



ICO | Instituto del Conurbano

# Apuntes de Carrera

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 9



<https://temprendadobresnegocios.com/orgnograma-de-una-empresa/>

*Asignaturas:*

- ▶ Seminario de la carrera de Administración Pública
- ▶ Diseño de estructuras y procesos en el sector público

noviembre 2019

*Compilación:* Lucía Alicia **BANER**, Jacqueline Fiorella  
**TORRES** y Emanuel **LÓPEZ MÉNDEZ**

*Coordinación:* Valeria **SERAFINOFF**, Fernando **ISUANI**,  
Sergio **AGOFF** y Ricardo **PAPARÁS**

# LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Instituto del Conurbano | Universidad Nacional de General Sarmiento

## *Asignaturas:*

- ▶ Seminario de la carrera de Administración Pública
- ▶ Diseño de estructuras y procesos en el sector público

COMPILACIÓN:      COORDINACIÓN:

*ESTUDIANTES:*      *DOCENTES:*

Lucia Alicia **Baner**  
Jacqueline Fiorella **Torres**  
Emanuel **López Méndez**

Valeria **Serafinoff**  
Fernando **Isuani**  
Sergio **Agoff**  
Ricardo **Paparás**

# Índice de contenidos

Introducción

*Primera Parte*

## **Seminario de la carrera de Administración Pública**

- *Marco de la asignatura*
- *Presentación del trabajo*
- *Trabajo presentado*

Las capacidades estatales para la coordinación vertical en programas de salud: El Programa Sumar en San Miguel, Provincia de Buenos Aires

Lucia Alicia Baner

*Segunda Parte*

## **Diseño de estructuras y procesos en el sector público**

- *Marco de la asignatura*
- *Presentación del trabajo*
- *Trabajo presentado*

Análisis de la oficina de empleo del municipio de Tigre, provincia de Buenos Aires

Jacqueline Fiorella Torres  
Emanuel López Méndez

# Introducción

**E**ste número de Apuntes de Carrera presenta dos trabajos de la Licenciatura en Administración Pública. Ambos están precedidos de dos textos introductorios: uno referido a los objetivos de la asignatura en el marco de la cual fueron elaborados; y otro elaborado por el o la docente que comentó y colaboró en la edición definitiva.

Estos trabajos han sido presentados en jornadas de la carrera, cuyo objetivo fue el de poner en comunicación a estudiantes de la Licenciatura a través de sus producciones, para reforzar el diálogo con los temas y problemas de la Administración Pública. Los textos de este número de **Apuntes de Carrera** representan distintas contribuciones en el campo de la Administración Pública, correspondientes a las finalidades de cada una de las asignaturas de referencia.

En un caso se trata de la discusión por las capacidades estatales en el marco de la implementación de políticas públicas, haciendo eje en la dimensión política de la

formación en el campo de la gestión pública, mientras que en el restante se trata de la aplicación de un conjunto de instrumentos en la dimensión de las tecnologías de gestión propiamente dicha.

Entendemos a estas producciones como disparadores de la discusión sobre la formación en Administración Pública, considerando que dicho campo está constituido por la articulación de distintos planos o niveles de tratamiento de cuestiones, subtendido, a la vez, por distintas perspectivas o enfoques que perfilan un espacio de diálogo e intercambio comprendido en la noción de “comunidad discursiva”, concepto desarrollado por la investigadora **Sonia Ospina Bozzi**.

Esta presentación constituye el primer número especialmente dedicado al abordaje de contenidos generados en el marco de las asignaturas de la Licenciatura en Administración Pública, al que aspiramos que continúen otros para dar cuenta de la producción escrita en otros ejes de la carrera.

*Primera Parte*

**Seminario de  
la carrera de  
Administración  
Pública**

## Marco de la asignatura

*Valeria Serafinoff*

El Seminario de la carrera de Administración Pública se dicta en el último semestre de la Licenciatura en Administración Pública (ICO) y es una materia correlativa de la asignatura Procesos de Modernización en el Sector Público. Su cursado es simultáneo al Taller de Práctica Preprofesional. Su carga total es de 4 horas semanales y 64 en todo el semestre. En el plan de estudios la decisión ha sido la de mantener este espacio como de carácter abierto, permitiendo de ese modo incorporar como temática la producción en investigación del área de Estado, Gobierno y Administración Pública, o la posibilidad de dar lugar a temas de la coyuntura que no sean tratados específicamente en el resto de las asignaturas de la carrera.

En 2018 la asignatura se centró en el análisis de las capacidades estatales: su conceptualización y medición, buscando analizar los problemas que afectan la capacidad estatal para diseñar e implementar políticas públicas. En el contexto de las transformaciones en las relaciones entre Estado y Sociedad acaecidas desde los años 80 del siglo pasado, el Seminario buscó reflexionar sobre las capacidades estatales desde una perspectiva que permita vincular distintos abordajes teóricos sobre la constitución de instituciones sólidas y el análisis empírico de casos, teniendo como propósito propender a una revisión de las dimensiones para el estudio del Estado y las condiciones de estatalidad con vistas a promover el desarrollo económico y social, en el marco de la protección y promoción de los derechos de los ciudadanos.

Los materiales con los que se trabajó buscaron profundizar los aspectos que definen el poder instrumental del Estado, captar la naturaleza y características de las instituciones estatales en su relación con la sociedad civil y actores del mercado. Dichos trabajos adoptaron una perspectiva histórica que permitió contextualizar el desempeño de las instituciones en el marco de las continuidades y rupturas de una política sectorial determinada y en relación con un entramado de actores espacial y temporalmente caracterizado.

El Seminario se concentró en el análisis de tres cuestiones: 1) la medida y forma en que los ciclos económicos y la disponibilidad de recursos afecta la capacidad de las instituciones; 2) los cambios y transformaciones en el diseño institucional y su impacto sobre el nivel de autonomía respecto de los actores no estatales y 3) la capacidad de la burocracia.

El curso se organizó en dos partes: una primera parte, orientada a promover capacidades para la formulación de proyectos de investigación, análisis y/o sistematización de la información; la segunda, centrada en la revisión de distintos enfoques analíticos y conceptos para el análisis de las capacidades estatales. Se implementó una metodología que combinó la presentación de contenidos teóricos y el análisis de casos y/o sectores. El trabajo que se presenta resultó de la consigna de trabajo final individual como proyecto de investigación. El objetivo del trabajo fue el de la realización de un análisis de las capacidades estatales en algún sector específico de política pública u organismo de la administración pública nacional, provincial o local. Este trabajo se realizó a lo largo de todo el cuatrimestre y se presentó en el marco del período de cursada.

## Presentación del trabajo

*Fernando Isuani*

La implementación de programas, como proceso complejo y multidimensional, constituye un desafío para aquellos encargados de dirigirlos. En Argentina, como efecto de las reiteradas y profundas crisis económicas, institucionales y políticas, dicho proceso es llevado adelante desde un aparato estatal que reconoce un elevado nivel de precariedad operativa, una escasa tradición de cooperación interjurisdiccional, e intersectorial, y un extendido nivel de improvisación -o "cultura de la urgencia". Esas características tienden a confluir en el desempeño deficiente de los organismos públicos involucrados, y fomentan el desarrollo de la improvisación como estilo de acción en los procesos gerenciales. Puede decirse, en términos generales, que hay factores *internos* y *externos* que dificultan el proceso de implementación de políticas. Entre los primeros se encuentran los problemas burocráticos de los organismos públicos involucrados, con sus dificultades para operativizar el cumplimiento de sus compromisos y las instancias de cooperación interorganizacional; las inercias organizacionales de dichos organismos los colocan en una perspectiva acotada a sus propias limitaciones, que dificultan una mirada integradora de la acción conjunta entre organismos estatales. También pueden mencionarse los problemas que surgen por las dificultades para la articulación en red por parte de los componentes involucrados, que tiende a transformar la política en un espacio de acción colectiva inestable, y termina por

dificultar la coordinación de tareas y, progresivamente, por debilitar el compromiso de los actores centrales, para fragmentar todo el proceso.

Los condicionantes externos en cambio, aparecen más vinculados con factores institucionales y políticos. Entre los problemas institucionales que complican el diseño e implementación de políticas públicas, hay que mencionar en primer lugar el esquema federal de gobierno que lleva a que los diversos niveles estatales mantengan una actitud de mucho celo respecto de su autonomía frente a otros niveles de gobierno. Pero además están las características de los poderes de gobierno que en nuestro país, obstaculizan un mejor diseño e implementación de políticas públicas. De estas tensiones, la que sucede entre el oficialismo y la oposición es la más reconocida porque tiende a colocar las tensiones partidarias por encima de la generación de consensos sobre metas y cursos de acción de largo plazo.

El trabajo de Lucia Baner que aquí se presenta se involucra en la problemática planteada, focalizando la mirada en el campo de las políticas sociales, particularmente, de la salud pública. El caso trabajado permite adentrarnos en una experiencia de implementación de programas en el nivel local de gobierno y reconocer el conjunto de dificultades asociados a la misma. En este sentido, el trabajo no solo contribuye a generar conocimiento sobre un tema de alta relevancia social, si no también, de un marcado interés académico.



*Trabajo presentado*

## **Las capacidades estatales para la coordinación vertical en programas de salud:**

El Programa Sumar en San Miguel, Provincia de Buenos Aires

*Lucia Alicia Baner*

Los estados federales se caracterizan por estar conformados por diferentes instancias político-decisionales. En Argentina, estas instancias se superponen territorialmente en tres niveles: nacional, provincial y municipal. Esto implica que la implementación de políticas públicas a lo largo del territorio requiera de diversos acuerdos en una compleja matriz decisional. El presente trabajo, realizado en el marco de la materia Seminario de la Licenciatura en Administración Pública, se propone analizar las capacidades estatales para la coordinación vertical en la implementación de programas de salud en municipios de la provincia de Buenos Aires.

La relevancia de la cuestión radica en que, con el fin de garantizar el derecho a la salud, el Estado Nacional elabora programas en cuya implementación se entrecruzan diferentes lógicas de decisión y gestión pública que son propias de cada ámbito territorial y pueden repercutir en los resultados a obtener. La complejidad de este entramado institucional conformado por administraciones públicas nacionales, provinciales y municipales parte de normas formales que estructuran los procesos de trabajo pero que, al mismo tiempo, confrontan con un marco de control y poder difuso.

Debido a la importancia que toman los mecanismos de coordinación entre estos tres niveles de gobierno para mantener la

integralidad y coherencia de los programas en su implementación, resulta relevante para este trabajo analizar cómo se aseguran las condiciones para que dicha coordinación suceda efectivamente. De tal manera, este proyecto investigación pretende aportar a los trabajos conceptuales y debates ya existentes a partir de la caracterización de la coordinación para un programa de salud en el caso puntual de San Miguel, ubicado en la Provincia de Buenos Aires.

El abordaje de la cuestión se realiza a través del análisis de aspectos técnicos y políticos de la coordinación en la implementación del Programa Sumar. Partiendo de pensar: ¿cómo es la coordinación entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de San Miguel para la implementación de dicho Programa?, se plantea como objetivo general examinar la capacidad institucional de coordinación entre estos tres niveles de gobierno.

La primera sección de este documento presenta el marco analítico sobre el que se trabaja, incluyendo también algunas conceptualizaciones particulares del sector salud. La segunda sección avanza sobre la caracterización del caso de estudio, considerando cuestiones generales del sistema de salud argentino así como también el Programa Sumar y su antecesor, el Plan Nacer. Una tercera sección presenta

el análisis desde diferentes perspectivas: la institucionalidad del Programa, la gestión por resultados, y los roles y la gestión. Por último, se plantea la conclusión y las discusiones centradas en los hallazgos obtenidos en este documento y en la preocupación por generar mejoras.

### **Marco conceptual**

Este documento se enmarca en el estudio de la coordinación de los distintos niveles de gobierno de un Estado federal para la implementación de programas que garantizan derechos, en este caso, el derecho a la salud. A continuación se presentarán conceptos imprescindibles para el análisis de la cuestión, tales como federalismo, capacidades institucionales, relaciones intergubernamentales, coordinación y políticas públicas.

Posteriormente, se abordarán conceptos específicos del sector salud tales como la función rectora del Estado, la noción de territorialidad y la intersectorialidad.

En primer lugar, dada la importancia del federalismo tanto como herramienta estratégica para el desarrollo de la nación, así como mecanismo de integración nacional, es menester destacar que sus especificidades tienen cierta implicancia en la implementación de políticas públicas como la analizada en este trabajo.

Siguiendo a Granato (2015), quien realiza una distinción entre *federalismo formal* y *federalismo político*, si bien existen normas que trazan el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, las relaciones entre esas instancias no son simples ni lineales sino que, por el contrario, “están determinadas por factores que van más allá del propio andamiaje jurídico constitucional” (p. 118).

Dicho de otro modo, el federalismo, a partir del cual se reparten funciones entre los diferentes niveles de gobierno, propone la existencia de normas que encuadran sus responsabilidades y su debido accionar. Sin embargo, esto no salda por completo el contenido de sus relaciones sino que se debe tener en cuenta el factor político que incide en ellas. El autor sostiene que con una dinámica de funcionamiento como esta, en un contexto de descentralización con alta concentración geográfica de los recursos productivos y amplias desigualdades entre los territorios, como sucede en Argentina, resulta inevitable la dependencia de los niveles más altos de gobierno desde el punto de vista financiero.

Sin embargo, señala que la subordinación financiera coexiste con la autonomía política, lo cual no quita el carácter federal a la forma de Estado sino que, por el contrario, estas “contradicciones” son el resultado del desempeño de las instituciones federales. En consecuencia, el federalismo es un fenómeno que incide en los modos de funcionamiento del sector público, y al mismo tiempo, las instituciones que lo componen inciden en el devenir de los acontecimientos.

En segundo lugar, la capacidad institucional refiere a las capacidades de los Estados para proveer bienes y servicios públicos a través del territorio (Chudnovsky, 2014). Se considera que las políticas públicas son la expresión más relevante de las capacidades del Estado para abordar un problema público en un contexto de descentralización, por lo cual Chudnovsky (2014) centra su análisis en la formulación e implementación de dichas políticas al pensar en capacidades institucionales. Por su parte, CAF (2015) especifica que “la capacidad institucional apunta a las habilidades de un Estado de implementar políticas” (p. 22).

En este sentido, el autor coincide en que el cumplimiento de las etapas del ciclo de políticas públicas es fundamental para la provisión de bienes y servicios, y esto depende de la presencia de capacidades al interior de las organizaciones. En concreto, alude a la disponibilidad de información, la coordinación entre diversos organismos, la capacidad técnica de los funcionarios, los esquemas de control y monitoreo, entre otros, necesarios para una implementación eficaz de políticas públicas. Dicho en otros términos, el objetivo de construir un Estado más efectivo requiere de la orientación de la acción de gobierno hacia la consecución de resultados, y para ello es fundamental contar con las capacidades necesarias para formular, implementar y evaluar políticas públicas.

Alonso (2007), por su parte, alude al tema afirmando que la posibilidad de definir objetivos propios por parte de las agencias estatales se encuentra estrechamente vinculada a la capacidad del Estado para realizarlos. Sin embargo, el autor aclara, citando a Palermo (1998), que esto hace necesario incorporar el análisis político como componente indispensable para el análisis de las capacidades institucionales. De esta manera, incorpora al entorno como variable y sostiene que “las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad” (Alonso, 2007, p. 19). En otras palabras, el análisis de las capacidades institucionales alude a los requerimientos necesarios para la concreción de políticas públicas, pero no debe dejar de tenerse en cuenta la incidencia del componente político.

En tercer lugar, las relaciones entre las

instituciones del Estado resulta otro factor relevante en esta investigación. Darmohraj (2011) define a las relaciones intergubernamentales, retomando el punto de vista de Anderson (1960), como un importante contingente de interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación. El autor sostiene, además, que comprender las características de dichas relaciones implica reflexionar sobre la propia vertebración de un Estado.

Flamand (2012), al respecto, señala que “la solución de problemas públicos requiere de esfuerzos intergubernamentales” (p. 3), es decir, de la articulación entre diferentes instancias de gobierno en función de una solución conjunta a los problemas de la sociedad. Observar al Estado desde este enfoque desagregado que requiere cierta vinculación para alcanzar sus objetivos permite revelar, como indica Darmohraj (2011), que las relaciones intergubernamentales adoptan las más diversas modalidades y coberturas, incluyendo una amplia variedad entre el nivel nacional, el provincial y el local. En cuarto lugar, Flamand (2012) menciona que la existencia de relaciones verticales, horizontales y entre agencias del mismo orden de gobierno deviene en la necesidad de crear mecanismos de coordinación. Esto significa que la coordinación intergubernamental resulta necesaria en condiciones en donde prevalecen lógicas de interacción centradas en relaciones bilaterales. La autora sostiene que el concepto *coordinación* apunta a la concertación de medios y esfuerzos de más de un orden de gobierno para llevar a cabo acciones hacia un objetivo compartido. Darmohraj (2011), citando a Agranoff (1997), agrega que “un rasgo característico de este tipo de relaciones es el elemento

humano, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno” (p. 1). En otras palabras, destaca la relevancia del factor político propio de cada sujeto en función de sus intereses personales y organizacionales. Este autor hace énfasis en las relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno, que suponen constante contacto e intercambio de información. De esta manera tiene en cuenta no sólo el marco formal que encuadra la coordinación intergubernamental, sino que considera también los mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos que desarrollan los actores dentro de ese marco formal en el que se desenvuelven. Por otro lado, Repetto (2009) agrega una mirada de la coordinación desde lo técnico, destacando que es importante resolver la coordinación al interior de las propias organizaciones previo a la coordinación interorganizacional. El autor expresa que “el apropiado manejo de ciertas herramientas gerenciales (como la evaluación y el monitoreo, los indicadores de desempeño y el manejo de información, entre otros) resulta crucial para fomentar la gestión técnica y operativa de la coordinación” (Repetto, 2009, p. 193). Es decir, una cultura organizacional que apunte a la especialización funcional es fundamental para crear valor a través de la coordinación. Finalmente, considerando a las políticas públicas como expresión de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, Serafinoff y Rivas (2017) siguen a Cejudo y Michel (2014) en su concepción. Los autores entienden a las políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público, y agregan que resulta necesario definir ciertos acuerdos básicos iniciales y la combinación

de reglas comunes para su desarrollo eficaz e integral. Serafinoff y Rivas (2017) hacen énfasis en dicho análisis, revelando la importancia de considerar el ámbito territorial en el cual se implementan las políticas públicas, con sus arenas de decisión y lógicas diferenciadas. Flamand (2012), asimismo, advierte que la descentralización de áreas de política implica que el diseño y la implementación de políticas públicas sean más complejos y los mecanismos de coordinación cruciales para su efectividad. Dicho de otro modo, la coordinación resulta imprescindible para alcanzar una implementación de políticas públicas efectiva. De la misma manera, Cejudo y Michel (2014) aseguran que la solución al problema por el cual se originó una política pública no depende únicamente de la idoneidad de su diseño, sino también de su eficaz implementación. O sea, destacan la importancia de la etapa de implementación de una política pública para resolver un problema público.

### **Conceptos relevantes para pensar las políticas de salud**

La Organización Panamericana de la Salud<sup>1</sup> (OPS), designa al Estado como autoridad suprema del sector a partir de la definición de su función rectora. Esta se entiende como “el ejercicio de las responsabilidades y competencias sustantivas de la política pública en salud, en el contexto del nuevo esquema de relaciones entre gobierno y sociedad del Estado Moderno” (OMS/OPS,

---

<sup>1</sup> Organismo responsable de establecer la agenda de investigaciones prioritarias en salud, articular opciones de política, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) es su oficina regional en las Américas.

2007, p. 10). Dicha concepción, según OMS/OPS (2007), le adjudica incumbencias a la Autoridad Sanitaria respecto a la conducción del sector, la regulación, la modulación del financiamiento, la garantía del acceso y la armonización de la provisión de servicios. Esto significa que, en el caso de Argentina, el Estado Nacional tiene la responsabilidad máxima respecto a la orientación y la toma de decisiones del sector salud. A fin de profundizar la conceptualización para el análisis, a continuación se presentarán dos nociones particulares referidas al sector salud: territorialidad e intersectorialidad.

La *territorialidad*, según Farinós y Romero (2007), es una cuestión que rebasa los contenidos de la ordenación del territorio, afectando claramente a diferentes aspectos de la realidad, y en concreto, implicando una variedad de políticas públicas. Es decir, la territorialidad no se aboca únicamente a la delimitación del territorio sino que integra diferentes problemáticas sociales y por lo tanto, conlleva un solapamiento de políticas públicas en los mismos espacios como respuesta a dichas problemáticas.

Dematteis y Governa (2005) definen la territorialidad como “la relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce” (p. 33). Chiara y Ariovich (2013) concuerdan con esta perspectiva y afirman que los procesos en los cuales se inscribe la política sanitaria se enmarcan en dicho escenario, junto con la fragmentación y la inequidad social. Sin embargo, sostienen que estos planteos son insuficientes para incorporar al territorio en la agenda de salud por lo cual ven necesario problematizar la cuestión territorial.

Al respecto, Tobar (2010), afirma que las

circunstancias cambiaron y que pocas veces los problemas que conquistan espacio en la agenda de políticas públicas son hoy reconocidos bajo una lógica territorial. Por este motivo, el autor sostiene que se espera que la gestión territorial ponga en sintonía las demandas de los habitantes de determinados territorios con una oferta pública diversa y articulada de productos, bienes y servicios. En otras palabras, al considerarse diferentes factores sociales en una misma delimitación geográfica resulta necesario que la gestión territorial se dé a través de respuestas integrales e integradas.

La *intersectorialidad*, según Cunill Grau (2014), remite a “la integración de diversos actores, principalmente gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad” (p. 8). La autora aclara que esto implica que los sectores coordinen para actuar conjuntamente a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial. Es decir, la intersectorialidad apela a que varios sectores del Estado puedan converger, desde sus especialidades, en un trabajo interdisciplinario que dé respuesta a los problemas sociales actuales.

Repetto (2009) profundiza el análisis retomando un estudio de Cunill Grau (2005) en el cual la autora plantea que la intersectorialidad conlleva tanto aspectos políticos como técnicos. Sostiene, respecto a lo político, que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales y esto se traduce en que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales deberán ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; mientras que respecto a lo técnico, asume que la integración entre sectores permite compartir recursos propios

de cada uno de ellos en pos de la resolución de problemas sociales. En otros términos, indica que la intersectorialidad se manifiesta en acciones interdisciplinarias que tienen lugar en políticas públicas abarcativas, en las cuales se complementan recursos propios de cada sector. En conclusión, en esta sección se presentaron conceptos relevantes para pensar las políticas públicas. Una primera parte se abocó al desarrollo de cuestiones generales, entre las cuales se reconoció al federalismo como un fenómeno relevante que permite la presencia de cierta autonomía política en sus instituciones, a pesar de la subordinación financiera de los niveles más bajos.

Se analizó también que la capacidad institucional del Estado se expresa a través de las políticas públicas que implementa, y que para esto es fundamental la orientación de la acción del gobierno hacia la concreción de resultados. En este sentido, se reconoció que es importante tener en cuenta el componente político dado que, los intereses de los actores que participan de las políticas públicas terminan incidiendo indirectamente en las capacidades institucionales.

Por otro lado, se expuso que la solución de problemas públicos depende de las relaciones intergubernamentales, y en función de ello, la necesidad de una coordinación tanto técnica como política entre las instituciones estatales. Por último, se consideró a las políticas públicas como expresión de la coordinación entre las diferentes instancias de gobierno –tanto verticales como horizontales- y se destacó la relación entre dichas políticas y las capacidades institucionales para que estas sean efectivas.

Una segunda parte de esta sección se abocó en retomar conceptos relevantes

para pensar particularmente las políticas de salud. Para ello se hizo hincapié en describir la función rectora del Estado en salud como conductor y principal responsable de la toma de decisiones, explicando la territorialidad como un concepto compuesto por un reconocimiento del territorio como núcleo de diferentes problemáticas sociales que requieren respuestas integrales y destacando la intersectorialidad como la manifestación de acciones interdisciplinarias entre los diferentes sectores que conforman una política pública integral.

### **Caracterización del caso de estudio**

Para caracterizar el caso de estudio, se examina el sistema de salud en Argentina, el antecedente emergente del Plan Nacer y el Programa Sumar:

#### *a. El sistema de salud en Argentina*

Argentina es un país federal, organizado en tres niveles de gobierno: un gobierno federal, veintitrés provincias más la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y los municipios. La Constitución Nacional vigente del año 1853, reformada en 1994, define potestades federales y concurrentes y deja aquellas no especificadas a cargo de las provincias. El sector salud, puntualmente, no cuenta con una referencia explícita en las responsabilidades de los distintos niveles gubernamentales.

En la actualidad, la referencia al derecho a la salud está dada a partir del Artículo 42<sup>2</sup> de la Constitución Nacional en donde se lo relaciona con el consumo de bienes y

---

<sup>2</sup> “Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

servicios, y a partir del Artículo 74 - Inciso 22 en el cual se reconoce la jerarquía constitucional de tratados internacionales de derechos humanos. Así, se toma en cuenta lo que establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup> (PIDESC) en su Artículo 12, a partir del cual el Estado queda jurídicamente obligado a garantizar el derecho a la salud de toda persona y el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

De esta manera, la regulación junto con procesos de larga data como el federalismo, el desarrollo del Estado social y la descentralización confluyeron en un escenario fragmentado para el sector salud. Esto se suma a la complejidad en la organización del sector, que se basa en el solapamiento de tres subsectores -un subsector de seguridad social, un subsector privado y un subsector público-, y a la desigualdad del territorio en términos socioeconómicos.

En cuanto al papel del Estado y su responsabilidad sobre lo social, y particularmente sobre la salud de la población, históricamente fueron sucediendo diferentes modos de concepción e intervención. Entre mediados del siglo XX y los años cuarenta tuvieron lugar intervenciones residuales del Estado clásico, sostenidas en una función subsidiaria; más adelante el impulso de la expansión de la red de servicios por parte del Estado social en simultáneo con formas de aseguramiento asociadas al carácter del trabajador formal asalariado; y posteriormente la visión del Estado neoclásico que se expresó en el sector salud con la descentralización de los

hospitales y reformas que modificaron las condiciones de prestación de servicios (Chiara, 2018).

La transferencia de servicios a las provincias fue el rasgo que marcó con más profundidad al sector. Se trató, según Faletti (2004) de una “descentralización administrativa” que no contó con los mecanismos de compensación financiera que garantizaran el sostenimiento efectivo de la reforma. Así, el gobierno nacional alcanzó su objetivo de reducir el presupuesto, pero dejó a las provincias en condiciones muy precarias para sostener los servicios.

A su vez, hubo un crecimiento de empresas de medicina privada que fue de la mano de la libre afiliación y desregulación del sistema de obras sociales, y se comenzó a reproducir la estructura de ingresos personales con importantes consecuencias de concentración de servicios y ofertas dirigidas a sectores sociales específicos. Este contexto particular asigna, restringe y define las posibilidades de la acción del Estado, dando como resultado diferentes respuestas en materia de políticas públicas y estructura sanitaria en cada territorio. Asimismo, se multiplicaron los programas focalizados sobre determinados grupos poblacionales y territorios, destinados a compensar la situación de los sectores más vulnerables. Como consecuencia, se abrió un escenario tensionado entre el derecho de la población y la autonomía de las instituciones: “al mismo tiempo que se consagra la garantía del derecho a la salud, sostiene la potestad de su ejercicio en la órbita de las provincias, responsables de definir su contenido y alcance y de establecer los modos de organización de los servicios” (Chiara, 2018, p. 39). De este modo, el sistema de salud se enfrenta a una fragmentación en tres niveles:

---

<sup>3</sup> “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

- de cobertura, dado que no toda la población tiene acceso a prestaciones y beneficios de salud similares;
- regulatoria, puesto que las capacidades de rectoría y regulación están repartidas en 24 jurisdicciones y 3 subsectores;
- territorial, debido a las marcadas diferencias de desarrollo económico entre las diversas regiones de la nación.

A su vez, insertos en esta trama, se presentan diferentes escenarios provinciales que dan cuenta de algunas dimensiones que también inciden en las desigualdades del sistema de salud. La concentración de la población en las grandes ciudades es uno de los atributos que caracterizan la organización territorial. Asimismo, las disparidades de ingresos entre provincias es otro de los rasgos que caracterizan la estructura socioterritorial. De esta manera, el gasto en el nivel provincial corresponde a las disparidades con que los gobiernos enfrentan sus singulares desafíos.

Cabe destacar la particularidad del caso de la provincia de Buenos Aires que, además de la descentralización del sistema de salud del nivel nacional al nivel provincial, atravesó otro proceso de descentralización. A partir del año 1994, los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) fueron transferidos al ámbito municipal. Esta transferencia de funciones y servicios “operó sobre un punto de partida institucionalmente débil y heterogéneo en los municipios y, en su devenir, fueron resolviéndose de modo distinto los problemas, configurando así espacios de producción de política sanitaria con atributos muy diferentes y altos niveles de autonomía relativa” (Chiara *et al*, 2010, p. 49). A esta multiplicidad de respuestas locales se le suman otros factores como la regionalización sanitaria de la Provincia, el gran porcentaje de hospitales públicos

pertenecientes a gobiernos municipales y la alta participación del sector privado en términos de cantidad de establecimientos, que generan una importante segmentación del sistema de salud provincial y una gran variedad de registros.

#### *b. El antecedente: Plan Nacer*

El contexto posterior a la crisis que atravesó la Argentina en el año 2002 fundamentó la creación del Plan Nacer. A partir del deterioro de la situación socioeconómica general se profundizó de forma marcada la pobreza, el desempleo y la desigualdad de ingresos. Esto tuvo consecuencias en el sector salud generando un incremento en las tasas de mortalidad infantil y mortalidad materna que ascendieron en el año 2002 a 16,8 por mil nacidos vivos y a alrededor de 4 madres cada 100 mil nacidos vivos, respectivamente (UNICEF, 2006).

El Plan Nacer comenzó a implementarse en el año 2004 en las 9 provincias del norte argentino, que fueron las más afectadas, para luego extenderse al resto del territorio nacional. Su objetivo era mejorar la cobertura médica de la población materno-infantil que no contaba con un seguro de salud, para lo cual se otorgaba un conjunto preestablecido de prestaciones básicas propias del cuidado de la salud.

Así, focalizaba su accionar definiendo como población objetivo a mujeres embarazadas y niños hasta los 6 años de edad que no tuvieran cobertura formal de salud. La propuesta del Plan promovía una modalidad de gestión orientada a resultados que los gobiernos de la Nación y las provincias identificaron como una manera efectiva de dar respuesta a las urgencias sanitarias.

#### *c. El Programa Sumar*

Como consecuencia de los resultados favorables del Plan Nacer, en agosto de



2012 el Gobierno Nacional, en acuerdo con los Gobiernos Provinciales, decidió poner en marcha el Programa Sumar que se extiende a otros grupos poblacionales e incluye prestaciones de salud más complejas. Dicho programa financia prestaciones para el cuidado de niños y niñas hasta los 9 años, adolescentes hasta los 19 años y hombres y mujeres entre 20 y 64 años de edad, y hace foco en la prevención y el diagnóstico oportuno de patologías prevalentes.

Dentro de los servicios incorporados se encuentran el control en niños de 6 a 9 años, el examen periódico de salud del adolescente, el diagnóstico de cáncer en mujeres y el diagnóstico y derivación oportuna del embarazo de riesgo.

Continuando el camino iniciado con el Plan Nacer, la implementación del Programa Sumar promueve la oferta de los servicios de salud, y pone el acento en la demanda, asociando derechos con prestaciones y explicitando cobertura.

La evolución de la política pública tuvo que ver con la puesta en valor del primer nivel de atención, sosteniendo el desarrollo y la formación de redes, lo cual generó una continuidad en la protección social dentro del sistema de salud. De este modo, se avanzó en la importancia de la priorización del diagnóstico oportuno, del tratamiento adecuado y del acceso a los servicios de los grupos más vulnerables.

Si bien en Argentina existieron numerosos proyectos destinados a proteger a la población materno-infantil, el diseño institucional del Programa Sumar –y de su antecesor, el Plan Nacer- adopta una concepción moderna en aspectos de gestión y financiamiento. En primer lugar, delimita la atención a brindar fijando la cobertura en prestaciones priorizadas definidas en un Plan de Servicios de Salud (PSS).

Dicho Plan explicita el alcance y los contenidos del derecho a la salud de la población y permite el mejor dimensionamiento de los recursos necesarios para garantizar su provisión. De esta manera representa el acuerdo entre Nación y Provincias respecto de las situaciones de salud, líneas de cuidado y prestaciones priorizadas; convirtiéndose en una herramienta que orienta el diálogo y guía la planificación de acuerdos entre niveles institucionales.

En segundo lugar, se basa en una gestión por resultados. Para ello, incorpora la modalidad de seguro creando Seguros Provinciales de Salud (SPS) en cada jurisdicción y conformando un equipo de gestión denominado Unidad de Gestión de Salud Provincial (UGSP). A los fines de dar el correcto acompañamiento al desarrollo de la estrategia, se debió también constituir un equipo de gestión a nivel nacional: la Unidad Ejecutora Central (UEC).

Por un lado, las UGSP administran los recursos generados en la provincia y los transfieren a los establecimientos a través de un mecanismo de pago por desempeño en función de dos tipos de resultados: mensualmente por la población inscrita y el reporte de, al menos, un cuidado básico en los últimos 12 meses (60 % del valor de la cápita) y cuatrimestralmente por el desempeño sanitario (40 % del valor de la cápita). Por otro lado, para que esto sea posible, el SPS firma compromisos de gestión con los establecimientos que luego, según los precios previamente establecidos, le facturan las prestaciones que se brinden a la población objetivo.

Con los recursos obtenidos, las provincias financian las prestaciones de salud brindadas a la población utilizando la modalidad de pago por prestación: los efectores de salud (en su mayoría

establecimientos públicos, pero no necesariamente) facturan las prestaciones otorgadas a los beneficiarios del Programa y luego se las abona. Esta forma de remuneración a los efectores busca incentivar un mejor desempeño en las unidades asistenciales ya que se considera como ingreso adicional a la asignación presupuestaria de las provincias. Finalmente, la incorporación de incentivos monetarios implica el desarrollo e implementación de una serie de instrumentos de registro, medición, planificación, monitoreo, control y penalización, que incluye una estrategia de evaluación de impactos novedosa en el sistema público de salud argentino. En este sentido, se establece que el nivel nacional realice el seguimiento en base a 14 indicadores de desempeño denominados *trazadoras* para medir la efectividad en el cuidado del embarazo, el control de niño sano y vacunación, entre otras situaciones y condiciones de salud.

De esta manera, la gestión por resultados en la que se asienta el Programa impulsa una agenda de investigaciones y se traduce posteriormente en la redefinición de diversos aspectos, como en su momento sucedió con la ampliación de población objetivo y la incorporación de prestaciones transformando el Plan Nacer al Programa Sumar. Esta iniciativa va en línea con la postura de la OMS respecto al avance en el camino hacia la cobertura universal, que considera a la investigación aplicada como instrumento para resolver una amplia gama de interrogantes y proporcionar respuestas para mejorar la salud, el bienestar y el desarrollo del ser humano.

En términos de resultados, se plantean a continuación consideraciones sobre la institucionalidad del programa, la gestión por resultados y los roles y la gestión.

## Resultados alcanzados

### *a. Institucionalidad del Programa: ¿planificación o improvisación?*

La implementación del Programa Sumar en el municipio de San Miguel tuvo lugar a partir del año 2013, luego de su antecesor, el Plan Nacer, que se implementó desde el año 2007 en dicho territorio. El sistema de salud cuenta únicamente con efectores municipales para los diferentes niveles de atención. Por un lado, el primer nivel está integrado por 18 Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) y una posta sanitaria, todos ellos sin internación, en cercanía con la población y compuestos por equipos de salud multidisciplinarios. El segundo nivel está conformado por efectores de baja y media atención asistencial y diagnóstica: un Hospital de Salud Mental; un Hospital Oftalmológico, un Hospital Odontológico, un Hospital Odontológico Central; y dos Hospitales Generales: el Hospital General de Agudos Raúl F. Larcade que brinda atención clínica, ginecología, traumatología, cirugía y posee una unidad de neonatología y una unidad de terapia intensiva pediátrica y para adultos; y el Hospital San Miguel Arcángel, creado en los últimos años, que cuenta con 30 camas de internación y 10 camas de terapia intensiva, además de las distintas especialidades.

En San Miguel, la implementación del Programa Sumar requirió integrar las actividades de captación, inscripción y registro a los recursos humanos que ya formaban parte de la planta permanente de la Municipalidad. A través de una entrevista, la encargada administrativa que realiza las tareas operativas del Programa desde sus comienzos, comentó: “Yo ya estaba trabajando en la Secretaría de Salud y siempre fui multifunción. Las tareas del

*Nacer y posteriormente del Sumar se integraron a mis funciones” (encargada administrativa del Programa Sumar, 12/2018).*

Por otro lado, la implementación del Programa requirió la designación de un referente municipal que sea encargado de asistir a capacitaciones, firmar documentación y rendir cuentas respecto a la inversión de los fondos recibidos. Esta función también se integró a los recursos humanos existentes, más puntualmente al cargo de Director de Programas Sanitarios que cumplía funciones similares referidas a otros Planes y Programas. Durante una entrevista, la actual Directora de Programas Sanitarios explicó que la designación de responsables del Plan Nacer y posteriormente, del Programa Sumar, no contó con una planificación exhaustiva sino que se fue adecuando a las disponibilidades de recursos humanos municipales ya que no se contaba con el presupuesto necesario para contratar personal.

A su vez, a lo largo de la implementación del Programa Sumar, en el municipio se dio un proceso de transformación de las prioridades de política sanitaria. Durante una entrevista al Director del Primer Nivel de Atención que estuvo en el cargo entre los años 2014 y 2018, se mencionó que el propósito que guiaba el accionar de la Secretaría de Salud en dicho período era contar con servicios de salud accesibles y de calidad. En este sentido, se tuvo un avance importante con la informatización de los CAPS, a partir de la cual se comenzó a tener acceso a las historias clínicas electrónicas desde el primer nivel de atención, lo que permitió una integración con el segundo nivel y un mayor seguimiento a la población.

Posteriormente, a principios del 2018, la Secretaría de Salud pasó a ser la Secretaría

de Salud y Bienestar Familiar, integrando áreas de Desarrollo Social, Discapacidad y Primera Infancia. Actualmente, el objetivo del área es la provisión de servicios de salud priorizando a la población vulnerable. En este sentido, los Planes y Programas implementados en el territorio son centrados en la priorización de dicha población, así como las acciones que se desarrollan incluyen su búsqueda activa para el acceso a los servicios de salud.

De esta manera, se observa que la implementación del Programa Sumar acompañó la redefinición de la política sanitaria en el municipio. Su institucionalidad fue incrementando en función de la transferencia de recursos que resultaban necesarios para alcanzar los nuevos objetivos propuestos a nivel local, mientras que la asignación de tareas inherentes al Programa quedaba relegada a un segundo plano. Al respecto, el ex Director del Primer Nivel de Atención sostiene que “el Programa Sumar en San Miguel opera como una estrategia de financiamiento que permite obtener recursos para solventar lo que ya se viene haciendo e invertir en lo que se considera prioritario”.

*b. Gestión por resultados: ¿lineamientos o propuestas?*

Enmarcado en una propuesta innovadora, el Programa Sumar se sostiene en la rendición de cuentas y la evaluación. La utilización de *trazadoras* (indicadores de desempeño) propone reforzar la realización de las prestaciones priorizadas reorientando las prácticas hacia objetivos comunes. Además, se busca garantizar autonomía a los equipos de salud otorgando la facultad de decidir sobre la aplicación de los fondos transferidos por dichas prestaciones. El Programa promueve que, en función de las necesidades específicas de los equipos de

salud, se invierta en infraestructura, equipamiento, insumos, capacitación, entre otras opciones; dando también la posibilidad de que se asigne hasta el 50 % del monto total en incentivos pecuniarios al personal. Sin embargo, esta propuesta es habilitada pero no exigida a los niveles locales de gobierno, y esto se ve reflejado en el caso de estudio.

El énfasis puesto en que sean los equipos de salud quienes decidan sobre la asignación de recursos se vincula con efectos motivacionales, sin embargo, en San Miguel la toma de decisión no tiene en cuenta el grado de intervención de cada efector. Es decir, que en una institución de salud se realice cierta cantidad de prestaciones no garantiza que la inversión se concentre, por ejemplo, en capacitaciones para el equipo de salud que se desempeña en esa institución. La modalidad implementada es la siguiente: los fondos provenientes del Programa Sumar son transferidos a la cuenta municipal y administrados por la Secretaría de Salud. De esta manera, la decisión respecto a la inversión de los recursos recibidos se centraliza en las disposiciones de los funcionarios de dicha área.

En una entrevista, la Directora de Programas Sanitarios sostiene que, a pesar de que la autonomía de los equipos de salud no se encuentre garantizada de la manera que propone el Programa Sumar, los recursos obtenidos significaron mejoras de todo tipo en el sistema de salud. Entre las adquisiciones se encuentra diferente tipo de instrumental como tensiómetros, un ecógrafo de última generación, un mamógrafo digital, cardiodesfibriladores, así como también lo relativo a su mantenimiento.

Por otro lado, también se invirtió en un tráiler que realiza operativos de salud dos

veces por semana, acercando servicios a las personas de los diferentes barrios.

Finalmente, la mayor parte del gasto se concentró en mejoras en infraestructura tanto de los CAPS como de las demás instituciones de salud del municipio. La inversión en infraestructura incluyó también gran parte de los gastos que fueron necesarios para la construcción del Hospital San Miguel Arcángel.

Por otro lado, la rendición de cuentas y la evaluación del Programa se sostienen en la realización de auditorías de gestión, lo cual se encuentra entre las funciones de los Seguros Provinciales de Salud (SPS). Este rol es central en el proceso de definición de resultados y metas sanitarias dado que sus auditorías médicas y sobre facturación permiten garantizar la calidad y la razonabilidad de las prestaciones liquidadas, así como también el cumplimiento con los objetivos del Programa, la veracidad de la información y la efectiva provisión de servicios.

Durante una entrevista, la encargada administrativa del Programa Sumar en San Miguel comentó que este tipo de evaluaciones no son habituales, suelen realizarse dos veces al año y con la particularidad de contar con un aviso previo. Su duración es de no más de dos horas y la tarea se centra en la revisión de historias clínicas y prácticas realizadas el año anterior. En su experiencia coordinando dichos encuentros con el SPS para llevar adelante las tareas antes mencionadas, la encargada administrativa agregó que nunca se realizaron observaciones en función de lo evaluado.

De esta manera, se observa que la implementación del Programa Sumar en San Miguel se encuentra alejada del modelo de gestión por resultados propuesto, en el cual la autonomía de los equipos de salud y

evaluación crítica servirán de insumo para enriquecer la gestión del Programa y garantizar la calidad de las prestaciones efectuadas.

*c. Los roles y la gestión: ¿fragmentación o integralidad?*

La comunicación entre los distintos niveles de gobierno en la implementación del Programa Sumar se da, principalmente, a través de un sistema de información. La utilización del Registro de Salud Provincial (ReSaPro) permite la nominalización de los pacientes, el registro de las prestaciones realizadas y la creación de estadísticas de atención en cada territorio. En la gestión al interior del municipio de San Miguel, la carga de datos al sistema se realiza de manera centralizada. Es decir, los efectores de salud registran los datos de los pacientes y la información referida a las prestaciones realizadas para luego enviarla a la referente administrativa del Programa y, posteriormente, es ella quien realiza la carga al sistema.

Este proceso es desarrollado con suma atención dado que el reembolso por prestaciones depende de la efectiva carga de datos. A su vez, esta rendición de cuentas tiene fechas de cierre que se deben respetar, caso contrario, las prestaciones efectuadas no son abonadas. Según la Directora de Programas Sanitarios, en San Miguel las penalidades en torno al Programa Sumar se relacionan a este proceso de carga en el sistema ReSaPro y a dificultades en el cumplimiento de los plazos estipulados, generalmente, debido a fallas en mismo sistema de información. El ex Director del Primer Nivel de Atención sostiene, respecto a la coordinación entre el municipio de San Miguel, la provincia de Buenos Aires y el nivel nacional para la implementación del Programa Sumar, que

se trata meramente de la comprensión de este proceso de carga de datos. Posterior a la carga en el sistema, se coordina con las diferentes áreas que conforman la UGSP para realizar la rendición de cuentas de las prestaciones y que se proceda a la transferencia de fondos: *“Hay una coordinación burocrático-administrativa que es necesaria para que pueda funcionar el Programa, pero no hay coordinación interna de política sanitaria”* (ex Director del Primer Nivel de Atención, 11/2018).

Teniendo en cuenta el objetivo del Programa y el desarrollo que supone la creación de equipos de gestión con tareas y responsabilidades definidas en cada nivel de gobierno, se presentan oportunidades de articulación que aún no son explotadas. La proximidad a las problemáticas de cada territorio en particular y la existencia de un canal de comunicación entre los distintos niveles de gobierno podría permitir, en una próxima etapa, un abordaje intersectorial. Sin embargo, la intervención del nivel municipal en el marco de este Programa es muy limitada.

El caso de San Miguel muestra que la escasa articulación con el nivel nacional, así como también la falta de desarrollo de instancias de planificación y evaluación conjuntas entre los tres niveles de gobierno dificultan el establecimiento de acuerdos que hagan posible pensar mejoras en la política pública. El margen de acción de este municipio se limita entonces a la toma de decisiones respecto a la inversión de los recursos transferidos por las prestaciones que realizan sus efectores de salud.

## **Conclusión y discusiones generales**

El reto asumido a lo largo de este trabajo fue examinar la capacidad institucional de

coordinación de los tres niveles de gobierno, centrandó la mirada en la implementación del Programa Sumar en un municipio del conurbano bonaerense: San Miguel. Para ello, se realizó un análisis que tuvo en cuenta tanto el componente técnico como el político, asumiendo que ambos inciden en la implementación de una política pública y por ende, en sus resultados. Esta conclusión se articula en torno a dos ejes. El primero presenta los principales hallazgos obtenidos en este documento, mientras que el segundo recoge la preocupación por generar mejoras e invita a repensar la propuesta.

En relación al primer eje, el recorrido realizado en este trabajo muestra que la institucionalidad del Programa giró en torno a su utilidad para la redefinición de la política sanitaria del municipio, operando como una estrategia de financiamiento que permitió alcanzar los objetivos propuestos y demostrando cierta improvisación respecto a la asignación de tareas inherentes a su implementación. Por otro lado, se identificó una gestión por resultados que centralizaba la toma de decisiones respecto de los recursos obtenidos y que contaba con una evaluación que poco serviría como insumo para enriquecer la gestión del Programa. En este punto se reconoció que la gestión por resultados sucedió más como una propuesta que como un lineamiento de trabajo, dado que se presenta como un escenario que permite poner en juego tanto los intereses políticos de los actores involucrados como los objetivos de política sanitaria definidos a nivel local. Finalmente, una gestión entre niveles de gobierno basada en un sistema de información que, a su vez, reflejó una coordinación meramente burocrático-administrativa para la transferencia de recursos desde un nivel superior a uno inferior. Frente a este

escenario, oportunidades de articulación tanto entre niveles de gobierno como entre sectores de política que permitirían una mayor valoración del alcance del Programa, pero que aún no fueron explotadas. En relación al segundo eje, a partir de este análisis se puede observar que el Programa Sumar no cuenta con instancias de participación que propicien la construcción de acuerdos en conjunto para su implementación. Sería interesante analizar otras experiencias en las cuales dichas instancias hayan sucedido efectivamente, haciendo foco en la integralidad y la coherencia obtenidas en la implementación del Programa. Por otro lado, se presenta como interrogante si la modalidad de incentivos implementada contribuyó a los objetivos del Programa o fue utilizada simplemente como estrategia de financiamiento del nivel local. En este sentido, ¿sería una opción centrar el Programa en la definición de prioridades sanitarias, quitando el pago por prestación pero ofreciendo los recursos necesarios para solventarlas?

## Fuentes consultadas

### a. Referencias bibliográficas

- Agranoff, R. (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en Bañón y Carrillo *La Nueva Administración Pública*.
- Alonso, G. (2007). "Elementos para el análisis de capacidades estatales", en Alonso Guillermo (ed) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.
- Anderson, W. (1960) *Intergovernmental Relations in review*. Mineapolis. University of Minesota Press.
- Bertranou, J. (2015). "Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas N°4*, pp. 37-59.
- CAF (2015). *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas*. Bogotá. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina. Capítulo 1: ¿Qué entendemos por capacidades del Estado?, pp. 17-50.
- Cejudo G. y Michel C. (2014). "Coherencia y políticas

públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”. Documento de trabajo del CIDE, México.

Chiara M. et al (2010). La coparticipación provincial por salud en el Gran Buenos Aires: reflexiones en torno a la política local (2000-2005). *Salud colectiva*. Buenos Aires, pp. 47-64.

Chiara M. y Ariovich A. (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina. *CadMetropole*.

Chiara, M. (2016). Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: políticas de salud en Argentina (2008-2014). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol 5, pp. 61-85.

Chiara, M. (2018). *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001-2011*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Chudnovsky, M. (2014). “Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa”. En: Walter, Jorge; Pando, Diego (ed). *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: CEREALE.

Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

Cunill Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*. VOL XXIII. Número 1, pp. 1-27.

Darmohraj, A. (2011). Policy networks y relaciones intergubernamentales. Búsqueda de alternativas para la atracción de inversiones en municipios argentinos. *Escenarios Alternativos*.

Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. Boletín de la A.G.E Nro. 39, pp. 31-58.

Farinós, J. y Romero, J. (2007). Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo”. Universitat de Valencia.

Flamand, L. (2012). Coordinación intergubernamental en México. Problemas y soluciones en contextos descentralizados. *El Colegio de México*.

Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, pp. 117-134.

Martínez Nogueira, R. (2010). “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires.

OMS/OPS (2007). Función Rectora de la Autoridad Sanitaria Nacional. *Edición Especial N°17*, Washington DC, pp. 1-20.

Potenza Dal Masetto, M. (2012). “La implementación del Plan Nacer en ámbitos subnacionales”. Documento de

Trabajo CIPPEC, Buenos Aires.

Repetto, F. (2009). “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”, en Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio (orgs.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. UNGS/Prometeo, Buenos Aires.

Serafinoff, V. y Rivas H. (2017). Coordinación vertical en la implementación de programas en estados federales: algunas notas a partir de la experiencia argentina.

Tobar, F. (2010). “Gestión territorial en salud”. En: Chiara, Magdalena & Moro, Javier (compiladores). *Pensando la agenda de la política. Capacidades, problemas y desafíos*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto del Conurbano, pp. 15-44.

### **b. Informes y reportes**

Informe anual UNICEF (2006).

Informe de medición y monitoreo. Año 2017. Indicadores de las Metas Regionales de Recursos Humanos para la Salud. Ministerio de Salud. Provincia de Buenos Aires.

Informe: Generación de una cultura evaluativa en el sector salud: principales resultados de la agenda de estudios y evaluación del Plan Nacer/Programa Sumar. Ministerio de Salud de la Nación.

Informe: Lecciones aprendidas y desafíos futuros bajo nuevos esquemas de gestión de la salud en Argentina. La experiencia conjunta del Plan Nacer y Programa Sumar del Ministerio de Salud de la Nación y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Informe: Plan de producción y aplicación de fondos. Una herramienta innovadora de gestión de resultados y recursos para los establecimientos. Octubre de 2014. Ministerio de Salud de la Nación.

Informe resumen: Investigación sobre resultados del Plan Nacer/Programa Sumar. Mayo de 2015. Ministerio de Salud de la Nación.

Reporte de Gestión del Programa Sumar. Junio de 2018. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Presidencia de la Nación.

### **c. Páginas web**

<http://www.msal.gov.ar/sumar/>

<http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/programa-sumar-mas-salud-publica>

<http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/objetivos-sanitarios>

<http://www.msal.gov.ar/sumar/index.php/institucional/biblioteca-de-investigaciones-y-estudios-del-programa-sumar>

<http://www.msm.gov.ar/salud/>

<http://www.msm.gov.ar/mi-municipio/organigrama-municipal/>

### **d. Entrevistas**

Ex Director del Primer Nivel de Atención en San Miguel (2014-2018), noviembre de 2018.

Directora de Programas Sanitarios de San Miguel, diciembre de 2018.

Encargada Administrativa del Programa Sumar en San Miguel, diciembre de 2018.

*Segunda Parte*

**Diseño de  
estructuras y  
procesos en el  
sector público**



## Marco de la asignatura

*Sergio Agoff*

La materia pertenece al séptimo semestre de la carrera, precedida por el cursado de “Derecho Administrativo”; “Teoría de las Políticas Públicas”; “Gestión presupuestaria y Finanzas Públicas” y “Fundamentos de la investigación social”. Su carga horaria total es de 64 horas. La asignatura busca contribuir a la adquisición de conocimiento sobre las organizaciones públicas y de los problemas referidos a estructuras y procesos de trabajo. Se organiza en tres bloques: a) presentación de normativa que regula las actividades de diseño organizacional en el sector público y las nociones básicas sobre estructura organizacional; b) desarrollo de las dimensiones de análisis y las problemáticas del diseño con herramientas específicas; y c) abordaje de los temas de proceso como aspectos dinámicos del funcionamiento de una estructura. Como propósito se destaca la idea de que los estudiantes manejen el instrumental básico necesario para el análisis y para el diseño de estructuras de organismos estatales, en distintos niveles jurisdiccionales. Esta es la segunda materia sobre esta temática que se cursa en la carrera. La primera, “Diseño Estructural y Procesos”, apunta a dotar a los estudiantes de recursos teóricos para el análisis de estructuras y procesos. La decisión, entonces, es que esta segunda asignatura se concentre en llevar al plano de la “aplicación” los conceptos trabajados, lo que se promueve en situaciones de simulación a través de la presentación de casos elaborados con información del sector público, o bien a partir de la interacción con organismos públicos que planteen problemas respecto de sus estructuras y procesos.

Cada una de estas opciones presenta distintos desafíos: en el primer caso se trata del diseño puro desde la explicitación de un problema de política, elaborando una estructura específica que responda a los objetivos que se plantean. En el segundo, se trata de interactuar con una estructura ya en funcionamiento, con los problemas de su deriva real. En ambos casos se ponen en juego las herramientas aprendidas, pero mientras en el primero de ellos la simulación permite “controlar” el diseño a partir de la administración de la consigna de trabajo, en el segundo, el instrumental se pone al servicio del análisis y de la propuesta de alternativas en un contexto de incertidumbre e intervención acotada.

El trabajo que se presenta remite a la última opción. Fue elaborado a partir del contacto con la gestión de un área de nivel municipal y consistió en la elaboración progresiva del análisis de problemas de estructura y en la formulación de alternativas de resolución de aquellos. La consigna del trabajo articuló tres partes: una primera, descriptiva, en la que se requería el despliegue del organigrama municipal, la identificación de la unidad del nivel que corresponda, en donde se hallaba ubicada el área y la especificación de su misión.

Una segunda parte analítica, en la que se pedía la descripción y análisis de la estructura, objetivos del área, y de sus modalidades de gestión, identificando un proceso clave.

Finalmente, la tercera sección solicitaba, dada la identificación de problemas, la formulación de recomendaciones. Su desarrollo requirió entrevistas a funcionarios y agentes, la búsqueda y sistematización de información institucional a partir de fuentes secundarias, para dar lugar a la elaboración del informe final.

## Presentación del trabajo

*Ricardo Paparás*

Uno de los campos de investigación de la Administración Pública se centra en el estudio de las organizaciones que la componen. Los enfoques institucionalistas y la teoría organizacional prestan el marco para los análisis de administraciones concretas, como el caso del trabajo que nos ocupa, desarrollado con mucha claridad por Jacqueline Torres y Emanuel López Méndez.

Aquí los autores presentan y analizan la estructura de la Oficina de Empleo de Tigre, aplicando conceptos estudiados en el curso, lo que les permite identificar los grados de complejidad, centralización de autoridad, formalización y estandarización de procedimientos que exhibe la organización. A partir de allí, y con relación a los objetivos organizacionales, encuentran una serie de dificultades que enfrenta la Oficina, realizando sugerencias para superar dichos obstáculos.

La elección del caso resulta muy atinada, ya que en última instancia permite indagar cómo se estructura y funciona un organismo cuando lleva adelante determinadas políticas públicas que, en su origen, provienen de una jurisdicción de gobierno superior. En este sentido, uno de los principales problemas que encuentra el artículo se relaciona con la falta de coordinación entre áreas que llevan adelante, en forma compartimentada, una política de mejora de empleabilidad proveniente del Ministerio de Trabajo

Nacional destinadas a los desocupados de la región.

Una reflexión que puede desprenderse del trabajo refiere a la dificultad de conciliar una gestión de tipo operativa, que los estudiantes encuentran en la Oficina de Empleo, con el objetivo buscado de mejora de empleabilidad, ya que esta última refiere a un resultado que no debería aparecer limitado por la capacidad de oferta de la organización. De hecho, las necesidades de empleabilidad han sido crecientes en los últimos años, frente a una organización que parece haberse mostrado menos dinámica. El texto está bien organizado y su escritura hace que la lectura resulte fluida y amena. El proceso de edición para esta publicación requirió mínimas modificaciones y correcciones, por lo que se ha respetado el trabajo original presentado en la materia. Las intervenciones se reducen a una ampliación en la introducción y correcciones en la numeración, fuentes y orden de los gráficos, así como también una mejora en las referencias bibliográficas. En definitiva, estamos frente a un muy buen producto del trabajo realizado en una asignatura de la Carrera de Administración Pública, con interés propio, tanto por la temática como por el caso seleccionado, que abre la posibilidad de profundizar la investigación, ya sea por la ampliación de su marco teórico, o por la comparación con otros casos de implementación del Programa en municipios del conurbano bonaerense.

*Trabajo presentado*

## **Análisis de la oficina de empleo del municipio de Tigre, provincia de Buenos Aires**

*Jacqueline Fiorella Torres*

*Emanuel López Méndez*

**E**n el año 2002, tras 20 años de crecimiento del nivel de desocupación, Argentina llegó a tener un 19,7% de desempleo. La recuperación económica que comenzó en el año 2003 permitió un marcado descenso de este nivel de desocupación, que llegó a sus niveles mínimos en 2015 con un 7,1%. En este proceso tuvo un rol importante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) que buscó intervenir activamente con políticas públicas dirigidas hacia trabajadores activos, desocupados y pasivos. La política pública de empleo es la que se encarga de los trabajadores desocupados. Desde el MTEySS se propició una política de oficinas de empleo que debían encargarse de la orientación y derivación de los desempleados, su formación en competencias y calificaciones para el mundo del trabajo y hacer el trabajo de intermediación laboral. La política debía ser implementada de manera coordinada con los municipios, por lo que se firmaban acuerdos territoriales en los que se subsidian la creación de las oficinas de empleo municipales.

En cada municipio la dinámica de estas oficinas fue tomando características propias de acuerdo con la importancia que se le otorgaba en la gestión municipal, la independencia respecto al Ministerio y la relación política entre los distintos niveles. En el presente trabajo realizamos un

análisis estructural de la oficina de empleo del Municipio de Tigre.

Tigre es un partido de la provincia Argentina de Buenos Aires. Forma parte del Gran Buenos Aires, ubicándose en la zona norte del mismo. El partido abarca la primera sección del Delta del Paraná y las localidades de El Talar, Dique Luján, Pacheco, Troncos del Talar, Ricardo Rojas, Benavidez, Nordelta, Don Torcuato y Rincón de Milberg (Municipio de Tigre, 2018).

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC (INDEC, 2018), el Municipio de Tigre tiene una población total de 376.381 habitantes, de los cuales 184.774 son varones y 191.6074 son mujeres. La densidad poblacional indica que viven 1.045, 50 hab/km<sup>2</sup>. El partido de Tigre presentó entre los años 2001 y 2010 un aumento poblacional, con una variación intercensal relativa de 24,9%.

Respecto a los datos socio-económicos, el producto bruto geográfico per cápita de Tigre se encuentra al nivel del promedio de los 24 partidos del conurbano y el 44% es aportado por el sector industrial (35% promedio para el conurbano). La informalidad en la ocupación alcanza al 40%. Por último, la presencia de Necesidades Básicas Insatisfechas es de nivel medio, con 3 indicadores por encima del nivel provincial: vivienda de tipo inconveniente, vivienda sin retrete y

hacinamiento crítico (Observatorio del Conurbano).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar como un Municipio, en este caso el de Tigre, ejecuta una política pública con origen en el ámbito nacional y como la misma se integra a la estructura municipal. La primera es la parte descriptiva de la estructura del gobierno municipal y específicamente el área de empleo. La segunda es el análisis estructural del área de empleo a partir de su complejidad y su modelo de gestión. Por último, se identifican una serie de problemas relativos a la estructura del área y se delinear propuestas de solución.

Estas cuestiones serán analizadas bajo los conceptos postulados por Hall (Hall, 1996) en cuanto a las dimensiones que identifica como características de las organizaciones que son la complejidad, la formalización y centralización. Asimismo estudiaremos su modelo de gestión a partir de la categorización realizada por Hintze (Hintze, 2001) quien reconoce 3 tipos de gestión en las organizaciones según la forma en que se asignan los recursos para producir determinados productos: la operativa, por proyecto y por programa.

### **Estructura del gobierno municipal y el área de empleo**

Actualmente el gobierno municipal está encabezado por el intendente Julio Zamora. El municipio tiene 8 secretarías y 30 subsecretarías. El **Gráfico 1** detalla el organigrama del municipio de Tigre y luego en el Gráfico 2 se hace foco en el Área de Empleo.

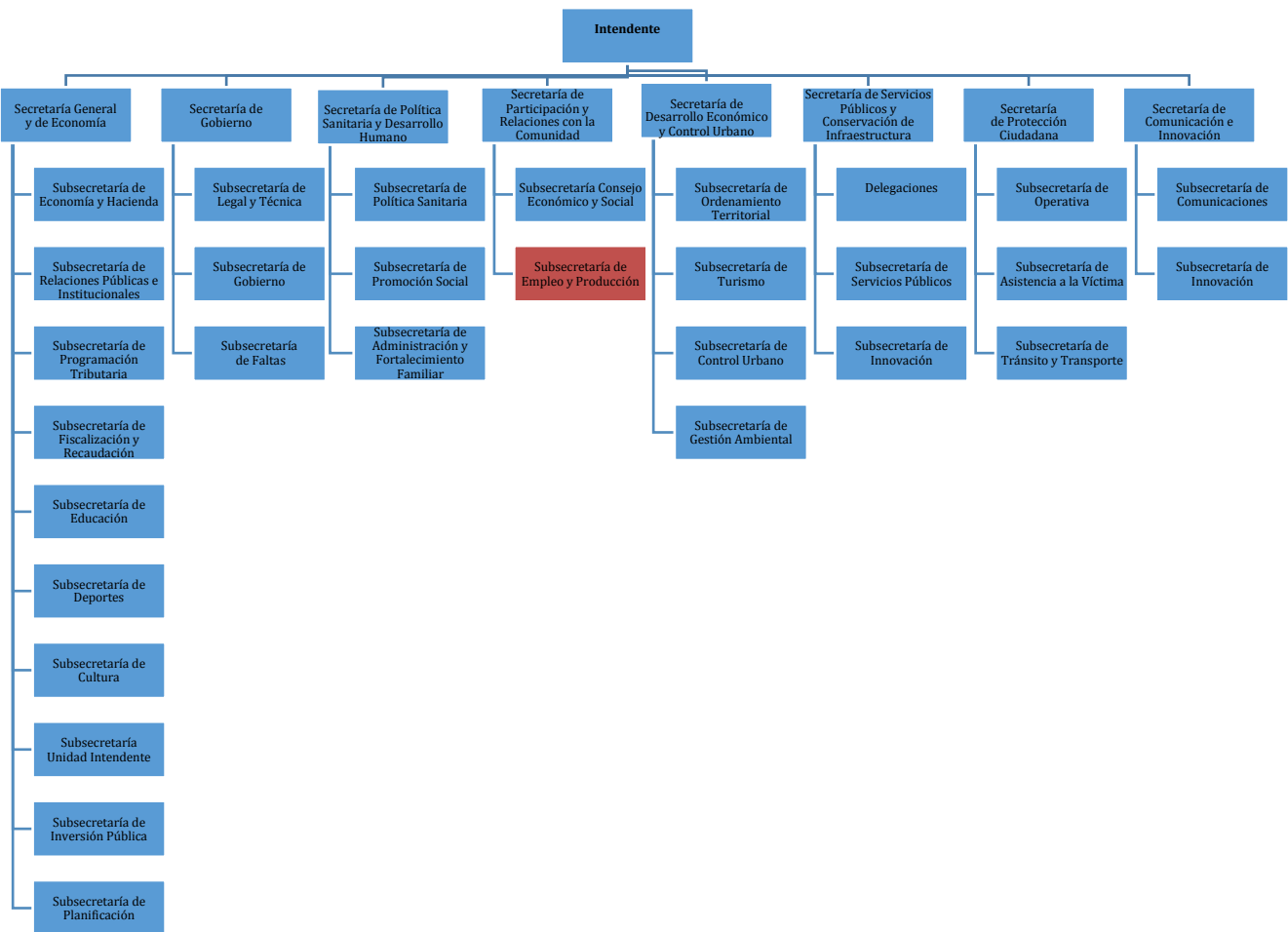
El área de empleo en la Municipalidad de Tigre se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Participación y Relaciones

con la Comunidad. La Subsecretaría de Empleo y Producción asiste al Departamento Ejecutivo, diseñando y ejecutando las políticas de empleo, inversiones y comercio exterior. A razón de esta función podemos enumerar los siguientes objetivos fundamentales:

- Diseñar, planificar y ejecutar políticas y programas de formación en oficios, capacitación profesional, perfeccionamiento y reconversión ocupacional y promoción del empleo.
- Planificar y ejecutar políticas tendientes a promover la economía social en el marco de estrategias que potencien el desarrollo local y regional.
- Promover las políticas de inversión y exportación del sector público y privado representando al Municipio en encuentros sobre relaciones económicas y desarrollo productivo.
- Establecer acuerdos de cooperación internacional con instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas de nivel provincial o nacional, así como con regiones, provincias y municipios de otros países.
- Coordinar con los organismos nacionales y provinciales la ejecución y la aplicación de los proyectos de cooperación.

La Subsecretaría de empleo y participación contiene tres direcciones generales: La dirección general de empleo; Dirección General de Formación continua y la Dirección General de Desarrollo Económico Local. Nuestro estudio estará enfocado en la primera de estas direcciones generales que a su vez tiene dos direcciones: la Dirección Coordinadora de Servicios de empleo (la cual será analizada en este informe) y la Dirección Coordinadora de Economía Social y Microempresa.

**Gráfico 1: Organigrama de la municipalidad del Tigre**



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno del Municipio de Tigre <http://www.tigre.gov.ar/organigrama/>

Físicamente el área de empleo funciona dentro del Centro de Atención al Vecino<sup>4</sup> en un dispositivo de *ventanilla única* donde además funcionan Educación; Salud; Promoción Social y Vivienda. Hoy día el área de la subsecretaría de empleo está integrada por 26 trabajadores, en su mayoría mujeres. Podemos notar 3 conjuntos de tareas que están a cargo del

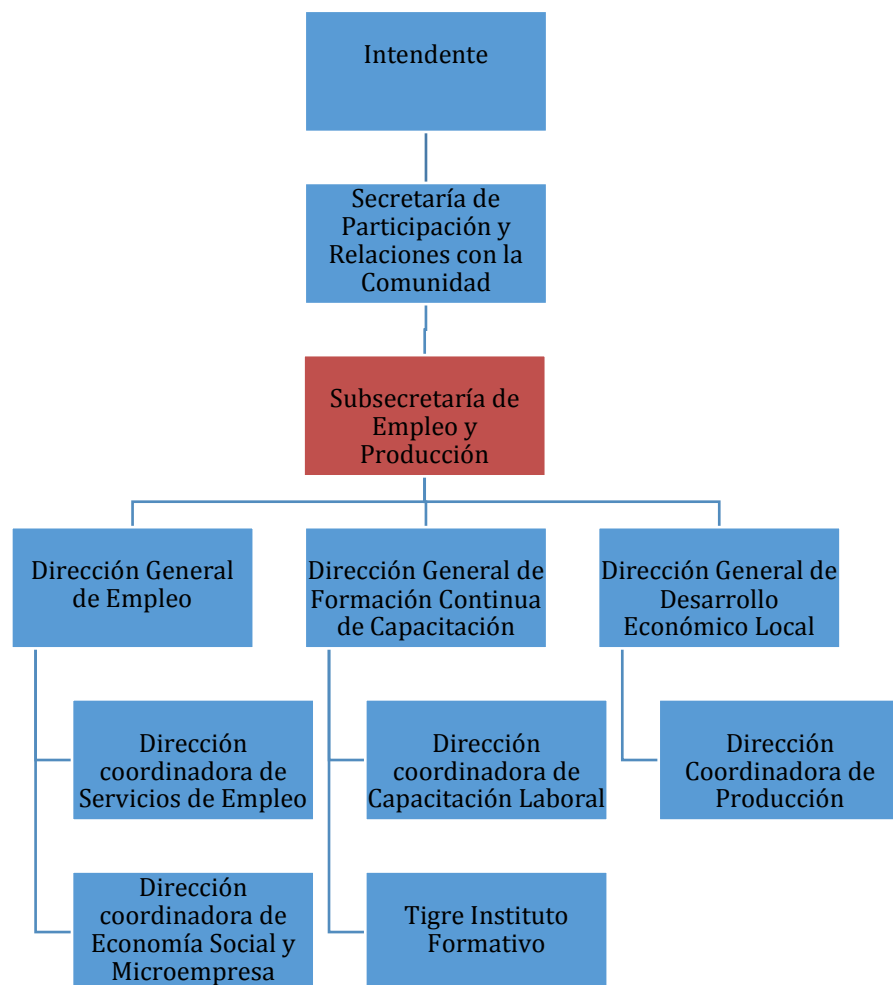
Área y son realizadas con un alto nivel de rotación entre el personal. Un área de atención al público, un área de carga-búsqueda de postulantes a empleos y a coordinación. El área de atención al público es el primer eslabón que visibiliza quien asiste a la Oficina de Empleo. Generalmente son cuatro personas quienes hacen la recepción de los interesados a los servicios de la oficina y le realizan una entrevista sobre capacidades y pretensiones laborales. Durante esta entrevista paralelamente se analiza si además del empleo se observa

<sup>4</sup> El Centro de Atención al Vecino ubicado en Troncos de Talar, nuclea todas las áreas que se ocupan de resolver las problemáticas sociales de Municipio de Tigre. El nuevo centro acelera la resolución de conflictos y permite el trabajo interdisciplinario de profesionales de forma articulada.

alguna problemática más y se hace la correspondiente derivación. Asimismo, todos los datos que son extraídos de la entrevista particular son volcados a la base de datos con la que trabaja toda la oficina perteneciente al ex Ministerio de Trabajo, hoy Secretaría. Fuera de la atención al público otras trabajadoras se encargan de buscar los perfiles compatibles entre la base de datos y con las ofertas laborales que le envían las empresas a la Oficina de

Empleo. Además de esta búsqueda se realiza una verificación de datos y actualización si fuera necesario. La Coordinación verifica y participa de ambas áreas y además tiene tareas propias. Por ejemplo, llevar la relación de la Oficina de empleo con las empresas, la realización y seguimiento de las derivaciones de entrevistas de trabajo y la resolución de los problemas en cualquier eslabón del proceso de funcionamiento de la oficina.

**Gráfico 2: Organigrama del área de empleo**

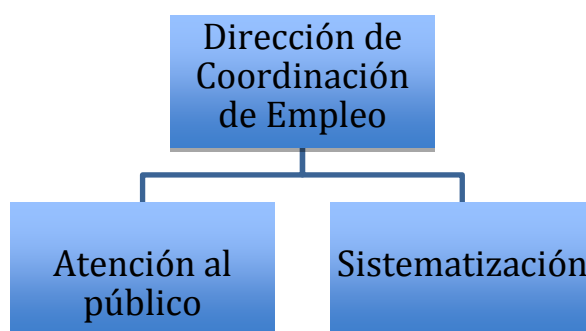


Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno del Municipio de Tigre <http://www.tigre.gov.ar/organigrama/>

Si realizamos un análisis de la estructura según los conceptos postulados por Hall (1996) podemos observar que la estructura del área de empleo tiene un grado de complejidad bajo. Con respecto a la diferenciación horizontal, es decir la forma en que se encuentra subdividida las tareas desarrolladas por la organización, no se nota un alto grado de complejidad en las mismas. Esto permite a los trabajadores del área hacer una rotación en las tareas si es necesario. El estudio de la diferenciación vertical nos arroja también resultados en este sentido, no se observan grandes proliferaciones de jerarquías hacia dentro de la Oficina de Empleo. El análisis de los dos tipos de diferenciación ya sea vertical como horizontal nos permiten decir que la Oficina de Empleo tiene bajo niveles de complejidad. Siguiendo la línea de Hall, otro de los aspectos que analizamos en el área de empleo es el grado de formalización en los procedimientos que permiten la realización de las actividades de la oficina. Entendemos como formalización a las reglas y procedimientos diseñados para manejar las contingencias que enfrenta la organización. Según pudimos observar está establecido un circuito formalizado de tiempos e instancias que debe cumplirse en

atención al público y los pasos subsiguientes de la cadena para la búsqueda de empleo. De hecho, el área cuenta con un manual de procedimientos con Certificado de Calidad ISO. A pesar de esto, no se respeta completamente por la propia dinámica de la gestión. Muchas veces se requiere actuar distinto a los procedimientos formalizados para poder alcanzar los objetivos de la organización. Por ende, según la escala de medidas planteada por Hall, podemos decir que el nivel de formalización de la Oficina de Empleo es medio ya que existen procedimientos diseñados, pero no son de cumplimiento total. La centralización es otro de los aspectos interesantes a observar en el área de empleo. Hall refiere a la centralización como la distribución del poder dentro de una organización o área. Al analizar el funcionamiento interno de la oficina podemos observar en la gestión operativa un grado de centralización alto en la Directora. Por otra parte, cuando consideramos la gestión estratégica y la relación con actores externos a la dirección (estatales o no estatales) encontramos una fuerte centralización en el Subsecretario y el Área de Protocolo y Ceremonial que depende directamente del Intendente.

**Gráfico 3: División funcional de la Oficina de Empleo**



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno del Municipio de Tigre

## **La gestión municipal de la política pública**

Hintze (2001) reconoce 3 tipos de gestión en las organizaciones según la forma en que se asignan los recursos para producir determinados productos. En la modalidad de gestión operativa se asignan los recursos para contar con mayor capacidad de producción. En la modalidad por proyecto se asignan los recursos en el logro de resultados preestablecidos. Por último, en la modalidad por programa se emplea la modalidad operativa para coordinar y articular recursos gestionados en diversos proyectos.

Como señala el autor, estas modalidades de gestión no se encuentran de manera única en las organizaciones, sino que se encuentran distintas combinaciones y el predominio de una sobre otra. En el caso de la Dirección Coordinadora de Servicios de Empleo la modalidad que predomina es la gestión operativa. Entendemos que la modalidad predominante es la gestión operativa ya que se asignan recursos para ampliar una capacidad, en este caso la empleabilidad de las personas que recurren a la Oficina de Empleo. Aunque se trabajan por programas en el área estudiada analizamos que los procesos establecidos van en pos de la realización de aumentar esa capacidad y así cumplir con el objetivo principal.

Hintze postula que una de las características de la gestión operativa es que sus procesos se hallan estandarizados. Además, cuenta con esquemas rígidos de trabajo; los principales mecanismos de control de gestión son relativos a los procesos y sus actividades y culturas organizacionales que asignan un peso importante a las relaciones de autoridad, a la jerarquía y el desarrollo personal, al

control y minimización de riesgos, al mantenimiento de rutinas, a la estabilidad y a la tradición. Todo esto se observa en la Oficina de empleo de Tigre analizada ya que sus procesos no tienden a cambios y el trabajo diario de los mismos es rutinario. Cada puesto cumple el mismo rol no observándose cambios en las funciones si cuando es necesario en la persona que realiza el mismo. Esto es posible ya que las tareas no se ven muy complejizadas y lo permiten.

### **El proceso central de la Oficina de Empleo: de la ventanilla única a la entrevista laboral**

En la entrevista realizada a la coordinadora del área de empleo, nos remarcó que la generación de empleabilidad de las personas que se acercan a la Oficina de empleo era el objetivo principal de esta área. Sin embargo, la actividad principal y sustancial en la Oficina de empleo refiere a ser el enlace entre las empresas que ofrecen puestos de trabajos y los solicitantes que se acercan a la Oficina. El proceso comienza con la llegada personal de los solicitantes de empleo<sup>5</sup> en la oficina de empleo. Aunque también se reciben currículums vitae en operativos en realiza el municipio o por mail el acto presencial en la oficina es el que da inicio al proceso de búsqueda de trabajo. En la mesa de atención al público se le realiza una entrevista y se le toma los datos más relevantes a los solicitantes que se carga de manera simultánea<sup>6</sup> en la base digital con la que trabaja toda la oficina que es de la

---

<sup>5</sup> En un 70 % hombres.

<sup>6</sup> Mayormente es simultánea pero cuando hay gran demanda la carga se hace de manera posterior.



Secretaría de Trabajo. En esta entrevista se le realiza al solicitante el perfil laboral. La segunda instancia se produce cuando una empresa solicita a la Oficina de Empleo que le envíe postulantes para un determinado cargo. Esto se realiza a través de una ficha que completan las empresas especificando las competencias y características solicitadas para el empleo. A partir de esto comienza la búsqueda de perfiles compatibles con la oferta laboral. Esta búsqueda se realiza por medio de la base de datos. Asimismo, se llama a los perfiles compatibles para una entrevista personal en la Oficina de Empleo. En tercer lugar, el posible candidato al

puesto es entrevistado nuevamente y se le brinda la información del trabajo para cual ha sido seleccionado. Se plantean inquietudes posibles y se hacen recomendaciones para tener en cuenta a la hora de la entrevista a los postulantes. En cuarto lugar, se le envía a la empresa que ofrece el puesto de trabajo los candidatos para su evaluación, este proceso se llama derivación. Las entrevistas laborales se pueden realizar en la propia empresa o algunas eligen hacerlo en el mismo lugar que ofrece la oficina. Hay una instancia de seguimiento final de los casos pero que se hace solo cuando la información está disponible.

**Gráfico 4: Proceso que se realiza para efectivizar las derivaciones a empresas**



Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno del Municipio de Tigre

## Identificación de problemas en la estructura organizacional

A partir del análisis realizado logramos encontrar 2 problemas en la estructura del área de empleo del municipio de Tigre. El primero de ellos es la falta de intercambio de información entre las direcciones de empleo y capacitación. El segundo, la incapacidad del área para visitar empresas para promocionarse y buscar oferentes de empleo. El primer problema surge de la división horizontal de funciones que existe en la subsecretaría. La dirección de empleo se debe encargar de buscar la inserción laboral de las personas del municipio, hacer el trabajo de derivación, orientar sobre los perfiles que busca el mercado y recomendar los cursos de la Dirección de Capacitación que se adecuen al perfil y las pretensiones de las personas. En resumen, y como ellos lo definen, el objetivo principal es aumentar la empleabilidad y no conseguirles un empleo directamente.

La principal acción para conseguir este objetivo es a través de la capacitación. Sin embargo, no depende de ellos esta actividad. No pueden inscribir gente a los cursos y solo recomiendan e indican donde deben inscribirse. Para empeorar la situación, las direcciones están separadas por aproximadamente 30 cuadras. Es decir, las personas que quieren inscribirse deben irse del Centro de Atención al Vecino (Dirección de Empleo) al Tigre Instituto Formativo (Dirección de Capacitación). Esta situación termina generando un filtro. Es decir, la gente que acude a la Dirección de Empleo se inscribe con dificultades a las capacitaciones y podrían hacerlo en mayor cantidad. Nuestra hipótesis es que serían más las personas que se hubiesen inscripto a un curso si pudieran hacerlo en el Centro

de Atención al Vecino. En la situación actual se ve afectado el objetivo de la dirección: se aumenta la empleabilidad en menos personas.

Otro problema de intercambio de información entre estas dos Direcciones se puede observar en la falta de actualización de la base de datos de la Dirección de Empleo respecto a las personas que se capacitaron con la Dirección de Capacitación. Aun cuando las personas hayan aumentado su empleabilidad mediante los cursos, esta información no pasa a la Dirección de Empleo. La información es valiosa porque puede definir si una persona es apta o no para un trabajo. Si la base no se actualiza las personas pueden quedar fuera de convocatorias para las que estaban preparados.

El segundo problema surge por la centralización existente en la relación del gobierno municipal con los actores externos, en este caso, las empresas. La decisión política de que todas las visitas a empresas deben ser acordadas, aprobadas o negociadas con el Área de Protocolo y Ceremonial funciona como barrera para sumar nuevas empresas al servicio de búsqueda de empleo.

Este problema es reconocido por el personal de la Dirección de Empleo como el más importante para la oficina. En el actual contexto se vuelve aún más importante conseguir convocatorias ya que la demanda de empleo aumenta. A modo de ejemplo, en octubre la Dirección de Empleo registró un total de 1149 nuevas personas en su sistema, demandantes de empleo, y la cantidad de convocatorias abiertas en este mes fue de 24, ofertas de empleo. Como puede notarse claramente, el problema no está en hacerse conocer por los demandantes de empleo sino por los

oferentes. En las entrevistas también se indica que en el área existe la experiencia para hacerlo porque hasta hace 2 años podían ir empresa por empresa para promocionarse. Actualmente deben recurrir a nuevas estrategias para conseguir oferentes. Una de ellas es presentarse en lugares que reúnen a varias empresas como es la Cámara Industrial de Tigre o pedir a las empresas con las que trabajan que las promocionen con nuevas empresas.

### **Nuevas estructuras y procesos: propuestas**

En el presente apartado vamos a desarrollar algunas recomendaciones para abordar los 2 problemas observados.

- *Falta de intercambio de información entre las direcciones de empleo y capacitación.*

- Permitir que la Dirección de Empleo inscriba a los cursos determinando un nuevo puesto o área dentro de la coordinación a cargo de inscripciones a talleres. Esto implica reducir la complejidad horizontal de la Subsecretaría de Empleo y Producción. Deben tenerse en cuenta si se cuenta con los recursos humanos y tecnológicos.
- Permitir que la Dirección de Capacitación tenga una persona inscribiendo en el Centro de Atención al Vecino de esta manera se agregaría una nueva ventana en el lugar. También se fortalecería las derivaciones que puedan realizar otras áreas ahí funcionando como Promoción Social o Educación. Esto implicaría un aumento en complejidad de la Subsecretaría por la descentralización territorial de la Dirección de Capacitación que debería trabajar en dos lugares distintos al mismo tiempo. Además de tener en cuenta los recursos humanos y tecnológicos se puede considerar que la

Dirección de Capacitación puede estar en el CAT solo algunos días de la semana.

- Actualizar la base de datos del área de empleo con los cursos que hicieron las personas. En este sentido se propone una división de tareas en la cual la Dirección de Capacitación debe revisar entre las personas que completaron los cursos quienes también acudieron a la Dirección de empleo. La información de estas personas se envía a la Dirección de Empleo para que actualice la base de datos. En este sentido, debe realizarse un esfuerzo de formalización de este proceso.

- *Incapacidad del área para visitar empresas para promocionarse y buscar oferentes de empleo.*

- Crear dentro de la Coordinación de empleo un área de “Relaciones empresariales” que tenga como objeto hacer un seguimiento de las derivaciones que se le realizan a las empresas como así también promover el crecimiento de ofertas laborales haciendo conocer el servicio de la Oficina a las empresas actuales que están en la base de datos como la búsqueda de nuevas empresas o Pymes.
- Se recomienda que esta área genere un folleto de presentación para que las empresas pasen a otras empresas (Foco en gratuidad del servicio y buenas experiencias de empresas) o se envíe el folleto también por parte de la Oficina de Empleo en convenciones de empresas de la región como del distrito.

### **Fuentes consultadas**

Hall, R. H. (1996). La estructura organizacional: sus formas y resultados. En R. H. Hall, *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados* (págs. 49-91). Prentice Hall Hispanoamericana.

Hintze, J. (2001). Gestión por procesos y resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública*.

# Colección Apuntes de Carrera

La colección **Apuntes de Carrera** constituye una pieza editorial central dentro de las estrategias de fortalecimiento formativo, orientada a la puesta en valor del trabajo de los estudiantes de las diferentes asignaturas. Es un instrumento de comunicación de los resultados alcanzados en espacios académicos

