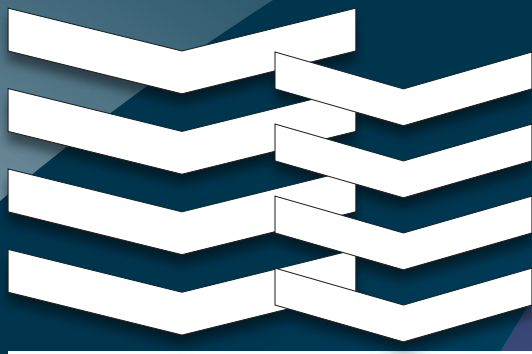




GAF GESTIÓN DE
ACTIVOS FÍSICOS



MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS
DE GESTIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS
2014



PROYECTO DE
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



Banco Mundial

www.jgm.gob.ar



Presidencia
de la Nación

Jefatura de
Gabinete de Ministros

Secretaría de Gabinete
y Coordinación Administrativa
Subsecretaría de Gestión y Empleo Público

AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Ctdor. Jorge Milton Capitanich

Secretaria de Gabinete y Coordinación Administrativa

Ctdora. Dra. Laura Fabiana Sambanca

Subsecretaria de Gestión y Empleo Público

Ctdora. Mónica Beatriz Zorrilla

Directora Nacional Alterna del Proyecto de Modernización del Estado

Mg. Marta Patricia Leone

GAF GESTIÓN DE
ACTIVOS FÍSICOS

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS
DE GESTIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS 2014

Manual de buenas prácticas de gestión de activos físicos 2014. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2014.

E-Book.

1. Gestión Pública. I. Título

CDD 352

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

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: 07/11/2014

ISBN 978-987-9483-34-3

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

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	7
1. INTRODUCCIÓN	8
2. CONTEXTO ACTUAL DE LOS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES EN USO POR EL ESTADO NACIONAL	10
La Agencia de Administración de Bienes del Estado	11
Otras incumbencias respecto a la administración de los bienes	13
Valuación patrimonial de los bienes	17
El registro de los bienes	21
Otro tipo de acciones sobre el registro de bienes	22
Síntesis	24
3. NUESTRA VISIÓN DE LA PROBLEMÁTICA	25
Introducción	25
La evolución en el sistema de administración de los bienes	27
Procesos tendientes a la evaluación de bienes	28
4. INNOVACIÓN Y DESARROLLO EN EL MARCO DE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	33
Evaluación de opciones estratégicas y selección de estrategias	35
Consideraciones especiales para el uso óptimo del activo inmueble en el sector público	35
Actores en la gestión de activos físicos de uso privado del Estado	37
Universo de activos uso oficina y la planificación de uso	38
Programas de asignación de espacios	40
Planificación estratégica de asignación de espacios	41
Evaluación de opciones estratégicas y selección de estrategias	48
5. LAS FORMAS DE TRABAJO ACTUALES Y SU INCIDENCIA EN LOS ESPACIOS	50

Evolución del espacio de trabajo	50
Las nuevas formas de trabajo	53
Calidad de vida en el trabajo	54
Tendencias en los espacios de trabajo	57
6. SUSTENTABILIDAD	62
Definiendo el desarrollo sustentable	62
Sustentabilidad y espacios de trabajo	64
Eficiencia energética	68
El ambiente laboral	72
Diseño del puesto de trabajo	73
7. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LAS OFICINAS	82
8. BIBLIOGRAFÍA	88

PRÓLOGO

En los años transcurridos desde la primera publicación que produjera el subcomponente de Gestión de Activos Físicos (GAF), enmarcado dentro del Segundo Proyecto de Modernización del Estado, la temática del uso racional y el buen aprovechamiento de los bienes inmuebles logró instalarse como un punto significativo dentro de procesos de buenas prácticas gubernamentales en la Administración Pública Nacional de la República Argentina.

El tratamiento y la experiencia, que sobre esta temática fueron plasmadas en la publicación primera, hoy constituyen un eje de políticas gubernamentales concreto y presente en la agenda pública.

Aun así, los procesos e implicancias que presenta esta área de la administración van adquiriendo complejidad a través de su intervinculación con otros aspectos organizacionales. Resultan particularmente relevantes e interesantes las herramientas a desarrollar y las estrategias que conllevan la dinámica vinculación entre las distintas organizaciones gubernamentales, sus formas de trabajo y los espacios donde este trabajo se desarrolla.

Los activos físicos son considerados hoy como recurso estratégico para un proyecto de crecimiento y, a su vez, activos imprescindibles para la ejecución de políticas públicas como salud, educación, ambiente, producción, administración y vivienda, entre otros.

El aporte innovador de la tarea llevada adelante dentro del Proyecto de Modernización del Estado ha resultado exitosa en lo que refiere a establecer una conciencia cierta y apreciativa de los recursos que el Estado administra.

En este sentido, la presente publicación constituye nuevamente un aporte original sobre la gestión de los bienes e introduce aspectos novedosos con el objetivo de continuar expandiendo las múltiples implicancias de la temática.

Cdora. Mónica Zorrilla
Subsecretaria de Gestión y Empleo Público
Jefatura de Gabinete de Ministros

1 | Introducción

El tratamiento de la problemática de los activos físicos propiedad del Estado nacional ha sido el objeto de las acciones llevadas a cabo en el marco de los Proyectos de Modernización del Estado aplicados a diferentes aspectos de innovación dentro la Administración Pública Nacional (APN) durante la última década.

A tal fin, el subcomponente de Gestión de Activos Físicos (GAF), que fue implementado desde el año 2004, centró su acción en los diversos aspectos que integran los procesos de administración de bienes inmuebles por parte del Estado.

Esta problemática evoluciona y adquiere mayores complejidades a medida que las organizaciones estatales atraviesan procesos de transformación y evolución. Cambios en la percepción de la propia función por parte de las organizaciones públicas, así como una visión diferente respecto al patrimonio inmueble estatal, otorgan, a la administración de los activos físicos, una nueva orientación que resulta sustancial en vista de los procesos observados.

En estos últimos años, el propio Estado nacional ha producido cambios y ha iniciado procesos tendientes a sistematizar la administración de sus bienes. Podemos percibir hoy, a través de cambios institucionales y del surgimiento de organizaciones creadas a tal fin, que la conciencia sobre el valor y las potencialidades de estos activos ha sido incorporada por parte del Estado argentino.

Asimismo, las experiencias internacionales en otras administraciones nacionales, que han profundizado con el transcurso del tiempo en los procesos involucrados, incorporando nuevas vinculaciones con los distintos aspectos organizacionales, nuevamente resultan un valioso punto de partida para reflexionar sobre la temática en nuestro contexto. Recurrimos a estas

experiencias/procesos no con el objetivo que representen un modelo a replicar en forma idéntica, sino porque plantean problemas y alternativas de solución similares a los que vemos afectan a nuestras instituciones.

Con esta nueva mirada, se fortalece, en su concepción, una perspectiva que parece apropiada para superar, a partir de las buenas prácticas con mayor nivel de profesionalización, el pensamiento antinómico respecto de la relación entre la teoría y la puesta en práctica de políticas públicas acentuando la difusión de criterios y la construcción de canales de información.

En este sentido, la tarea del subcomponente GAF se centra en propender a un nuevo modelo de funcionamiento de las organizaciones que, al operar en una modalidad de aprendizaje continuo, produzca el cambio. Para ello, en la gestión del recurso físico del Estado nacional, nos propusimos avanzar en un sistema de gestión más conectado con las formas de vida sociales y tecnológicas de nuestros días.

Las nuevas complejidades socioculturales, los avances tecnológicos y la transformación de los escenarios actuales modifican los entornos laborales tradicionales y dan lugar a la gestión de otro tipo de relación con el trabajo, incorporando la capacidad de llevar a cabo actividades comprometidas e interactuadas con otras disciplinas.

Hablando de activos físicos dentro de esta publicación, profundizaremos en aquellas temáticas inevitables para su gestión: sustentabilidad, eficiencia energética, ergonomía, higiene y seguridad; también, un estudio de las normativas vigentes en tanto contenido, implementación y control, su impacto, como las experiencias y los planes a futuro.

En definitiva, nos proponemos continuar con la tarea desarrollada en los últimos diez años con el objeto de contribuir a consolidar la idea de una gestión de activos eficaz y eficiente como parte de una política de calidad, como un elemento estratégico para el cumplimiento de la misión de las organizaciones dentro de la Administración Pública Nacional, con una optimización del gasto y de la inversión.

2 | Contexto actual de los organismos involucrados en la administración de los bienes inmuebles en uso por el Estado nacional

En la década del 90, la experiencia en la Administración Pública Nacional (APN) referida a la gestión de los bienes que utiliza el Estado fue de racionalización, con un objetivo que poco tenía que ver con la eficiencia, sino con la disposición de bienes inmuebles para su venta.

Durante esos años, el Estado nacional fue sujeto de múltiples transformaciones que crearon una matriz institucional nueva para abordar la problemática de la modernización de la gestión pública. El resultado de las reformas estructurales lideradas por los procesos de privatización, desregulación y descentralización fue un Estado que perdió capacidad de planificación estratégica y de gestión, no incorporó prácticas públicas que aumentaran la transparencia y progresivamente se distanció de los ciudadanos.

Las reformas llevadas adelante sobre la administración de inmuebles estuvieron orientadas a la realización de los bienes sin destino, con un objetivo fundamental de obtención de recursos fiscales de libre disponibilidad, y su potencial inmobiliario fue el principal eje de la decisión sobre su destino.

En esta línea, 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 a un proceso de transformación integral con una visión estratégica durante el pasado reciente.

En la primera década del siglo XXI, se han logrado avances importantes en esta temática, tendientes a revertir esta perspectiva y orientadas a promover estrategias y programas de acción de política pública para la administración del activo físico, en forma coordinada con otros lineamientos de políticas nacionales y con vistas a:

- Mejorar el aprovechamiento y conservación de los activos en uso, compatibilizando su utilización con los procesos de rediseño organizacional y con las políticas operativas de las instituciones.
- Maximizar el beneficio social de los activos desafectados y por desafectar en el ámbito nacional¹.

La Agencia de Administración de Bienes del Estado

Con la creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en agosto del 2012, en reemplazo del histórico Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), el Estado nacional produce un avance en la ejecución de políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de sus bienes inmuebles.

Para ello, entiende que los bienes y los derechos sobre estos integran el universo de activos que deben ser administrados de forma integrada con el resto de los recursos públicos, considerados de índole estratégica para el proyecto y las políticas públicas que lleva adelante el Estado nacional y por lo tanto, depende directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.



Con la misión de «Coordinar las políticas, normas y procedimientos relacionados con la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado nacional, controla la actividad inmobiliaria estatal y es responsable del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado»², se hace el primer intento, después de muchos años, de crear normas que «regulen y centralicen la administración y disposición de los bienes inmuebles estatales».

Entre sus acciones se distinguen las siguientes:

- La coordinación y regularización de la actividad inmobiliaria del Estado nacional, interviniendo en todo acto jurídico relacionado con los bienes inmuebles estatales.

¹ Documentos de Proyecto: "Optimización del Uso y Gestión Estratégica del Activo Físico". Préstamo BIRF 4423-AR "Plan Nacional de Modernización del Estado".

² Por el Decreto 1382/2012, se crea la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

- La fiscalización de todo lo atinente a los bienes inmuebles asignados en uso a organismos del Sector Público Nacional o concesionados a empresas prestatarias de servicios públicos.
- El cumplimiento de la meta alquiler 0 (cero) para los organismos de la APN.
- La creación del Plan de Aprovechamiento de Tierras del Estado con el objetivo de «maximizar el valor económico y social de un conjunto de predios urbanos pertenecientes al dominio privado del Estado nacional, en las capitales más importantes de la República, con el fin de volcar el producido de los mismos, al financiamiento de obras de infraestructura urbana de gran importancia para el desarrollo de la calidad de vida de los argentinos y para la utilización de centros de diversificación cultural e industrial»³.
- La regularización de cien (100) predios para aportar al Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.), del que la AABE es miembro del Comité Ejecutivo.
- La creación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado tiene por objeto ingresar, registrar y dar de baja los bienes inmuebles que integran el patrimonio del Estado nacional⁴.

Dentro de las acciones que la AABE ha impulsado a la fecha, se destacan los desarrollos urbanísticos destinados a vivienda social, desarrollados y a desarrollar en tierras fiscales, sostenidos por el Plan PRO.CRE.AR.⁵ y la creación del Fondo Fiduciario Público denominado DFamiliar.

Para el conjunto de las acciones planteadas por la Agencia en relación con el universo de inmuebles afectados al uso de la APN, identificamos recomendaciones que el subcomponente Gestión de Activos Físicos del Proyecto de Modernización del Estado viene fomentando⁶ desde sus inicios.

En la actualidad, subsiste una gran dispersión de inmuebles en distintas jurisdicciones que imposibilitan al Estado nacional disponer y administrar de manera efectiva los bienes dentro

3 Decreto 1382/2012.

4 Decreto 1382/2012. Créase la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Disuélvese el Organismo Nacional de Administración de Bienes.

5 Decreto 902/2012. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

6 Gestión de Activos Físicos. Proyecto de Modernización del Estado. Préstamo BIRF 7449. 2004-2014.

de su órbita, manteniendo la operatividad de los inmuebles de manera productiva, buscando generar flujos crecientes que le permitan consolidar su estrategia y acelerar la expansión. Se agrega el factor de la carencia de áreas profesionales específicas dentro de cada organismo público que trabajen con criterios unificados de gestión de bienes.

Vencidos los plazos inicialmente acordados para la puesta en marcha y eventual prórroga y posterior procesamiento de los datos solicitados a las diferentes jurisdicciones, la realidad es que la Jefatura de Gabinete de Ministros no tiene el estado de situación real de todos los bienes de la APN que una gestión de Activos Físicos importa.

En este contexto, en materia de regulación y control de los bienes en uso por los distintos organismos del Estado nacional, es de esperar que la AABE comience a proponer las políticas necesarias para un uso eficiente de los bienes inmuebles en uso por los organismos de la APN.

Otras incumbencias respecto a la administración de los bienes

El universo de bienes privados propiedad del Estado nacional asignados al uso de las diferentes jurisdicciones que lo conforman constituye un patrimonio inmobiliario de magnitud.

Resulta a nuestro criterio relevante estudiar los diversos organismos que mantienen a la fecha incumbencia sobre distintos aspectos de la administración de los bienes privados del Estado nacional.

Se trata de organismos relacionados con procesos de valuación, con su incidencia dentro de los múltiples procesos contables, presupuestarios y de control de gestión y por último, con su registro-inventario patrimonial.

Para ello, a continuación repasaremos los procesos vigentes que afectan a este universo de bienes, tanto en la asignación programática o el uso de una jurisdicción y los gastos de operación que conlleva, como a su explicitación en los estados contables de las distintas entidades de la administración central para las cuales prestan servicios.

Marco normativo y contable de los bienes de uso

Se define al sistema de contabilidad gubernamental como el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer todos los hechos económico-financieros que afectan el patrimonio de las entidades públicas.

En materia de administración financiera, en nuestro país rige la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional⁷.

En la actualidad, se dispone de un sistema contable integrado (SIDIF), administrado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en el que las transacciones se registran en tiempo real. Se aplican principios contables propios del sector público, emanados de su órgano rector, la Contaduría General de la Nación. Dado que se trata de un gobierno federal, sus disposiciones solo alcanzan al ámbito nacional.

Los sistemas que integran la administración financiera y funcionan de forma integrada son los siguientes:

- Sistema presupuestario.
- Sistema de crédito público.
- Sistema de tesorería.
- Sistema de contabilidad.
- Sistema de contrataciones.

Para completar la integración de la información referida a recursos y a gastos de la Administración Central, restan por integrar dos sistemas que se hallan íntimamente relacionados con aspectos físicos de la administración:

⁷ Ley 24156.

- Sistema de administración de bienes.
- Sistema de recursos humanos.

La administración financiera produce una serie de informaciones que resultan imprescindibles para el manejo de la hacienda pública. Los estados financieros que se elaboran y publican se refieren al ente contable administración central, que integra, en su activo no corriente, los patrimonios netos de todas las entidades descentralizadas, incluyendo empresas públicas que conforman el Sector Público Nacional. En esos estados se exponen los activos reales y financieros y los pasivos.

En el marco de su competencia, las unidades de administración deben exponer, según la periodicidad que determinen los órganos rectores, la evolución y situación de:

- La ejecución presupuestaria de recursos y de gastos.
- El inventario de bienes físicos y la identificación de los responsables de su administración y custodia.
- El uso y aplicación de los recursos públicos.
- La rendición de cuentas de la gestión gubernamental.

Se desprende de esto que los activos físicos —bienes inmuebles— y su utilización constituyen aspectos necesarios para las rendiciones e inventarios requeridos. Aun así, existe una gran cantidad de activos no reconocidos como tales en los inventarios de los gobiernos que generan beneficios económicos o potencial de servicio, más allá de los años que estos tienen. Entre ellos podemos citar los siguientes:

- Edificios.
- Tierras fiscales.

- Bienes de infraestructura.
- Activos concesionados.

La incorporación de estos activos al patrimonio público presenta una ardua tarea: el recuento físico de dichos bienes y su tasación. Realizar un inventario en cualquiera de los bienes descriptos es significativo tanto en su costo como en el tiempo que insume, y la tarea de valuación requiere de la periódica actualización por parte de los organismos competentes.

De acuerdo con la normativa internacional aplicable al sector público, los estados contables deben cumplir una serie de requisitos respecto a la información que exponen para asegurar que esta sea:

- Pertinente: Aplicable a las necesidades propias de los usuarios para la toma de decisiones.
- Confiable: Debe ser creíble para sus usuarios de manera que la acepten. Para que la información sea confiable, debe reunir los requisitos de aproximación a la realidad y de verificabilidad.
- Real: Representativa de la realidad económica de las transacciones y hechos, y no meramente la forma legal.
- Neutral: Libre de predisposiciones.
- Prudente: No debe contener exageraciones.
- Completa: Reflejar todos los aspectos materiales⁸.

La Ley de Administración Financiera y su Decreto Reglamentario 1344/2007 establece, en el artículo 91, que «corresponde a la Contaduría General de la Nación el registro de los bienes físicos del Estado nacional conforme al procedimiento que a tal efecto determine»⁹.

⁸ Gustavo Daniel ABDELNUR. "Bienes del Estado: criterios de valuación según normas internacionales de contabilidad para el sector público". 4.º Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 24 de agosto de 2007.

⁹ Ley 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Esta incumbencia que la Contaduría mantiene a la fecha dio marco a dos resoluciones en materia de relevamiento y valuación de dichos bienes.

1. Resolución 47/1997 de la Secretaría de Hacienda¹⁰, por la cual se aprueban los procedimientos de valuación aplicables al relevamiento de bienes inmuebles, muebles, de cambio, de consumo y activos financieros, y determinó que, respecto al relevamiento y valuación de bienes inmuebles, corresponde aplicar los procedimientos contemplados en la Decisión Administrativa JGM 84/1996.
2. Decisión Administrativa 56/1999 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por la cual se dispone la valuación contable de la totalidad de los bienes inmuebles de dominio privado a cargo de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y se determina que el organismo encargado de practicar dicha valuación es el Tribunal de Tasaciones de la Nación.

Habiendo transcurrido ya largamente los plazos previstos, se puede concluir que la aplicación de dichas disposiciones ha resultado parcial e incompleta, fruto de la ausencia de incentivos o de punitivos que obliguen a las jurisdicciones a aportar datos de los bienes que mantiene en uso para cumplimentar sus funciones en forma sostenida y consistente.

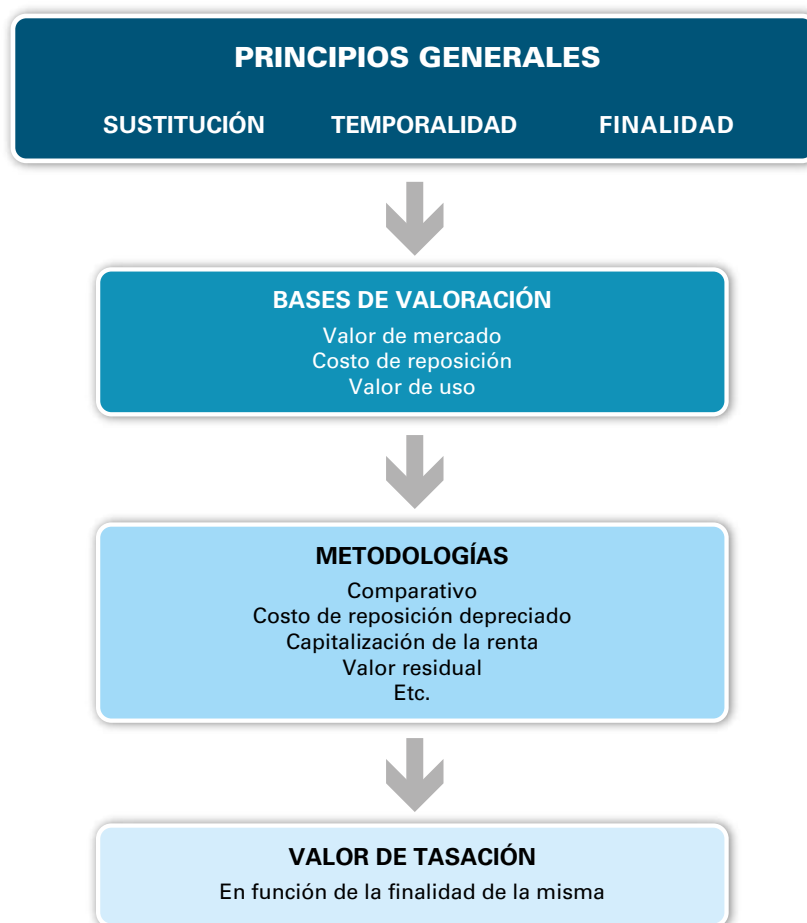
A pesar de esta salvedad, continúa siendo notoria la importancia que adquieren los bienes que componen este rubro dentro del patrimonio de la Administración Nacional.

Valuación patrimonial de los bienes

El conjunto de los bienes inmuebles asignados al uso de la administración, en tanto constituye un patrimonio físico, se ve reflejado en los estados contables del Estado nacional y constituye hoy una parte importante, aun con información parcial y valuación desactualizada e incompleta, del activo no corriente.

¹⁰ www.mecon.gov.ar/digesto/resoluciones/sh/1997/resolsh047.htm

Se define bienes de uso como «los bienes inmuebles, muebles y útiles de oficina, equipos de computación, otros equipos y maquinarias adquiridos o recibidos en donación, en proceso de construcción o elaborados por el Ente, que tienen una vida útil superior a un año, no se agotan en el primer uso y su incorporación se realiza con el propósito de utilizarlo en la actividad principal y no para la venta. Dichos bienes son depreciables en períodos uniformes de tiempo de acuerdo a las características del bien»¹¹.



Fuente: NORMA TTN 1.5. Esquema General de la Norma. Tribunal de Tasaciones de la Nación

¹¹ Resolución 25/1995. Apruébanse los “Fundamentos y Alcances de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad”, los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados” y las “Normas Generales de Contabilidad”.

Dentro de la composición del activo del Estado, su magnitud ha ido aumentando a medida que los bienes han sido registrados y valuados por los organismos de incumbencia. Este proceso, si bien incompleto a la fecha, resulta de gran relevancia y requiere establecer mecanismos de revisión y actualización periódica.

Así, mediante el perfeccionamiento de este, la Administración Central estará en condiciones de apreciar y de cuantificar dicho patrimonio en su real dimensión y de posibilitar la toma de decisiones estratégicas que acerquen a una instancia de gerenciamiento sobre este universo de bienes.

Considerando que valorar es determinar el valor económico que tiene un bien en una fecha precisa para un fin establecido, resumimos los principios base del proceso de valuación a ser considerados¹². En vista de aplicar un proceso de valuación para los bienes que estamos estudiando, resulta relevante destacar algunos aspectos:

- La finalidad de la tasación condiciona el enfoque y las técnicas a seguir, ya que determina la pertinencia de aplicación de un concepto de valor en función del cual se adoptará la metodología adecuada.
- La tarea de valuación contable de la totalidad de los bienes inmuebles a cargo de las jurisdicciones de la Administración Central según lo establece la normativa vigente¹³ corresponde al Tribunal de Tasaciones de la Nación. A tal fin, deberá realizarse una valuación técnico contable, la cual se implementa a través de normativa propia de este Tribunal¹⁴.

Las características de este proceso tienden a una correcta exposición contable de estos bienes mediante la aplicación de un criterio uniforme de valuación. En líneas generales, se trata de obtener el valor de realización del bien en tanto se trate de bienes sobre los que haya otros sustitutos o alternativos posibles. Claramente, resulta un criterio que permite valorar un conjunto de bienes afectados a una función, de modo de exponer la magnitud de su valor de forma adecuada, contrariamente a otros criterios contables aplicados que en la actuali-

12 Tribunal de Tasaciones de la Nación.

13 Decisión Administrativa 56/1999.

14 Norma TTN 8.2. Determinación de Valores Técnicos de bienes inmuebles a fines contables.

dad conviven dentro de la base de registro, donde los bienes se hayan consignados según su valuación fiscal o incluso por el valor simbólico de \$1.

El valor de un bien no permanece en el tiempo, sino que se haya en función de su fecha de tasación, y este puede variar a lo largo del tiempo. Por lo tanto, no existen mecanismos que permitan mantener actualizada una tasación, sino que se requiere realizar el proceso nuevamente ante un cambio de requerimiento —finalidad— o temporal —paso del tiempo—.

Resulta importante destacar los aspectos referidos a la temporalidad de una tasación. Si bien cada tasación se realiza en una fecha determinada, la validez está influida por la variabilidad del mercado en el tiempo. No puede estimarse un plazo de validez, ya que los factores que inciden en el valor de un bien son múltiples. Este factor tiene una gran incidencia en el diseño de los procesos de valuación y en la determinación de la periodicidad de revisión, y requiere que se establezcan mecanismos claros y pautados que permitan datar y validar la información contable.

Para el caso específico de los bienes inmuebles, y a diferencia de los bienes muebles, la técnica de valuación propone algunas características particulares. La fundamental es la distinción entre tierra y mejoras. Esta permite analizar y otorgar un valor diferencial a la tierra— bien que no sufre depreciación por paso del tiempo y cuyo valor está vinculado a un mercado de suelos donde las variables superficie, superficie edificable y localización son elementos constitutivos de su valor— y a las mejoras —el inmueble que pueda haberse edificado sobre dicha tierra—.

Los inmuebles o mejoras, a su vez, se diferencian por su nivel de especificidad respecto a su función. Se asume que un inmueble altamente especializado resulta más difícil de ser reemplazado por no existir oferta de inmuebles alternativos. Por este motivo, los inmuebles especializados son valuados de acuerdo a los costos de producir un inmueble de similar especialización. En el caso de los inmuebles no especializados, su tasación surge de determinar el valor por método comparativo, teniendo en cuenta otros inmuebles referentes por superficie, uso, características edilicias, etc. y afectando las distintas variables a considerar por coeficientes de ajuste.

Este esquema permite desdoblar un bien en dos elementos constitutivos cuyo valor se ve afectado por variables diferentes e independientes entre sí. Así, el valor de un terreno puede sufrir variaciones abruptas por un cambio de codificación urbana de la zona donde se localiza y no se ve afectado por depreciación por uso ni por antigüedad. En cambio, el valor del inmueble sobre él construido se ve afectado por variables como la antigüedad y el mantenimiento al cual fue sometido que sí inciden en su valor.

La situación actual referente al proceso de valuación contable de los bienes privados del Estado nacional tiene un avance dispar e incompleto, motivado por la ausencia de mecanismos que exijan a las distintas instituciones informar este dato en forma fehaciente, para lo cual debe solicitar la correspondiente valuación al órgano competente —Tribunal de Tasaciones de la Nación—.

El registro de los bienes

Repasando el devenir del registro de bienes en la normativa vigente a la fecha, este surge de una incumbencia inicial en la Ley 24156 de Administración Financiera, la que designa a la Contaduría General de la Nación como órgano rector del Registro y administrador de la Base de Datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIDIF).

A su vez, a través del Decreto 443/2000, que crea el Organismo Nacional de Administración de Bienes, con las misiones y funciones del ex Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios, establecidas por el Decreto 1386/1996, y las correspondientes a la ex Dirección Nacional de Bienes del Estado, establecidas por el Decreto 1450/1996, con «excepción explícita del Registro Patrimonial que se mantiene en la órbita del Ministerio de Economía». Como consecuencia, el Registro Patrimonial de los Bienes del patrimonio de la Administración Nacional permanece en la órbita de la Contaduría General de la Nación.

Registro contable y patrimonial de los bienes

Conforme a lo mencionado en los párrafos anteriores, al no disponer a la fecha de un marco normativo integrado en materia de bienes, la Contaduría General de la Nación mantiene el Sistema de Administración y Registro de Bienes del Estado Nacional (SABEN), desarrollo que había sido iniciado por la ex Dirección Nacional de Bienes del Estado y que abarca el universo de bienes muebles e inmuebles.

El SABEN, en su planteo teórico, es un sistema que permite mantener un inventario y adicionalmente, establecer la correspondiente valuación de los bienes registrados con el apoyo técnico del Tribunal de Tasaciones de la Nación. Tanto en el registro del universo de los bienes como en el relevamiento de datos básicos de inmuebles que debían registrarse según Decisión Administrativa 84/1996, este está incompleto.

Los originales de los títulos de propiedad, cuya guarda y custodia es responsabilidad de la Escribanía General de Gobierno, son enviados a la CGN para el conocimiento y asignación de número de registro patrimonial, la carga de datos vinculantes en la base de datos central y la guarda en imágenes digitales, las que quedan disponibles para su consulta en línea por la CGN.

Cabe agregar que la base de datos central no está integrada al SIDIF Central, sino que reside en forma independiente en la CGN y es alimentado por información proveniente de diferentes centros de información.

Otro tipo de acciones sobre el registro de bienes

El aspecto registral de los bienes del Estado nacional presenta múltiples aspectos y, a medida que ha ido evolucionando la visión dentro del propio Estado acerca de su tratamiento, se han incorporado —si bien no implementado— incumbencias referidas a la gestión de los bienes en uso y al uso de bienes remanentes o desafectados para desarrollos de vivienda pública.

En tal sentido, las acciones de la AABE se centran en el desarrollo del plan PRO.CRE.AR., proveyéndole de tierras urbanas y suburbanas con el fin de desarrollar vivienda. Estos cambios amplían las necesidades y las exigencias de gestión requeridas de un registro, con el problema aún no resuelto de contar con una base de datos completa y fiable de los bienes.

Durante el proceso que atravesó el Estado argentino en la década del 90, el objeto principal del registro de bienes se concentraba en el inventario completo con el fin de poder determinar su mantenimiento o su desafectación y venta. Con este criterio fue diseñado el SABEN.

A medida que ha ido cambiando la visión en lo que refiere a la administración de este recurso, se han incorporado otros aspectos de gerenciamiento que requieren ampliar los conocimientos y las acciones posibles sobre el universo de los bienes.

Dadas las incumbencias que plantea la AABE en su constitución, necesariamente, se requerirán habilidades gerenciales. Esto precisará que se determinen nuevos procedimientos sobre la base de las acciones propuestas, entre las que podemos enumerar:

- Administración de bienes afectados al uso.
- Evaluación de bienes en desuso.
- Búsqueda de bienes con fines específicos.

El propio Decreto que crea la AABE incluye, dentro de su órbita, un registro que permitiría este tipo de habilidades (RENABE).

Actualmente, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas mantiene su incumbencia y es operadora y responsable del SABEN. Hemos visto que, aun siendo la base de datos más completa con que cuenta el Estado sobre el universo de bienes privados, esta resulta parcial. Por ello, es necesario resolver la implementación, diseño y administración de un registro inventario completo que permita, a su vez, realizar las distintas operaciones de gestión factibles sobre los bienes que vaya requiriendo la APN.

Síntesis

Hasta aquí hemos realizado un repaso de cómo se haya estructurado el conjunto de instituciones que tienen diversos niveles de incumbencia sobre aspectos particulares de los bienes y su administración.

Como se desprende del relevamiento de los distintos aspectos que componen hoy la administración de los bienes, puede comprobarse una dispersión de funciones e incumbencias, producto de la propia historia de las organizaciones intervinientes en el proceso y de las diferentes posturas que el Estado argentino en las últimas dos décadas adoptó respecto de sus bienes. Este tipo de procesos resulta normal y propio de la dinámica institucional estatal, donde conviven estructuras de orígenes diversos, que fueron creadas con fines que no necesariamente se mantienen en el tiempo y cuyos procesos de transformación y adaptación a las nuevas políticas resultan extendidos en el tiempo. Es de esperar que la presencia de un órgano rector del sistema, como se ha planteado la AABE, permita reorganizar todos los procedimientos descriptos de forma de integrarlos en un proceso coherente.

En la actualidad, existen aspectos que no se incluyen y que, de acuerdo con las experiencias de países desarrollados que han ahondado en la problemática, deberán considerarse a futuro. Los próximos capítulos se centran en dichos aspectos, con particular énfasis en:

- La condición de insumo de las políticas públicas que tienen los bienes asignados al uso.
- Las estrategias de gestión y la profesionalización.
- Los mecanismos de evaluación pertinentes.
- La vinculación con la organización que los ocupa.

3 | Nuestra visión de la problemática

Introducción

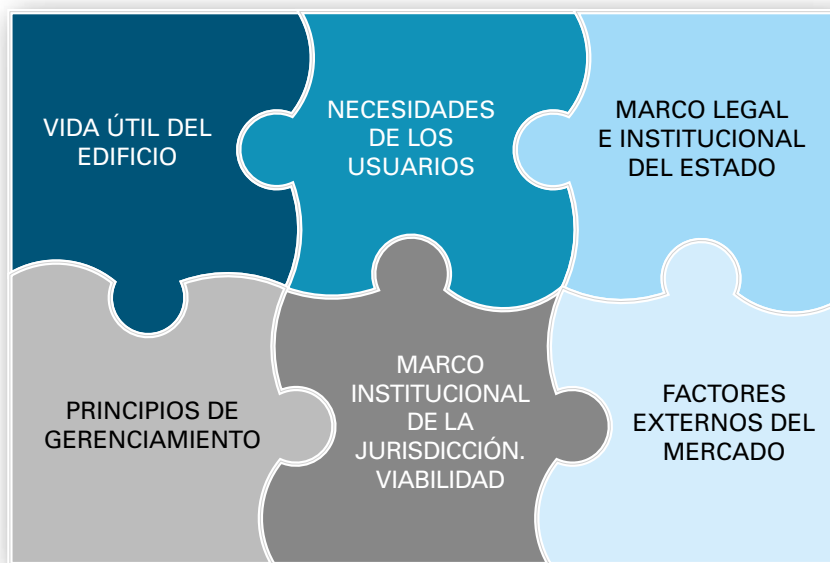
El Estado nacional posee un universo amplio y variado de bienes inmuebles para llevar adelante procesos de producción en lo que concierne a política pública con el objetivo de brindar un determinado producto o servicio.

Para ello, se hace necesario contar con inmuebles —edificios— donde, combinados con otros recursos de gobierno indispensables e interdependientes, sea posible la concreción de productos y servicios, y se conviertan así en símbolos potentes de los contenidos organizacionales.

El Activo Físico es el continente del activo intangible o capital social de una organización.

El objetivo principal del gerenciamiento de los activos físicos de la APN es habilitar el logro de los objetivos de una jurisdicción con el desarrollo de productos y servicios eficientes y eficaces.

Si gerenciar es el balance adecuado del método y los resultados, del esfuerzo y el logro, de la eficiencia y la eficacia, el gerenciamiento de los activos físicos debe ser considerado como una actividad holística, integral, multidisciplinaria, que debe tener en cuenta simultáneamente un amplio rango de factores, a saber:



En este contexto es clave comprender que resulta prioritario que las decisiones vinculadas a los activos físicos se orienten a mejorar la prestación de servicios y a elevar así el indicador de costo-efectividad (beneficio) asociado.

Dicho esto, las personas que ejerzan el rol de administradores-gerentes serán responsables de todas las implicancias de sus decisiones a lo largo de la vida útil del activo físico a su cargo.

La gerencia de Activos Físicos en las diferentes jurisdicciones se relaciona con la gente/agente, el entendimiento compartido, la colaboración entre las diferentes áreas, el trabajo en equipo, la solución de los problemas, la anticipación en lugar de la actuación para resolver un conflicto, la toma de decisiones a tiempo para no actuar después de desatado el problema.

Conociendo los requerimientos de activos físicos de una jurisdicción y teniendo en cuenta su estrategia para la producción de servicios, obtendremos como resultado una cartera de activos físicos que conjugue la capacidad y la *performance* necesarias para lograr el objetivo de la organización.

La planificación estratégica en los activos físicos es fundamental para el gerenciamiento efectivo dentro de una jurisdicción, y es esta determinación el primer paso de su vida útil

que potencia su uso. También, permite disponer de otros activos físicos sin destino o cuya operación resulta demasiado onerosa y, de acuerdo a los recursos disponibles, determinar la operación y el mantenimiento del resto de la cartera de bienes inmuebles en forma efectiva. De aquí la importancia del contexto.

La evolución en el sistema de administración de los bienes

La apreciación por parte del Estado de sus bienes como recurso al servicio del cumplimiento de las diversas funciones que le corresponden plantea la estructuración de procedimientos que, como hemos visto, en una fase inicial se concentran en acciones de:

- Registro
- Administración
- Valuación
- Mantenimiento

Actualmente, estos mecanismos están contemplados dentro de las incumbencias de los diversos organismos que intervienen en la administración de los bienes. Aun así, a la fecha, resulta necesario completar los procesos, establecer los procedimientos y organizar las partes para que funcionen de manera integrada y unívoca.

En una segunda etapa, se agregan mecanismos orientados a:

- Aspectos organizacionales. Formas de trabajo de las organizaciones.
- Procesos de evaluación de bienes.
- Gestión integral de *portfolios*.

- Planificación estratégica. Planes plurianuales de inversión.
- Sustentabilidad, adecuación a normativas vigentes, certificaciones de calidad.

En los próximos capítulos, nos iremos adentrando en algunos de estos aspectos que podríamos calificar de segunda generación en lo que se refiere a procesos de gestión de bienes.

Procesos tendientes a la evaluación de bienes

Consideraciones respecto a procedimientos de evaluación de bienes inmuebles asignados al uso

La cartera de activos inmobiliarios utilizados por los distintos organismos de la administración central para su funcionamiento es un modo de aplicación de los recursos públicos, por lo cual requiere de una correcta evaluación respecto a su valor real, el estado de prestación, la forma de ocupación, los estándares tecnológicos y los gastos de mantenimiento e inversión para su correcta utilización. Asimismo, en tanto representa un recurso cuantificable y de magnitud apreciable, necesita ser correctamente explicitado en los estados contables y considerado como insumo en los procesos y programas públicos en los cuales interviene.

Por razones de organización institucional y de falta de incentivos adecuados, esto no es percibido en su totalidad por la propia organización, y los edificios públicos son asumidos como un dato, por lo cual no parece tener costo asociado ocupar más o menos espacio dentro del límite establecido. Esta misma falta de incentivos determina que tampoco existan mecanismos de evaluación en cuanto a la decisión de alquilar espacios a terceros o de reorganizar los propios.

Como hemos visto hasta aquí, para obtener la tasación de un bien inmueble, se recurre a la determinación de su valor, el cual se halla afectado por el fin que se haga de este, al utilizar distintas metodologías de acuerdo con el caso (valuación patrimonial, valuación de mercado, valuación para expropiación, etc.). Esta información, si bien resulta de relevancia, no es

suficiente por sí misma para determinar la pertinencia de utilización de un bien o un conjunto de bienes para una función determinada. En vista de ello, resulta conveniente establecer procedimientos de evaluación basados en criterios a definir que contemplen aspectos específicos de los gobiernos y del sector público en general.

En líneas generales, todo proceso de evaluación que involucre la asignación de bienes inmuebles para distintos fines debe contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

El sector público no tiene por fin último una optimización de beneficios asimilable al sector privado, por lo cual no resulta asimilable tampoco en sus modalidades de evaluación.

Dentro del sector público, existen incontables transacciones sin contraprestación, ya que uno de los objetivos principales de las entidades de este sector es la entrega de bienes y servicios, y no la generación de ganancias.

Resulta importante resaltar una primera diferenciación respecto de los bienes pertenecientes al Estado: su carácter de públicos o privados. Dentro del marco de la presente publicación, nos referimos exclusivamente a los bienes de carácter privado sobre los cuales el Estado puede ejercer facultades amplias de disposición, enajenación, etc.

Grado de especialización en la función

Las distintas funciones que presta el Estado nacional tienen diversos grados de dependencia de los bienes inmuebles donde se desarrollan físicamente, y estos pueden presentar diferentes grados de especialización para una función determinada. Por ello, no resulta equivalente evaluar la necesidad de conservar un inmueble con destino de oficina genérica, o un palacio ministerial con valor representativo, o una instalación hospitalaria. Para cada caso, las formas de la evaluación deberán tener en consideración estas diferencias. Por la naturaleza de los servicios que proveen, una parte significativa de los activos utilizados por las entidades del sector público son de naturaleza específica, como palacios de gobierno o ministeriales. Puede haber un mercado muy limitado para dichos activos y pueden necesitar una adaptación importante a fin de ser utilizados por otros operadores, así como puede ser muy difícil su reemplazo u opción alternativa. Esta característica, si

bien no resulta exclusiva del sector público, tiende a repetirse y tiene potenciales implicancias para su medición.

La responsabilidad patrimonial e histórica del Estado

El Estado tiene amplias responsabilidades sobre los bienes históricos nacionales, regionales y locales. Dichas responsabilidades incluyen la protección o la preservación de edificios históricos y otros bienes artísticos, arqueológicos y de valor patrimonial que contribuyen al carácter cultural e histórico de la Nación. También, existe una responsabilidad por la preservación de parques nacionales y otras áreas de importancia natural. Esta característica conlleva divergencias en cuanto a la clasificación como activos y en su caso, los criterios para su valuación.

La permanencia del sector público

El tipo de actividades y la propia idiosincrasia política de los Estados, así como las estructuras legales sobre las que se asientan, tienen una implicancia muy particular que es su perdurabilidad en períodos extensos. Esto tiene importancia, entre otros aspectos, en las políticas de valuación que se apliquen a la cartera de activos físicos, así como a las políticas de asignación de estos. Las consecuencias financieras de muchas decisiones solo se verán en años o incluso décadas futuras y afectarán directamente el alcance de la información financiera necesaria para evaluarlas.

Adicionalmente a estas consideraciones de índole general respecto del sector público, existen otros indicadores que deben ser tenidos en cuenta en una evaluación de asignación de bienes inmuebles referidos a los bienes propiamente dichos, tales como:

- Nivel de prestación de función.
- Nivel de prestación tecnológico.

- Concentración geográfica de la función (en relación con la totalidad de su estructura orgánica).
- Niveles de mantenimiento requeridos.

Sobre la base de las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores que resultan abarcativas de todos los sectores del Estado, y a través de procedimientos que deben ser definidos para que resulten explícitos y uniformes, sería posible y de gran utilidad desarrollar parámetros específicos que contemplen los estándares deseables de un inmueble para la función que desarrolla el organismo que lo ocupa. Esto conlleva varios supuestos:

- Los estándares utilizados son propios de la administración pública, no buscan asimilarse a los del mercado.
- El fin de la organización pública es la prestación de funciones según sus misiones y funciones, y no la maximización de su beneficio como la organización privada.
- Los activos asignados al funcionamiento de una organización deben considerar principalmente los valores de mantenimiento, operación y gestión, ya que el valor residual es propiedad del Estado nacional.
- Los activos que se emplean están heterogéneamente intervenidos y sus niveles de prestación son muy variados. Muchos de ellos tienen años de no inversión en mejoras, con lo que no es posible evaluar la inversión en adecuaciones edilicias tomando como parámetro valores de realización del bien.

Un procedimiento de evaluación de proyectos desde el punto de vista público resulta el modo adecuado para discernir acerca de la conveniencia y pertinencia de la aplicación de este tipo de recursos. Para su desarrollo, resulta necesario tener en cuenta algunas características propias del sector público que deben ser consideradas a la hora de definir dicho proceso.

Los gobiernos y las entidades que conforman el sector público y el entorno en el cual operan

requieren de características especiales que los distinguen del tratamiento del sector privado. Esta situación tiene implicancias en la fijación de, entre otras cosas, normas contables para el tratamiento y la administración de sus activos y se expresa como un marco conceptual particular.

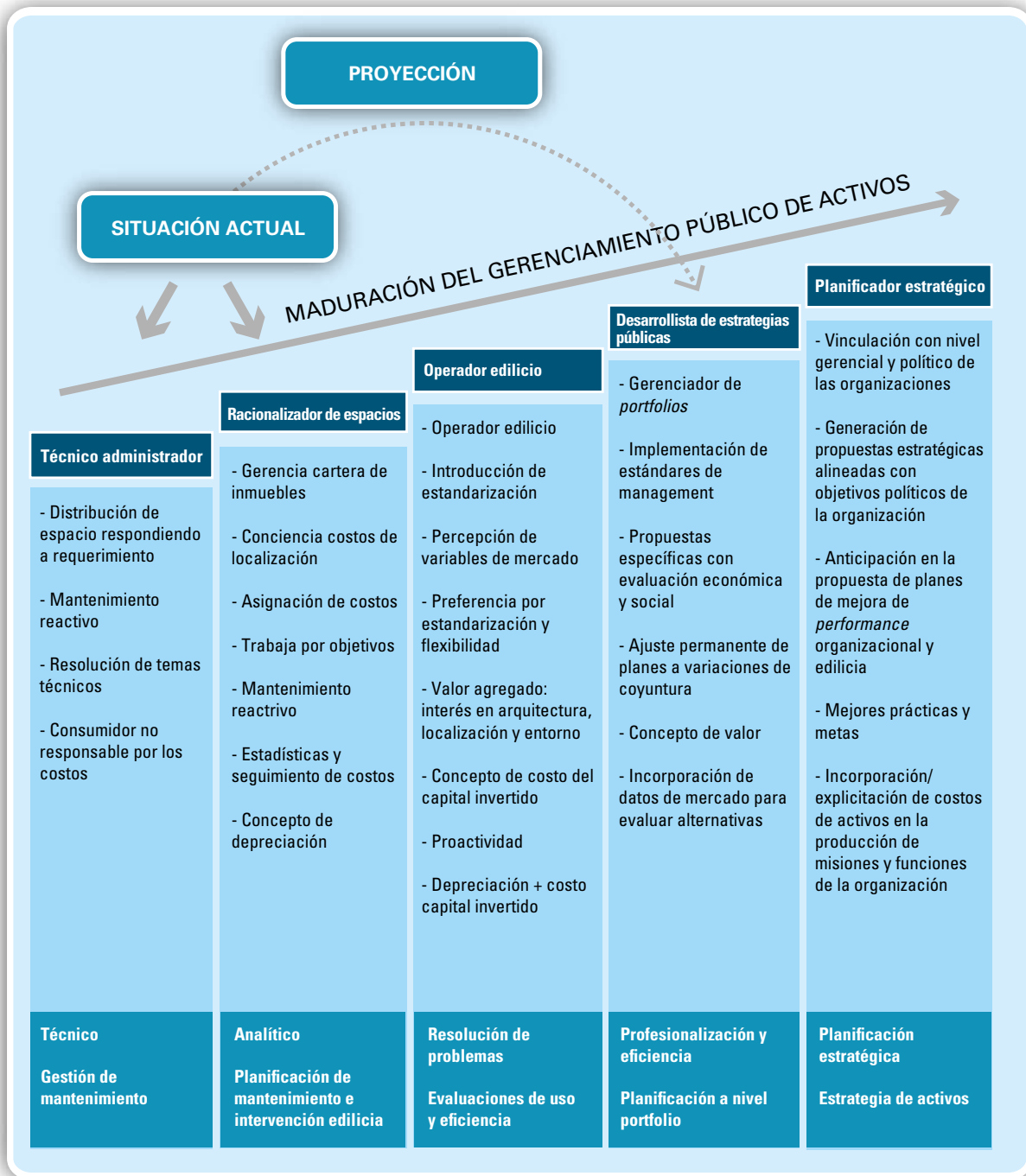
4

Innovación y desarrollo en el marco de una planificación estratégica

La perspectiva del gerenciamiento de los activos

La creciente complejidad de la problemática de los activos públicos y sus posibilidades requiere de habilidades que implican una evolución en los niveles de gerenciamiento.

En la siguiente imagen, podemos observar graficadas, como escalones superadores, las distintas instancias actuales y futuras de acuerdo al tipo de tareas que desarrolla el sistema de gerenciamiento de bienes. Estas se extienden desde las habilidades básicas, técnicas y de administración, pasando por las instancias de racionalización, operación edilicia y desarrollo de estrategias de gestión, hasta culminar en el nivel de gerenciamiento estratégico como objetivo final.



Tareas y características

Fuente: Jorof, 1993

La maduración del sistema y del recurso humano que lo gerencia precisa de la explicitación de objetivos a mediano plazo, que amplíen la visión y las habilidades requeridas para elevar los estándares y la visión de la problemática. Resulta importante remarcar que si bien podemos considerar cada etapa como una visión superadora de la anterior, esta debe plantearse en forma no excluyente, ya que todas las tareas, aun las más básicas, deben ser mantenidas y contempladas en los procesos.

Evaluación de opciones estratégicas y selección de estrategias

Las organizaciones en tanto estén avanzadas en el ejercicio de autoevaluación, cumplimiento de estándares y obtención y mejoras de metas físicas de manera natural se direccionan a plantearse procesos de planificación que involucren su cartera de bienes. Al respecto, desarrollamos a continuación una serie de consideraciones particulares, así como una guía estructurada sobre preguntas que tiene por fin ordenar el proceso de elección de estrategias de ocupación y localización más aptas para cada organización.

Consideraciones especiales para el uso óptimo del activo inmueble en el sector público

Las condiciones organizacionales del sector público no siempre se encuentran alineadas con aquellas necesarias para la implementación de estrategias de gestión de activos.

Para poder optimizar el uso del activo inmueble como herramienta orientada hacia objetivos de políticas, deben tenerse en cuenta dos aspectos fundamentales:

- La separación entre aquellos que utilizan el bien y aquellos que lo poseen.

Los usuarios deben ser distinguidos de los propietarios y deben estar claramente separados y definidos los roles de cada uno. Ambas partes tienen intereses y conocimientos contrapuestos. Por ejemplo, es usual que el usuario que debe cargar con los costos de operación de un bien tenga pocos incentivos a utilizar su presupuesto para el pago de estos. Seguramente, tiende a limitarse a realizar las erogaciones necesarias para el cumplimiento de la función, pero es poco probable que invierta en mantenimiento preventivo de mayor envergadura. En este sentido, son los propietarios del bien los que tienen incentivos en la preservación de valor mediante un uso óptimo.

- Tener una visión general del *portfolio* completo de activos inmuebles para tomar decisiones integrales.

Para poder tomar decisiones integrales en la asignación e inversión, es necesaria información sobre los requerimientos de corto y largo plazo. Este tipo de análisis es muy poco posible sin un cuerpo centralizado que tenga información sobre el *portfolio* completo. Cuando la provisión de bienes para uso de la administración se acerca al óptimo de necesidades de la organización, el activo puede ser utilizado de forma más intensiva y normalmente baja la tasa de vacancia.

El gerenciamiento profesional del *portfolio* de activos puede contribuir a mejoras en la *performance* de un organismo público que van desde la reducción de la tasa de vacancia y de costos de mantenimiento hasta el logro de metas de calidad y sustentabilidad. Además, los activos físicos pueden ser utilizados para llevar a cabo objetivos de gobierno.

Dada la amplitud de tipologías de inmuebles que existen en el *portfolio* público y su capacidad de albergar diferentes actividades, este constituye una herramienta de cambio que puede ser utilizada para ejercer influencia en el desarrollo de áreas de una ciudad. En este sentido, los objetivos de las políticas necesitan ser convertidos en una estrategia de gestión de activos.

Entre los beneficios que conlleva la gestión profesionalizada de activos al funcionamiento de la organización, se observan los siguientes:

- Menor riesgo asociado a activos.
- Mayor sustento para decisiones que involucran el universo de activos. Los procesos se vuelven más transparentes y el gerenciamiento más profesionalizado.
- Universo de inmuebles más compacto, resultante de un adecuado gerenciamiento. Menos vacancia y espacios superfluos.
- Creación de un punto de partida para generar un portfolio de bienes sustentable, cuestión imposible si el gerenciamiento está fragmentado.
- Oportunidad de mejorar e incrementar el manejo de los activos como herramienta de gestión, así como de poner en valor la eficiencia del gerenciamiento.

Actores en la gestión de activos físicos de uso privado del Estado

Desde el punto de vista organizacional, existen roles y niveles de funcionamiento que, con variaciones y adaptaciones, resultan básicos para implementar una gestión de activos dinámica y eficaz.

Podemos distinguir un primer conjunto de funciones vinculadas con los aspectos de gestión que denominamos centrales, ya que residen en el entorno de la decisión política. Ellas son las siguientes:

- Propietario: es el dueño de los activos.
- Gerenciador de *portfolio*: diseña y ejecuta una estrategia que contemple los retornos sociales y financieros óptimos para el universo general de bienes. Encara tareas de desarrollo que cumplan con las necesidades de los usuarios y sean factible en términos de presupuesto y tiempos, así como de restricciones espaciales y funcionales. Diseña planes plurianuales de inversión, intervención.

- Gerenciador de espacios físicos: maneja la demanda de espacios y la oferta de activos disponibles.
- Comisiones asesoras: orientan en temáticas técnicas específicas para la toma de decisiones relacionadas con activos. Ayudan a definir los desarrollos a implementar.

Existe otro grupo de funciones que denominamos locales y que usualmente residen en la propia estructura organizacional de cualquier jurisdicción, ya que responden a necesidades primarias de mantenimiento edilicio. Ellas son las siguientes:

- Gerenciador de recurso: gestiona un subuniverso de bienes asignados y la provisión más adecuada de servicios de ese subgrupo a sus usuarios.
- Gerente operacional: realiza el gerenciamiento administrativo, gerenciamiento legal —contratos— y gerenciamiento técnico —mantenimiento—.

Estos roles pueden estar desdoblados o concentrados en los casos de no haber incompatibilidad de funciones.

La reestructuración organizacional es compleja, ya que involucra muchos sectores de la administración y funciones, tareas y procesos tendrán que sufrir cambios significativos. Consecuentemente, se trata de un proceso de largo plazo, con acciones de implementación más inmediatas, que requerirá la existencia de información completa y confiable sobre activos, datos financieros, contratos, estados de ocupación, etc.

Universo de activos uso oficina y la planificación de uso

Si bien una planificación de los activos por parte del Estado nacional debe contemplar el conjunto de los bienes de modo de garantizar una estrategia abarcativa de bienes gubernamentales, existen subuniversos con características y requerimientos heterogéneos.

El universo de activos aptos para funciones de gobierno constituye un subuniverso particular dentro de los bienes propiedad del Estado. Por sus características, necesita ser manejado en forma separada del resto, ya que este tipo de activos debe ser administrado y considerado dentro de las planificaciones estratégicas de cada sector de gobierno como un recurso que insume la prestación de la función.

Para ello, se requiere la cooperación entre la oficina que gestiona la asignación de los espacios dentro de la estructura organizativa y la agencia gerenciadora del *portfolio* completo.

Una estrategia de planificación de uso de activos debería ser planteada en el ámbito de los ministerios y entes u oficinas autárquicas, considerando el estado actual de ocupación y la proyección a un mínimo de tres años sobre la base de sus misiones y funciones y de su previsión presupuestaria.

La planificación a futuro permite:

- Utilizar, en tanto resulte posible, los espacios vacantes en activos aptos para el uso a medida que van quedando disponibles.
- Contar con el tiempo necesario para la planificación e implementación de cambios en la asignación de espacios.
- Disponer de información respecto de las necesidades actuales y proyectadas de la organización para poder evaluar proyectos de inversión en activos para su incorporación al uso oficina.

Las estrategias de asignación de espacios deberían ser corregidas y actualizadas en caso de cambio de las condiciones previstas y deberían contemplar los gastos realizados en el rubro activos (incluyendo alquileres, inversión en mejoras edilicias, etc.).

Una planificación bien definida y con alcance amplio de la estrategia de activos, asociada a la planificación institucional del organismo, constituye un elemento esencial para la estrategia de asignación de espacios de la organización.

Los servicios y las funciones a ser provistas deben especificarse según:

- Misiones y funciones de la agencia. Servicios que presta, forma de prestación para determinar el modo más eficiente y efectivo.
- Estructura orgánica y vinculaciones funcionales necesarias para el funcionamiento de la institución.
- Definición en términos amplios de los recursos requeridos —humanos, tecnológicos y financieros— de la organización y/o de las áreas o unidades funcionales junto con sus necesidades espaciales.
- Aspectos claves referidos a las necesidades espaciales, así como los objetivos a cumplimentar.

Programas de asignación de espacios

Los objetivos primarios esperados resultantes de la implementación de un programa de reforma de asignación de espacio físico gubernamental son los siguientes:

- Asegurar que los requerimientos de localización de una organización sean consistentes con las necesidades para cumplir sus funciones.
- Reducir la cantidad de m² promedio por puesto de trabajo para acercarla a los estándares de eficiencia internacionales.
- Disminuir la necesidad de alquileres, dado que los montos involucrados son altos en relación con los gastos de una organización.
- Garantizar una gestión coordinada para la planificación de espacios físicos.

Una visión interjurisdiccional acerca de la planificación y asignación de espacios es fundamental para tener éxito en las reformas planteadas. Las estrategias de las jurisdicciones son

claves y deben ser desarrolladas a nivel de la jurisdicción completa, con vínculos claros con los resultados de gestión. De esta manera, será posible garantizar un gerenciamiento estratégico de este importante recurso.

Los beneficios esperables de la implementación de programas de asignación de espacios son los siguientes:

- Reducción del espacio total de ocupación por parte de los organismos de gobierno a través de una planificación eficiente de ocupación de espacios y la minimización de los costos.
- Establecimiento de vínculos directos entre los resultados y las prestaciones y las necesidades de espacio de una jurisdicción.
- Mejora de las condiciones laborales del empleado al replantear asignaciones de superficies de acuerdo con las necesidades de la función.

Planificación estratégica de asignación de espacios

Deben desarrollarse criterios para verificar la forma de ocupación vigente y su aptitud para los objetivos requeridos. Esta aptitud se expresa como el desfase entre la actual asignación y la requerida. El análisis de este desfase debe también reflejar las deficiencias en la ocupación —áreas subutilizadas o pago de alquileres por encima de los valores de mercado— y clarificar las oportunidades de mejora en la *performance*.

El futuro de una organización está influenciado por un número de factores, que incluyen las restricciones presupuestarias, los cambios en la tecnología, las iniciativas de gobierno o agenda y las modificaciones en la legislación. Estos factores impactan en la manera en que un sector de gobierno presta sus funciones y deben ser tomados en cuenta cuando se determinan las futuras necesidades de espacios.

A continuación, proponemos repasar, a través de una serie de preguntas clave, los diversos aspectos que definen la vinculación de una organización con sus necesidades espaciales.

1. Dependencia entre función y espacio. ¿Puede ser la función menos dependiente de los activos físicos?

Si bien existe una tendencia en el mundo a reducir la dependencia del trabajo de los espacios físicos a través de la utilización de soluciones menos demandantes de las instalaciones físicas, esto se encuentra muy lejos de la realidad del Estado argentino, ya que funcionamientos de este tipo implican niveles de organización y cambios de paradigmas laborales y jerárquicos no instalados en la sociedad.

Las estructuras estatales tienen un efecto inercial o residual en la ocupación de espacios, con lo que el funcionamiento de una organización está configurado sobre acciones de asignación del pasado. Adicionalmente, hay un efecto de preservación del espacio físico asignado de modo directo y vinculado a la construcción de predominancia de las unidades de la organización. Esto se acentúa por la ausencia de conciencia, dentro de los niveles gerenciales del Estado, de la carga económica y de la ineficiencia vinculadas con el sostenimiento de espacios subutilizados.

Asimismo, el Estado se encuentra lejos de la aplicación de estrategias laborales innovadoras, como oficinas compartidas, o espacios temporales sumados a los layouts tradicionales.

Hay experiencias en organizaciones que han sido más exitosas en la implementación de tecnologías y procesos superadores que permiten, por ejemplo, acceso a información en forma remota, niveles de autorización, digitalización de documentación, unificación de prestaciones, como mesas de entrada, áreas de atención al público, bibliotecas, salas de reuniones, microcines, etc.

La aplicación de estrategias conjuntas que involucran dos o más agencias, que permiten compartir formas de tecnología innovadora, facilitada por el acceso a la información de modo remoto y al uso conjunto de espacios especiales, como salas de reuniones, microcines, aulas, espacios de capacitación, etc., es parte de las variantes posibles a considerar.

2. Utilización del espacio. ¿El espacio físico está usado totalmente para la prestación del servicio?

Acercamos un listado de preguntas que son útiles para guiar el análisis y para evaluar la utilización del espacio en la organización: ¿El uso del espacio se halla dentro de los estándares definidos como deseables? Si está por arriba de los estándares, ¿puede ser reducido? Si está por abajo, ¿cumple con las normativas vigentes de seguridad, higiene, incendio, etc.? ¿Existe espacio vacante o puede ser generado optimizando el uso del espacio existente? De haber, ¿puede ser reasignado? De no haber, ¿puede ser reorganizado de manera de liberar espacio para uso de otros agentes? ¿Está siendo el espacio de oficina utilizado para depósito?

En los casos en que se identifique la existencia de espacio excedente, este puede utilizarse para:

- Mejorar las condiciones de prestación y funcionamiento de la organización.
- Ubicar otras dependencias de gobierno a través de acuerdos de uso compartido de activos.
- Disponer de este a través de la venta u otros mecanismos previstos en la normativa.

No siempre resultará deseable o posible la ocupación o la disposición de los espacios excedentes. Cuando esto resulta evidente, la organización podrá optar por mantenerlo, pero efectuando revisiones periódicas para su regularización en cuanto sea posible.

Para esto, las distintas áreas de gobierno deberían tener mecanismos de notificación a la autoridad pertinente, de modo que esta disponibilidad pueda ser utilizada por distintas áreas necesitadas de espacio.

3. Localización de los bienes inmuebles. ¿Los bienes afectados se hallan apropiadamente localizados para un efectivo cumplimiento de misiones y funciones?

La localización de los activos de una organización está determinada por su rol fundamental. En el caso de los organismos de gobierno, existe una clara tendencia a que se encuentren localizados en un área administrativa histórica de la ciudad. Esto es producto de un proceso que se inicia en los orígenes del Estado y que se va consolidando con el tiempo mediante la incorporación por construcción o por refuncionalización de inmuebles dentro de un radio que permite vinculaciones de información, proximidad, concentración, usos complementarios.

Además, la localización del área gubernamental respecto a la ciudad donde funciona tiene un impacto estratégico, ya que implica volúmenes importantes tanto por la concurrencia diaria de funcionarios y empleados como por la afluencia de público que conlleva. Esta vinculación con aspectos territoriales la convierten en una posible herramienta de desarrollo territorial. Por ejemplo, el traspaso de la sede de gobierno a otra ciudad, la creación de una ciudad nueva a partir de la localización de funciones gubernamentales, el desarrollo territorial de áreas relegadas de una ciudad por el traspaso de sedes gubernamentales.

Definimos, entonces, dos niveles para la evaluación de la localización de una organización:

- Su posición geográfica absoluta: ubicación en el territorio y calificación del área donde se halla.
- Su posición geográfica relativa: respecto del resto de los organismos con los que mantiene vinculaciones funcionales.

El desarrollo de la tecnología de la información podrá potencialmente reducir la sensibilidad a la localización al permitir mayor interfaz electrónica entre las distintas áreas. Una iniciativa a considerar cuando se desarrollan estrategias de localización es el compromiso del gobierno en investigar oportunidades de desarrollo regional. ¿Es esto importante en la agenda?

4. Capacidad de los bienes inmuebles. ¿Cuentan los inmuebles afectados al uso con capacidad suficiente para la prestación requerida?

La capacidad está vinculada con el tamaño de la superficie que presta funciones y su adecuación en términos de superficie al área de gobierno asignada con relación al cumplimiento de misiones y funciones. Se halla también ligada al cumplimiento de normas de uso, normas de seguridad e higiene y normativa según código de edificación.

Deben establecerse metodologías que permitan determinar las superficies demandadas de acuerdo a las funciones. Estas parten del requerimiento del área y de los lineamientos que defina una normativa de uso para espacios de gobierno. Es necesario, además, poder manejar proyecciones a futuro para poder generar lineamientos estratégicos para todos los sectores de gobierno.

Como en cada paso de este marco lógico, la capacidad puede resolverse por aumento en la disponibilidad de m² o por optimización de los existentes.

5. Funcionalidad de los activos afectados al uso. ¿Son activos inmuebles aptos para la prestación del servicio?

La funcionalidad de los espacios de oficina está ligada al grado de adecuación de los espacios físicos a las prestaciones que deben proveerse por parte de los organismos que los ocupan. Por ejemplo, mientras que los edificios más antiguos pueden cumplir las necesidades relativas a capacidad, localización y prestación de servicio, sus funciones de acondicionamiento espacial —acondicionamiento térmico, iluminación, ventilación— pueden no cumplir con los estándares de confort.

Otras cuestiones que deben ser planteadas respecto a la funcionalidad de los espacios asignados incluyen las respuestas a estas preguntas:

- ¿La asignación de espacios cumple con los criterios de selección de la organización?

- En el caso de espacios alquilados, ¿es el alquiler consistente con los valores de mercado y con la imagen institucional requerida?
- ¿La estructura formal de las plantas es apta para acomodar los layouts eficientes?

Las soluciones a problemas funcionales pueden surgir de la búsqueda de espacios nuevos —en la minoría de los casos—, o de la refuncionalización de los espacios existentes. Muchas de las deficiencias de los activos pueden ser solucionadas a través de las siguientes alternativas:

- Intervenciones edilicias, como mejoras y/o modificaciones de las características.
- Reconfiguración de la forma de trabajo en una tarea junto con las áreas de recursos humanos y recursos tecnológicos.
- Evaluaciones de costo-beneficio, muy útiles para asistir a los distintos organismos en encontrar soluciones alternativas para problemas funcionales.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE ASIGNACIÓN DE ESPACIOS

1 Dependencia entre función y espacio

¿Puede ser la función menos dependiente de los activos físicos?

2 Utilización del espacio

¿El espacio físico está utilizado totalmente para la prestación del servicio?

3 Localización de los bienes muebles

¿Los bienes afectados están localizados para un efectivo cumplimiento de misiones y funciones del organismo?

4 Capacidad de los bienes muebles

¿Cuentan los inmuebles afectados al uso con capacidad suficiente para la prestación requerida?

5 Funcionalidad de los activos afectados al uso

¿Son activos inmuebles aptos para la prestación del servicio?

EVALUACIÓN DE OPCIONES ESTRATÉGICAS Y SELECCIÓN DE ESTRATEGIAS

PREPARACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE ASIGNACIÓN DE ESPACIOS

Evaluación de opciones estratégicas y selección de estrategias

Mientras potenciales estrategias pueden ser identificadas en cualquier etapa del desarrollo de una estrategia de activos, estas pueden ser contrapuestas entre sí, con lo cual deben ser evaluadas como un conjunto, y no de forma separada, para así poder identificar las estrategias preferentes.

El principio inherente para las estrategias preferentes es la maximización de beneficios para un sector dado mientras se minimizan los costos medidos en tiempo, interrupción de funcionamiento y pesos.

A través del tiempo, las agencias o sectores experimentarán desajustes entre sus necesidades de funciones y los activos asignados en sus portafolios. Esto puede darse por cambios en los requerimientos de espacio o por deterioro de los espacios asignados.

La estrategia de activos de una organización debe tener como prioridad el desarrollo de una cultura en las distintas áreas de gobierno para que contemplen cambios en los activos que tienen asignados en las siguientes condiciones:

- Deterioro que compromete normas de seguridad.
- Posible alteración en las prestaciones de servicio.
- Estándares de uso del espacio que no cumplimenta con los establecidos.
- Costos de oportunidad de activos considerablemente mayores que alquileres de mercado.

Preparación de una estrategia de asignación de espacios

La estrategia de asignación de espacios debe incluir:

- El listado de los espacios ocupados por la organización, propios o alquilados.
- La *performance* de la forma de ocupación en términos de utilización del espacio y de costos de alquileres por puesto de trabajo.
- El diagrama o descripción de las formas de funcionamiento actual para la cumplimiento de funciones y el diagnóstico sobre las perspectivas de adecuación a funcionamiento previsto a futuro.
- El diagnóstico de la actual forma de trabajo junto con una previsión de posibles cambios y su impacto sobre los requerimientos espaciales.
- El diagnóstico de los espacios asignados a la organización y su adecuación para los requerimientos en términos de ubicación, tamaño, calidad y costo.
- El diagnóstico acerca de los activos propios, alquileres y acciones propuestas.
- El estándar de ocupación por puesto de trabajo y en caso de ser necesario, las estrategias propuestas para cumplir con los estándares establecidos.
- La evaluación sobre la viabilidad de funcionamiento de la organización fuera de áreas centrales.

La preparación de la estrategia final debe incluir comentarios metodológicos con referencia al cumplimiento de estándares. Finalmente, debe incorporar las estrategias preferidas propuestas por la organización para cumplimentar las metas de asignación de espacios establecidas por el gobierno.

5 | Las formas de trabajo actuales y su incidencia en los espacios

Evolución del espacio de trabajo

Las primeras experiencias para construir un espacio apto para el trabajo administrativo tomaron como base el sistema de producción fabril. La Revolución Industrial se convirtió en un hito importante en la historia de este tipo de edificios.

Una vez surgida la oficina, el siguiente paso fue la optimización del espacio que la contenía, es decir, la búsqueda de un esquema que solucionara de una manera eficaz el problema del rendimiento espacial. De este modo, se ubicaron extensas filas de muebles pesados alineados en amplias salas similares a las naves industriales. La sistematización del espacio fue, entonces, el primer concepto de diseño aplicado a los ámbitos de trabajo, cuyo resultado fueron grandes espacios con una enorme cantidad de gente asignada en un orden rígido.

Con el tiempo, este ámbito abierto se transformó en una sucesión de espacios separados por tabiques. Estos esquemas fueron evolucionando como consecuencia de los cambios tanto en la forma de las organizaciones como en las dimensiones de las diferentes áreas.

Si bien hasta ese momento se habían logrado importantes cambios en los ámbitos del espacio de trabajo, la mayoría de ellos concentraba sus esfuerzos en dos áreas: ergonomía y funcionalidad.

Las organizaciones continuaron su evolución, transformándose en entidades más complejas a medida que avanzan y se consolidan signos culturales cada vez más universales. Estos cambios se verán reflejados en las áreas de trabajo. Las divisiones por área, la progresiva horizontalización en las decisiones, la profesionalización creciente de los recursos humanos, entre otros, anuncian los cambios que se aproximan rápidamente. La funcionali-

dad queda expresada en la búsqueda de una mayor flexibilidad que dé respuesta a los cambios y al crecimiento.

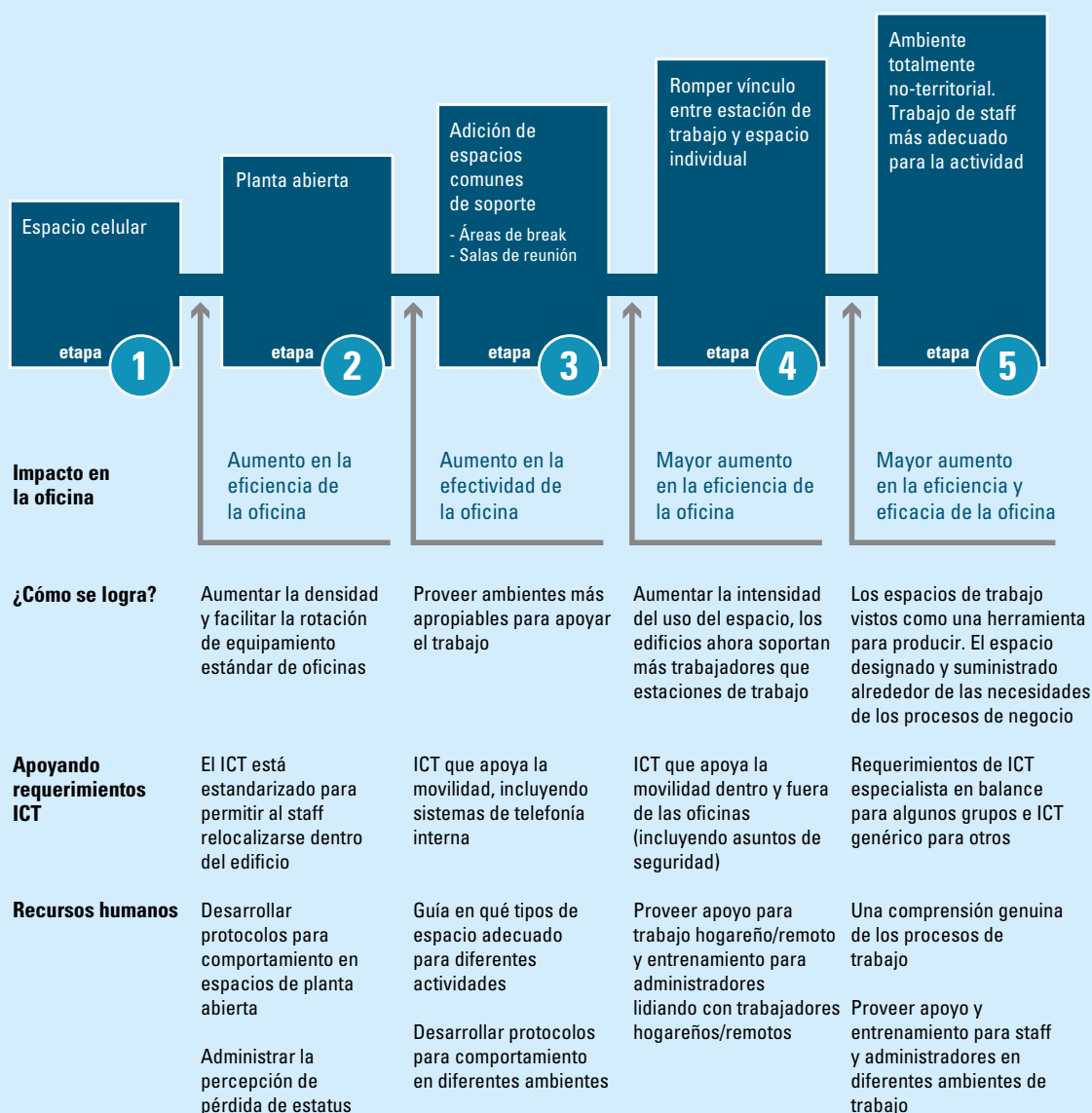
Las oficinas abiertas serán el paradigma de esta transformación. Módulos intercambiables capaces de generar distintos tipos de espacios se preparan para recibir la profunda revolución que el desarrollo de los nuevos sistemas informáticos tendrá sobre las diferentes organizaciones. El trabajo se encuentra experimentando sus propias transformaciones, introduciendo cada vez más los sistemas informáticos. Así, la tecnología tiene más protagonismo y llega a convertirse en la base de los trabajos de los especialistas en el desarrollo espacial administrativo de oficinas.

La revolución tecnológica de fines de los años 80 terminó por consolidar su espacio, y un conjunto de nuevas especialidades profesionales se hicieron presentes en las estructuras de organización de las empresas. Ya no alcanzaba con planificar el espacio, las nuevas tecnologías implicaban importantes canalizaciones para conformar los nuevos puestos de trabajo. La interconexión para que la información circule se convirtió en el nuevo paradigma¹⁵.

La necesidad de gestionar espacios adecuados a las nuevas necesidades laborales se convirtió en una cuestión prioritaria para las organizaciones. Así, se dió comienzo a la noción de los requisitos del espacio laboral, con una marcada evolución en el concepto de necesidad desde un enfoque epistemológico más amplio basado en el sujeto/usuario, quien desarrolla sus tareas en esos espacios, hasta la oportunidad de diseñar un entorno laboral ajustado a cada necesidad conjuntamente con la planificación en las organizaciones.

¹⁵ “Breve reseña de la evolución del espacio administrativo”. En www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/6107/03CAPITULO1_1.pdf

La evolución del espacio de oficina en departamentos y agencias



Fuente: Universidad de Reading, 2004

Las nuevas formas de trabajo

En la actualidad, la eficacia de las organizaciones consiste en utilizar el espacio de forma más sensata, lo que incluye el requisito de un fuerte compromiso de la ciudadanía con el gasto público. Esto no significa solo reducir los costos, sino también crear las condiciones más propicias para la concentración, el aprendizaje continuo, la comunicación y la colaboración, todos componentes básicos de la productividad.

En este marco, resulta necesario adaptar el lugar de trabajo a esta nueva necesidad, desarrollando entornos laborales de elevado rendimiento donde el sujeto/agente actúa e interactúa.



El Estado enfrenta un reto que debe resolver de manera eficaz. Con recursos económicos cada vez más limitados para enfrentar el cambio, es menester que comprenda que se encuentra en la necesidad de optimizar la vida útil de sus activos físicos, adoptando principios más eficientes para su operación e integrando procesos y actividades involucrados en esta tarea.

Además, el Estado debe hacer frente a estos conocidos problemas en una realidad de creciente incertidumbre. A partir de los desarrollos realizados en torno al gerenciamiento de los activos físicos, la identificación de sus principales debilidades y los procesos a fortalecer, debe desarrollar un conjunto de metodologías para dar soporte a los procesos críticos que

allí tendrán lugar. Estas permitirán conducir la organización sobre la base de los resultados esperados, optimizar el uso de los recursos en función de las prioridades, lograr que la toma de decisiones se realice a partir de alternativas, contar con dispositivos para el manejo del cambio y mejorar la comunicación con equipos de trabajo.

Con una visión clara del proyecto y de los beneficios que este implica, se facilitan los acuerdos con el personal con un reconocimiento pleno del cambio propiciado¹⁶.

Calidad de vida en el trabajo

Para alcanzar calidad de vida en el trabajo, se definen los requerimientos de cambios dirigidos al logro de un puesto de trabajo saludable.

Una relación nueva, cualitativamente superior, entre los modelos de producción, la organización del trabajo, las exigencias de calificación y el desarrollo cultural de los trabajadores, conduce, incuestionablemente, a la humanización de los procesos de trabajo, así como a una nueva dimensión intelectual y de las relaciones sociales, en la que el principal protagonista es el *hombre*, alrededor del cual deben crearse las mejores condiciones para el desempeño de su actividad laboral con el fin de incrementar su calidad de vida laboral.

De esta manera, las nuevas formas organizativas de las instituciones se proponen como objetivo el desarrollo pleno de las personas y la educación continua de la fuerza de trabajo que debe constituir un catalizador de cambios y evolución en nuevos principios para la dirección y organización de los procesos cada vez más alejados de los criterios elitistas y tecnocráticos.

Esto solo es posible si se potencia el cambio de las relaciones sociolaborales de las organizaciones. Conceptos como participación o tratamiento de las necesidades sociales y psicológicas de los trabajadores requieren enfocar y tratar, de manera interdisciplinaria, temas como las nuevas formas de organización, la calidad de vida en el trabajo, el desarrollo de los recursos humanos, el comportamiento y la cultura organizacional.

¹⁶ Martín CARNOY. El trabajo flexible en la era de la información. www.empleo.gob.es/es/publica/pub.../destacadas/revista/.../recen6.pdf

En el campo laboral, Julián Luengo sostiene que las tendencias globales que se evidencian muestran una evolución que plantea una ruptura con el concepto tradicional de “puesto de trabajo” y da paso a nuevas visiones que incluyen a la flexibilización en el marco de la lógica competitiva.

Las organizaciones se diferencian y tienen éxito por un factor principal: el recurso humano que las integran. Ser capaces de generar un entorno donde las personas se sientan cómodas y motivadas —en el que puedan liberar el talento, la creatividad, la iniciativa propia y la proactividad— está siendo una de las primeras responsabilidades.

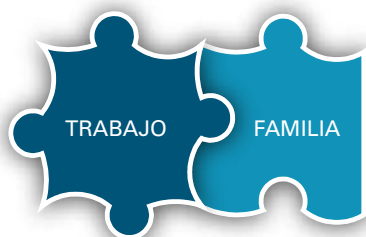
El espacio, como la tecnología, es un medio, un instrumento para desempeñar una tarea o trabajo. Su configuración depende, además, de los condicionantes económicos, el estilo y la cultura de la organización, los requisitos y avances tecnológicos, las dinámicas de trabajo propuestas y la flexibilidad que impone el nuevo entorno competitivo. Las modificaciones que se están produciendo inciden directamente en la forma de entender y diseñar los espacios de trabajo. Así, se reinventan las oficinas con diseños y prestaciones acordes a los nuevos valores organizacionales.

Si hay un rasgo que define la realidad organizacional actual y que está transformando el diseño de las oficinas como el lugar donde se trabaja y se permanece muchas horas por día es, sin duda alguna, el reconocimiento del valor de las personas y de su talento. El equipo humano de las organizaciones, entendido como una unidad persona- talento, se ha convertido en su principal activo.

Las organizaciones deben ser capaces de generar un entorno donde las personas estén cómodas y motivadas. Los entornos laborales se están transformando en espacios saludables también para el talento, que responden a los valores de una nueva generación de trabajadores más preparada, independiente y que sabe lo que quiere.

Las nuevas tendencias hablan de espacios abiertos, acogedores, mucho más humanos y cada vez más parecidos a los hogares. Basados en la comunicación, la innovación, la creatividad y las emociones. Espacios que animan el espíritu, que facilitan el intercambio de ideas y el acceso a la información, que aportan la privacidad necesaria¹⁷.

¹⁷ Jorge ASLAN. Tendencias en la arquitectura de espacios laborales.



Estas tendencias llegan de la mano de los más jóvenes. Ya no se trabaja solo en el puesto de trabajo, sino que es necesario generar lugares de estar más relajados y minimizar los espacios cerrados. La continuidad espacial y visual —transparencia, luminosidad—, con el concepto de plantas abiertas más flexibles y áreas de esparcimiento y relax, permiten combi-

nar el trabajo con reuniones informales, sin marcar jerarquías, con propuestas sustentables y con racionalización de la energía. Estos no solo alimentan la productividad y fomentan la integración, sino que permiten generar reuniones de trabajo en áreas informales, en las que se obtienen resultados mucho más positivos dado que se crea una mayor sinergia entre los participantes.

Estamos frente a cambios culturales y a nuevos valores; la cultura de las organizaciones está evolucionando hacia una mayor orientación a las personas y sus necesidades con el desarrollo de un nuevo estilo de conducción y liderazgo más participativo, en el que la comunicación resulta prioritaria. Flexibilidad, movilidad, flujo constante de ideas, creatividad y trabajo en equipo son algunas de las claves del éxito proporcionado, además de un entorno ideal para el desarrollo personal.

En síntesis, con esta nueva visión, se intenta poner a la persona y sus necesidades en primer lugar con el objetivo de humanizar el lugar de trabajo.

La implementación de nuevas prácticas de trabajo hace que el trabajo es lo que uno hace, no donde uno va.

El Estado tiene que propiciar cambios profundos en los paradigmas laborales y jerárquicos para poder reducir la dependencia que aún subsiste entre el trabajo y los espacios físicos. La introducción de cambios en el paradigma de vinculación laboral necesariamente se traducirá en modificaciones profundas de sus necesidades edilicias. Una evaluación periódica de estas permitirá establecer estrategias adecuadas y oportunas para cada momento.

Tendencias en los espacios de trabajo

A mayor sofisticación y evolución de la tecnología, mayor cambio en el ámbito de trabajo. Los dos elementos clave de esta transformación son la flexibilidad en cuanto a las nuevas formas de trabajo y la interconexión en redes de las empresas y de los individuos dentro de las empresas. La tecnología desempeña un papel importante en estos cambios, configura la reestructuración de las organizaciones y contribuye a definir el modo más eficiente de producir un determinado producto o servicio.

Tecnología



La creciente movilidad que permite la tecnología influye de forma determinante en la manera de hacer el trabajo. Dispositivos móviles, tablets, posibilidades de archivo en la nube, wifi en casi toda la ciudad provocan que la persona pueda realizar su trabajo en cualquier parte y en cualquier horario. Esto, en poco tiempo más, impactará en las empresas y sus espacios de trabajo de una manera distinta a la que lo viene haciendo, ya que se reducirán y se transformarán, dando lugar a lo que llamamos “espacios multifuncionales”.

Espacios multifuncionales



Es cada vez más habitual en nuestro país el diseño de espacios dentro de un edificio de oficinas que puedan cumplir más de una función. Espacios de cafetería armados con mesas cómodas como para mantener un almuerzo de trabajo, salas de reunión más pequeñas que

puedan cumplir también la función de salas de trabajo para personal estable y para visitas o eventual, chill outs o sectores de descanso con capacidad para reuniones informales, etc.

Esta tendencia, además de adaptarse a las nuevas necesidades, permitirá reducir costos en superficies de oficina, ya que las personas rotan por los espacios a medida que el trabajo del día lo requiere.

Espacios no jerárquicos



En general, los despachos de los cargos más altos de una empresa son los que gozan de una mayor superficie y por ende, son los más costosos. Pero, a su vez, este ejecutivo es la persona que menos tiempo ocupa su despacho.

Más allá de las barreras culturales, ya que muchas veces son estos cargos reticentes a ceder espacios y beneficios, como si esto fuera sinónimo de perder liderazgo, que nada tiene que ver con el espacio, la tendencia es hacia la democratización.

Esto significa, que cada trabajador cuente con lugares de trabajo que se adapten a la necesidad del día. Así, habrá puestos dedicados para trabajos de corta y larga duración, otros llamados “zonas de silencio”, que serán áreas para aquellas tareas que exijan concentración.

Esto, sin duda, pondrá a prueba el concepto de liderazgo para muchos.

Oficinas policéntricas



Si tomamos en cuenta la proyección de la población de los centros urbanos, que se estima que se triplicará en cuarenta años, y el tiempo que actualmente lleva llegar al trabajo, entenderemos la necesidad de avanzar en políticas de trabajo que se adapten a esta realidad y que tengan como objetivo la calidad de vida del ciudadano.

Algunos países tienen la posibilidad de implementar avances en este sentido para anticiparse a un futuro no tan lejano. Uno de ellos es Holanda, donde el Estado ha promovido la creación de centros de trabajo en la periferia de las ciudades. Estos espacios son usados por personas que viven a no más de quince minutos de ese lugar, que pueden llegar caminando o en bicicleta. Los tiempos que se ahorran de traslado los vuelcan a mejorar el balance entre la vida social y la laboral. Los trabajadores acuden a la empresa ocasionalmente para reunirse en equipo y para realizar trabajo colaborativo.

En agosto de 2014, en el Reino Unido, la legislación sobre el “derecho a solicitar trabajo flexible” ha cambiado. Se ha ampliado de ser aplicable solo a padres a ser un derecho para todos los empleados. Esto significa un cambio fundamental en la evolución del trabajo.

Optimización de recursos



En el próximo capítulo, trataremos este tema en profundidad. No obstante, en lo que refiere a innovaciones, la puesta de práctica de la oficina sin papeles, por más que parezca una utopía, es una tendencia.

El primer paso es la adecuación de los procesos para lograr una digitalización eficiente. Se podría resumir en la próxima imagen:

LA OFICINA SIN PAPEL PUEDE SER RESUMIDA EN ESTE CICLO:

1 Organización y selección de documentos a digitalizar

Durante esta etapa del proceso se seleccionan los documentos que serán digitalizados para su ingreso en el sistema de gestión documental SCAV.

2 Digitalización masiva de documentos

La digitalización es el proceso que convierte los documentos en papel en un documento digital.

3 Instalación de software para administración de documentos

El SCAV es un software especializado para gestión documental que le permite manejar la información de su empresa integrando los archivos en papel, los documentos electrónicos, las fotografías, los correos electrónicos y las bases de datos.

4 Almacenamiento de documentos

Una vez que los documentos han sido organizados, digitalizados e ingresados en la base de datos del sistema SCAV, se trasladan las unidades archivísticas desde sus instalaciones a nuestros depósitos en donde se les dará el servicio de almacenaje, custodia, mantenimiento y control computarizado.

5 Nuevos documentos que ingresan

Una vez implantado el sistema de gestión documental, el curso natural de los nuevos documentos que se generen o reciban es el de ingresar al sistema para ser organizados, digitalizados, almacenados y administrados por un sistema automatizado de gestión documental.

Fuente: <http://www.archicentro.com/El-Mundo-de-la-Oficina-sin-Papel>

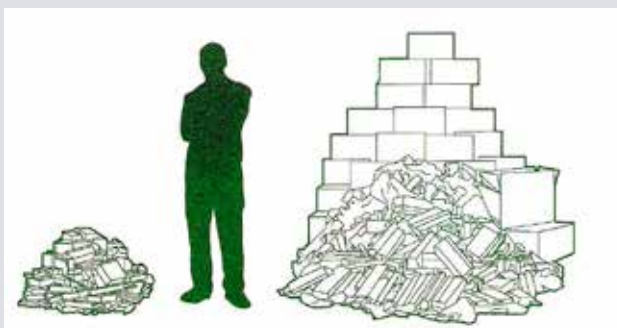
En el trabajo cotidiano de oficina, el consumo de papel ha crecido al mismo tiempo que la tecnología. Las organizaciones ya han comenzado a implementar soluciones que alientan a “pensar antes de imprimir” y a concientizar al empleado en el uso del papel de forma más eficiente.

En este sentido, además de reducir la cantidad de impresoras por persona, en sus layouts han implementado islas de impresión y fotocopiado con permisos estrictos para su uso, lo que evita el abuso.

Asimismo, las empresas ya están utilizando soluciones ecológicas en cuanto al uso de consumibles, promoviendo el uso de cartuchos de tinta sólida. Esta tecnología permite menos embalaje y menos residuos en comparación con los cartuchos de tóner, el proceso de fabricación casi no produce ozono y se necesita menos espacio para almacenar tinta de reemplazo de cartuchos de tóner, lo que tiene un efecto menos negativo en el medio ambiente.

Tinta sólida: 8 kilos de residuos.

Tinta láser: 101 kilos de residuos
totales tras imprimir 4000 páginas
al mes durante cuatro años¹⁸.



¹⁸ Fuente: Xerox.

6 | Sustentabilidad

Definiendo el desarrollo sustentable

El término desarrollo sostenible, perdurable o sustentable se aplica al desarrollo socioeconómico y fue formalizado por primera vez en el documento conocido como Informe Brundtland, fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1983.

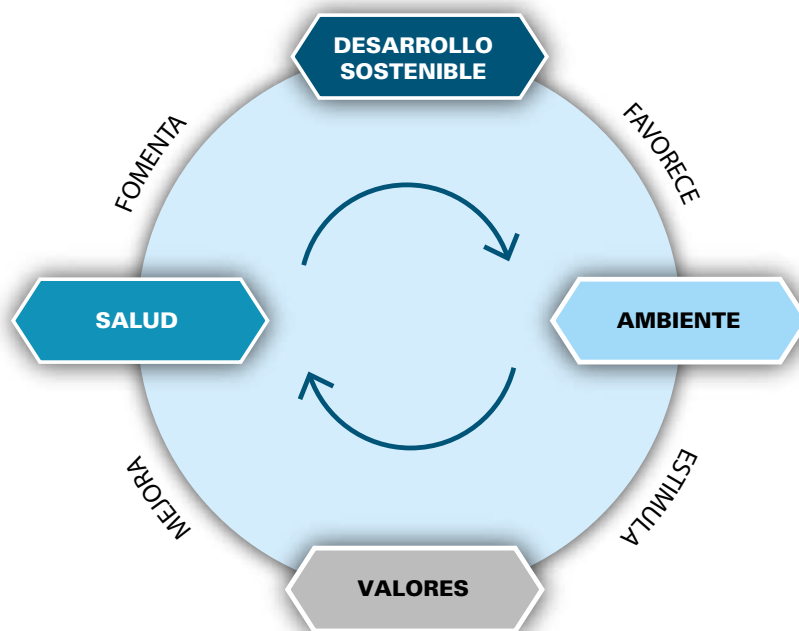
Dicha definición se asume en el Principio 3º de la Declaración de Río, en 1992, como «Satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades»¹⁹.

La definición europea de sustentabilidad pasa por hacer algo hoy que no perjudique mañana. La idea es no utilizar elementos y productos contaminantes, tanto en la construcción como en el uso cotidiano del inmueble. En realidad, las expresiones “desarrollo sostenible”, “desarrollo perdurable” y “desarrollo sustentable” se aplican al desarrollo socioeconómico y provienen de la expresión en inglés *sustainable development*. Si bien muchos autores los toman como similares, aquello que los distinguen notan una única diferencia sustancial entre desarrollo sostenible y desarrollo sustentable.

¹⁹ Incluidos los precursores del Club de Roma, René Dumont, el sociólogo Jacques Ellul, Iván Illich, Nicholas Georgescu-Roegen, el economista Serge Latouche y la física y filósofa Vandana Shiva. En este enlace puede leerse el informe en inglés (actualizados al 13 de septiembre del 2007) <http://ringofpeace.org/environment/brundtland.html> y <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. El libro Nuestro futuro común (nombre original del Informe Brundtland) fue el primer intento de eliminar la confrontación entre desarrollo y sostenibilidad. Presentado en 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland.

El desarrollo sustentable es el proceso por el cual se preservan y protegen los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras. El desarrollo sostenible, en cambio, toma en cuenta las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales de la humanidad para el beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Dentro de los diferentes sectores de la sociedad intervinientes en las problemáticas de contaminación y extinción de recursos naturales no renovables, el parque edilicio posee un índice significativo al ser un importante consumidor de energía a nivel mundial.



El diseño sostenible implica el desarrollo y aplicación de soluciones integrales al reducir los costos de operatividad, el impacto ambiental causado por las instalaciones y la infraestructura, y aumentar la vida útil del bien inmueble —su ciclo de vida—, generar menos residuos y ofrecer ambientes interiores saludables/habitables, cómodos, seguros y productivos para los ocupantes del edificio.

Desde los planes de inversión, con acciones de diagnóstico y evaluación, se debe proyectar el empleo de tecnologías que minimicen el consumo de energía y recursos, maximicen el

uso de los mejores materiales disponibles, prioricen los naturales, reciclados y no tóxicos. También, la reducción del consumo de agua y energía, mediante la automatización de los sanitarios e instalación eléctrica, la selección de materiales que no provoquen efecto negativo en la atmósfera —refrigerantes, pegamentos, pinturas, selladores—, de baja emisividad, así como la disminución de la polución lumínica mediante artefactos de iluminación adecuados y su correcta orientación.

Hoy la definición de edificios sostenibles está en constante cambio, pero persisten principios fundamentales²⁰:

- Optimizar el uso de energía.
- Proteger y conservar el agua.
- Utilizar productos ecológicamente preferibles.
- Mejorar la calidad ambiental en interiores.
- Optimizar las operaciones de mantenimiento.

Sustentabilidad y espacios de trabajo

Es fundamental encontrar formas de reducir el consumo, aumentar la eficiencia y utilizar los recursos renovables de energía.

Considerando algunos criterios básicos y su 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.

²⁰ Proyecto de Modernización del Estado. *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

- Zonificación e instalación de equipos de control y regulación automática.
- Uso de aparatos eficientes de climatización, calefacción y de agua caliente sanitaria.
- Mejora del aislamiento térmico del edificio.
- Protección y conservación del agua.

Un edificio sostenible debería reducir, controlar y/o tratar los desagües y drenajes, prever el uso eficiente del agua y cuando sea factible, la reutilización o el 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.

- Implementar los 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: reductores de caudal, sistemas de reducción del consumo de agua en inodoros, temporizadores, 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 tendrán un efecto reducido sobre la salud humana y el medio ambiente, contribuyendo a mejorar la salud y seguridad del trabajador. El mismo criterio se debería 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 redunda en un beneficio económico al utilizar menor cantidad de energía.

- Optimizar las operaciones de mantenimiento.
- En la fase de diseño preliminar, tener en cuenta los problemas de mantenimiento de las instalaciones durante 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 y reduzcan los requisitos de mantenimiento.

En los edificios de la APN, nos encontramos con oficinas diseñadas según el concepto antiguo de layout donde predominaban las áreas cerradas en una planta fragmentada, con muchos espacios subutilizados. El hecho de reducir al mínimo indispensable la cantidad de oficinas cerradas, reemplazar paredes divisorias por paneles vidriados, crear amplios espacios abiertos y puestos compartidos son factores que mejoran la calidad de vida de los empleados y aumenta su productividad.

Diseñar con la premisa de la sustentabilidad y sostenibilidad no solo significa ahorrar agua o energía, sino con las mejoras crear un ambiente de trabajo agradable, que optimice el rendimiento de sus empleados, que los estimule a ir a trabajar a una oficina.

También, es sustentable conservar el mobiliario existente que esté en buen estado —en lugar de apurarse a renovar todo— y encargar piezas nuevas exclusivamente de fabricación local y seleccionar proveedores de la zona.

La refuncionalización de un inmueble, con una mejora general de sus instalaciones a través de su puesta en valor, es coherente con las políticas públicas de conservación del tejido urbano y las áreas verdes.

Para sintetizar, podemos enunciar algunas de las ventajas de la sustentabilidad/sostenibilidad:

- Edificios más atractivos para inversores y ocupantes.
- Mejora en la productividad de los ocupantes.
- Aumento en la tasa de ocupación.

- Disminución de la necesidad de remodelaciones y reciclajes. Mayor eficiencia en la utilización de recursos.
- Espacio con un ambiente de trabajo más saludable y agradable para los ocupantes.

Para que un organización/organismo pueda convertirse en sustentable, será necesario que se constituya en un elemento vital para un cambio social, al igual que lo es en la transformación de la tecnología, la ciencia y la economía. Por lo tanto, deberá poner mucha atención a las expectativas de la misión a alcanzar y a la calidad de vida de los empleados.

Esto significa un cambio cultural. Es un proceso de aprendizaje²¹ en donde la ética y los valores definidos en la misión de la organización resultan decisivos en el accionar diario tanto de la dirigencia como de los empleados. Es necesario ampliar el concepto, estudiando e integrando todos los elementos que conforman la problemática, como los factores ambientales, económicos, sociales y políticos.

Debido a la complejidad de la temática abordada, se deben generar los mecanismos y herramientas utilizables y replicables por parte de los organismos de la APN.

**“LA OFICINA MÁS SUSTENTABLE ES LA QUE NO TIENES”.
BARRY VARACOE, ROYAL BANK OF SCOTLAND.**

La flexibilidad y la tecnología permiten una reducción considerable de uso de espacios de oficina, pero, como hemos visto previamente, esto no siempre es posible. No obstante, dentro de la oficina, varias iniciativas suman a esta tendencia que tiene como resultado una reducción del impacto ambiental.

²¹ Ver “Educación para el Desarrollo Sostenible”. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Dirección URL: < www.unesco.org/new/es/ >.

REDUCCIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL

Utilizar menos espacio (o no aumentar la superficie ocupada) es una forma efectiva de reducir al mínimo el impacto de una organización.

Una empresa que ocupa menos espacio implica:

- Menos uso de energía
- Menos emisiones de carbono
- Menos residuos
- Menos consumo de recursos
- Menos energía destinada al transporte
- Menos contaminación ambiental

Fuente: El libro del Facility Management.

Eficiencia energética

El Gobierno nacional impulsa el uso racional y sustentable de la energía por su fuerte impacto en la preservación de los recursos no renovables y la mitigación de los problemas ambientales asociados a su producción, transporte, distribución y consumo.

Dentro de los diferentes sectores de la sociedad intervinientes en las problemáticas de contaminación y extinción de recursos naturales no renovables, el parque edilicio posee un índice significativo al ser un importante consumidor de energía a nivel mundial.

Desde la concepción del proyecto, se debe proyectar el empleo de tecnologías que minimicen el consumo de energía y recursos, maximizando el uso de los mejores materiales disponibles, priorizando los naturales, reciclados y no tóxicos²².

²² Proyecto de Modernización del Estado. *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

Optimizar el uso de energía en edificios

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 su capacidad de aplicación inmediata y de 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 de agua caliente sanitaria.
- Mejora del aislamiento térmico del edificio.
- Optimización de las operaciones de mantenimiento.

Durante la fase de diseño preliminar, tener en cuenta los problemas de mantenimiento de las instalaciones durante 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, especificar los materiales y sistemas que simplifiquen o reduzcan los requisitos de mantenimiento, requieran menos agua, energía y productos de limpieza²³.

²³ Ibídem.

Marco normativo

Debido a la complejidad de la temática abordada, para generar los mecanismos y herramientas utilizables y replicables por parte de los organismos de la APN en lo atinente a eficiencia energética, se dispuso crear, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, por Decisión Administrativa 48/2010, la Unidad de Ejecución y Gestión para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (UNIRAE), cuya función es realizar las acciones que permitan asegurar la implementación del Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PROUREE) en los edificios públicos de los organismos del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la coordinación y asistencia de la Secretaría de Energía, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que le brinda el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Dicho programa tiene como premisa instrumentar, en los edificios públicos, las medidas que se enuncian a continuación:

- Reemplazo de todas las lámparas incandescentes por LFC.
- Regulación de los acondicionadores de aire a 24°C.
- Apagado de la iluminación ornamental a partir de las 00.00 horas.
- Reducción de la cantidad de ascensores en servicio.
- Finalización de las actividades a las 18.00 horas.
- Tareas de limpieza con luz natural.

El programa PROUREE, en el marco del Decreto 140/2007²⁴ y de la Resolución 121/2011²⁵ de la UNIRAE, prevé la aplicación efectiva de normas y procedimientos que permitan empadronar la totalidad de los edificios pertenecientes a la APN.

En la actualidad, se encuentran en la etapa de:

²⁴ Ver norma completa en infoLEG.

²⁵ Ver norma completa en infoLEG.

- Ejecución de los relevamientos y carga de datos en el sistema SAORE²⁶, para generar la información que permita determinar los potenciales de ahorro energéticos.
- Empadronamiento de administradores energéticos por organismo y jurisdicción.
- Desarrollo del Programa Formador de formadores, para capacitar a los administradores energéticos en el cumplimiento de las normas vigente según lo indicado por la Resolución 121/2011.

Finalmente, se busca mejorar las condiciones energéticas del interior de estos espacios/edificios, pero se encara como un requerimiento complementario o secundario, producido más por las presiones económicas relacionadas con el espacio que para solucionar el confort energético de los usuarios.

El sistema SAORE, al que se hace referencia en el párrafo precedente, debería proporcionar información confiable y actualizada, teniendo documentado el estado de situación real de los edificios públicos de los organismos de la APN. Así se convertirá en una herramienta que suma a la gestión de activos físicos, la gestión y administración energética de los edificios, ayudando a tomar decisiones en conjunto con el administrador energético y la persona que ejerza el rol de administrador-gerente, orientadas a mejorar la eficiencia energética y su impacto en el medio ambiente laboral y general.

La calidad ambiental interior de un edificio impacta significativamente en la salud de los ocupantes, la comodidad y la productividad²⁷. Una vez más, interesa avanzar en la gestión del recurso físico del Estado nacional en lo que hace a un sistema de gestión más conectado con las formas de vida sociales y tecnológicas de nuestros días.

²⁶ Base de datos de equipamiento y consumo de energía de los organismos de la APN que permite realizar un diagnóstico energético y minimizar así el efecto sobre el medio ambiente. En la actualidad, muchos de sus campos se encuentran desactualizados.

²⁷ Proyecto de Modernización del Estado. *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

El ambiente laboral

En el ambiente laboral, el trabajador realiza su actividad, se relaciona con su objeto de trabajo, los instrumentos de producción, el puesto de trabajo, la zona de trabajo, la zona respiratoria y los elementos del medio físico o natural que intervienen en el proceso productivo, entre los que se encuentran los factores de riesgo nocivos y peligrosos que pueden alterar su salud y producir enfermedades relacionadas con su trabajo.

La actividad del hombre posee un carácter social y está determinada por las condiciones sociales de vida.

El objeto de trabajo revela la relación que establece el trabajador con su microambiente laboral para lograr un fin determinado sobre la base de la experiencia y como parte de su actividad práctica. Los instrumentos de producción constituyen el conjunto de piezas combinadas adecuadamente para ejercer su actividad laboral.

Para que el hombre desarrolle su trabajo con calidad, debe satisfacer ciertos factores subjetivos y objetivos —o factores externos— que componen la realidad fuera del sujeto y que son directamente accesibles a los órganos de los sentidos. Es el mundo exterior del individuo en la organización.

Si una organización fuera un medio cerrado que no recibiera insumos del exterior, no existirían problemas, pero como constituye un sistema abierto, la forma de trabajo depende de la evaluación eficaz del entorno que la circunda.

Por lo tanto, puede verse como un sistema, es decir, un subconjunto abierto, limitado en el espacio y en el tiempo, compuesto por:

- Los trabajadores.
- Los puestos de trabajo: Es la zona particular equipada con los medios técnicos necesarios, equipos básicos auxiliares, accesorios tecnológicos organizativos, medios para el aseguramiento de las condiciones favorables de trabajo, en la que se realiza la actividad laboral del trabajador o del grupo de trabajadores que ejecutan una tarea de producción o servicio conjuntamente.

- La zona de trabajo: Es el espacio que abarca hasta 2 metros de altura sobre el nivel del piso o plataforma donde se encuentra el trabajador permanente o temporalmente. La superficie es aproximadamente 6 m², sin contar áreas de apoyo y circulación²⁸.
- La zona respiratoria: es el espacio en el radio de 50 centímetros a partir de la cara del trabajador.
- Las actividades: Es el conjunto de operaciones o tareas realizadas por los trabajadores para cumplir con sus obligaciones de trabajo, en forma remunerada o voluntaria. También, las ejecutadas por los trabajadores en cursos de calificación, recalificación u otros, como parte de su formación integral, los cuales son organizados u orientados por la entidad en que laboran.
- Los elementos del medio físico o naturales: es el agua, los residuos, etc.
- Los elementos culturales para la conservación de la salud: se destaca la protección del proceso productivo, satisfaciendo los requisitos de seguridad mediante el establecimiento de las condiciones para su desarrollo, conforme a la documentación normativa u otra legal vigente.

Existe una tendencia mundial que defiende la sinergia de una administración conjunta de seguridad y medio ambiente, que obliga a incluir, en el modelo de gestión, la variable medio ambiental expresada en las normas internacionales de gestión de calidad ambiental —ISO, OSHAS, etc.— y que involucra a las distintas áreas y procesos de las instituciones/organizaciones/organismos/empresas.

Diseño del puesto de trabajo

El ambiente de trabajo debe ser confortable, no debe producir efectos nocivos de orden físico, químico o biológico en las personas y debe servir para mantener la salud, la capacidad y la buena disposición para el trabajo.

28 Proyecto de Modernización del Estado. *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

Para ello, los administradores del edificio deben tener en cuenta los fenómenos objetivamente medibles y las apreciaciones subjetivas de las personas que trabajan.

- El puesto de trabajo.

Como enunciamos en el *Manual de Buenas Prácticas*²⁹, el puesto de trabajo se propone como elemento central en el modelo de mejora de gestión de los activos. Se denomina “puesto de trabajo” al lugar que uno o más trabajadores ocupan al desempeñar una tarea en un ámbito físico determinado. Es 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 circulación³⁰.



El puesto de trabajo puede estar ocupado todo el tiempo o ser uno de los varios lugares en que se efectúa la tarea. Todo puesto de trabajo está diseñado teniendo en cuenta que el trabajador pueda mantener una postura corporal correcta y la tarea que va a realizar, a fin de evitar enfermedades relacionadas con condiciones laborales deficientes y que el trabajo sea productivo, se lleve a cabo con comodidad, sin problemas y eficientemente. Por ello, el puesto de trabajo deberá tener una dimensión suficiente y estar acondicionado de manera que permita los movimientos y favorezca los cambios de postura.

El puesto de trabajo se orienta para aprovechar al máximo el uso de la iluminación natural, siempre que sea posible, y que no se produzcan deslumbramientos molestos que

29 Proyecto de Modernización del Estado. *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

30 Proyecto de Modernización del Estado. *Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

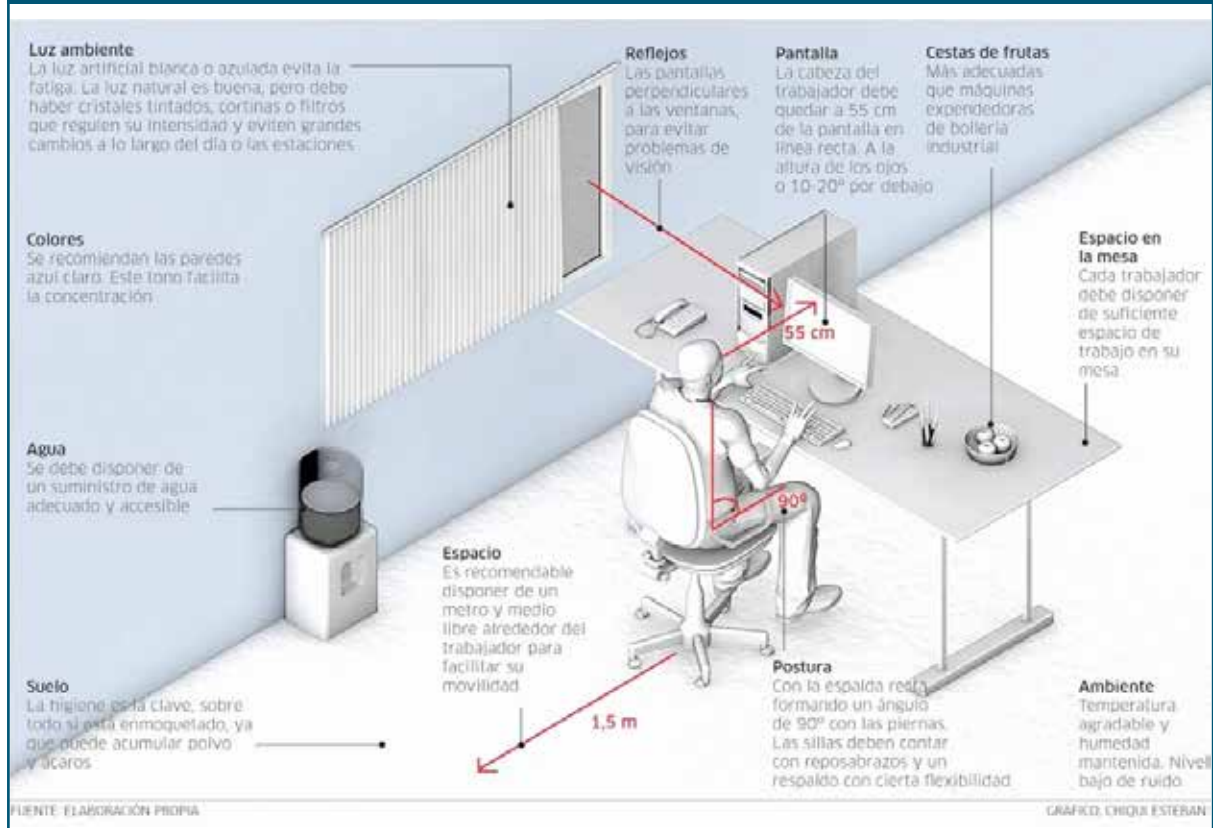
se evitan con el uso de cortinas, persianas y otros elementos similares. De esta manera, además de ahorrar energía, se conseguirá un ambiente más agradable y mejorará la sensación de bienestar general.

Deberá adicionalmente tener un acceso fácil para su mantenimiento y limpieza. Si fueran necesarias, estas operaciones podrán efectuarse durante el horario laboral sin que sea necesario interrumpir las actividades.

Además de las ya mencionadas, se efectúan algunas recomendaciones de prevención:

- Analizar la distribución de focos de luz con relación a los puestos de trabajo.
- Disponer de elementos de difusión de la luz adecuados —persianas y cortinas en las ventanas o difusores en los focos de iluminación general—.
- Nunca cambiar la posición de la computadora a otra en la que su ubicación obligue a adoptar una postura corporal incómoda.
- Utilizar protectores de pantalla con tratamientos antirreflejos que atenúan el problema.

NORMAS PARA UNA OFICINA SALUDABLE



Entorno del puesto: condiciones ambientales

Existen condiciones ambientales que hacen a una situación de trabajo confortable. Entre ellas, podemos nombrar:

La renovación del aire

En los locales ya construidos, se evaluará la situación de las salidas de aire de los sistemas de calefacción/aire acondicionado y la ubicación de los divisores físicos en función de la variación en el tiempo del número de personas y de las instalaciones, máquinas o equipos que consuman oxígeno.

Las condiciones térmicas

Las condiciones térmicas del lugar de trabajo deben producir sensación de bienestar térmico en el trabajador. No obstante, estudios y encuestas que se han realizado indican que una gran parte de las quejas sobre el puesto de trabajo se debe al ambiente térmico.

En cualquier caso, en un ambiente térmico moderado, los ocupantes de los locales suelen mantener discrepancias, ya que hay una serie de factores particulares que influyen en la sensación de bienestar térmico y hacen variar las preferencias de los individuos.

Cada persona tiene un intervalo de bienestar térmico propio, que varía de un individuo a otro, y es imposible especificar un ambiente térmico que satisfaga a todos los que se encuentran en él. Por ello, los administradores deben buscar la combinación de los factores que componen el ambiente térmico que satisfaga al mayor número de personas.

Las condiciones ambientales deberían facilitar el desarrollo del trabajo, no obstante, en ocasiones, por diversas razones, es imposible establecer una situación de confort en un puesto de trabajo.

Como criterio general se asume que los equipos instalados en los locales no deberán producir un calor adicional que pueda ocasionar molestias a los trabajadores.

Las condiciones ambientales serán adaptadas de acuerdo con las condiciones climáticas del lugar, teniendo en cuenta principalmente:

- Temperatura atmosférica.
- Humedad del aire.
- Velocidad del aire ambiental.

Los trabajadores no deberán estar expuestos de forma frecuente o continuada a corrientes de aire.

Deberá tenerse en cuenta las características particulares del propio lugar de trabajo, de los procesos u operaciones que se desarrollen en él y del clima de la zona en el que esté ubicado. En cualquier caso, el aislamiento térmico de los locales cerrados debe adecuarse a las condiciones climáticas propias del lugar y evitar los saltos bruscos de temperatura.

Trabajar en condiciones térmicas desfavorables puede generar diversas consecuencias sobre la salud y sobre el rendimiento de los trabajadores.

La iluminación

Las personas que trabajan deben tener en cuenta que la mayor parte de la información es recibida por su vista. Una buena iluminación permite realizar bien la tarea, visualizar y atender las señales de alarma, reconocer a las personas que circulan por el lugar de trabajo, detectar anomalías, irregularidades y lugares u obstáculos peligrosos.

Para que su actividad laboral se desarrolle eficazmente, el trabajador necesita que la luz—entendida como característica ambiental— y la visión —característica personal— se complementen para conseguir una mayor productividad, seguridad y confort.

Siempre que sea posible, tratar de sacar el máximo partido a la luz natural en el ambiente de trabajo. La luz del sol, además de ser gratuita, es la forma de iluminación natural más limpia y barata que existe y es sumamente beneficiosa para nuestra salud. Ninguna luz artificial puede sustituir a la natural y por eso, es muy recomendable utilizarla al máximo.

En general, la iluminación debe ser homogénea, sin brillos, reflejos molestos o contrastes, tanto en la luz emitida como en los colores de dos superficies —por ejemplo, entre la superficie horizontal de la mesa y los documentos—.

Una adecuada selección del color en paredes, techos, pisos y mobiliario disminuye notablemente los efectos de deslumbramiento y en consecuencia, el número de accidentes.

Es por esa realidad que las condiciones de iluminación y la selección de los colores para los ambientes de trabajo adquieren importancia primordial y demandan un análisis pormenorizado por parte de los administradores.

El ajuste de la iluminación y del contraste de la pantalla de la computadora y la alteración frecuente del punto de enfoque son precauciones necesarias para aliviar los trastornos visuales.

Requisitos para un buen sistema de iluminación:

ADAPTAR LA INTENSIDAD DE LA ILUMINACIÓN A TUS NECESIDADES EN FUNCIÓN DE LAS EXIGENCIAS VISUALES DE LAS TAREAS: 500 LUX EN OFICINAS NO EXTENSAS Y SALAS DE PROCESO DE DATOS ES LO MÍNIMO RECOMENDABLE.

- La iluminación natural es la más adecuada, pero en ocasiones esta suele ser insuficiente. Por lo tanto, es recomendable aumentar la iluminación en el lugar de trabajo con luz artificial. En este caso, lo idóneo es utilizar luz de tipo fluorescente, que se instalará en un artefacto con louver, tanto para distribuirla uniformemente como para proteger a los trabajadores de la iluminación directa.
- En aquellos casos en los que la iluminación natural combinada con la artificial no sea suficiente para iluminar el puesto de trabajo adecuadamente, se instalará una luz localizada —tipo flexo—. Esta será la última opción, ya que, en la medida de lo posible, debemos trabajar en un equilibrio de luminancia entre nuestro puesto de trabajo y el entorno.
- La iluminación debe ser constante y uniformemente distribuida para evitar la fatiga de los ojos que deben acomodarse a la intensidad variable de la luz.
- Los contrastes violentos de luz y sombra deben evitarse. Solo se deberá producir el contraste necesario entre los distintos objetos.
- Las luminarias tienen que estar colocadas de manera que no deslumbren ni produzcan fatiga visual.
- Contar con el nivel de lux que corresponda a cada puesto de trabajo.

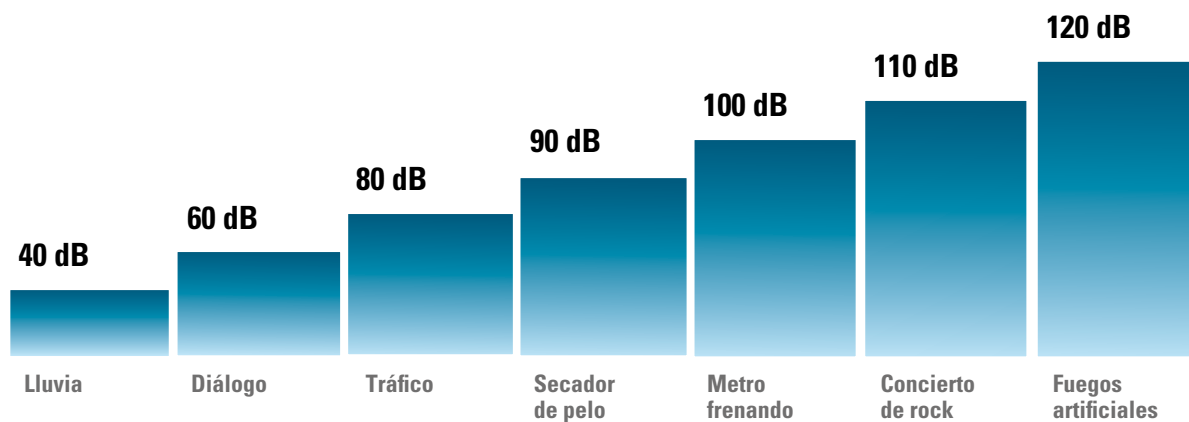
- Los niveles mínimos de iluminación deberán aumentarse en aquellos lugares donde puedan existir riesgos importantes de caídas, choques u otros accidentes.

El ambiente acústico

El sonido es un fenómeno físico que se transmite a través de ondas, invisibles para el ser humano, pero que se pueden oír y medir. El sonido consta de dos parámetros: la presión acústica o sonora y la frecuencia³¹.

El ruido se define como el sonido no deseado y molesto. También, como una combinación de sonidos no coordinados que producen una sensación desagradable, es decir, cualquier sonido que interfiera e impida alguna actividad humana.

El trabajador no debe ser afectado por el ambiente acústico del trabajo. El ruido no solo es molesto, sino que afecta la salud y el bienestar, provocando serios daños en el ser humano y algunos de ellos pueden llegar a ser irreversibles.



No solo afecta la audición, provocando reducción de ella, sino que puede comprometer el ritmo cardíaco, elevando la presión sanguínea, generar pérdida de sueño, alteraciones en la digestión y afectar seriamente la atención y por ende, provocar pérdida de productividad, así como una reducción de la calidad de vida del ser humano al perturbar su tranquilidad.

³¹ ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE ERGONOMÍA. Definición oficial de ergonomía, conceptos y objetivos, adoptada por el Consejo de la Asociación. Dirección URL: <www.iea.cc>. Agosto de 2004

LOS NIVELES DE RUIDO A PARTIR DE LOS CUALES SE ENTIENDE QUE SE PUEDE PROVOCAR DISCONFORT SE SITUÁN ENTRE LOS 55-65 DECIBELIOS A (DBA).

Recomendaciones:

- Procurar aislar las fuentes del ruido.
- Intentar ubicar las fotocopiadoras en lugares aislados.
- Al solicitar o elegir un equipo, tener en cuenta el nivel de ruido que produce durante su funcionamiento normal y buscar las etiquetas de certificación.
- Colocar doble acristalamiento en las ventanas que den a zonas ruidosas, así como revestir paredes, suelo y techo con materiales que absorban el ruido, tanto en las obras de mejora como en las de nueva construcción.

7 | La prevención de riesgos en las oficinas

Para una adecuada prevención de riesgos laborales, los aspectos básicos a considerar son los siguientes:

- Adecuada organización del trabajo y las tareas.
- Buen diseño de las instalaciones que garantice óptimas condiciones ambientales.
- Selección del equipamiento de acuerdo con las características físicas de las personas: mesas, sillas, equipos informáticos, etc.
- Formación e información a los trabajadores.
- Toma de conciencia de cada trabajador respecto a la responsabilidad en el mejoramiento de las condiciones del ambiente de trabajo, lo que favorece la prevención y la disminución de accidentes.

Medidas de prevención generales³²

- Mantener siempre el área de trabajo libre de obstáculos.
- Reducir la velocidad de circulación.
- Mantener los pasillos libres de obstáculos.
- Nunca dejar abiertos los cajones de escritorios o archivos.

³² Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Superintendencia de Riesgos del Trabajo. <http://www.srt.gob.ar/>

- Asegurar las alfombras flojas, cortar los hilos sueltos y reparar aquellas que se encuentren rotas.
- Informar con antelación al personal los cambios programados en las superficies de tránsito (pasillos, escaleras, etc.).
- Eliminar los cables sueltos que atraviesen lugares de tránsito o colocar protecciones.
- Señalizar los desniveles con franjas negras y amarillas.
- Limitar el acceso y señalizar con carteles de seguridad todos los sitios donde se han producido un derrame, goteos, filtraciones y/o charcos.

El orden y limpieza en las oficinas

- El trabajador debe mantener diariamente su espacio y puesto de trabajo, así como el equipamiento del puesto que ocupa, en óptimas condiciones de limpieza.
- Un área de trabajo segura y saludable es fundamental para la organización del trabajo.
- Los materiales de trabajo deben tener un sitio asignado.
- Los trabajadores deben contribuir con la limpieza y conservación de su lugar de trabajo.
- El residuo peligroso debe ser tratado acorde a sus características de peligrosidad.
- La capacitación de los trabajadores sobre el manejo de residuos debe considerarse una medida obligatoria para fomentar la higiene y la seguridad en los establecimientos laborales.
- El orden y limpieza, además de prevenir accidentes, logran optimizar las tareas que se están desarrollando y mejoran la calidad de vida de los trabajadores.
- Los cajones de escritorios y de archivos, las puertas de armarios deben permanecer cerrados y/o trabados para evitar su apertura.

- Los pasillos o sectores de tránsito deben estar siempre despejados y libres de obstáculos.
- El hábito de apilar objetos sobre los escritorios debe eliminarse, dejando solo aquellos objetos que son utilizados en forma diaria.
- El hábito de depositar objetos en el piso, pasillos y lugares de circulación debe eliminarse.
- Los elementos de trabajo que se utilizan a diario de los ocasionales deben separarse.
- Todo lo que se seleccione como inutilizable será eliminado en recipientes que deberán vaciarse diariamente.
- Los materiales de trabajo deben tener un sitio asignado a fin de poder hallarse con facilidad, de esta manera, se generan hábitos que contribuyen en forma satisfactoria a la realización de las tareas y a la rápida identificación de lo buscado.
- Para la limpieza y conservación del lugar de trabajo, es necesario el vaciado frecuente de los cestos de basura, la rápida eliminación de desperdicios peligrosos y la limpieza inmediata de los eventuales derrames de líquidos.

Los residuos en las oficinas

Es primordial separar los diferentes tipos de residuos —peligrosos y comunes— y mantener cada tipo aislado.

Como ya se señaló, el residuo peligroso debe ser tratado acorde a sus características de peligrosidad.

- Deberán depositarse en contenedores identificados y rotulados.
- Puntos de generación de residuos.
- Cada fotocopidora o impresora debe tener al lado un cesto recolector de papeles.
- Donde se utilicen máquinas expendedoras de productos alimenticios o conservadoras

de productos alimenticios refrigerados, deberá haber cestos de reciclaje para el descarte de los residuos generados.

- Cada sector de trabajo y, de ser posible, cada puesto de trabajo debe contar con cestos de papeles.
- Los trabajadores serán capacitados sobre el manejo de residuos y los distintos tipos de contenedores como una medida obligatoria para fomentar la higiene y seguridad en el ámbito laboral.

Normativa relacionada: Ley 1854. De Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

Contaminación del aire en las oficinas

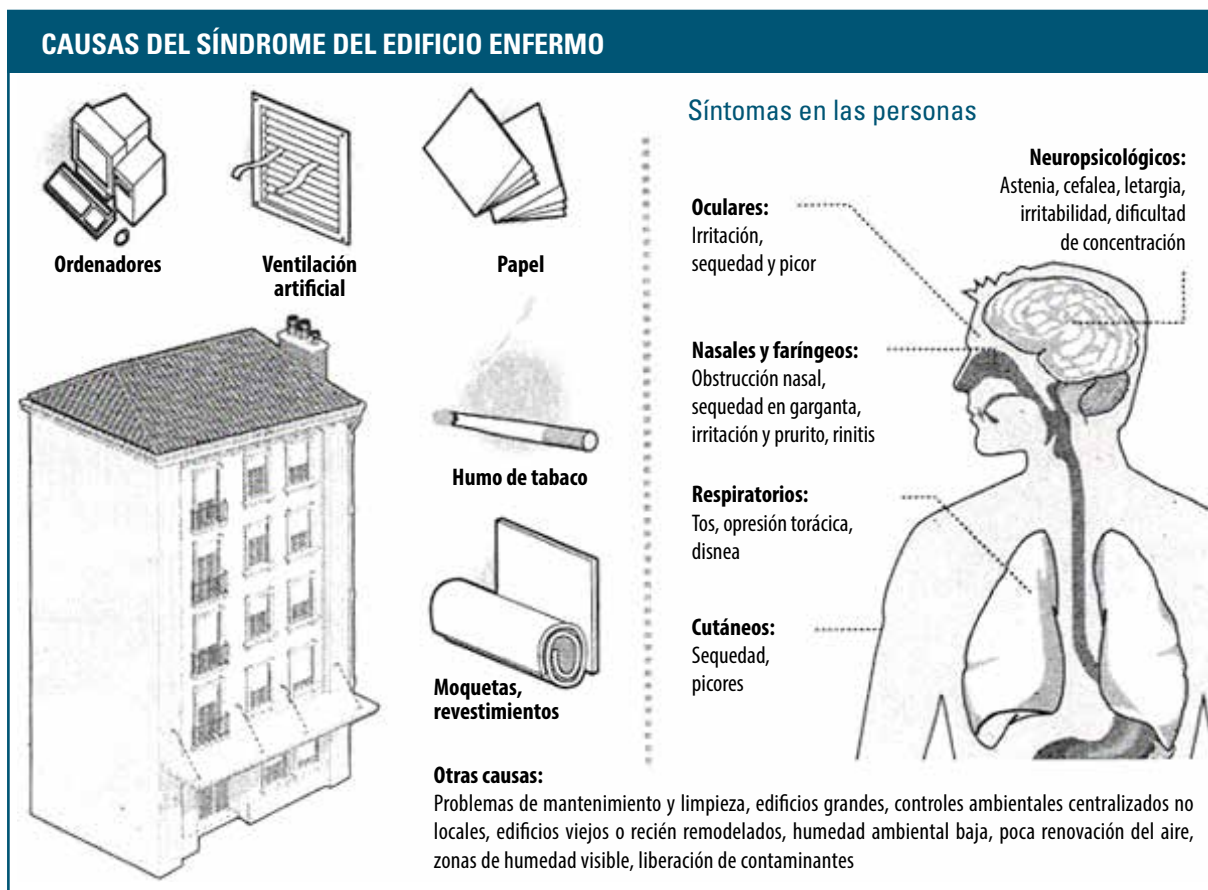
En los ambientes de oficinas, la combinación de un diseño deficiente de ventilación, el cerramiento hermético de los edificios y la acumulación de productos químicos procedentes de los materiales utilizados en la construcción y/o remodelación, las máquinas de oficina y el humo del trabajo dan como resultado una contaminación ambiental considerable.

También, en la calidad del aire, pueden influir el hacinamiento, la presencia de plaguicidas, los productos de limpieza, otros productos químicos, la proliferación de hongos, la instalación de habitáculos y tabiques que bloquean el paso de aire hacia las zonas de trabajo, por ambientes húmedos o secos y por una limpieza deficiente.

Las máquinas de oficina son también fuente de contaminantes del aire. En general, no se tienen en cuenta las emisiones de los equipos al diseñar los circuitos de ventilación.

Una calidad de aire deficiente contribuye al aumento del asma profesional y otras alteraciones respiratorias, de la sensibilidad y las alergias a productos químicos. También, son frecuentes los casos de irritación de ojos y piel. Los microorganismos —hongos y bacterias— proliferan en los circuitos de aire acondicionado y humidificación, en los condensadores de evaporación y en las torres de refrigeración de muchos edificios de oficinas, como consecuencia de la falta de mantenimiento o de una limpieza adecuada de los filtros.

El resultado es el síndrome del edificio enfermo que va acompañado de un amplio abanico de síntomas que dependen de la situación particular y que comprende alergias e infecciones respiratorias.



Afortunadamente, el nivel de consumo de tabaco³³ ha disminuido y está prohibido en algunas dependencias, lo que constituye los edificios libres de humos.

Normativa relacionada: Código de la Edificación. SECCIÓN 8. 8.11 DE LAS INSTALACIONES TÉRMICAS.

³³ Ley 26687.

Instalación eléctrica en las oficinas

En las oficinas es frecuente el uso incorrecto de alargues para la sustitución de enchufes fijos y para la alimentación de un número excesivo de aparatos —con el consiguiente riesgo de sobrecarga en las instalaciones— o de calibre insuficiente —alargues conectados a cables preparados para soportar corrientes superiores—. También, se puede presentar el riesgo eléctrico como consecuencia de los cables que se encuentran en el piso y sobre este, que quedan expuestos al deterioro en pasillos y vías de circulación.

En muchas oficinas se utilizan adaptadores para conectar equipos que necesitan toma de tierra —fichas con tres patas— en enchufes de dos tomas, de manera que la toma de tierra queda sin conectar y se establece así una conexión eléctrica insegura.

En otros casos, se rompe de forma deliberada la pata de toma de tierra de las fichas para conectarlas en tomas con solo dos orificios, quedando sin conectar a tierra.

Normativa relacionada: Normas IRAM, Reglamentación Para la Ejecución de Instalaciones Eléctricas en Inmuebles AEA 90364, www.enre.gov.ar,

Riesgos biológicos

Los riesgos biológicos en las oficinas pueden darse en aquellos puestos de trabajo donde se realicen tareas de atención al público, pudiéndose transmitir distintos tipos de enfermedades, como la tuberculosis.

Otro sector donde pueden encontrarse estos riesgos son los archivos, ya que se almacenan documentos antiguos, libros, papeles, etc., y existe la posibilidad de que durante la guarda se contaminen con esporas, mohos, etc.

En los edificios con estacionamientos subterráneos, puede detectarse la presencia de monóxido de carbono generada por los escapes de los vehículos cuya contaminación ambiental puede ingresar por los sistemas de ventilación del edificio.

8 | Bibliografía

- ABDELNUR, Gustavo Daniel. "Bienes del Estado: criterios de valuación según normas internacionales de contabilidad para el sector público". 4.º Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 24 de agosto de 2007.
- ASLAN, Jorge. "Tendencias en la arquitectura de espacios laborales". 10 de noviembre de 2010. Dirección URL: <http://www.pergaminovirtual.com.ar/diario/empresas/7059.html>. [Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2014].
- BRUNO, Jorge Rubén y Néstor Alberto COSTA. "Bienes de uso. Marco normativo, tratamiento contable y registro en la administración nacional". XVI Congreso Nacional de Contadurías Generales, San Luis, 2001.
- CAPPER, Phillip. La competencia en contextos laborales complejos, México, Editorial Limusa, 2001.
- CARNOY, Martín. El trabajo flexible en la era de la información, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- CHARDON, Enrique. El libro del Facility Management, Buenos Aires, SLFM, 2012.
- DELOITTE. "Municipal real estate Comparing public real estate management in european cities". Diciembre 2011. Dirección URL: <http://www.deloitte.com/assets>. [Fecha de consulta: 20 de julio de 2014].
- GIACHINO DE PALADINO, Carmen. "Implementación de normas internacionales de contabilidad para el sector público. NICSP Debilidades y Fortalezas", en XXIX Conferencia Interamericana de Contabilidad. San Juan de Puerto Rico, 30 de agosto al 1 de septiembre de 2011.
- LASH, Scott y John URRY. Economías de signos y espacios. Sobre el capitalismo de la post-organización, Buenos Aires, Amorrortu, 1998.
- LUENGO, Julián, Antonio LUZÓN TRUJILLO y Mónica TORRES SÁNCHEZ. "Las reformas educativas basadas en el enfoque por competencias: una visión comparada". Revista de currículum y formación del profesorado. Volumen 12, Nº 3, Granada, Universidad de Granada, 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. “Educación para el Desarrollo Sostenible”. Dirección URL: <www.unesco.org/new/es/>. [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2014].

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Manual de Buenas Prácticas de Gestión de Activos Físicos, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011.

SENGE, Peter. La quinta disciplina, Buenos Aires, Ediciones Granica, 2011.

Coordinadoras de la publicación

Arq. Mariana Cardinali

Arq. Marite Berdasco

Equipo de trabajo

Arq. Andrea Castresana

Ing. Roberto Figueras

Equipo de Comunicación Institucional

Coordinación:

Mariano Ugarte

Edición y corrección:

Patricia Iacovone

Diseño de tapa/diseño interior:

Roxana Pierri

Andrés Bermejo Fernández

Federico Cannone

GAF GESTIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE ACTIVOS FÍSICOS 2014

Las complejidades socioculturales, los avances tecnológicos y la transformación de los escenarios actuales modifican los entornos laborales. El Estado nacional no es ajeno a este cambio. El uso racional y el buen aprovechamiento de los bienes inmuebles es un punto significativo de las buenas prácticas en la Administración Pública Nacional.

Durante la última década, el aporte innovador de la tarea llevada adelante por el subcomponente Gestión de Activos Físicos (GAF) del Proyecto de Modernización del Estado resulta exitoso al establecer conciencia sobre la gestión eficaz y eficiente de los recursos que el Estado administra.

Esta publicación es un aporte original sobre esta cuestión y profundiza en temáticas inevitables para ello: sustentabilidad, eficiencia energética, ergonomía, higiene y seguridad; también, normativas vigentes, implementación y control, su impacto, experiencias y planes a futuro.