómodo	Muy incómodo	
¿Cómo le resulta su puesto de trabajo?					
¿Tiene suficiente luz en su puesto o lugar de trabajo?					
¿La luz ambiental en el local donde usted trabaja es predominantemente natural o artificial?					
¿La temperatura es la adecuada en su lugar de trabajo?					
¿Hace normalmente o con frecuencia calor?					
¿Hace normalmente o con frecuencia frío?					
¿Hay corrientes de aire en su puesto de trabajo?					
¿Usted percibe algunas veces aire viciado, con humo u olores?					
¿Existe un nivel de ruido molesto en su puesto de trabajo?					
¿Trabaja permanentemente ante una pantalla de computador?					
¿La pantalla tiene algún filtro de protección?					
¿Tiene reflejos en la pantalla de su computador de luces, ventanas u otras?					
¿Su pantalla está a la altura adecuada para usted?					
¿Se le cansa la vista?					
¿Desearía disponer de un puesto de trabajo mejor diseñado, más amplio y cómodo?					
¿Se ha ocupado alguno de sus jefes o mandos intermedios, en alguna ocasión, por el diseño de su puesto de trabajo?					

SOBRE LA ERGONOMÍA EN SU PUESTO DE TRABAJO					
Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo y Resolución 295/2003 vinculada a la anterior	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿Tiene espacio suficiente en su puesto de trabajo?					
¿Su puesto de trabajo (mesa, máquina, mostrador, etc.) le resulta agradable?					
¿Acaba la jornada cansado a consecuencia de su puesto de trabajo?					
¿Su silla, butaca, sillón, el lugar en el que se sienta es adecuada y le resulta cómoda?					

sigue →

SOBRE LA ERGONOMÍA EN SU PUESTO DE TRABAJO

Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo y Resolución 295/2003 vinculada a la anterior	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿Tiene espacio suficiente en su puesto de trabajo?					
¿Su puesto de trabajo (mesa, máquina, mostrador, etc.) le resulta agradable?					
¿Acaba la jornada cansado a consecuencia de su puesto de trabajo?					
¿Su silla, butaca, sillón, el lugar en el que se sienta es adecuada y le resulta cómoda?					

SERVICIOS DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO Y MEDICINA DEL TRABAJO

Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo.	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿El edificio dispone de Servicio de Higiene y Seguridad en el trabajo?					
¿El edificio dispone de Servicio de Medicina del trabajo?					
¿Le han realizado exámenes médicos periódicos?					
¿Usted ha recibido capacitación acerca de los riesgos específicos a los que se encuentra expuesto en su puesto de trabajo?					
¿Ha recibido material impreso sobre medidas preventivas tendientes a evitar las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo?					
¿En el piso donde usted trabaja existen botiquines de primeros auxilios acorde a los riesgos existentes?					

SERVICIOS DE LIMPIEZA

Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo.	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿Los escritorios y mobiliario están limpios?					
¿Las alfombras están limpias?					
¿Las Ventanas están limpias?					
¿Las paredes están limpias?					
¿Los baños y vestuarios están limpios?					
¿Las áreas públicas están limpias?					
¿Hay cables sueltos o conexiones eléctricas provisionarias?					
¿Se recogen los residuos diariamente?					
¿Existen depósitos de residuos en los puestos de trabajo?					
¿Hay desinfecciones periódicas?					

← continúa

sigue →

SERVICIOS DE VIGILANCIA

Ley 22431 Sistema de protección integral de las personas discapacitadas	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿Es adecuado el sistema de control de personas y bultos?					
¿Es eficiente el sistema de acceso de personas?					
¿Deberían vigilarse otros sectores, áreas, zonas?					

INSTALACIONES

Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo.	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿Es eficiente el sistema de ascensores?					
¿Se encuentra identificada la carga máxima en los ascensores?					
¿Se encuentran señalizados los caminos de evacuación en caso de peligro e indicadas las salidas normales y de emergencia?					
¿La provisión de agua en baños es suficiente?					
¿Es eficiente el sistema de comunicación telefónica interna?					
¿Es eficiente el sistema de comunicación telefónica con el exterior?					
¿La provisión de agua en cocinas es suficiente?					
¿Hay filtraciones de agua en algún lugar?					

SERVICIOS GENERALES DE REPARACIÓN. CALEFACCIÓN, AIRE ACONDICIONADO, ELECTRICIDAD, PLOMERÍA, CERRAJERÍA, REPARACIONES MECÁNICAS

Legislación a cumplir: Ley 19587 Higiene y Seguridad en el Trabajo.	SI	SI pero podría mejorarse	NO pero podría mejorarse	NO	Observaciones
¿El personal tiene buena actitud y disposición?					
¿El nivel de respuesta es rápido?					
¿La solución al problema es correcta?					

FECHA:/...../.....

← continúa



Anexos

GLOSARIO

A

ACTIVOS: Se define como un ítem con los siguientes atributos que definimos como Activo Físico NO CORRIENTE.

ACTIVOS FÍSICO CON VALOR SIGNIFICATIVO: Posee servicios potenciales o beneficios económicos a futuro. Se origina como resultado de un evento o transacción en el pasado.

ACTIVO ESTRATÉGICO: Inmuebles centrales para llevar a cabo las misiones y funciones del gobierno.

ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS: Es el sistema de registro y reporte de las transacciones financieras de las que cada jurisdicción es responsable. Identifica ingresos récords y los gastos que tienen lugar, sin tener en cuenta la fecha de devengado y pago del gasto.

ADQUISICIÓN DE ACTIVOS: Se define de esta forma a los procesos por medio de los cuales una jurisdicción asume el control de un inmueble.

ARRENDAMIENTO: Acuerdo que conviene el derecho de uso de un inmueble, en general para un fin determinado, con duración específica y con un costo acordado.

ACTIVOS "NO CORRIENTES": Activos con vida útil potencial mayor a un año.

ACTIVOS "NO ESTRATÉGICOS": Inmueble no central para satisfacer las necesidades de los planes de gobierno.

ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS: Técnica administrativa usada para identificar y analizar riesgos potenciales e implementar respuestas apropiadas.

ADMINISTRACIÓN DEL VALOR: Técnica administrativa que pretende proveer todas las funciones para brindar un servicio menor precio costo total, consistente con los niveles requeridos de performance y calidad.

AISLAMIENTO TÉRMICO: Capacidad de los materiales para oponerse al paso del calor por conducción. Se evalúa

por la resistencia térmica que tienen. La medida de la resistencia térmica (o capacidad de aislar térmicamente) se expresa el Sistema Internacional de Unidades (S.I.), en $m^2 K/W$ (metro cuadrado y Kelvin por vatio).

AMORTIZACIÓN: Terminología Valorativa: cantidad económica necesaria para restituir un inmueble a su situación inicial como nuevo, puesto que su valor se ha ido reduciendo por el paso del tiempo y su acción negativa sobre la edificación. Una edificación se tiene por amortizada cuando el valor atribuido al inmueble, constituido por el conjunto de suelo y edificación, es inferior al del suelo libre de esa edificación.

ANTIGÜEDAD: Tiempo transcurrido desde la finalización de la obra de construcción del edificio hasta el presente, expresado en años.

APRECIACIÓN: Proceso de desarrollo tasas para cargar a los productos y servicios de una jurisdicción. Los precios deben estar basados en tasa de mercado, costos totales o parciales. Los productos y servicios pueden ser brindados sin costo, reflejado servicios obligatorios a la comunidad.

APRECIACIÓN DE COSTOS ESTÁNDAR: Método por el cual el precio cargado se basa en el costo total actual ajustado para "remover" ineficiencias.

APROXIMACIÓN INTEGRAL DE VIDA ÚTIL: Administración de un inmueble a lo largo de toda su vida útil.

ARCHIVOS: Espacio físico destinado a la salvaguarda en condiciones óptimas de documentación de uso poco frecuente.

ÁREAS DE AMENIDADES (*amenities*): Espacio de un edificio en uso destinado al relax y la distensión periódica de los que allí trabajan. Puede estar integrado al ambiente de trabajo –tipología de oficina "club" y se usa para la reunión de personas de la misma área, ubicada en un local especial apto para la reunión de grupos pequeños de personas de distintas áreas, o integrada a un área de servicios como bar-restaurante o máquina de café.

ÁREAS DE APOYO: Espacios dentro de un edificio destinado para actividades complementarias como bibliotecas, microcines, reuniones, archivos dentro de oficinas, indispensables para garantizar el buen uso del activo y mejorar la calidad del ambiente de trabajo.

ÁREA DE CIRCULACIÓN: Espacios destinados a circulaciones horizontales libres. En general no debe superar el 13% de la planta útil.

ÁREA RENTABLE: Área que puede ser utilizada para ser ocupada por personal para producir un servicio.

ÁREAS JERÁRQUICAS: Áreas ocupadas por funcionarios o agentes de mayor rango. En general se organizan como oficinas cerradas y tienen asociadas grupos de trabajos de apoyo (secretarías, asesores).

ÁREA PUESTO DE TRABAJO: Área requerida para un puesto de trabajo, incluye espacio de guardado, así como espacio de silla y circulación.

ÁREAS COMUNES DE APOYO: Área asignable del edificio que incluye superficies dedicadas a servicios de apoyo comunes. Es la porción del edificio no atribuida a ningún ocupante pero que provee apoyo para varios o todos los grupos de ocupantes. Ejemplos de áreas comunes de apoyo son: cafeterías, áreas de máquinas expendedoras, auditorios, salas de correo y de primeros auxilios. Pueden estar separadamente identificadas como subcategoría de la superficie asignable si fuera necesario.

ÁREA DE SERVICIOS Y NÚCLEO EDIFICIO: Definido como el área de un edificio que es necesaria para la operación del mismo y no está disponible para ocupación general. Esto puede incluir: recepciones (lobbies), salas mecánicas, salas eléctricas, sala de teléfonos (comunicaciones), sanitarios, salas de seguridad y maestranza, dársenas de carga y túneles que no son usados para otro propósito.

ABONOS: Costo mensualizado para acceder a la provisión de un servicio contratado.

B

BENCHMARKING: Herramienta de gestión que basa su metodología en la identificación de las mejores prácticas para utilizarlas como referencia. Consiste en un proceso sistemático cuyo objetivo es evaluar, comprender y comparar procesos operativos, productos y/o servicios propios, con

aquellos relativos a prácticas reconocidas como más eficientes y líderes. Fundamentalmente se aplica para la mejora de procesos ayudando a la toma de decisiones que apoyen acciones encaminadas hacia su mejora.

BENEFICIOS: Excedentes provenientes de la venta de bienes y servicios.

BOX: Puesto de trabajo con aislamiento visual del resto de las áreas.

C

CAPITAL: Monto invertido.

CAPITALIZACION: Es el proceso por el cual los gastos son cargados a un cuenta de capital en vez de una cuenta de gastos.

CARGO DE CAPITAL: Es la medición del costo de capital que las jurisdicciones invirtieron en los activos bajo su control.

CERRAMIENTO: Elemento constructivo del edificio que lo separa del exterior, ya sea aire, terreno u otro edificio. Es la función que realizan los captadores cuando constituyen el tejado o la fachada de la construcción arquitectónica, debiendo garantizar la debida estanqueidad y aislamiento térmico.

CERTIFICADO DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE UN EDIFICIO: Certificado reconocido por el Estado, o por una persona jurídica designada por él, que incluye la eficiencia energética de un edificio calculada con arreglo a una metodología desarrollada para ello.

CIRCULACIONES VERTICALES: Incluye escaleras, huecos de ascensor, túneles de servicios, huecos de cañerías, conductos verticales, y las paredes que los rodean.

CIRCULACIÓN PRIMARIA: Definida como la porción de un edificio que es un corredor público o una recepción (lobby). Definida también como el espacio requerido por todos los ocupantes para acceder a las escaleras, ascensores, sanitarios y entradas del edificio.

CIRCULACIÓN SECUNDARIA: Definida como la porción de un edificio que es requerida para el acceso a una subdivisión del espacio que no corresponde a una circulación primaria. Puede o no estar rodeada de paredes o paneles de mobiliario.

CONFORT TÉRMICO: Es una sensación neutra de la persona respecto a un ambiente térmico determinado. Según la norma ISO 7730, "es una condición mental en la que se expresa la satisfacción con el ambiente térmico".

CONTROL DE GESTIÓN: Sistema que aporta las referencias e información necesarias para detectar y corregir cualquier desviación en el cumplimiento de la actividad administrativa.

CONTROL DE UN ACTIVO: Una jurisdicción es susceptible de administrar un inmueble si:

- Tiene la capacidad de obtener beneficios del mismo en la consecución de sus objetivos.
- Es capaz de negar o resguardar el acceso a estos beneficios a otros.
- Tiene la habilidad de asegurar el servicio potencial o el futuro beneficio económico.

COSTEO: Proceso para determinar el costo operativo de un inmueble para la producción de servicios. Es un elemento clave para valorar los servicios.

COSTO: Dinero erogado en procura de recursos usados para un fin específico.

COSTO DE CAPITAL: Costo erogado por una jurisdicción para adquirir o mejorar sus activos.

COSTO DE CICLO DE VIDA: Es el costo total de un inmueble en toda su vida útil. Incluye todos los costos asociados con su adquisición, control, operación y disposición.

COSTO DE OPORTUNIDAD: El ingreso o beneficio devenido de no uso de recursos para otras alternativas mejores.

COSTO DE OPERACIÓN: Es el precio de todos los gastos necesarios para que un edificio funcione y sea apto para producir servicios.

COSTO DE REEMPLAZO: El costo total actual de reemplazo de un activo por uno equivalente nuevo; se puede definir también como el costo corriente menos la depreciación acumulada para reflejar el monto del potencial que se ha consumido.

COSTO DE USO: Valor o monto impuesto por el uso de servicios.

COSTOS INDIRECTOS: Costos que no pueden ser asociados directamente a un inmueble específico, pero que pueden ser atribuidos a la base total.

COSTOS RECURRENTE: Todos aquellos costos, incluyendo el costo de financiación, en los que se incurren para mantener y operar un inmueble.

D

DATOS CATASTRALES: Información que permita la identificación del inmueble de acuerdo con su inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente. Incluye datos sobre la Circunscripción, Manzana, Chacra, Parcela, Subparcela o cualquier otra clasificación catastral que permita localizar el edificio.

DEMANDA ENERGÉTICA: Energía necesaria para mantener en el interior del edificio unas condiciones de confort definidas reglamentariamente en función del uso del edificio y de la zona climática en la que se ubique. Se compone de la demanda energética de calefacción, correspondiente a los meses de la temporada de calefacción y de refrigeración respectivamente.

DENSIDAD: Cantidad de masa contenida en un determinado volumen. Puede utilizarse en términos absolutos (densidad absoluta) o relativos (densidad relativa). Se expresa en kg/m³.

DISPOSICION DE ACTIVOS: Se define de esta forma a los procesos por medio de los cuales una jurisdicción cesa el ejercicio de control de un inmueble.

E

EFICIENCIA ENERGÉTICA DE UN EDIFICIO: Cantidad de energía consumida realmente o que se estime necesaria para satisfacer las distintas necesidades asociadas a un uso estándar del edificio, que podrá incluir, entre otras cosas, la calefacción, el calentamiento del agua, la refrigeración, la ventilación y la iluminación. Dicha magnitud debería quedar reflejada en uno o más indicadores cuantitativos calculados, teniendo en cuenta el aislamiento, las características técnicas y de la instalación, el diseño y la orientación, en relación con los aspectos climáticos, la exposición solar y la influencia de construcciones próximas, la generación de energía propia y otros factores, incluidas las condiciones ambientales interiores, que influyan en la demanda de energía.

ERGONOMÍA: Es el estudio del cuerpo humano con respecto al medio artificial que lo rodea. Posee un conjunto de principios para el diseño de artefactos para la comodidad, seguridad y eficiencia del usuario.

ESTRATEGIA DE ACTIVOS: La manera por la cual una jurisdicción propone gerenciar su cartera de activos a través de las distintas fases de su vida útil para definir la “calidad económica” de las necesidades físicas requeridas para la producción de servicios.

EVALUACIÓN DE CONDICIÓN: Es la evaluación de la condición actual de un inmueble y sus componentes en relación a la performance operativa, así como de los procesos de mantenimiento e inversiones requeridos asociados a los costos.

ESTRATEGIA DE SERVICIO Plan de acción para el abastecimiento de servicios apropiados a la comunidad, consistentes con las metas de la jurisdicción.

ESPACIO ABIERTO (*Open Space*): Uso del espacio en plantas sin tabiques ni cerramientos. Comunmente denominado “planta libre”.

ESTÁNDAR O NORMA (*Standard*): Descripción de las condiciones de realización correcta de un trabajo u obra. Las normas no indican lo que se debe hacer, sino más bien la manera de hacerlo correctamente.

ESTÁNDARES O NORMAS DE OPERACIÓN (*Performance Standards*): Criterios establecidos y que deben ser cumplidos antes de que se permita cierto uso. Estos criterios o estándares pueden ser un conjunto de factores económicos, ambientales, o sociales o cualquier combinación de estos.

ESTRATEGIA (*Strategy*): Arte o metodología con la cual se solucionan o se minimizan problemas y se cumple con objetivos propuestos.

ESTRUCTURA (*Structure*): Cualquier construcción que debe estar ubicada en el suelo o ligada a otra estructura ubicada en el mismo.

ESPERA: Espacio destinado a que los visitantes aguarden ser atendidos.

EQUIPAMIENTO (Mueble): Todo mueble destinado al confort del personal, escritorios, sillas, archivos, cajonera, etc.

EQUIPAMIENTO INFORMÁTICO: Todo equipo o instalación necesaria para conectividad central de un edificio o jurisdicción. Abarca desde los servidores centrales, hubs, hasta la PC del puesto de trabajo.

ESPACIO DE RECEPCIÓN: Espacio de acceso a áreas destinado a la primera atención al visitante para su orientación o anuncio.

F

FACILITY MANAGEMENT: Es la disciplina abocada a la gestión del entorno de trabajo y de los activos físicos de una empresa. Integra principios de Administración, Ingeniería, Arquitectura, y Ciencias del comportamiento a niveles estratégico, táctico y operacional.

G

GESTIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS: Es el proceso que guía la adquisición uso y disposición de los activos físicos de manera de optimizar su potencial de brindar servicios y gerencia los ítem relativos a riesgos y costos a lo largo de su vida útil.

INDICADOR DE PERFORMANCE: Medida cuantitativa o cualitativa que permite medir performance contra objetivos a alcanzar.

INVERSION: Inmueble (o dinero destinado a adquirirlo) erogado o que se espera erogar para brindar servicios y que rinda beneficios para la jurisdicción.

INSUMOS: Todo aquello susceptible de ser consumido o transformado para realizar una tarea (tintas, papel, energía eléctrica, etc.).

L

LAYOUT: Esquema o plano creado por un planificador de espacios o arquitecto que muestra los espacios ocupados por una organización.

LUMEN (LM): Unidad que define el flujo luminoso.

LUMINARIA: Aparato que distribuye, filtra o transforma la luz emitida por una o varias lámparas y que, además de los accesorios necesarios para fijarlas, protegerlas y conectarlas al circuito eléctrico de alimentación, contiene, en su caso, los equipos auxiliares necesarios para su funcionamiento, definida y regulada en la norma UNE EN 60598.

LUX (LX): unidad del S.I. para la iluminancia o nivel de iluminación. Es igual a un lumen por m².

M

MANTENIMIENTO: Tareas necesarias para mantener un inmueble en condiciones que permitan brindar servicios en todo su potencial. No extiende la vida útil de un inmueble.

MODELO ADMINISTRATIVO: Es el MODELO que identifica la estructura contable, representa el marco según el cual se basan las asociaciones de los procesos contables con los reportes de operación.

MANTENIMIENTO CORRECTIVO: Son las tareas de reparaciones no programadas que se realizan en un inmueble a causa de un desperfecto no previsto. Son todas aquellas actividades orientadas hacia la restitución de las características de funcionamiento de un equipo o sistema después de ocurrida la falla. Por lo general estas fallas acarrearán retrasos en la productividad y por consecuencia, pérdidas para la empresa en general. Los costos de mantenimiento correctivo son aquellos originados cuando el equipo falla o no puede ser operado a un costo razonable: estos incluyen también el tiempo de producción perdido, el costo de reparación en sí y en algunos casos el costo de reembolso de equipos, los cuales con mejor mantenimiento podrían haberse salvado. Este tipo de mantenimiento se clasifica en: Mantenimiento rutinario y Mantenimiento de emergencia.

MANTENIMIENTO CORRECTIVO PLANIFICADO: Consiste la reparación de un equipo o máquina cuando se dispone del personal, repuestos, y documentos técnicos necesarios para efectuarlo.

MANTENIMIENTO EDIFICIO: Todas las tareas y rutinas de mantenimiento que se realizan en un edificio, programadas o de urgencia, a fin de garantizar el servicio.

MANTENIMIENTO PREVENTIVO: Son tareas de mantenimiento que siguen un programa previamente establecido. Tiene relación con la vida útil de los elementos (por ejemplo: cambio integral de tubos cuando se cumplió el 95% de su vida útil especificada en folletos). Son todas aquellas acciones realizadas en forma lógica y sistemática sobre un equipo o sistema con la finalidad de mantenerlo trabajando en condiciones específicas de funcionamiento y para reducir las posibilidades de ocurrencias de fallas; es decir, prolongar el tiempo de vida útil del equipo o sistema.

MANTENIMIENTO PROGRAMADO: Son rutinas de mantenimiento que siguen un programa previamente establecido, en función de indicadores que se definen según el caso. Tienen relación a reparaciones de magnitud en equipos centrales (por ejemplo: cambio de tubos de caldera en meses de verano).

N

NÚCLEO DE SERVICIO: Espacio que aglomera todas las actividades que hacen que un edificio funcione pero que no producen por sí mismas el producto final. Son actividades que complementan la prestación de los servicios que hacen al confort y calidad del ambiente de trabajo. Por ejemplo: áreas de sanitarios, áreas de estacionamiento.

O

OUTSOURCING (Tercerización): Se refiere a la tercerización de trabajos fuera de una empresa. La conexión comercial se limita al contrato con la empresa contratista y no los trabajos de forma directa.

ORGANISMO/USUARIO: Jurisdicción o jurisdicciones ocupantes del edificio o con responsabilidad sobre el mismo.

OFICINA JERÁRQUICA: Espacio físico equipado, cerrado, de dimensiones variables según jerarquía donde un funcionario realiza sus tareas y recibe a visitantes.

OFFICE: Área de servicio destinada a la preparación de alimentos y bebidas.

P

PERISCOPIO: Elemento de conexión entre la unidad terminal del sistema de red (PC del Puesto de trabajo) y el cableado estructurado.

PLAN ESTRATÉGICO: Documento o declaración que explicita las estrategias que la jurisdicción pretende seguir en el mediano plazo para alcanzar los objetivos de la política de gobierno.

POLÍTICA ADMINISTRATIVA: Es la política que detalla y ejecuta los planes del Gobierno. Se concentra en los procesos, procedimientos y propiedad. Es el nivel más detallado de las políticas que determina CÓMO se ejecutan las políticas definidas por la Administración en ejercicio.

PRIVADA: Área específica al servicio de un funcionario de alta jerarquía.

PRESUPUESTO DE CAPITAL: Es el proceso para determinar la mejor forma de gastar o adquirir bienes de uso.

PUESTO DE TRABAJO: Unidad espacial básica para la producción de un servicio. Tiene dimensiones acotadas y equipamiento mueble definido.

PUESTO DE TRABAJO EQUIPADO: Puesto de trabajo con servicios de comunicación y redes.

PUESTO ESPECIAL: Puesto de trabajo que tiene características definidas fuera del estándar.

R

REGISTRO: Fuente de información que guarda datos de cada inmueble particular.

La información incluye detalle sobre:

- Ubicación
- Uso
- Dominio
- Valor (calculado con la depreciación) del inmueble

RENOVACION: Trabajos de modificación realizados en un inmueble para ponerlos en condiciones aceptables de uso. Algunos de estos trabajos no extienden la vida útil del inmueble pero son necesarios para alcanzarlos objetivos planificados.

REVALÚO: Registro de incremento en el valor del inmueble para reflejar los estados financieros de la jurisdicción.

S

SALAS DE REUNIONES: Áreas destinadas a reuniones de trabajo.

SERVICIOS ESTRATEGICOS: Servicios cuya prestación no se puede interrumpir.

SERVICIO POTENCIAL: Capacidad evaluada en cualquier punto de su vida útil de un activo, para brindar servicios.

SOBRECOSTOS: Costos que no pueden ser directamente asociados ni con la base total de activos ni con un activo en particular, pero en los que incurrió la jurisdicción para brindar los servicios exigidos.

SUPERFICIE CUBIERTA BRUTA O TOTAL: Área total ocupada por el edificio hasta el borde externo de las paredes exteriores.

SUPERFICIE ASIGNABLE: Área que puede ser ocupada y

es aceptable para el propósito o la función designada. No incluye paredes, escaleras, corredores, sanitarios, estacionamientos o espacio de maquinarias.

SUPERFICIE RENTABLE: Calculada sustrayendo de la Superficie Cubierta Bruta las penetraciones verticales, el espacio de estacionamientos y las áreas vacías.

SUPERFICIE ÚTIL: Calculada sustrayendo las circulaciones primarias, el núcleo edilicio y las áreas de servicio de la Superficie Rentable. Es el área que puede ser asignada para ocupantes/PT.

T

TASA DE RETORNO: En proyección de inversiones, la tasa de retorno mínima aceptable para que un proyecto sea rentable.

TASA DE VACANCIA: Indicador utilizado para determinar la capacidad de un edificio para alojar más puestos de trabajo. Usualmente asociado a un período de tiempo.

TASA DE UTILIZACIÓN: Indicador usado para determinar qué tan eficientemente está siendo usado el espacio disponible. Usualmente asociado a un período de tiempo.

U

USO de ACTIVOS: Es la medida de medir la eficiencia de uso del activo en función de los objetivos de producción determinados.

V

VACANCIA: Puesto de trabajo sin asignación de uso.

VALOR DE EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LA INSTALACIÓN (VEEI): Valor que mide la eficiencia energética de una instalación de iluminación de una zona de actividad diferenciada. Su unidad de medida es W/m² por cada 100 lux.

VALOR NETO DE DISPOSICIÓN: Valor de Mercado actual del inmueble menos los costos de disposición.

VALOR NETO PRESENTE: Valor de un activo en precios actuales desde su continuidad de operación hasta su disposición.

VALOR RESIDUAL: Valor neto de Mercado o valor recuperable que se espera de la disposición del inmueble a final de su vida útil.

VALUACIÓN: Proceso de asignar y registra un valor monetario a un inmueble.

VIDA ÚTIL: Período de tiempo durante el cual un activo puede brindar su servicio potencial.

VIDA ÚTIL DEL ACTIVO FÍSICO: Es el proceso que abarca desde el primer de determinación de su necesidad a través de su adquisición, operación y todo mantenimiento y mejora, hasta su disposición.

BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, A., FOX, J. (2009): "The Future of Work", (versión electrónica), Revista Time.

ATKIN, B., BROOKS, A. (2009): Total Facilities Management, 3rd Edition, Wiley-Blackwell.

BECKER, F., JOROFF, M., & QUINN, K. (1995): Toolkit: Reinventing the Workplace, Estados Unidos, International Development Research Council.

BUILDING OWNERS AND MANAGERS ASSOCIATION (BOMA) (2009): Office Buildings: Standard Methods of Measurement (ANSI/BOMA Z65.1 – 2010).

CARUSO ST JOHN Architects (2001): History of the Office, (versión electrónica), <http://www.carusostjohn.com/media/artscouncil/index.html>.

CB RICHARD ELLIS (2010): Real Estate-Office Occupancy Cost (CBD) SourcingLine-Outsourcing Country Profiles, (versión electrónica), actualizado al 4 de abril de 2010. http://www.sourcingline.com/country-data/office-occupancy-cost_cbd/.

CLIFF, K. (2009): "Evolution of Office Spaces Reflects Changing Attitudes Toward Work", (versión electrónica), Revista Wired.

CONTRERAS, L. (2005): Historia de la Edificación en altura en Buenos Aires (1580-2005), Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

DTZ RESEARCH (2010): Global Occupancy Costs-Offices 13th Edition, (versión electrónica), www.dtz.com.

GRAHAM, I. (2006): "Re-examining the costs and value ratios of owning and occupying buildings", en Building Research & Information, Volumen 34, Issue 3, Routledge.

HALL, E. (1972): La dimensión oculta, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

IPD OCCUPIERS (2007): Efficiency Standards for Office Space Office of Government Commerce-Investment Property Databank Ltd, Reino Unido, en http://www.ogc.gov.uk/documents/Efficiency_Standards_for_Office_Space.pdf.

SOJO, L., DURAN, J. (2003): Innovando con la Gerencia de Activos, Reino Unido, The WoodHouse Partnership LTD & Realiability Center Incorporated.

LABORATORIO DE ERGONOMÍA (2006): Evaluación de la carga mental de trabajadores de puestos de trabajo en computación con iluminación natural y artificial alternativas. Laboratorio de Ambiente Humano y Vivienda. CRI-CYT. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.

LIERNUR, J. (1991): Diccionario histórico de arquitectura hábitat y urbanismo en la Argentina, Buenos Aires, FADU-UBA.

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (1997): Administración de Bienes del Estado. Proyecto de Ley de Bienes, (versión electrónica), Argentina.

OSZLAK, O. (1990): "La reforma del Estado en la Argentina", Doc. CEDES/36, Buenos Aires.

PORRAS, E. (2005): II Benchmarking Nacional de Costes Consumos y Niveles de Servicios Facility Management (versión electrónica), Madrid, Instituto de Empresa.

PROGRAMA TÉCNICO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. Ergonomía y Psicosociología, España, Escuela Julián Besteiro-UGT.

SANTOS, A. (2005): "La gestión de los activos físicos desde la perspectiva de la Teoría de Sistemas", en: 1er Congreso Uruguayo de Mantenimiento, Gestión de activos y Confiabilidad, Montevideo.

SENGE, P. (1994): La Quinta Disciplina, Currency Press Pty Ltd.

TEICHOLZ, E. (2004): Facility Design and Management Handbook, McGraw-Hill.

TOCA FERNÁNDEZ, A. (2005): El ciclo de vida de los edificios, México, Expansión S.A.

WIGGINS, J. M. (2010): Facilities Manager's Desk Reference United Status, Wiley-Blackwell.

WWF España CREA Consultores S.L. y Evangelina Nucete (2008): GUÍA DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA EN OFICINAS, (versión electrónica).

ORGANISMOS OFICIALES INVOLUCRADOS EN LA TEMÁTICA

Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.
Contaduría General de la Nación
Oficina Nacional de Presupuesto
Organismo Nacional de Administración de Bienes
Proyecto de Modernización del Estado
Tesorería General de la Nación
Tribunal de Tasaciones de la Nación

www.adifse.com.ar
www.mecon.gob.ar/hacienda/cgn
www.mecon.gob.ar/onp
www.onabe.gov.ar
www.modernizacion.gob.ar
www3.mecon.gob.ar/tgn
www.ttn.gob.ar

NORMATIVA

Código Civil

Artículo 2339
Artículo 2340
Artículo 2342

Decisiones

Administrativas

Decisión Adm. 84-96
Decisión Adm. 56-99
Decisión Adm. 33-03
Decisión Adm. 393-09
Decisión Adm. 48-10

Decretos

Decreto Ley 23.359
Decreto 914-79
Decreto 2045-80
Decreto 101-85
Decreto 1757-90
Decreto 407-91
Decreto 809-91
Decreto 2137-91
Decreto 602-92
Decreto 776-93
Decreto 1836-94
Decreto 289-95
Decreto 1010-95

Decreto 558-96
Decreto 660-96
Decreto 1124-96
Decreto 1154-96
Decreto 1383-96
Decreto 1450-96
Decreto 436-00
Decreto 443-00
Decreto 813-00
Decreto 1487-01
Decreto 2693-02
Decreto 140-07
Decreto 357-07
Decreto 752-08

Disposiciones

Disposición 195-96

Leyes

Ley 22.423
Ley 22.431
Ley 23.697
Ley 23.985
Ley 24.146
Ley 24.383

Resoluciones

Resolución 1375-91
Resolución 649-93
Resolución 859-97
Resolución 295-03
Resolución 27-02
Resolución 1413-08

Proyecto de Modernización del Estado
Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Av. Pte. Julio A. Roca 781 - Piso 7
(C1067ABC) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.modernizacion.gob.ar | info.gaf@jgm.gob.ar

