



**Universidad  
Nacional  
de Quilmes**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIAS SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA  
SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL DEL MUNICIPIO DE  
QUILMES.**

**Propuesta de mejora para el diseño de su estructura organizacional.**

**Estudiante: Santiago Sanchez Benz**

**Ciudad de Quilmes, Buenos Aires**

**Mayo de 2018**

Proyecto final integrador de graduación presentado en el mes de Mayo de 2018 correspondiente al departamento de ciencias sociales de la Universidad Nacional de Quilmes para optar por el título de grado académico de la Licenciatura en ciencias sociales con orientación en políticas públicas, con las siguientes autoridades y cuerpo docente:

---

Dr. Alejandro Villar  
Rector de la Universidad Nacional de Quilmes

---

Dr. Federico Gobato  
Director de la carrera Licenciatura en Ciencias Sociales

---

Mg. Juana Yasnikowski  
Docente del Taller de "Práctica Profesional Supervisada"

---

Mg. Roberto Montenegro  
Tutor Designado

---

Lic. Marisa Pavón  
Instructora del Organismo Público

---

## DEDICATORIA

A mis padres, principalmente, por su apoyo incondicional en todo momento para concluir mis estudios y a mis familiares de círculo íntimo por todo el apoyo en todo momento y circunstancias.

A mis abuelos, que desde joven me enseñaron a nunca bajar los brazos y a afrontar los problemas siempre con la cabeza en alto, desde la honestidad, el trabajo y la dedicación.

A todas aquellas personas, compañeros, estudiantes y cuerpo docente de la universidad con los que viví experiencias de distinta índole durante el transcurso de la carrera, las cuales nunca olvidaré.

## AGRADECIMIENTOS

A mi tutor Roberto Montenegro, por sus consejos, asesoría y correcciones pertinentes durante el transcurso del desarrollo del proyecto de informe de investigación.

Al personal de la Subsecretaría de Emergencia Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, por su atención, dedicación y cordialidad durante las visitas realizadas, en especial a la directora de dicha área, la Lic. Marisa Pavón, por brindarme su asesoría y ofrecerme la información requerida de mi interés para poder lograr los objetivos que me plantee en el transcurso de este proyecto.

A mis amigos, por las charlas, consejos y debates realizados en relación a mis estudios universitarios.

<b>TABLA DE CONTENIDOS</b>
----------------------------

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	
EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
1 El tema de investigación.....	5
1.1 El tema.....	5
1.2 La justificación.....	5
1.3 La delimitación espacio-temporal.....	9
1.4 El problema de la investigación.....	10
2 Los Objetivos.....	12
2.1 El objetivo general.....	12
2.2 Los objetivos específicos.....	12
3 Los resultados esperados.....	13
4 Los alcances y las limitaciones.....	13
4.1 Los alcances.....	13
4.2 Las limitaciones.....	14
5 El estado de la cuestión.....	14
6 Metodología.....	25
6.1 El tipo de investigación.....	25
6.2 El enfoque de la investigación.....	26
6.3 El universo de estudio.....	26
6.4 La muestra.....	26
6.5 Las técnicas de recolección de información.....	27
6.6 Las fuentes de información.....	27

## CAPÍTULO 2

EL MARCO TEÓRICO.....	30
2.1 Los estudios de estructuras.....	31
2.2 Las necesidades y demandas de una estructura.....	34
2.3 Las necesidades y demandas de los ciudadanos.....	38
2.4 La estructura organizacional.....	39
2.5 La evaluación.....	41
2.6 La calidad.....	42

## CAPÍTULO 3

### ESTUDIO DEL ENTORNO EXTERNO E INTERNO DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.....

.....	44
3.1 El entorno externo.....	45
3.1.1 El Partido de Quilmes.....	45
3.1.2 Marco normativo legal.....	45
3.1.3 La economía.....	46
3.1.4 El Gobierno.....	47
3.1.4.1 La visión.....	48
3.1.4.2 La misión.....	49
3.1.4.3 Las funciones.....	49
3.1.4.4 Sus heterogeneidades.....	50
3.2 El entorno interno.....	51
3.2.1 La secretaría de desarrollo social.....	51
3.2.1.1 La reseña histórica de la secretaría de desarrollo social.....	51
3.2.2- Marco jurídico legal.....	54

3.2.3- Las autoridades.....	55
3.2.4- La calidad institucional.....	56
3.2.5 La economía presupuestaria.....	60
3.2.5.1 El cuadro de distribución de los gastos de jurisdicción municipal: secretaría de desarrollo social.....	61
3.2.5.2- El cuadro desagregado de los gastos de jurisdicción municipal: secretaría de desarrollo social.....	61
3.2.6- La visión.....	62
3.2.7- La misión.....	63
3.2.8- Las funciones.....	64

#### CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL.....	65
4.1- La administración pública.....	66
4.2- La estructura organizacional.....	67
4.2.1- La definición de estructura organizacional.....	67
4.2.2- La importancia de la estructura organizacional.....	70
4.3- El diseño.....	71
4.3.1- La pirámide de mando.....	74
4.3.1.1- La descripción de la pirámide de mando de la subsecretaría de emergencia social.....	75
4.3.1.2- El Span de control.....	75
4.3.2- El organigrama de la Subsecretaría de Emergencia Social.....	76

4.3.2.1- El análisis y la descripción del organigrama de la subsecretaría de emergencia social.....	80
4.4 Las funciones, metodologías de trabajo y gestión de la estructura organizacional de la subsecretaría de emergencia social.....	81

## CAPÍTULO 5

EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL.....	117
5.1- Consideraciones generales sobre la evaluación.....	118
5.2- El tipo de evaluación.....	120
5.2.1- Según quien evalúa.....	121
5.2.2- Según la perspectiva temporal o momento de evaluación.....	121
5.2.3- Según el contenido de evaluación.....	122
5.2.4- Según los propósitos.....	122
5.3- La evaluación del diseño organizacional.....	124
5.3.1- La pirámide de mando.....	125
5.3.2- El organigrama.....	126
5.4- La evaluación del funcionamiento de la subsecretaría de emergencia social.....	128
5.4.1- El modelo de organización de la subsecretaría de emergencia social.....	128
5.4.1.1- La organización lineal o jerárquica.....	128
5.4.1.2- La organización funcional.....	129
5.4.2- El espacio físico.....	129
5.4.3- La identidad.....	132
5.4.4- Las relaciones.....	133
5.4.5- El factor humano.....	133

5.5- La evaluación de calidad de la subsecretaría de emergencia social a partir de sus planes de acción.....	135
5.5.1- Consideraciones generales.....	135
5.5.2 Los factores de calidad.....	138
5.5.3- El desempeño del personal.....	139
5.5.4 Técnicas y herramientas de gestión pública.....	140
5.5.5- El servicio de difusión.....	143
5.5.6- Las sugerencias de los ciudadanos.....	144

## CAPÍTULO 6

PROPUESTA DE MEJORA PARA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL.....	147
6.1 Consideraciones generales.....	148
6.2 El proceso de mejoramiento organizacional.....	148
6.3 La estructura organizacional propuesta.....	149
6.3.1 El diseño organizacional propuesto.....	149
6.3.2 La unidad de coordinación general propuesta.....	154
6.3.3 Las direcciones propuestas.....	156
6.3.3.1 Dirección de abordaje y asistencia social.....	156
6.3.3.2 Dirección de asuntos legales.....	157
6.3.4 Los departamentos propuestos.....	158
6.3.4.1 Departamento de gestión barrial.....	158
6.3.4.2 Departamento de prestaciones y programas sociales.....	159
6.3.4.3 Departamento de discapacidad e inclusión social.....	159
6.3.4.4 Departamento de archivo.....	160

6.3.4.5 Departamento de documentación.....	161
6.3.4.6 Subsecretaría de emergencia social.....	162
6.3.4.7 Dirección general de administración.....	164
6.4 El funcionamiento de la estructura organizacional propuesta.....	165
6.4.1 El manual de funciones.....	165
6.4.2 Las metodologías de trabajo.....	166
6.4.3 La gestión de calidad.....	167
CONCLUSIONES.....	170
1. Conclusiones.....	171
2. Trabajo a futuro.....	173
BIBLIOGRAFÍA.....	176
ANEXOS.....	182

<b>TABLA DE CUADROS</b>
-------------------------

Cuadro N° 1: Cuadro de distribución de los gastos de jurisdicción municipal: secretaría de desarrollo social.....	61
Cuadro N° 2: Cuadro desagregado de los gastos de jurisdicción municipal: secretaría de desarrollo social.....	61
Cuadro N° 3: Pirámide de Mando de la Secretaría de Desarrollo Social.....	75
Cuadro N° 4: Organigrama de la Subsecretaría de Emergencia Social.....	79
Cuadro N° 5: Funciones por departamentos de la Subsecretaría de Emergencia Social.....	114
Cuadro N° 6: Anexo 8: Secretaría de Desarrollo Social.....	151
Cuadro N° 7: Organigrama propuesto para la Subsecretaría de Emergencia Social.....	153

# INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de un proyecto para la obtención del título de Licenciatura en Ciencias Sociales con Orientación en Políticas Públicas, se abordará un análisis de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, la cual depende de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la gestión del organismo público.

En base a este análisis se elaborará una propuesta de mejora, basada en el diseño de una estructura organizacional para la subsecretaría que permita establecer una estructura acorde a las nuevas definiciones que se han establecido como organización en la sociedad moderna y en los tiempos en el que vivimos, creando valor en cada uno de los grupos de interés que se encuentran presentes en el análisis.

En primer lugar, es necesario conocer las demandas, necesidades, dificultades y sugerencias de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad social y que depende de la presencia del Estado donde las estructuras de sus instituciones públicas presenten características de eficiencia y coordinación para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, generando procesos de desarrollo a partir de una perspectiva de inclusión y derechos.

Es por eso que los estudios de las políticas públicas ligados a las estructuras organizacionales de la administración pública constituyen una herramienta fundamental para lograr tal fin y poder analizar y evaluar los resultados de la calidad de las instituciones, establecer procesos de innovación y de mejora en aquellos sectores que presentan debilidades a la hora de gestionar de forma eficiente, como

también procesos de fortalecimiento institucional en aquellas áreas de la administración que estén funcionando correctamente.

Este proyecto centrará su atención en la ejecución de un estudio de análisis y, a partir de ello, la presentación de una propuesta de mejora para la realización y ejecución de una gestión pública con características de eficiencia y eficacia, que permita garantizar la asistencia directa a las personas que acuden a ellos y buscan soluciones concretas, mediante un correcto funcionamiento en conjunto. De igual forma, su calidad institucional, a fin de plantear mejoras que logren la óptima satisfacción de los ciudadanos asistidos.

En suma, la importancia del estudio de las políticas públicas en relación a las estructuras radica, en primera instancia, en que permite analizar el funcionamiento y las problemáticas de gestión institucional y de la información que presentan tanto los funcionarios de rango como los empleados pertenecientes a la administración en cuestión.

El proyecto contempla la descripción y el desarrollo de tres criterios que se trabajarán para obtener esta nueva estructura organizacional propuesta. En consecuencia, las tres etapas son las siguientes:

- La importancia y la necesidad de una administración pública profesionalizada respecto a su servicio público.
- La falta de compromiso de los funcionarios del ejecutivo para proyectar estudios y análisis de las políticas públicas implementadas.
- La finalidad que cumplen las estructuras de la administración pública como instrumentos para maximizar las capacidades de gestión gubernamental.

El proyecto se desarrolla a partir de seis capítulos que se presentan a continuación:

Capítulo 1: *El Objeto de la Investigación*, donde se establecerá la finalidad y los aspectos formales del informe.

Capítulo 2: *El Marco Teórico*, donde se presentarán los planteamientos teóricos sobre el tema del informe.

Capítulo 3: *El Estudio del Entorno Externo e Interno de la Secretaría de Desarrollo Social*, de la cual se desprende la Subsecretaría de Emergencia Social que se analizará en profundidad en los siguientes capítulos, a fin de comprender aquellos factores que influyen en el organismo y las influencias externas e internas que la componen.

Capítulo 4: *Análisis de la Estructura Organizacional de la Subsecretaría Emergencia Social*, donde se realizará un estudio del diseño organizacional y el funcionamiento del organismo público en cuestión, sus metodologías de trabajo y gestión, como también la coordinación y articulación de las distintas áreas que lo integran.

Capítulo 5: *Evaluación de la Estructura Organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social*, donde se evaluará el diseño organizacional del organismo a partir de los estudios realizados, su funcionamiento y la evaluación de calidad de los servicios que proporciona el organismo a partir de sus planes de acción.

Capítulo 6: *Propuesta de Mejora para la Estructura Organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social*, donde se brindarán mejoras para la calidad de gestión y el fortalecimiento institucional.

# CAPÍTULO 1

## EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

## **1. EL TEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 EL TEMA**

“Análisis de la Estructura Organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes”.

### **1.2. LA JUSTIFICACIÓN**

La Subsecretaría Emergencia Social que se analizará en profundidad cuenta con información y asistencia diversa para atender a cada una de las necesidades de aquellas personas que necesitan la presencia de la administración local. Por eso, es importante conocer las distintas áreas que integran la Subsecretaría con sus respectivas funciones que llevan adelante diariamente y los servicios que brindan a la población para atender a cada una de sus demandas. Esto conlleva a la importancia de conocer a los diferentes individuos que visitan al organismo público y necesitan de él, cada uno con sus propias necesidades, requieren de la debida información por parte de la gestión administrativa del organismo de una forma rápida y eficiente.

Ante esta situación, es el personal quien debe estar capacitado para ser el facilitador de la información que la población demandante necesita, como intermediador de las demandas y las soluciones entre los ciudadanos y el Estado, ya que, muchas veces estos no están totalmente seguros de lo que buscan o no saben como dirigirse de forma correcta. De ahí surge la obligación del profesional perteneciente a la gestión pública de estar capacitado técnicamente en todas las áreas de especialización del organismo en cuestión para poder asistir a la población local.

Toda la estructura funcional del organismo público debe estar preparada para atender a los diferentes personas que buscan asistencia, como así también las expectativas de lo que puedan requerir, porque las exigencia de estas personas son cada vez mayores y esperan ser atendidos de forma satisfactoria. Las distintas áreas que integran la subsecretaría deben propiciar un rol activo en todo momento para ser útiles ante los ciudadanos y satisfacer sus requerimientos de forma rápida. En este aspecto, Marcela Guzmán (2007) sostiene lo siguiente:

*“Puede abarcar un conjunto de cuestiones diversas en función de los propósitos o razones por los que se decida llevar a cabo (...) el principal propósito de la evaluación es por tanto producir información que tenga alguna relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política o programa evaluado”*

Para ello, es necesario conocer los mecanismos de implementación y evaluación de la gestión de los servicios y programas sociales que la subsecretaría brinda a la población y determinar si se está ofreciendo a los ciudadanos la asistencia que realmente necesitan, como también saber cual o cuales son las deficiencias para poder adecuarlos o mejorarlos a través del tiempo. En relación a esto, Xavier Ballart (1992) sostiene que:

*“la evaluación de programas tiene que ver tanto con los efectos de un programa sobre sus beneficiarios, como con su implementación, como con el proceso*

*de formulación de propósitos generales y más específicos, lo que tendría que permitir relacionar, de acuerdo con el modelo teórico, resultados finales, con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención”*

La evaluación de los servicios y programas sociales que brindan permite identificar la carencia de recursos económicos, humanos, materiales y tecnológicos, para que se realicen los cambios necesarios que mejoren el funcionamiento del organismo público y la atención ciudadana en sí. Siguiendo con las afirmaciones de Ballart (1992), éste piensa en la evaluación de un programa social como aquel que:

*“puede abarcar un conjunto de cuestiones diversas en función de los propósitos o razones por los que se decida llevar a cabo (...) el principal propósito de la evaluación es por tanto producir información que tenga alguna relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política o programa evaluado”*

En consecuencia, se puede decir que los estudios de las formas estructurales de un organismo público permiten la reflexión y el conocimiento de la concepción del organismo local como interlocutor de gestión entre el ciudadano y el Estado, su relación con la realidad social, su modo de acción e intervención y el trabajo de forma conjunta, articulada y coordinada entre las distintas áreas que lo integran. Surge así en la administración pública, una relación entre diversos actores que

integran la estructura organizacional del Estado. Cuando se habla de actores, afirma Cohen (1992) que:

*“En las actividades gubernamentales conviven actores sociales diferentes, lo que produce desencuentros que se explican más que por problemas de naturaleza personal o actitudes inadecuadas, por las diferentes racionalidades que subyacen al comportamiento de los actores”.*

Observar el estado de situación actual y a partir de allí analizar los resultados de un modo objetivo, con la finalidad de diseñar, implementar y fortalecer modos de ejecución y planes de acción que cubran las expectativas y necesidades de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Como sostiene, Echebarría (1999):

*“Orientar el control hacia los resultados. En los procesos de cambio subyace un intento de construir un nuevo marco de responsabilidad en la gestión de los servicios públicos. Si la burocracia es esencialmente observancia de las normas y los procedimientos, los procesos de modernización ponen el acento sin excepción en los resultados de la acción pública”*

### **1.3. LA DELIMITACIÓN ESPACIO-TEMPORAL**

Las municipalidades son gobiernos locales que se encargan de la administración de un pueblo o ciudad y brinda a la población perteneciente a ella una serie de servicios y tributos para el mantenimiento y sostenibilidad básica de toda la comunidad. Para ello, se lleva a cabo el cobro de ciertos impuestos y tasas municipales, entre otros. En este sentido, es el primer nivel de gobierno dentro del Estado, el cual sirve como parámetro entre las problemáticas y las políticas locales, provinciales y nacionales.

De ahí que no pueden ejecutar acciones nacionales o provinciales sin antes efectuar acciones locales, que permitan dar a conocer las necesidades inmediatas de la comunidad. Esto evidencia la importancia de que los municipios dispongan para sí de estructuras organizacionales debidamente organizadas y planificadas, para satisfacer las demandas de la población local a partir de un servicio de gestión de calidad.

En cuanto a la delimitación espacial de la investigación cabe señalar que se circunscribe en el ámbito de la administración pública. Para lo cual se eligió como unidad de análisis la estructura orgánico-funcional del organismo público de nivel municipal, ya que se encuentra ciertamente organizada y cuenta con los instrumentos básicos para llevar a cabo un estudio de análisis.

En cuanto a la delimitación temporal, el estudio se centrará en el período de Septiembre 2017-Febrero 2018, donde se analiza la información recopilada a partir de la disposición de los funcionarios y el personal del organismo público para pactar visitar y responder consultas de tipo metódicas sin ningún inconveniente. Además

se realizará un análisis cualitativo de forma continua de la estructura del organismo durante este tiempo, con el propósito de conocer sus deficiencias, determinar que necesidades y demandas de la población local se satisfacen y cuales no, como también los aspectos positivos y negativos a fin de fortalecer los primeros y reforzar los segundos.

#### **1.4. EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

Los estudios de las estructuras en los organismos públicos, en este caso, de nivel municipal, son importantes ya que permiten identificar el funcionamiento y los hábitos de uso de la información por parte de la administración local hacia los ciudadanos mediante una correcta aplicación.

Actualmente, el estudio de las políticas públicas ligadas a la estructura de una organización o un organismo público presentan modelos teóricos-prácticos que no logran implementarse de un modo eficiente en ciertos sectores de la administración pública de nivel nacional, provincial o local, ya sea por la falta de compromiso del ejecutivo o porque existen otras prioridades mayores a resolver.

En síntesis, los fines de un estudio de estructura de un organismo público, según lo expresa el doctor Sergio Ilari (2014), son:

*“-El conocimiento del marco de la organización.*

*-Saber que tareas deben realizarse, quien las tiene que hacer, como deben agruparse, quien se reporta a quien y donde deben tomarse las decisiones.*

*-Detectar problemas de gestión para realizar cambios.*

*-Fijar los objetivos de planeación y luego formular una estrategia para alcanzarlos.”*

De acuerdo con lo anterior, es notable ver como el modelo estructural del organismo público en cuestión presenta grandes problemáticas a la hora de gestionar y enfrentar demandas concretas de las personas, imposibilitando la realización, producción y aplicación de un correcto funcionamiento de la administración pública local, a partir de la profesionalización del servicio público.

En este sentido, Grindle (1992) sostiene que en el proceso de implementación:

*“No importa cuán hábil sea la definición de un programa tanto en lo político como en lo técnico, los obstáculos en la implementación no se podrán superar a menos que las decisiones sean tomadas con gran cuidado a lo largo de todo el proceso”.*

En consecuencia, el problema de investigación se centra en tres criterios:

- La importancia y la necesidad de una administración pública profesionalizada respecto a su servicio público.
- La falta de compromiso de los funcionarios del ejecutivo para proyectar estudios y análisis de las políticas públicas implementadas.
- La finalidad que cumplen las estructuras de la administración pública como instrumentos para maximizar las capacidades de gestión gubernamental.

## **2. LOS OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GENERAL**

Analizar la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la gestión municipal.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar el entorno interno y externo de la estructura actual de la Subsecretaría de Emergencia Social, identificando los niveles de autoridad y las responsabilidades de cada uno de ellos.
- Analizar el perfil y comportamiento colectivo de los individuos que integran la Subsecretaría de Emergencia Social, a partir de la coordinación y articulación de ámbito social y burocrático existente entre ellos.
- Identificar que factores limitan y potencian el funcionamiento estructural del organismo.
- Elaborar un estudio de estructuras para determinar y evaluar el funcionamiento de gestión municipal, de manera que se puedan recomendar propuestas de mejoras institucionales al municipio de Quilmes.

## **3. LOS RESULTADOS ESPERADOS**

- Formulación y desarrollo de una propuesta de mejora de diseño de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social.

- Propuesta de mejora de los métodos de trabajo para las distintas áreas que integran la Subsecretaría de Emergencia Social, basada en el fortalecimiento, la articulación y la participación conjunta de las distintas áreas de trabajo que integran el organismo.

- Desarrollo de una propuesta de redacción del Decreto de reformas institucionales para la Subsecretaría de Emergencia Social, la cual depende de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes.

## **4. LOS ALCANCES Y LAS LIMITACIONES**

### **4.1 LOS ALCANCES**

La trascendencia de esta investigación radica en señalar tanto a los funcionarios del ejecutivo local como al personal estatal perteneciente a la subsecretaría de emergencia social sobre la importancia de realizar estudios de políticas públicas en relación a las estructuras de los organismos públicos para evaluar y brindar servicios y gestión de calidad a la comunidad. Además, a partir de los conocimientos adquiridos durante el transcurso de la formación académica universitaria, las visitas realizadas a la Subsecretaría y la recolección de información, presentar un modelo teórico para que pueda ser aplicado en el ejecutivo local.

### **4.2 LAS LIMITACIONES**

- Los instrumentos de control de acceso a la información no se encuentran debidamente estructurados, posibilitando la informalidad en la gestión.

- Falta de instrumentos de control de acceso a la información, imposibilitando conocer con exactitud el comportamiento y el funcionamiento de su gestión.
- La documentación que las personas presentan para poder asistirse no se digitaliza, por lo que genera demoras considerables en la gestión interna de cada sector, demorando la asistencia de las demandas de las demás personas.
- Encuentros personales con los altos funcionarios ejecutivos tanto de la subsecretaría como de la secretaría de desarrollo social, lo que conlleva a no poder tener su punto de vista sobre los rasgos positivos y negativos de su gestión y del organismo en sí, como tampoco su punto de vista sobre la investigación realizada durante el transcurso de las visitas realizadas.

## 5. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Las políticas públicas como objeto de estudio, adquieren relevancia en Estados Unidos a partir de la década de los cincuenta, fuertemente influenciada por la planificación con vistas a la reconstrucción. Ya entrando en la década de los noventa, surge el enfoque de la nueva gerencia pública adoptado por la administración pública nacional, provincial y municipal, considerando a la política pública como una respuesta productiva a las demandas que aparecen sobre el ambiente o sobre el propio Estado. Planteado de esta forma, García Delgado (2007) entiende al sistema político o al Estado como:

*“un sistema de procesamiento de demandas que produce bienes públicos. Remite a una idea de la*

*política pública como un proceso de producción institucional”.*

El análisis se realiza de una forma analítica y compleja, se encuentra claramente vinculado a la administración pública y a las políticas públicas en general, por eso el desarrollo de la definición de política pública, haciendo hincapié también al enfoque de la nueva gerencia pública, muy utilizado en el gobierno neoliberal de los noventa, el cual se promovía trasladar algunas experiencias innovadoras de la gestión privada a la administración pública, reducir la intervención estatal a su mínima expresión y desactivar los mecanismos “burocráticos” que impedían la implementación de nuevas instancias de participación y control del Estado. Guillermo Cejudo (2013) sostiene que:

*“la nueva gestión pública denota un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa”*

El presente informe que se llevó a cabo durante el transcurso del taller de la PPS y la intervención en el organismo público, abarcará la revisión tanto de la bibliografía acorde a temas relacionados con todo el recorrido formativo durante la Licenciatura en Ciencias Sociales como también aquella bibliografía que considere de mi interés abordar. Se hará hincapié de forma específica en aquellos temas vinculados con el análisis de las políticas públicas en su conjunto, sus instituciones y sus mecanismos

de interacción, a partir del análisis de políticas públicas con enfoque de derechos. En este aspecto, Cunill Grau sostiene que:

*“se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios”.*

A partir de allí, se realizará un trabajo integrador de tipo teórica-práctica con todos los conocimientos incorporados durante el transcurso del taller, de las visitas realizadas y de toda la carrera en general, a partir de tres enfoques: institucional-funcional, burocrático y politológico; ambos enfoques relacionados entre sí con temas ligados al análisis institucional y organizacional, teoría del Estado, ciencia política, sociología de las organizaciones, gestión pública municipal y sus respectivos instrumentos de gestión pública, como utilización de marcos de referencia y espacios de consulta.

Por un lado, desde el enfoque institucional-funcional, se realizará un análisis del organismo con ayuda de algunas de las principales herramientas conceptuales con que la sociología de las organizaciones aborda sus diversas dimensiones y aristas, como bien desarrollan Friedberg (1972), reconociendo que:

*“los rasgos que caracterizan una organización: una división de las tareas y los roles y su descripción a menudo detallada; una división de la autoridad; un sistema de comunicaciones y, por lo tanto, de relaciones de interdependencia; y un conjunto de criterios objetivos para evaluar y controlar los resultados de la organización y también de los individuos que la integran”.*

Otra de las herramientas propuestas por la sociología de las organizaciones para comprender y analizar al organismo público en cuestión es el concepto de “máquina”, definida por Gareth Morgan (1991). Él entiende este concepto como:

*“metáfora de nosotros mismos, mucho más evidente en la organización moderna, donde la vida se vuelve tan rutinaria y de modo tan mecánico que se diseñaron como máquinas y se espera que sus empleados, en esencia, se comporten como si fueran piezas de la máquina”*

, entendiéndolo así a los mecanismos de gestión totalmente estructurados por los cuales los funcionarios públicos nada pueden cambiar en torno a una mejora en su funcionamiento.

Por otro lado, el enfoque burocrático parte de la base del análisis crítico de la subsecretaría de emergencia social, teniendo en consideración el concepto de Burocracia con sus características y tipos de dominación que hay en él, haciendo

énfasis mayormente en la dominación de carácter Racional-legal. En este sentido, Max Weber sostiene que la burocracia:

*“funciona y está organizada por normas, leyes y regulaciones administrativas, donde la autoridad esta distribuida de forma estable. Solo se emplean personas que posean calificaciones adecuadas y la jerarquía se organiza en tanto a ellas, con compensación a los funcionarios; el motivo del progreso es la superioridad meramente técnica: precisión, certeza, conocimiento de los documentos escritos (archivos), entre otras”.*

Esta afirmación de Weber nos sirve como punto de partida respecto al análisis crítico del organismo público al cual se le propondrá en el informe final una propuesta de mejora, ya que al analizar su funcionalidad existen cuestiones relacionadas a lo meramente profesional y técnico que no concuerdan con la realidad actual del organismo, sino todo lo contrario. La administración burocrática, según Weber es la:

*“dominación gracias al saber. Éste representa su carácter racional fundamental y específico. (...) acrecentar aún más su poder por medio del saber de servicio”*

En cuanto al campo teórico sociológico, se tendrán en cuenta las teorías del Estado y su relación con la administración pública. La finalidad es reconocer definiciones,

abordajes y funciones disciplinarias que las teorías dieron a lugar, centrando la atención en el Estado capitalista y los cambios en el Estado argentino contemporáneo una vez finalizada la década de los noventa considerado como una forma de Estado neoliberal o neoconservador. Un concepto para abordar la relación entre el Estado y la administración pública es el de “*Metamorfosis*”, definido por Alberto Bonnet y Adrián Piva (2011), sosteniendo que:

*“los procesos de cambio en el Estado deben abordarse como procesos de metamorfosis entre distintas formas de Estado entendidas en la separación de lo político y lo económico”.*

Pero, naturalmente, dentro de la forma neoliberal de estado de los noventa, no todo el poder descansaba sobre la autoridad económica. La presidencia desempeñaba, dentro del poder ejecutivo, una función muy específica en tanto arbitraba en aquella disputa entre técnicos y políticos, facilitando la imposición de los técnicos y dando lugar a las nuevas formas de administración pública, ser “La Nueva Gestión o Gerencia Pública”, orientada por los valores y las técnicas del sector privado, donde las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles con énfasis en los resultados y evaluaciones de desempeño. En este sentido, Isabel María García Sánchez (2007) la define como:

*“la creación de una administración eficiente y eficaz que debe satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los*

*usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad, rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados”.*

La concepción del neoliberalismo surge como fuerza ideológica a través del capitalismo democrático neoliberal y, en particular, a su programa económico, consigue una expansión extraordinaria y una pérdida de legitimidad de la concepción del Estado. Dentro de este contexto, Juan Manuel Abal Medina (2012), ve al Estado neoliberal en Argentina como aquel que:

*“puso en evidencia la incapacidad de institucionalizar su autoridad, lo que se vinculó estrechamente con la dificultad estatal para afrontar problemáticas de índole global, promover un crecimiento económico sostenido y garantizar las condiciones dignas de vida para el conjunto de la población”*

También se realizará un abordaje por las ciencias políticas, con un análisis y desarrollo complejo y socio analítico de las políticas públicas, comprendidas por Antoni Fernández en el texto de “Manual de Ciencia Política” de Badia (1996) como:

*“el desarrollo de un nuevo enfoque en el estudio de la administración pública y de las actividades de los gobiernos (...) se trata del enfoque más cercano a la ciencia política. La incorporación de variables sistemáticas de tipo político y socioeconómico*

*constituye uno de sus elementos característicos y diferenciales”*

Para ello, se utilizará la bibliografía de autores acorde a temas ligados a la ciencia política y gestión pública municipal, con el fin de analizar las transformaciones sociales y las nuevas tecnologías donde el Estado y las políticas públicas se desempeñan, los actores y las redes de intervención del Estado en relación a los problemas de orden estatal, como también el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas con sus respectivos resultados. En síntesis, se trata del ciclo de la política pública, donde García Delgado (2007) sostiene que:

*“es habitual que durante el proceso se salteen etapas y se produzcan avances y retrocesos”*

En cuanto a este enfoque y las cuestiones a tratar mencionadas anteriormente, podría decirse que el punto de partida para el correcto análisis es la dicotomía entre la política y la administración, que a su vez se enmarca en otra que expresa también la clásica tensión existente entre la sociedad y el Estado o entre la política y la economía. En este sentido, Mabel Thwaites Rey (2001) sostiene que:

*“Cada nuevo equipo político que asume la tarea de gobernar reactualiza el dilema clásico de cómo conducir la estructura burocrática heredada. La desconfianza acerca de la lealtad que encontrarán en los funcionarios de carrera para ejecutar las tareas encomendadas por la conducción política (...) llevan a los funcionarios políticos a entusiasmarse*

*con la posibilidad de cambios profundos en la administración, aunque, más temprano que tarde, tales ambiciones suelen terminar diluidas en el mas de las buenas intenciones, reactualizando los interrogantes acerca de las causas del fracaso de las políticas públicas”.*

La autora deja en claro que la tensión y diferenciación existente entre la política y la administración en la gestión gubernamental se relaciona a la idea de que el Estado se encarga de muchas tareas que deben ser cumplidas de un modo rutinario y requieren de recursos humanos y personales constantes y específicos. Respecto al campo de la política, es ahí donde se ponen en juego los intereses personales y diversos de los distintos grupos de actores sobre lo social, mientras que en el campo de la administración, es la burocracia. Mientras se desarrolla ese juego de intereses, se establece una relación de relación de tensión-fuerza entre el campo político y el campo administrativo donde fluye el poder, entendido por Michael Foucault como:

*“Un ejercicio que circula en la sociedad y nunca se detiene. Por todas partes donde existe poder, el poder se ejerce (...) Cada lucha se desarrolla alrededor de un centro particular de poder”.*

Otro aspecto importante de Foucault es su idea de poder como doble faz, es decir:

*“como modo de disciplina y como forma de construcción y generación de nuevos sujetos”.*

En esta diferencia entre la política y administración surge nuevamente el concepto de racionalidad. La persona soberana ordena, manda y obedece por su parte al orden impersonal impuesto por el que orienta sus disposiciones y solo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada y objetiva y aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático puro. Pero, como señalan Joel D. Averdach y Bert. A. Rockman en Mabel Thwaites Yey (2001):

*“la distinción pasa entonces entre racionalidad política y racionalidad administrativa, que implica que los burócratas siguen firmemente las reglas establecidas sin ver nada mas, en tanto los políticos actúan en función de la necesidad de satisfacer a coaliciones políticas y grupos sociales”.*

Los burócratas serían así guardianes del Estado, los cuales se posicionan en contra de los intereses y los motivos particulares de los políticos.

Otro de los temas en cuestión son los actores intervinientes en el Estado y los problemas existentes de orden estatal. Aquí se entiende a la política pública como el producto de la interacción que se produce entre distintos actores que, con diferentes niveles de poder y conocimientos, intentan orientar el proceso político hacia sus propios intereses. Uno de los actores intervinientes son los ciudadanos que se dirigen a la subsecretaría de emergencia social para ser asistidos en una determinada necesidad o demanda, provocando un entramado de mecanismos y procesos sociales que se llevan a cabo que construyen, entre otras cosas, los universos políticos de los ciudadanos, donde Benedicto y Morán (1995) afirman que:

*“A través del proceso de socialización, la adquisición de una determinada cultura política o la inserción en el espacio de la comunicación política y la opinión pública, el individuo va conformando sus creencias básicas sobre la sociedad y la política, va acumulando información y conocimientos y, en fin, va desarrollando sus predisposiciones ante los distintos temas y hechos que configuran la realidad política”.*

Los actores son los protagonistas del mundo de la política que, con sus acciones u omisiones, habilitan o generan un escenario de Estado y dan forma al desarrollo de las políticas públicas. Pueden ser actores individuales o colectivos. En el caso de los primeros, se trata de un actor relevante con peso político e institucional, como por ejemplo, un intendente un juez o un periodista, entre otros. En el caso de los segundos, se tratan de un conjunto de actores con valores e intereses propios los cuales pueden expresarse de forma unificada, como por ejemplo, un gobierno municipal, un gremio o un medio de comunicación. En relación a esto, Subirats (2008) sostiene que:

*“gobernar en un entorno complejo implica reconocer múltiples actores que conforman una red, aceptar su participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de potenciar actuaciones integradas”*

Los distintos actores que se pueden identificar, ya sean individuales o colectivos, intervienen en los procesos de políticas públicas dependiendo del rol que cumplen en ellas, pudiendo modificarse a lo largo del dicho proceso sus objetivos en relación a que puedan ganar o perder en términos de recursos económicos, políticos, de reputación social, de imagen, etcétera.

Por último, cabe señalar que los contenidos temáticos mencionados anteriormente son de carácter general que, a diferencia de lo desarrollado en el plan de trabajo, aquí puede verse un avance en tanto conceptos y desarrollo, aunque aún falta más incorporación de temas a desarrollar. Funcionarán como un sistema de referencia dentro de sus respectivos campos de trabajo, por lo que se encuentran sujetos a modificaciones en caso de que lo considere necesario y se articularán en el informe final dentro de los espacios pertinentes al mismo.

## **6. LA METODOLOGÍA**

### **6.1 EL TIPO DE INVESTIGACIÓN**

El proyecto de investigación a desarrollar es de tipo descriptiva ya que describe y analiza la realidad de situaciones, personas y grupos que se están abordando, planteando hechos y situaciones concretas. A su vez, es de tipo explicativa porque no solo va a describir el problema o fenómeno observado sino que busca explicar las causas que originaron la situación analizada.

### **6.2 EL ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación a desarrollar presenta un enfoque de tipo cualitativo, ya que se evaluó el funcionamiento, articulación y coordinación de ámbito social del organismo público, a través de la aplicación y análisis de los instrumentos de recolección de información: la observación y las entrevistas no estructuradas.

### **6.3 EL UNIVERSO DE ESTUDIO**

El universo de estudio de la investigación la constituye la subsecretaría de emergencia social dependiente de la secretaría de desarrollo social del municipio de Quilmes.

### **6.4 LA MUESTRA**

La investigación centrará su unidad de análisis en el personal que integra la estructura orgánico-funcional del organismo municipal y su funcionamiento, la cual se encuentra organizada y cuenta con los instrumentos básicos para llevar a cabo un estudio de análisis. Dicha muestra permitió conocer un panorama distinto de la realidad institucional que se plantea a nivel local.

### **6.5 LAS TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN**

La información bibliográfica utilizada para el desarrollo de la investigación se obtuvo a partir del análisis documental. Además, se emplearon notas de trabajo para recolectar la información y realizar anotaciones importantes durante el transcurso de las visitas al organismo público.

También se utilizaron entrevistas no estructuradas, las cuales fueron aplicadas de forma anónima a empleados de la subsecretaría, con la finalidad de constar, reafirmar y ampliar algunos datos suministrados, como también verificar en las respuestas si existen algunas cuestiones que podrían trabajarse como propuesta de mejora para la subsecretaría.

## **6.6 LAS FUENTES DE INFORMACIÓN**

Las fuentes de información que fueron utilizadas durante esta investigación facultaron el sustento tanto teórico como metodológico del trabajo. Asimismo permitieron el acceso y la ampliación del conocimiento sobre el tema de estudio.

Las fuentes que se emplearon son las siguientes:

### Fuentes Bibliográficas:

- Libros.
- Manuales
- Monografías.
- Diccionarios.
- Constitución Nacional.
- Leyes.

### Fuentes Electrónicas:

- Revistas.
- Videos.
- Internet: Sitios web relacionados a las estructuras organizacionales de organismos públicos y manuales de políticas públicas y ciencia política.

### Fuentes Documentales:

- Instrumentos de control.
- Manual de funciones.
- Diagnósticos.

El tratamiento de las fuentes anteriormente mencionadas se llevó a cabo mediante el análisis crítico de toda la información adquirida para ampliar conocimientos y argumentar teóricamente y de forma consistente el informe.

La bibliografía consultada se obtuvo, mayormente, de los docentes de la Universidad Nacional de Quilmes encargados de las materias relacionadas a las políticas públicas. Además, se utilizó la bibliografía especializada en temas relacionados a las estructuras organizacionales y a las políticas públicas en general. De igual forma, se utilizó internet y otros medios electrónicos.

Es importante mencionar que la información obtenida de esta bibliografía seleccionada fue utilizada en forma de guía para el desarrollo de la investigación.

# CAPÍTULO 2

## MARCO TEÓRICO

## 2.1 LOS ESTUDIOS DE ESTRUCTURAS

Los estudios de estructuras surgen a partir del Siglo XX con la teoría organizacional de los años sesenta, comprendiendo el funcionamiento de las organizaciones y como éstas se ven afectadas por el ambiente en el que operan y se relacionan. En las instituciones gubernamentales, como por ejemplo la de los gobiernos locales, la estructura organizacional es entendida como el sistema de tareas y relaciones de autoridad formalmente establecida que controla cómo las personas coordinan sus acciones y utilizan los recursos para lograr las metas y objetivos de la organización, basadas mayormente en conocer las necesidades y demandas de información de la población. En este sentido, Gareth Jones (2008) sostiene que:

*“comprender cómo operan las organizaciones es tan sólo el primer paso en el aprendizaje de cómo controlarlas y cambiarlas para que puedan crear riqueza y recursos de manera eficiente”*

De manera que el profesional perteneciente a una organización debe contar con las herramientas necesarias para ofrecer los servicios y la información que la población necesita. Es decir, con los estudios de estructuras se busca definir el sistema de jerarquías dentro de una organización e identificar cada sector y puesto de trabajo con sus respectivas funciones, con la finalidad de establecer un orden y maximizar su funcionamiento. Una vez que se define la estructura, Magdalena (1992) afirma que:

*“Si uno entra en una organización no encuentra una línea que demarque qué es la estructura y qué son*

*los sistemas. La visión que se nos presenta es la de un conjunto de personas que desarrollan actividades de distinta naturaleza, utilizando los medios que se encuentran a disposición”*

En cuanto al conjunto de personas que se nos presentan desarrollando actividades, puede afirmarse que se trata de un grupo social. Dentro del campo institucional, la definición de “grupo” es entendida por Kurt Lewin en “Las Claves de la Sociología” de René Lourau (1973) como:

*“un conjunto de personas unidas por motivos diversos, que parecen poseer reglas comunes que no se advierten espontáneamente. Vivimos en los grupos sin tomar necesariamente conciencia de las leyes de su funcionamiento interno”*

Aplicar los estudios de la estructura organizacional y sus variables forma parte de la teoría administrativa, la cual a su vez comenzó con el estudio de la administración científica, entendida por Taylor (1911) como:

*“Aquella que estudia las organizaciones, intentando cómo nacen, cómo evolucionan, cuáles son sus objetivos, de qué manera se puede optimizar su gestión, y cuál es su función en la sociedad”*

Recordemos que el enfoque de la administración científica pone especial énfasis en la ejecución de las tareas y busca ante todo racionalizar el trabajo en el ámbito

operacional. Debido a la complejidad y los requerimientos de las sociedades modernas, se ha impulsado un vigoroso desarrollo de la administración para atender las necesidades técnicas de las organizaciones. En este aspecto, es importante lo que afirma Henry Fayol en “Principios de la Administración” de Taylor (1911) sobre los enfoques tradicionales en la administración, señalando que:

*“los enfoques tradicionales hacia las organizaciones están siendo cuestionados y reevaluados conforme se buscan diseños estructurales que den mejor apoyo y faciliten el trabajo de sus empleados, buscando aumentar la eficiencia dentro de la organización pero que al mismo tiempo tengan la flexibilidad necesaria para adaptarse al mundo dinámico”.*

La habilidad para diseñar adecuadamente el proceso administrativo de organizar repercute en el éxito a largo plazo. La estructura organizacional juega el papel primordial, involucrando el esquema formal de relaciones, comunicaciones, procesos de decisión, procedimientos y sistemas dentro de un conjunto de unidades, factores materiales y funciones con vista a la consecución de objetivos. En relación a los procesos administrativos de la estructura organizacional, Fernando Magdalena (1992), sostiene que:

*“una adecuada organización estructural no está capacitada para funcionar eficientemente si no aplica métodos y procedimientos de trabajo adecuados que*

*permitan el trabajo coordinado de cada uno de los componentes de esa estructura”*

Ante esta cuestión, el funcionario no debe ser sujeto pasivo dedicado únicamente a los procesos técnicos administrativos del organismo público, sino que debe anticiparse a las necesidades de la población demandante de soluciones, de forma que los requerimientos de estos sean satisfechos en su totalidad. Para ello, es de suma importancia establecer relaciones intergubernamentales y redes políticas, también denominadas RIGs, con el propósito de generar actividades e interacciones entre los distintos niveles y sectores gubernamentales de un organismo público. Las RIGs son definidas por Deil S. Wright en Cigolani, Mazzalay y Nazareno (2009), como aquellas que:

*“destacan la importancia del elemento humano, e términos de las actividades y actitudes del personal de las unidades de gobierno; suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista;”.*

Las relaciones entre las diversas unidades de gobierno en relación al funcionamiento de los procesos administrativos se constituyen a través de redes. Según Deil Wright en Cingolani, Mazzalay y Nazareno (2009):

*“La perspectiva de redes sostiene que los actores están inmersos en estructuras de interdependencia y que las relaciones políticas que se establecen están condicionadas por las estructuras institucionales y por las posiciones estructurales que los actores ocupan en las redes”.*

Este planteamiento teórico incorpora un nuevo perfil no solo del funcionario, sino también de todo el sistema estructural en su conjunto, el cual debe cambiar de paradigma para salir del confort organizacional burocrático y convertirse en un intermediador entre la información y el ciudadano. Debe convertirse en un proveedor de asistencia directa y no solo alguien que responda consultas de un tema específico. Aquí surge otra definición de Magdalena (1992), donde:

*“El producto final del análisis de sistemas es un gráfico que refleja el flujo de la información por diversos sectores, en relación con un tipo de tarea altamente repetitivo y un manual de procedimientos que describe cómo y cuándo cada uno de los sectores debe desarrollar los procesos que en su conjunto hacen a la tarea bajo análisis”.*

El funcionario público tiene la responsabilidad de utilizar todos los medios existentes que sean necesarios para solucionar todo tipo de cuestiones, apoyándose en las herramientas que la estructura organizacional del organismo público le brinda, pero desde una visión más amplia que va más allá de los servicios que su sector brinda.

## **2.2 LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE UNA ESTRUCTURA**

Comprender el proceso de coordinación y articulación de la administración pública en lo relacionado con la estructura y la organización del Estado es fundamental para entender su funcionalidad y operatividad, a fin de proporcionar el cumplimiento de toda la normatividad establecida. El desarrollo de la administración, según Mayntz (2001), se caracteriza:

*“tanto por su difusión e independencia como por el cambio de su estructura en la dirección de la burocracia moderna”*

La administración pública es el factor operador y dinamizador de la estructura organizacional estatal, especialmente en relación a la responsabilidad social que tiene el Estado para con la población. Esto conlleva a la obligación por parte de todos los niveles de gobierno a fortalecer sus estructuras organizacionales en tanto procesos y procedimientos, convirtiéndose así en un interlocutor entre la sociedad civil y el Estado por medio de la administración. En relación a esto, Ranson en el texto de Hall (1996) sostiene que:

*“Se ve a la estructura como “un medio complejo de control que se produce y recrea continuamente en la interacción, y sin embargo da forma a esa configuración: las estructuras constituyen y son constituyentes” “,*

Toda organización que se constituya tiene que tener una misión y determinados objetivos concretos a cumplimentar. Esa misión es la razón de ser de la organización. Determinan el enfoque de componentes importantes como los objetivos, las funciones, las tareas, las políticas a llevar a cabo, su estrategia, la táctica, así como la estructura organizacional, la misma, sobre la base de un diseño organizacional y de un diseño de los puestos de trabajo que permita un desempeño adecuado y dar cumplimiento a los aspectos planteados. Aquí es donde la organización, según Friedberg (1988), limita a los individuos doblemente, ya que sostiene que:

*“Por un lado, tiende a definir de la forma más precisa posible las tareas, la situación y las prerrogativas de cada miembro, y por consiguiente el papel que debe desempeñar. El individuo dispone de una posibilidad de iniciativa y de acción restringida (...) por otro lado, dispone de una lógica propia que se impone a sus miembros, canalizando las relaciones que tienen entre ellos, sus decisiones y sus acciones”.*

Se hace necesario así tener un enfoque de un aspecto esencial que debe acompañarnos como criterio y acción en todo el estudio y una aplicación práctica de los conocimientos adquiridos, y es que las organizaciones están conformadas por personas las cuales son su elemento más valioso. El trabajo, con sus respectivos resultados, de una u otra manera, lo realizan y desarrollan las personas. En este mismo sentido, Hall (1996) sostiene que:

*“Las organizaciones se preocupan en primer lugar con el comportamiento de sus miembros en el trabajo*

El funcionario público debe presentar una actitud proactiva que contribuya a satisfacer las necesidades, deseos y demandas de información para la asistencia social de los ciudadanos. Esto se debe a que el empleado, según las afirmaciones de Michel Lipsky (1996):

*“Participa en la elaboración de políticas públicas a través de dos vías relacionadas entre sí. Por un lado,*

*toman decisiones que afectan a los ciudadanos con un elevado nivel de autonomía. Por otro lado, a través de su intervención con los ciudadanos, incorporan su estilo individual de actuación al comportamiento del organismo”*

Desde este punto, sobresale la importancia de conocer el tipo de ciudadano que asiste a la subsecretaría para solicitar asistencia social, a que se dedica, que tipo de información esta solicitando o con que tipo de recursos cuenta.

### **2.3 LAS NECESIDADES Y DEMANDAS DE LOS CIUDADANOS**

Es preciso conocer quien son los ciudadanos que se dirigen a la subsecretaría de inclusión y emergencia social, ya que constituyen el eje principal de la estructura organizacional del organismo público y exigen servicios de calidad de acuerdo con sus necesidades. Por lo tanto, el funcionario, debe saber con quien está tratando y cuales son sus requerimientos. Debe considerar los problemas y necesidades de los ciudadanos de la comunidad como oportunidades de mejora que, como afirma Subirats (1994), una vez identificadas o definidas:

*“pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos (...) a medida que se va solucionando el problema planteado, de hecho, lo que sucede es que cambia la oportunidad de mejora planteada, cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje”*

Lo anterior se debe a que las demandas de información han evolucionado conforme surgen nuevos cambios de paradigmas, nuevos procesos e intereses diversos, como nuevas tecnologías modernas. Ya no se puede concebir al ciudadano como un simple sujeto pasivo que espera que le ofrezcan asistencia para tomar decisiones, sino que tienen necesidades que deben ser satisfechas en el menor tiempo posible y de forma eficaz.

La heterogeneidad de los ciudadanos que asisten a la subsecretaría, como por ejemplo de índole socioeconómica o aquellos que presentan capacidades diferentes, hace que tengan necesidades y urgencias específicas de acuerdo a sus propios intereses. Asimismo, no deben ser vistos simplemente como individuos que hacen uso de un servicio específico, sino como una parte que integra un sistema público de información y asistencia, es decir, como un integrante indispensable para el funcionamiento del organismo.

El echo que el personal perteneciente a la administración pública conozca bien a los ciudadanos que se dirigen al organismo público en busca de soluciones, implica que los servicios y mejoras que deban realizarse se adecuen a la realidad, a verdaderos requerimientos y a necesidades inmediatas y futuras, pero de acuerdo con lo que los ciudadanos planteen.

Para ello, el papel que cumplen los ciudadanos es fundamental para la ampliación, cambio o mejora del funcionamiento de la estructura organizacional del organismo, es decir, su rol es determinante para definir el modo de organización y gestión administrativa, la toma de decisiones o grupos de trabajo, entre otras.

## **2.4 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

La estructura organizacional es definida por Blau en el texto de Hall (1996) como:

*“La distribución a lo largo de varias líneas de personas entre posiciones sociales que fluyen en las relaciones de los papeles entre esta gente”*

Las actividades de la estructura se reúnen por funciones comunes desde la base hasta la cima de la organización, se separa el trabajo sobre la base de pasos, procesos o actividades que se llevan a cabo para obtener determinados objetivos y un determinado resultado final. Es la forma más común de estructura que se puede observar en organizaciones tradicionales.

Los distintos sectores que integran la estructura funcionan con baja relación de interdependencia entre sí, ya que cada sector solo responde a su especificación. Los objetivos de la organización se refieren a la eficiencia interna y a la especialización técnica y, lógicamente, las funciones están bien definidas y los empleados están comprometidos a alcanzar las metas operativas de cada sector. La autoridad formal y la influencia están en manos de los altos ejecutivos de los departamentos funcionales.

El funcionamiento de la estructura depende en buena parte del personal con que cuenta el organismo público. Por lo tanto, es esencial que aquellos individuos que fueron asignados a cubrir un puesto dentro de esa estructura posean conocimientos y experiencias en esas áreas o sectores, como así también interés por ayudar a todo el conjunto, facilidad para relacionarse con los demás sujetos e inclinación por superarse diariamente e incorporar para sí conocimientos nuevos.

La formación profesional del funcionario puede realizarse de diferentes formas: mediante charlas informativas individuales o colectivas, cursos de capacitación en

temas específicos o colectivos, conferencias o incentivos. Lo importante de esto es buscar la orientación, educación e instrucción adecuada de los funcionarios encargados de la gestión administrativa del organismo, permitiendo que puedan asesorarse y desenvolverse fácilmente dentro de ella.

Con lo anteriormente mencionado, cabe remarcar que los funcionarios de mayores rangos jerárquicos de los distintos niveles de gobierno no presentan ningún tipo de interés en modificar el funcionamiento de las estructuras organizacionales de un organismo público. No amplían su visión en realizar cambios profundos o al menos modificar ciertos aspectos respecto a la dinámica del funcionamiento o las exigencias de los ciudadanos.

Ante esta situación, es importante una correcta política de calidad de gestión que contemple un adecuado funcionamiento estructural, mediante una mejora continua que logre llevarse a cabo mediante mecanismos de control y evaluación de los servicios que se está brindando, como también de los funcionarios que conforman la estructura.

## **2.5 LA EVALUACIÓN**

La evaluación de la estructura o del personal que prestan servicios de asistencia a la población en situación de vulnerabilidad social es considerada una actividad importante porque, no solo permite medir el alcance o el desempeño de los objetivos propuestos, es decir, determinar si los servicios que se ofrecen están cumpliendo su razón de ser, sino que a su vez permiten determinar si son funcionales o realmente se adecuan a lo que demandan los ciudadanos.

De lo anterior se deduce que la evaluación es una actividad que requiere de un proceso de planificación e implementación, que involucra desde la etapa de diagnóstico, hasta el control y seguimiento de los objetivos planteados.

La evaluación debe ser un proceso continuo y eficaz, que permita recabar datos e información constante de cómo se deben realizar las cosas, porque de nada vale que un funcionario lleve a cabo una capacitación sobre un tema específico durante un período de tiempo y no se profesionalice, provocando que los ciudadanos no vean satisfechas sus demandas y necesidades por la escasa atención que recibieron por parte del funcionario.

Asimismo, debe tenerse presente que el funcionario debe enfrentarse al reto de atender los múltiples intereses, expectativas, demandas y necesidades de la población vulnerable, teniendo en cuenta que estos no siempre saben con exactitud cuales son sus necesidad de asistencia e información. De ahí es que la evaluación se convierte en un método indispensable para medir la capacidad técnica de los funcionarios como así también la calidad de funcionamiento de la estructura del organismo público.

La satisfacción del ciudadano debe ser considerada como un indicador de efectividad como también un instrumento de gestión para prever los cambios necesarios para alcanzar la calidad deseada, siendo así la evaluación un medio ideal para poder conseguir dicho propósito.

## **2.6 LA CALIDAD**

El concepto de calidad se encuentra en relación con el de evaluación, ya que no solo pretende identificar las necesidades y expectativas de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social, sino que toda actividad realizada por parte de la estructura organización del organismo público esta ligada a ofrecer productos y servicios asistenciales de calidad.

Es importante tener en cuenta que la evaluación se lleva a cabo con el propósito de poder aplicar la calidad y conseguir con ello la satisfacción del ciudadano. Por

lo general, se juzga por términos de utilización efectiva de los servicios, políticas de gestión administrativa, formación de funcionarios y empleados estatales, recursos tecnológicos, instalaciones en adecuadas condiciones, disponibilidad de los archivos de información, y todos aquellos indicadores de efectividad que permitan determinar hasta que punto un servicio está cumpliendo con la meta de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

El servicio de calidad se logra a través de un profundo conocimiento de las necesidades, hábitos y preferencias de cada uno de los ciudadanos que visitan el organismo público en cuestión. Es decir, el funcionario no puede elaborar productos ni diseñar servicios de calidad de acuerdo con lo que él considere necesario, sino que deben realizarse en base a los requerimientos de los ciudadanos.

En síntesis, la calidad debe ser un requisito indispensable en toda estructura organizacional de un organismo público, ya que no solo el funcionario debe pensar en un correcto funcionamiento y adecuado proceso de servicio, sino que además se debe garantizar la mejora continua en los servicios que el organismo público presta y de esa manera asegurar su calidad total.

CAPÍTULO 3

ESTUDIO DEL ENTORNO EXTERNO E  
INTERNO DE LA SECRETARÍA DE  
DESARROLLO SOCIAL.

## 3.1. EL ENTORNO EXTERNO

### 3.1.1 EL PARTIDO DE QUILMES

El Distrito de Quilmes es uno de los 135 municipios que integran la Provincia de Buenos Aires, ubicada sobre la costa del Río de La Plata, al sudeste del Gran Buenos Aires, y una de las ciudades más antiguas de la provincia. Tiene una extensión territorial de 4089,9 km<sup>2</sup> y una población de más de 600.000 habitantes, siendo el quinto partido más poblado de la provincia.

Está constituido por seis localidades: Quilmes, Bernal, Don Bosco, Ezpeleta, San Francisco Solano y Villa La Florida; y alrededor de 150 barrios aproximadamente. Además cuenta con nueve delegaciones: Quilmes Centro, Quilmes Oeste, La Colonia, La Rivera, Ezpeleta, Solano, La Paz, Bernal Centro y Bernal Oeste.

La ciudad de Quilmes está ubicada en el sudeste del gran Buenos Aires, sobre la costa del Río de la Plata, a casi 20 kilómetros de la Capital Federal.

El partido de Quilmes limita al noroeste con los partidos de Avellaneda y Lanús; al sudoeste con Lomas de Zamora, Almirante Brown y Florencio Varela; al sudeste con Berazategui, y al noreste con el Río de la Plata.

### 3.1.2 MARCO NORMATIVO LEGAL

El municipio, al igual que todas las administraciones locales de los partidos que conforman la Provincia de Buenos Aires, se rigen por el Decreto N° 6769/58 Ley Orgánica de Municipalidades, los artículos N° 5 y N°123 de la Constitución Nacional de la República Argentina, el principio de subsidiariedad regido desde 1994, y otros reglamentos:

*- Artículo 5° CN- “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.*

*- Artículo 123° CN- “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.*

*- Al nivel provincial, las constituciones provinciales en su Régimen Municipal, complementadas por las leyes de municipalidades y/o cartas orgánicas. (1994)*

*- Principio implícito de subsidiariedad desde 1994.*

### **3.1.3 ECONOMÍA**

Como parte de las actividades económicas, la industria es la principal fuente de ingresos del distrito. Cuenta con industrias de diferentes ramas, siendo la más conocida la “Cervecería y Maltería Quilmes”, tanto a nivel local como a nivel nacional e internacional. También existen otras fábricas que pertenecen al área de climatización, como Sempere S.A, o del área de envases, como “Plásticos Romano”, “Prensadora Quilmes” (metalúrgica), “Cerámicas Quilmes” (Ladrillos), y la fábrica “Capitán del Espacio”, perteneciente al área de alfajores, entre otras.

También existen algunos laboratorios industriales, como por ejemplo “Drawer”, del área de medicamentos hospitalarios, y “Danés Chr. Hansen”, del área alimenticia. Cabe remarcar también que la ciudad tiene grandes variedades del rubro gastronómico, con más de doscientos locales en todo el distrito, desde restaurants,

cafeterías, pizzerías, heladerías, bares y pubs, los cuales fomentan una economía interna al consumo local.

Entre las internacionales, pueden encontrarse a las estadounidenses “Sealed Air”, perteneciente al área de sistemas de empaque y “Grace”, del rubro de productos químicos para la construcción, entre otras.

### **3.1.4 GOBIERNO**

El sistema de gobierno de Quilmes, como al igual que en todos los municipios de la provincia de Buenos Aires, está encabezado por un intendente municipal, el cual es elegido por los vecinos que integran la ciudad y gobierna por un periodo de cuatro años con posibilidad de una reelección de mandato por otros cuatro años. Cuenta con un poder ejecutivo, integrado por la jefatura de gabinete, la unidad intendente, la auditoría general, la secretaría general y otras once secretarías, cada una con sus respectivas subsecretarías y direcciones.

Cuenta además con una Defensoría del Pueblo y un cuerpo legislativo, denominado “Honorable Concejo Deliberante”, conformado por un presidente del concejo, un secretario legislativo y veinticuatro concejales.

El Palacio Municipal se encuentra ubicado en la calle Alberdi, a la altura N° 500, en las cercanías de Quilmes centro.



Palacio Municipal de Quilmes.

### 3.1.4.1 LA VISIÓN

El municipio de Quilmes tiene como propósito, en la medida de lo posible, generar políticas públicas locales para el mejoramiento de la ciudad y sus ciudadanos, poniendo el énfasis en procesos y reformas institucionales que promuevan el desarrollo de los ciudadanos en un marco de equidad. Dentro de algunas definiciones a futuro, se encuentran las siguientes:

- *“Generar un sistema de seguimiento de proyectos y evaluación de resultados de la gestión pública en el ámbito de todo el Municipio, promoviendo el cumplimiento de los principios de eficacia, oportunidad, economía, productividad y simplicidad administrativa”.*

- *“Conciliar entre todas las áreas de la administración la planificación del Plan de Gestión Municipal en el marco de su sistema de Planeamiento Estratégico, de forma tal de asegurar que todas las iniciativas se encuentren alineadas con los ejes de gestión planteados y se asignen los recursos necesarios de manera coherente”.*

- *“Examinamos en forma integral e integrada, mediante procedimientos programados y eventuales, las actividades que se realizan en el ámbito municipal, acorde con las normas de control interno dictadas al efecto, evaluando la aplicación del criterio de economía, eficiencia y eficacia”.*

#### **3.1.4.2 LA MISIÓN**

Como parte de sus obligaciones, enfrenta el reto de satisfacer de la mejor forma posible las exigencias de los ciudadanos de la población local, por lo que se plantea:

- *“La implementación del Gobierno Abierto para fortalecer la integridad del ciudadano y las instituciones”.*

- *“Coordinar distintas acciones entre las secretarías y el resto de las dependencias municipales, en base a diferentes gestiones articuladas con las autoridades provinciales y nacionales para la implementación de diversos programas y políticas públicas”.*

#### **3.1.4.3 LAS FUNCIONES**

Al igual que todo organismo público, la municipalidad debe tener definidas tanto sus actividades como sus tareas primordiales, las cuales se encuentran reguladas por la carta orgánica municipal como acción municipal dentro del ámbito de su competencia. Dentro de las principales funciones se encuentran:

- Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- Administrar y prestar los servicios públicos, los cuales son de su competencia.
- Aprobar los precios de las tasas y contribuciones municipales y proponer proyectos de ley de tarifas de impuestos municipales.
- Abrir nuevos espacios de participación y de articulación con la sociedad civil, e institucionalización de estos procesos.
- Administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás impuestos municipales.
- Concertar con personas o entidades nacionales o extranjeras pactos, convenios o contratos colectivos.

#### **3.1.4.4 SUS HETEROGENEIDADES**

La autonomía municipal supone la potestad dentro del Estado que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial.

La definición del régimen municipal corresponde a cada una de las veintitrés provincias, que en sus Constituciones lo incluyen como un capítulo específico en cada una de ellas.

Puede observarse que esto genera una alta heterogeneidad del sistema municipal, dado que más allá de las similitudes, existen veintitrés regímenes distintos. Esta

heterogeneidad se verifica en aspectos como la tipología constitucional, la demográfica, la competencial, la de la jurisdicción político-administrativa, la presupuestaria, la de sus capacidades institucionales y las de los sistemas electorales, por citar sólo las más relevantes.

## **3.2. EL ENTORNO INTERNO**

### **3.2.1 LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

Las políticas sociales implementadas por el Municipio de Quilmes, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y acompañando las Políticas Públicas Nacionales, tienen como objetivo disminuir las brechas de desigualdad económica y social de la población local.

En el marco de las políticas de participación, transparencia, fortalecimiento del ingreso y aumento de la cobertura y la inversión social, desde Desarrollo Social se diseñan e implementan programas, proyectos y servicios de calidad con el objetivo de ampliar la estructura de oportunidades de los vecinos de Quilmes que viven en situación de pobreza y exclusión social.

La Secretaría de Desarrollo Social cuenta con cuatro Subsecretarías: la Subsecretaría de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social; la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; la Subsecretaría de Hábitat y Vivienda Social; y la Subsecretaría de Emergencia Social, la cual abarca el presente informe. Cuenta a su vez con una dirección general de gestión y administración, mediante la cual trabaja de forma conjunta y articulada con las subsecretarías anteriormente mencionadas.

#### **3.2.1.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

El 28 de Octubre de 2007 se llevan a cabo las elecciones municipales en el Partido de Quilmes para elegir intendente y renovar concejales y consejeros escolares en el Honorable Consejo Deliberante.

La Lista 225 del Polo Social, encabezada por Francisco “El Barba” Gutiérrez, consigue el 28,69% de los sufragios por sobre la Lista 2 del Partido Justicialista, que llevaba a Sergio Villordo como candidato en busca de la reelección como intendente del municipio, alcanzando el 26,66%. Por solo el 2,03% de diferencia, Francisco Gutiérrez se transforma en el nuevo intendente de Quilmes (2007-2011) y logra la reelección por un segundo mandato en las elecciones de 2011 (2011-2015).

En diciembre de 2007, se lleva a cabo el traspaso de mando del gobierno local entre Sergio Villordo y el metalúrgico Francisco “El Barba” Gutiérrez.

La nueva gestión asume el compromiso de llevar a cabo un gobierno que tenga la vocación de generar políticas públicas que fomente el desarrollo social a partir de una perspectiva equitativa de clases y de igualdad de derechos con inclusión social. Por otro lado, el nuevo gobierno creía que era necesario comenzar a generar espacios de diálogo directo con los vecinos y las diferentes organizaciones sociales que venían trabajando en la promoción de los derechos sociales, de la niñez y de la adolescencia, y en las distintas problemáticas locales.

En el año 2008, se profundizó la presencia del Estado en todo el territorio argentino, con el objetivo de operar sobre las condiciones que, en las últimas décadas, consolidaron zonas excluidas y desintegradas del contexto nacional. Es por eso que, desde el municipio de Quilmes, la Secretaría de Desarrollo Social y Producción paso a denominarse Secretaría de Desarrollo Social, desarticulando el área de producción a otra Secretaría. Con la nueva Secretaria a cargo, Valeria Isla, el

propósito fue focalizarse pura y exclusivamente en la construcción de una política pública social de gestión local que tenga la finalidad de desarrollar la asistencia directa del Estado con los ciudadanos en situación de vulnerabilidad extrema y, a su vez, poder contribuir en la construcción de mecanismos de participación política para la formulación e implementación de otras políticas sociales en pos de constituir una agenda social de voluntad colectiva.

Desde la misma perspectiva que el municipio, la Ministra de Desarrollo Social de la República Argentina, la Dr. Alicia Kirchner, sostuvo que:

*“En este marco y en base a los resultados de análisis realizados sobre una estrategia de racionalización de políticas muy desarrolladas en el marco de los procesos de reforma y de políticas sociales focalizadas, se pretende reflexionar sobre algunos aspectos de la articulación entre política y políticas sociales. Tal tarea no brega por la restauración de modalidades de articulación pasadas, sino que se estructura a partir de señalar las tensiones y luchas presentes en su aplicación en tanto ponen en cuestión la identidad entre pluralización y democratización del estado, es decir, a un entendimiento agregativo de la ampliación de las bases representación y legitimación estatal”*  
(Ministerio de Desarrollo Social, 2008).

Asimismo, se formaron equipos de trabajo de carácter multidisciplinarios para trabajar en conjunto con las instituciones y organismos descentralizados que

integran el municipio, a partir de una perspectiva estratégica de inversión social y de compromiso con el ciudadano.

La Secretaría de Desarrollo Social se ubicó en las cercanías del centro de la ciudad, con domicilio en la Avenida Hipólito Yrigoyen, altura N° 273. Actualmente se encuentra ubicada en el mismo lugar.



Edificio Municipal de la Secretaría de Desarrollo Social

### **3.2.2 MARCO JURÍDICO LEGAL**

El municipio, al igual que todas las administraciones locales de los partidos que conforman la Provincia de Buenos Aires, se rigen por el Decreto N° 6769/58 Ley Orgánica de Municipalidades, los artículos N° 5 y N°123 de la Constitución Nacional de la República Argentina, el principio de subsidiariedad regido desde 1994, y otros reglamentos.

A su vez, se lleva un trabajo en conjunto con la Secretaría Legal y Técnica, encargada de la representación del municipio, brindando apoyo legal solicitado a secretarios y funcionarios del departamento ejecutivo, como también a organismos descentralizados y comisiones. Según la web del municipio, son los encargados de:

*“realizar la evaluación técnico jurídico de los actos administrativos, reglamentos en los proyectos de ordenanzas y actos de promulgación que deba firmar el Intendente (...) registro de Decretos, Ordenanzas, Resoluciones del Titular y Secretarios del Departamento Ejecutivo y Convenios para una ordenada gestión y asesoramos al Departamento Ejecutivo en temas específicos del Área. Elaboramos también proyectos de ordenanzas y decretos sobre asuntos específicos de la Secretaría”.*

### **3.2.3 AUTORIDADES**

Actualmente, la Secretaría de Desarrollo Social depende de la Jefatura de Gabinete del Municipio y cuenta con funcionarios de carácter público-social, elegidos por la nueva gestión municipal en Diciembre de 2015. Las principales autoridades en relación al informe son las siguientes:

Secretaria de Desarrollo Social:

María Ángel Sotolano.

Subsecretario de Emergencia Social:

Pablo Martín Gómez.

Subsecretario de Política Integral Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes:

María Laura Ghio.

Subsecretario de Fortalecimiento Comunitario y Políticas de Inclusión Social:

César Andrés Muñoz.

Subsecretario de Hábitat y Vivienda Social:

Rodrigo Arballo.

### **3.2.4 CALIDAD INSTITUCIONAL**

En la actualidad los equipos técnicos de la Secretaría están integrados por individuos, de los cuales el 70% son profesionales de diferentes disciplinas: Psicología, Antropología, Sociología, Trabajo social, Ciencias de la educación, Ciencias de la comunicación y Ciencia política, entre otras.

La formación profesional, en este sentido, es una prioridad de esta Subsecretaría. Es por eso que se han establecido diferentes estrategias de formación, buscando la integración y la capacitación de los equipos para elevar la calidad en las prácticas de los distintos ámbitos de trabajo.

Articulación con Universidades y Centros de Investigación

Con el objetivo de construir redes y fortalecer los lazos con la comunidad, la Secretaría de Desarrollo Social entabla diferentes articulaciones entre las Universidades Nacionales, los Centros de Investigación, las instituciones, organizaciones, vecinos y vecinas de los barrios de Quilmes.



Diplomatura en Desarrollo Social, Promoción, Protección Integral y Restitución de Derechos, con énfasis en la Infancia y Adolescencia.

### Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

Se llevan a cabo en conjunto los proyectos Laboratorio de Juegos, Espacios de Juego, Cronistas Barriales, el voluntariado universitario en el Centro Educativo Abuela Eduarda, donde se realizan las prácticas profesionales de los alumnos y alumnas de la carrera de Terapia Ocupacional y Licenciatura en Ciencias Sociales con orientación en políticas públicas.

### Universidad de Buenos Aires (UBA)

Facultad de Ciencias Sociales - Carrera de Trabajo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social se constituye como Centro de Prácticas para que los alumnos y alumnas de la carrera se formen con los equipos técnicos y puedan adquirir la experiencia del trabajo en sus prácticas profesionales.

### Facultad de Derecho

Entre la Secretaría y la carrera se estableció un convenio de pasantías para el área jurídica de la Subsecretaría de Política Integral de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

### Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Se desarrolla la Diplomatura en Derechos Sociales con énfasis en Derechos de niñas, niños y adolescentes, en la que participación de profesionales de la Secretaría de Desarrollo Social.

### Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS)

En conjunto con la Universidad se está realizando el proceso de armado e implementación de un Sistema de Información Geográfica. De esta manera, se busca trazar un mapeo de la cobertura social a los vecinos y vecinas que permita analizar los alcances del sistema de protección social desarrollado en Quilmes.

## **Transparencia**

### Acceso a la información

Todas y todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de los Estados y a tener conocimiento de la distribución de los fondos públicos. Se trata de un derecho fundamental para el fortalecimiento de las instituciones públicas y está

establecido en la Constitución Nacional. Por eso, desde la Secretaría de Desarrollo Social garantizamos el acceso a la información pública mediante un sistema de rendición de cuentas a la comunidad, entendido como una herramienta de utilidad para visibilizar las políticas públicas de gobierno y abrir las herramientas y la información con la que trabaja la Secretaría de Quilmes hacia la población local.

La Secretaría de Desarrollo Social trabaja con los datos de la realidad de los barrios de Quilmes. Por eso, la política de transparencia abarca también la publicación de las investigaciones, metodologías, recursos y los criterios con los que se desarrollan las diferentes políticas sociales. De esta manera, con una gestión abierta y participativa, se fortalece una institucionalidad

### Rendición de cuentas

Esta línea de trabajo se conforma por la presentación de Informes de Gestión y Presupuestarios de carácter trimestral, semestral y anual.

Estos documentos, a su vez, se dividen en las áreas específicas de trabajo de la Secretaría: Servicio social / Fortalecimiento del ingreso / Seguridad habitacional y socio-habitacional / Proyectos comunitarios e institucionales / Apoyo logístico a programas y servicios sociales / Equipamiento de emergencia / Comunicación / Funcionamiento y equipamiento en sedes y barrios.

Además, dentro de los Informes se incluye la diferenciación de las fuentes presupuestarias de la Secretaría: el Gobierno Nacional, el Municipio de Quilmes y la Provincia de Buenos Aires a través de los fondos coparticipados con afectación específica en el marco de la Ley Provincial 13.163 (Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales) y la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Por otro lado, se desarrolla también un proceso de rendiciones para organizaciones sociales enmarcado en la línea de trabajo de Proyectos Comunitarios.

Con este sistema, se apunta a que las propias organizaciones de Quilmes fortalezcan la cultura de rendición de cuentas para establecer un marco de transparencia en el desarrollo pleno de los proyectos. Las organizaciones cuentan con instructivos específicos para la elaboración de las presentaciones y son acompañados en las diferentes etapas por el Equipo de Participación Social de la Secretaría.

### **3.2.5 ECONOMÍA PRESUPUESTARIA**

Teniendo en cuenta la delimitación espacio-temporal que se detalla en el primer capítulo del presente informe donde se desarrolla el objeto de la investigación, centrado en el período de Septiembre 2017-Febrero 2018, se toma en consideración el presupuesto anual aprobado por el Honorable Consejo Deliberante del municipio de Quilmes de los años 2017 y 2018 respectivamente.

*“El presupuesto total de la Municipalidad de Quilmes para 2018, aprobado en Diciembre pasado por el Concejo Deliberante, es de \$8.456.319.227,51 lo que representa un 29% más respecto al presupuesto 2017. Esto da la pauta de que la meta de inflación 2018 del gobierno de Cambiemos del 15% (modificada por el Banco Central) es irreal, o la gestión del intendente Martiniano Molina se beneficia respecto a otros municipios del conurbano por su pertenencia partidaria”.*

**3.2.5.1 CUADRO DE DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DE JURIDICCIÓN MUNICIPAL: SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.**

Jurisdicción	2017	2018	2017%	2018%	Variación Porcentual
Secretaría de Desarrollo Social	\$ 1.125.678.545,80	\$ 1.586.571.531,49	17,26%	18,76%	1,50%
<b>Total del Presupuesto</b>	\$ 6.520.655.305,31	\$ 8.456.319.227,51			29%

FUENTE: Elaboración propia a partir del informe realizado por "IDEAL Quilmes" en base al Presupuesto 2018 clasificado por presupuesto de gastos por estructura programática.

**3.2.5.2 CUADRO DESAGREGADO DE LOS GASTOS DE JURIDICCIÓN MUNICIPAL: SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

El siguiente cuadro corresponde a un proyecto de estadísticas realizado por el Instituto de Estudios de Administración Local, donde:

*“Se presentan algunos datos desagregados sobre el presupuesto para la Secretaría de Desarrollo Social. Si bien el presupuesto total para esta área se incrementó en 1,5 puntos porcentuales, algunos datos de reasignación de partidas deben ser leídos en profundidad”.*

<b>SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2017 (Porcentaje)</b>	<b>2018 (Porcentaje)</b>	<b>Variación 2017-2018</b>
Programa Federal de Villas y Asentamientos Precarios	\$ 570.572.973,00	\$ 695.091.408,82	8,75%	8,22%	-0,53%
Construcción de Viviendas	\$ 277.630.824,64	\$ 360.411.233,66	4,26%	4,26%	0,00%
Infraestructura	\$ 61.361.238,64	\$ 72.807.403,69	0,94%	0,86%	0,08%
Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescencia	\$ 25.042.000,00	\$ 30.958.333,33	0,38%	0,37%	0,02%
Hogar de Protección Integral	-	\$ 13.830.509,56		0,16%	
<b>Presupuesto Secretaría</b>	\$ 1.125.678.545,80	\$ 1.586.573.531,49			
<b>Presupuesto Municipal</b>	\$ 6.520.655.305,31	\$ 8.486.319.227,51			

FUENTE: elaboración IDEAL Quilmes en base a Presupuesto 2018 clasificado por presupuesto de gastos por estructura programática.

### 3.2.6 LA VISIÓN

La Secretaría de Desarrollo Social tiene el propósito, en la medida de lo posible, de generar y mejorar las políticas públicas que fomenten el desarrollo social con una perspectiva de derechos, estableciendo un diagnóstico de la realidad local para

empezar a trabajar en ello. En el sitio web oficial del Municipio define la visión de la siguiente manera:

*“Trabajar en base a la participación, la transparencia, el fortalecimiento del ingreso y el aumento de la cobertura y de la inversión social. Para esto coordinamos iniciativas locales y programas provinciales y nacionales para mejorar las condiciones de vida de la población y generar procesos de desarrollo con una perspectiva de derechos y género”.*

*Articulamos con instituciones municipales, provinciales, nacionales e internacionales en materia de políticas sociales; promovemos la formación y capacitación de los equipos gubernamentales y no gubernamentales del ámbito social, el desarrollo de programas y proyectos socio-educativos, socio-sanitarios, socio-culturales y de emprendimientos sociales, el fortalecimiento de las redes sociales e institucionales y la inclusión social de personas con capacidades diferentes.*

*Además, coordinamos el diseño, implementación y evaluación de planes de acción integrales en base a la identificación y análisis de los problemas sociales y las características de los grupos poblacionales específicos en condición de vulnerabilidad y exclusión social”*

### **3.2.7 LA MISIÓN**

Como parte de sus obligaciones, debe satisfacer de la mejor forma posible las exigencias de los ciudadanos de la población local demandantes de soluciones inmediatas por parte de la secretaría, por lo que se plantea:

*“Coordinar las distintas acciones entre las Subsecretarías que integran el organismo público y el resto de las dependencias descentralizadas, las diferentes gestiones que deban encararse ante las autoridades de las Subsecretarías y Direcciones para la implementación de diversos programas.*

*A partir de las diferentes coordinaciones, generar un sistema de seguimiento de proyectos y evaluación de resultados de la gestión pública en el ámbito de toda la Secretaría, promoviendo el cumplimiento de los principios de eficacia y simplicidad administrativa, de forma tal que de asegurar que todas las iniciativas se encuentren alineadas con los ejes de gestión planteados y se asignen los recursos necesarios de manera coherente”.*

### **3.2.8 LAS FUNCIONES**

Como todo organismo público, la Secretaría debe tener definidas tanto sus actividades como sus tareas primordiales, las cuales se encuentran reguladas por la acción municipal dentro del ámbito de su competencia. Dentro de las principales funciones se encuentran:

*“- Asistir y acompañar en el diseño, formulación y seguimiento del Plan General de Acción y los Planes Estratégicos del Municipio.*

*- Prestar asistencia en todo lo referente a la política social municipal, en el marco de los principios rectores del desarrollo sostenible para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento de la población local de todo el territorio del municipio.*

*- Acompañar al Intendente en la implementación del Gobierno Abierto para fortalecer la integridad del ciudadano y las instituciones”.*

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA  
ORGANIZACIONAL DE LA SUBSECRETARÍA  
DE EMERGENCIA SOCIAL

## 4.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto de administración pública se transforma, se diversifica y genera significaciones diferentes. Se suele utilizar para representar diversas cuestiones, desde lo referido a administrar lo público o social, hasta la identificación con el aparato estatal, pasando por el conjunto de tecnologías organizacionales aplicadas en organismos públicos. Se la interpreta y adopta como acción, instrumento, principios, modos y diseños organizativos.

Si atendemos el significado otorgado por el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), gestión es la “acción y efecto de administrar”, con lo cual en este marco se entendería que la gestión estaría enmarcada dentro de la administración, siendo ésta más amplia que la primera, teniendo como puntos en común los preceptos legales, los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia, *“suponiendo un comportamiento monolítico del todo estatal”* (Cabrerero Mendoza, 1998. Página: 20).

Al igual que las empresas, la administración pública tiene una estructura organizacional, la cual implica el modo en que se dividen en la organización los puestos de trabajo, las actividades, técnicas, conocimientos y metodologías para la realización de tareas, cuya finalidad requiere de empleados eficaces y eficientes para la consecución de los objetivos.

Actualmente, la secretaría de desarrollo social, donde funciona la subsecretaría de emergencia social, se encuentra ubicada en el mismo lugar de origen que se desarrolla en el capítulo anterior, en las cercanías del centro de la ciudad, con domicilio en la Avenida Hipólito Yrigoyen, altura N° 273.



Secretaría de Desarrollo Social, donde funciona la Subsecretaría de Emergencia Social

Para entender la estructura organizacional, es necesario primero comprender algunos conceptos básicos en relación a este tema. Estos conceptos nos ayudaran a establecer el tipo de estructura que se está analizando como también ver cual es más acorde a las tareas que realiza la administración.

## **4.2 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

### **4.2.1 DEFINICIÓN DE ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

El término de estructura organizacional se refiere a la forma en que las tareas de los puestos se dividen, agrupan y coordinan formalmente”. Sin embargo, a pesar de ser un término un tanto difícil de definir dado que lo que se observa es la evidencia de una estructura, es decir, el concepto de estructura organizacional puede plantearse como:

- La distribución de personas, en diferentes líneas entre las posiciones sociales, que influyen en el papel de ellas en sus relaciones a partir de la división del trabajo y la distinción de rangos y jerarquías.
- La forma en que la organización ordena sus actividades para lograr sus objetivos; el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de las mismas.
- La representación formal de las relaciones laborales, define las tareas por puesto y unidad y señala como deben coordinarse

Las estructuras toman muchas formas. Hall la define como:

*“la distribución a lo largo de varias líneas de personas entre posiciones que influyen en las relaciones de los papeles entre esta gente, como un medio complejo de control que se produce y recrea continuamente en la interacción dando forma a esa configuración”.*

Las estructuras son el lugar donde se ejercita el poder y se toman decisiones, es considerada por Hall (1996) como:

*“la arena de acción para las organizaciones”*

Tienen la intención de alcanzar los objetivos organizacionales, diseñar la influencia de las variaciones individuales sobre las organizaciones. El trabajo fundamental sobre la estructura es la descripción de Weber del tipo ideal de burocracia, señalando que:

*“tiene jerarquía de autoridad, autoridad limitada, división de labores, participantes técnicamente competentes, procedimientos para el trabajo, reglas para los ocupantes de los puestos, y compensaciones diferenciadas”.*

Si estos componentes mencionados se encuentran presentes en un grado elevado, es el tipo ideal de burocracia. Desde luego, la implicación importante aquí es que las organizaciones de administración pública en la práctica y en general varían de este tipo ideal descrito por Weber.

La estructura organizacional establece un control a partir de los distintos niveles jerárquicos que coordinan las distintas tareas de los individuos dentro de las organizaciones a fin de lograr ciertos objetivos establecidos. Cuando se habla de este tema se incluyen los diferentes tipos que existen de estructuras, y cómo éstas tienen relación con las actitudes y el comportamiento de los individuos y grupos que forman parte de las organizaciones, ejerce un control en la forma en que los individuos se desenvuelven.

La estructura afecta el comportamiento y el funcionamiento de los grupos en las organizaciones, ya que dependiendo de las configuraciones específicas de los

trabajos y departamentos, los grupos pueden ser más o menos cohesionados y más o menos comunicativos. En este sentido, también es importante mencionar que las estructuras organizacionales no contribuyen positivamente hacia el desempeño organizacional porque los gerentes son incapaces, por capacitación o por intelecto, de diseñar una estructura que guíe el comportamiento de individuos y grupos a conseguir altos niveles de producción, de eficiencias, de satisfacción, de calidad, de flexibilidad y de desarrollo.

En base a lo anterior, la estructura de las organizaciones es un importante factor de efectividad que no puede pasar desapercibido, pues tanto las organizaciones como sus estructuras son intencionales al estar orientadas al logro de una meta o serie de estas como lo podemos observar.

En el caso de la Subsecretaría de Emergencia Social, la descripción del análisis formal contará con un desarrollo de la estructura orgánico funcional del organismo, la cual abarcará el desarrollo de la pirámide de mando, el organigrama y cantidad de empleados con los que cuenta la administración pública, a fin de analizar el modelo y la forma de estructura que presenta la organización con sus respectivos grados de rigidez y flexibilidad.

#### **4.2.2 LA IMPORTANCIA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

La organización ha penetrado en muchas de las formas de la actividad humana, porque la mutua dependencia de los individuos y la protección contra amenazas, han fomentado una intensa actividad organizativa en la humanidad a través del tiempo. Los gobiernos y las instituciones han estudiado la organización, con el fin de mejorarla o de utilizarla mejor. La organización ha sido estudiada y son muchas sus aportaciones en el área administrativa.

Sin embargo, es de gran importancia que el acto de organizar de cómo resultado una estructura de la organización, que pueda considerarse como el marco de trabajo que retiene unidas las diversas funciones de acuerdo con un esquema, que sugiere orden y relaciones armoniosas, en otras palabras, una parte de importancia de la tarea de organizar es armonizar a un grupo de personalidades distintas.

### **4.3 DISEÑO**

El diseño organizativo es considerado como el proceso que contribuye a la modificación de una estructura organizacional, el cual involucra decisiones por parte de los funcionarios o administradores a cargo del organismo público sobre la creación de puestos y especialización del trabajo, departamentalización, cadena de mando, amplitud de control, centralización, descentralización y complejidad. Dentro del diseño de una estructura organizacional, deben tenerse en cuenta algunos de los elementos anteriormente mencionados que la componen:

-Especialización o división del trabajo

Es el grado de actividades que se llevan a cabo dentro de un organismo y al modo en que estas se dividen en los distintos sectores que lo integran. La esencia es que un individuo no realiza todo el trabajo, sino que el trabajo se divide en etapas y cada etapa la lleva a cabo una persona o sector diferente.

-Departamentalización

Hace referencia a la especialización y agrupamiento de las actividades que se desarrollan en un organismo. La especialización o división del trabajo crea especialistas de una actividad o sector que requieren coordinación; esto hace que se facilite al poner juntos a especialistas en departamentos bajo la dirección de un

administrador general. La departamentalización se basa en el método o métodos utilizados para lograr un mejor agrupamiento que contribuya al logro de las metas y objetivos de un organismo. Pueden distinguirse cinco grandes formas de departamentalización: por funciones, por producto, por clientes, geográfica y por proceso. En el caso de la estructura de la Subsecretaría de Emergencia Social, el análisis y desarrollo se enfoca a partir de la departamentalización por funciones, por productos y por clientes.

*“Departamentalización funciones: una de las meras más comunes de agrupar actividades es hacerlo por funciones desempeñadas. Refleja los objetivos y actividades del organismo.*

*Departamentalización por producto: Cada división del organismo se sitúa debajo de un director o director general que es un especialista y es el responsable de todo lo que tenga que ver con su sector y cuenta con una considerable autonomía, por lo general apoyado por un grupo de departamentos funcionales.*

*Departamentalización por cliente: agrupa los trabajos y las actividades del organismo en función de los diferentes clientes que busca alcanzar, en este caso, a la población local demandante de asistencia social”. (Robbins, Stephan, “Administración. Teoría y Práctica”. Página: 165).*

#### - Centralización

Considera donde reside la autoridad del organismo en relación a la toma de decisiones. En algunos casos, la toma de decisiones es muy centralizada; los problemas fluyen hacia arriba donde los altos funcionarios escogen la acción a proceder.

#### - Descentralización

En algunos casos, las decisiones son de poca centralización. Esto se lo conoce comúnmente como descentralización. Se refiere a la transferencia de autoridad, funciones, recursos y toma de decisiones de los niveles superiores de autoridad de la estructura organizacional del organismo hacia niveles de menor jerarquía. Las decisiones o acciones descentralizadas se delegan a niveles más bajos en el organismo para modificar el comportamiento colectivo de una persona o sector y conceder mayor autonomía en el organismo.

#### - Formalización

Se refiere al grado en que la estructura de un organismo opera en base a los procedimientos y reglas existentes para dirigir el comportamiento de los empleados. Hay algunos organismos públicos que operan con varias reglan estandarizadas y otras tienen toda clase de regulaciones que instruyen a los empleados sobre lo que pueden hacer y lo que no. Entre más reglas, procedimientos y regulaciones haya en un organismo público, más formalizada será su estructura.

#### - Complejidad

Considera cuanta diferenciación hay en un organismo. Se considera que cuanta más división del trabajo haya, más niveles verticales en la jerarquía y más

dispersión geográfica entre las unidades de la organización, más difícil será de coordinar a los individuos que integran la organización como también sus actividades.

#### **4.3.1 PIRÁMIDE DE MANDO**

Las pirámides o cadenas de mando cumplen un rol importante en un organismo público, ya que establecen las jerarquías de autoridad y poder en la toma de decisiones, como también las relaciones de información dentro de ella.

Como la Subsecretaría de Emergencia Social no cuenta con representaciones gráficas, la pirámide de mando que se presenta a continuación es una representación gráfica donde se muestran los tres sectores de poder que integra la Subsecretaría de Emergencia Social que se analiza en profundidad, con sus jerarquías y autoridades pertinentes:



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información otorgada y del sitio web oficial del Municipio de Quilmes.

#### **4.3.1.1 DESCRIPCIÓN DE LA PIRÁMIDE DE MANDO DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

La Secretaría de Desarrollo Social, a cargo de María Ángel Sotolano, donde se desprende la Subsecretaría de Emergencia Social, a cargo de Pablo Martín Gómez, y por último la Dirección General de Administración, a cargo de Marisa Pavón.

#### **4.3.1.2 SPAN DE CONTROL**

Determina el número de niveles y, por lo tanto, de funcionarios que tiene el organismo. De ahí que se habla de organismos altos (con muchos niveles jerárquicos) o planos (con pocos niveles jerárquicos).

En el caso de la Subsecretaría de Emergencia Social que se analiza en profundidad, el organigrama supone un span de control plano, ya que existen solo tres jerarquías de autoridad bien diferenciadas una de la otra.

#### **4.3.2 ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

El organigrama es la representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o de una de sus áreas. Tiene la finalidad de reflejar en forma esquemática la descripción de las unidades que conforman la estructura de la organización, sus relaciones, las características de dependencia o entidades, niveles jerárquicos y canales formales de comunicación, entre otras.

Permite comprender concreta y sistemáticamente la estructura formal de un organismo, proporcionando los aspectos fundamentales de su esquema general, la división del trabajo en la gestión institucional, como también el grado de diferenciación e integración funcional de los elementos que lo componen.

Posee, además, otras finalidades y funciones:

##### Finalidades:

- Representa las diferentes unidades de gestión que constituyen el organismo con sus respectivos niveles jerárquicos.
- Refleja los diversos tipos de trabajo, especializados o no, que se realizan en el organismo debidamente asignados por área de responsabilidad o función.
- Muestra una representación de la división de trabajo, indicando:
  - Los cargos existentes en la compañía.

- Como estos cargos se agrupan en unidades administrativas.
- Como la autoridad se le asigna a los mismos.

### Funciones:

#### - Para la ciencia de la administración:

Sirve de asistencia y orientación de todas las unidades administrativas de la empresa al reflejar la estructura organizacional y sus características gráficas y actualizaciones.

#### - Para el área de organización y sistema:

Sirve para reflejar la estructura así como velar por su permanente revisión y actualización (en las empresas pequeñas y medianas, generalmente la unidad de personal asume esta función), la cual se da a conocer a toda la compañía a través de los manuales de organización.

#### - Para el área de administración de personal:

El analista de personal requiere de este instrumento para los estudios de descripción y análisis de cargos, los planes de administración de sueldos y salarios y en general como elemento de apoyo para la implementación, seguimiento y actualización de todos los sistemas de personal.

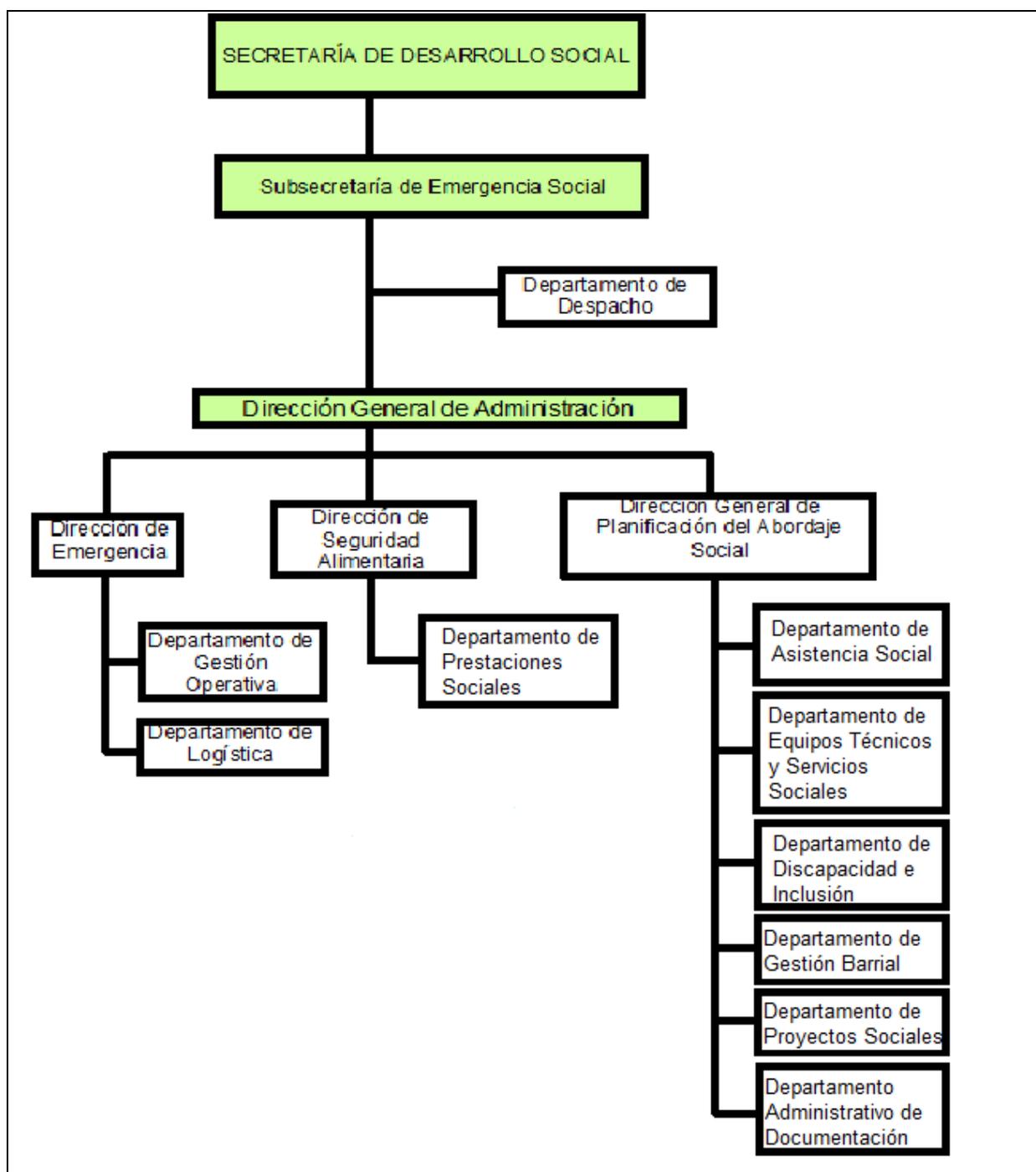
#### - Y en forma general sirve para:

- Descubrir y eliminar defectos o fallas de organización.

- Comunicar la estructura organizacional.

- Reflejar los cambios organizativos.

Al igual que ocurre con la pirámide de mando anteriormente analizada, no existe un organigrama que detalle y represente gráficamente el diseño de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, por lo que, a continuación, se presenta un gráfico de elaboración propia, detallando las áreas en las que se divide la estructura organizacional del organismo público en cuestión:



FUENTE: Elaboración propia a partir del Anexo del Organigrama del sitio web oficial del Municipio de Quilmes.

#### **4.3.2.1 ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DEL ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

El análisis organizacional es una disciplina que ofrece ciertos modelos para el abordaje y el tratamiento de problemas en sistemas organizativos, teniendo en cuenta las características de la misión, de la cultura, de las personas, del trabajo y del contexto externo de cada organización. Esta disciplina contribuye al abordaje y al tratamiento de cuestiones claves que determinan el desempeño organizacional.

Su objeto de estudio son, por lo tanto, las organizaciones. Aldo Schlemenson se refiere a ellas como:

*“Un sistema socio-técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población externa, que le otorga sentido. Está inserta en un contexto socioeconómico y político con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación”.*

En el gráfico anterior, puede verse que se trata de un organigrama específico de tipo mixto, ya que se combina del formato vertical para algunos niveles y horizontal para otros. Por facilidad de interpretación y capacidad de información, este tipo de organigrama es el más recomendado para analizar una estructura organizacional de un organismo público.

El organigrama mixto que se realizó para la representación gráfica de la Subsecretaría de Emergencia Social presenta niveles verticales, como es el caso de los respectivos departamentos de cada una de las tres direcciones y el

departamento de despacho que representa la mesa de entrada del organismo público. En cuanto a los niveles horizontales, podemos encontrar a la dirección de emergencia, la dirección de seguridad alimentaria y la dirección general de planificación del abordaje social, que dependen directamente de la dirección general de administración. A su vez, ésta última depende de la Subsecretaría de Emergencia Social, la cual tiene a la Secretaría de Desarrollo Social como cúspide principal a la que debe reportarse.

#### **4.4 LAS FUNCIONES, METODOLOGÍAS DE TRABAJO Y GESTIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

La Subsecretaría de Emergencia Social interviene directamente en las situaciones de vulnerabilidad que afectan a niños y niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y familias del municipio de Quilmes.

Dentro de la Subsecretaría, un eje de trabajo se enfoca en la atención directa de la demanda social, garantizando la información y el acceso de los vecinos y vecinas a los recursos con que cuenta la Secretaría en su conjunto. Otro eje de trabajo se conforma con las acciones de articulación de programas, recursos y servicios públicos y privados, como una forma de potenciar el alcance de la cobertura social de la población local y la construcción de una Red de Protección Social.

La tarea de la Subsecretaría, entonces, se centra en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de Quilmes con una perspectiva de género y de derechos. En este sentido, se implementan planes de acción integrales basados en la identificación y análisis de los problemas sociales y las características de los grupos poblacionales específicos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

A continuación, se desarrolla en profundidad la organización formal, es decir, el modo en que se encuentra conformado todo el organismo en cuestión.

### **Mesa de entrada**

Corresponde formalmente al departamento de despacho. Es el primer contacto que tienen las personas que consultan en la Subsecretaría de Emergencia Social, poniendo en conocimiento los días y horarios de atención al público, a qué sector debe uno dirigirse dependiendo el trámite a realizar y si la persona lo solicitase, el acompañamiento. Funciona, además, como eje de distribución de demandas de toda la Secretaría de Desarrollo Social en su conjunto.

Cada área de la Subsecretaría debe mantener a este sector informado sobre cambios y novedades de cada uno, ya que de eso depende su funcionamiento y articulación. Si el trámite corresponde hacerlo en otro ente municipal o privado, el consultante será provisto de número de teléfono o dirección donde dirigirse.

Posee un sistema de distribución de números que se otorgan por orden de llegada y son de diferente color según el trámite a realizar. De ahí se deriva a cada una de las áreas de la Subsecretaría donde deba realizarse dicho trámite.

### **Servicios Sociales**

Conformado por equipos de profesionales de distintas disciplinas, el eje de servicios sociales constituye una instancia para la atención directa de la demanda social. Conformados por profesionales de distintas disciplinas, los equipos se dedican a facilitar la información y brindar el acceso a los recursos que brinda tanto la Secretaría de Desarrollo Social, como la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.

La seguridad alimentaria, el fortalecimiento del ingreso familiar, el equipamiento básico para el hogar, la atención a personas con discapacidad y los proyectos socio habitacionales son las principales prioridades del área destinada a los servicios sociales. Además, se brindan refuerzos de emergencia para situaciones de catástrofe (incendio, inundaciones, tormentas, entre otros) y la prestación del servicio de sepelio gratuito.

### Asistencia Social

Nos responsabilizamos de la entrega de leche maternizada de inicio y leche medicamentosa; de las inclusiones a los proyectos derechos sociales Quilmes, los componentes socio-sanitarios, pañales y bolsas de colostomía.

Tramitamos inclusiones a los proyectos de fortalecimiento del ingreso y equipamiento básico, además de ayudas sociales urgentes; y diversos elementos ante el Ministerio de Desarrollo Social tales como prótesis y órtesis varias.

Gestionamos el servicio fúnebre para personas en situación de vulnerabilidad social, según la normativa vigente, que consta de ataúd, traslado, velatorio optativo en domicilio e inhumación en el cementerio municipal de Ezpeleta.

Junto con el área de salud, articulamos la gestión de insumos quirúrgicos, estudios de alta complejidad, entre otros.

Efectuamos visitas domiciliarias para realizar entrevistas, evaluaciones y elaboración de informes según el caso.

### Equipos de Trabajo Social

Nuestro objetivo es dar respuesta a las necesidades básicas de personas en estado de vulnerabilidad socioeconómicas debido a su estado de desempleo, subempleo o incapacidad de generar ingresos (por razones de salud).

Los pasos a seguir dentro de nuestra área son:

- 1) Admisión (realizada siempre en sede).
- 2) Visita domiciliaria (realizada por una Trabajadora Social).
- 3) Resolución de asistencia y seguimiento de cada caso.
- 4) Asesoramiento sobre planes asistenciales a nivel provincial y nacional.

### **Programas Nacionales**

#### **Asignación Universal por Hijo y por Embarazo**

Un derecho que le corresponde a las mujeres embarazadas y a los hijos e hijas menores de 18 años de aquellas personas que están desocupadas o trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, vital y móvil. La permanencia en el programa requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de las y los niños.

#### **Ellas Hacen**

La iniciativa está orientada hacia mujeres en situación de vulnerabilidad, víctimas de violencia de género, madres de familias numerosas, con hijos o hijas con discapacidad, entre otros casos. A través del programa perciben un ingreso y la capacitación necesaria para asociarse y conformar cooperativas destinadas a

trabajar en los barrios. Además, se requiere que continúen sus estudios primarios o secundarios y cursen talleres de alfabetización.

Los equipos profesionales de la Subsecretaría Emergencia Social contribuyen al armado de una trama de protección social para la comunidad local. Se encargan de facilitar el acceso a los diferentes programas y disminuir las barreras brindando información, asesorando a los vecinos y vecinas sobre la documentación requerida, el proceso de inscripción y la modalidad de tramitación frente a situaciones específicas.

#### Programa Nacional de Seguridad Alimentaria

Está enfocado en el fortalecimiento del ingreso de personas en situación de vulnerabilidad social. Desde 2008, los titulares reciben una tarjeta que les permite realizar compras de alimentos en comercios locales, contribuyendo al desarrollo de los almacenes y mercados barriales de Quilmes.

#### Monotributo Social

Creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad, el programa les brinda la posibilidad de emitir facturas, acceder a prestaciones de obras sociales e ingresar al sistema provisional.

#### Pensiones no contributivas

Son otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto de Previsión Social (IPS) de la Provincia de Buenos Aires, destinadas a fortalecer el ingreso de personas con discapacidad, adultos mayores en situación de vulnerabilidad social y madres de 7 o más hijos e hijas. La Subsecretaría de

Emergencia Social colabora en el asesoramiento e inicio de los trámites para el acceso a este Derecho.

Las pensiones no contributivas están destinadas a niños/as, adolescentes, adultos y adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Se otorgan a través de un ingreso mensual en dinero que pertenece al titular mientras no cambie la situación que dio origen a la solicitud. Permite, además, contar con cobertura médico social.

La Subsecretaría realiza operativos territoriales en conjunto con el centro de atención local de Quilmes (CAL)- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

### Espacio de Oportunidades

En este espacio se promueve y facilita el acceso a la información sobre derechos sexuales y reproductivos, métodos anticonceptivos y prevención de enfermedades sexuales, se distribuyen preservativos en forma gratuita y se acompañan las consultas específicas de los vecinos y vecinas.

Esta tarea se enmarca en la Ley 25.673-Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable-, que establece una responsabilidad entre distintas áreas, Ministerios y Secretarías para la promoción y difusión de los derechos sexuales y reproductivos. Se trabaja con materiales del Ministerio de Salud de la Nación, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes.

El Espacio de Oportunidades se desarrolla los jueves de 9.30 a 12.30 horas, en la sede de la Subsecretaría de Inclusión y Emergencia (Av. Hipólito Yrigoyen 273) y de 16 a 18 horas, en el Centro Juvenil Néstor Vera de la Sociedad de Fomento José Tedeschi (Falucho 1145, Villa Itatí).

### Programas Provinciales:

### Alimentos especiales para celíacos

A través de este programa, más de 200 personas en situación de vulnerabilidad que padecen celiaquía acceden a la tarjeta provincial de celiaquía.

De esta manera las prestaciones sociales para este grupo de usuarios/as que deben consumir alimentos libres de gluten se conforman por: la tarjeta Quilmes, seguridad alimentaria, con acreditación mensual correspondiente al programa nacional, la tarjeta del Programa Provincial de Celiaquía, correspondiente al Programa Provincial de Celiaquía.

### Plan Mas Vida: tarjeta alimentaria

Este programa orienta la cobertura a niños y niñas desde los 6 meses hasta el ingreso escolar y a las mujeres embarazadas.

En el marco de este programa, la Subsecretaría de Emergencia Social realiza reuniones con las trabajadoras vecinales con el objetivo de ampliar los canales de diálogo y detectar las situaciones particulares para contribuir a la mejora de su implementación. Las más de 1.800 Manzaneras que integran el programa desde sus inicios realizan trabajos comunitarios en los barrios y participan de diferentes talleres y encuentros de formación en derechos, salud y comunicación.

*“El Plan Vida tiene cerca de un millón de beneficiarios y que se desarrolla desde 1994 en la provincia de Buenos Aires, Argentina. En el marco de una de las principales crisis que atravesó la Argentina, de fines del 2001, en primer lugar se intentó reemplazar la entrega de alimentos por la*

*distribución de un bono monetario (Vale Vida). Debido a los importantes problemas que generó su implementación se optó por volver a la entrega tradicional de los alimentos. Posteriormente comenzó un amplio proceso de discusión y elaboración de alternativas para rediseñar el programa, actividad en la que participaron finalmente seis organismos de rango ministerial". (Ilari, S. "La Reformulación de los Programas Sociales": página 5, Buenos Aires, Argentina).*

Estos espacios de formación son impulsados por la Secretaría de Desarrollo Social, desde la Subsecretaría de Emergencia Social, como una forma de brindar herramientas para poder analizar y visibilizar las diferentes problemáticas barriales y contribuir al acceso a derechos a través de la participación comunitaria.

Tarjeta verde de alimentos: El retiro de la tarjeta es en el Banco Provincia de Buenos Aires con un compromiso firmado por los responsables que la solicitan.  
Atención al público: de lunes a viernes de 8 a 14 horas.

Para optar por el derecho al plan más vida, la documentación a presentar en la Subsecretaría es la siguiente:

Embarazadas:

- 1) Fotocopia de DNI y original.
- 2) Certificado médico que indique embarazo en curso con las respectivas semanas, controles requeridos y fecha probable de parto.

Niños y niñas desde su nacimiento hasta el ingreso al sistema escolar primario:

- 1) Fotocopia del DNI y original del padre y la madre (en caso de tener un tutor/a, presentar documentación legal que acredite la tutoría).
- 2) Fotocopia de partida de nacimiento, donde figuren los nombres completos del padre y la madre, si los tuviese.
- 3) Fotocopia de libreta sanitaria, donde deben constar las vacunas correspondientes según la edad de niño/a.
- 4) Certificado de escolaridad, teniendo en cuenta los dos últimos años de jardín obligatorio (este requisito no es excluyente para optar por el beneficio).
- 5) En caso de ser menor de 18 (dieciocho) años, debe presentar el DNI de una persona mayor.
- 6) Debe tener DNI en el distrito de Quilmes.

A su vez, la Subsecretaría de Emergencia Social cuenta con un mecanismo de implementación en caso de denuncia por robo, hurto o extravío de la tarjeta perteneciente al “Plan Más Vida”, el cual es el siguiente:

- Comunicarse al 0800-222-2776.
- Presionar la opción 1 (uno) para realizar la denuncia.
- A continuación, opción 2 (dos).
- Luego, opción 3 (tres) tarjeta de crédito7débito.
- Debe solicitarse: número de reclamo y últimos 4 (cuatro) números de la tarjeta nueva. Con estos datos y el DNI, acercarse a los 15 (quince) días a la sucursal del

Banco Provincia ubicada en Hipólito Yrigoyen 736 de Lunes a Viernes de 10 a 15 horas.

## **Programas Municipales**

### **Derechos Sociales Quilmes**

Iniciado en 2014, el programa está enfocado a los sectores de mayor vulnerabilidad social y apunta a brindar autonomía hacia los titulares.

Se apoya en tres componentes: Fortalecimiento del ingreso (compra de alimentos y productos de higiene básica), Equipamiento básico para el hogar (camas, colchones, chapas y materiales) y Productos básicos socio-sanitarios (pañales y/o bolsas de colostomía). Cuenta con un ingreso de \$500 durante seis (6) meses.

Las compras deben ser realizadas en los comercios del distrito adheridos a la red Cabal Credicoop.

Los equipos profesionales de la Subsecretaría de Emergencia Social contribuyen al armado de una trama de protección social para la comunidad local. Se encargan de facilitar el acceso a los diferentes programas y disminuir las barreras brindando información, asesorando a los vecinos y vecinas sobre la documentación requerida, el proceso de inscripción y la modalidad de tramitación frente a situaciones específicas.

## **Capacidades Diferentes**

Este departamento atiende a personas con capacidades diferentes dándole accesibilidad a través de sillas de ruedas y elementos biomédicos. Nos encargamos del asesoramiento y tramitación de la Certificación Única de Discapacidad;

asesoramiento integral sobre derechos y obligaciones; y tramitación de pase de transporte provincial y nacional. Articulamos con escuelas e instituciones especiales para brindar asesoramiento integral; articulamos con la Secretaría de Salud realizando operativos y derivación a los hospitales a través del CREM. Todos los trámites son de forma gratuita y sin intermediarios.

### **Psicopedagogía**

Brindamos asesoramiento a personas, familias y organizaciones sobre TEA (Trastorno del Espectro Autista) sobre los recursos necesarios para la mejor atención. Además, visitamos escuelas para asesoramiento en casos especiales.

### **Asesoramiento social**

Brindamos asesoramiento a personas, familias y organizaciones que necesitan conocer sobre los recursos gubernamentales para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Gestionamos recursos como sillas de ruedas, bastones para no videntes o disminuidos visuales, andadores, etc.

### **Pases de transporte**

A través de la Subsecretaría de Emergencia Social se brinda asesoramiento y gestión de pases de transporte para las personas con capacidades diferentes. Se trata de transportes nacionales y provinciales, como subtes, trenes, micros de media y larga distancia.

### **Trastorno del Espectro Autista (T.E.A)**

La Subsecretaría, a través del departamento de discapacidad, atiende a aquellas personas que sufren de este trastorno, anteriormente llamado trastorno generalizado del desarrollo (T.G.D), mediante la atención especializada de psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos y neurólogos, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la persona y el grupo familiar.

### **Sillas de ruedas, bastones blancos y verdes**

Se trata del otorgamiento de movilidad y desplazamiento para aquellas personas que se acercan a la Subsecretaría de Emergencia Social con problemas de locomoción o movilidad reducida, ya sea por lesión o una enfermedad física.

### **Seguridad Alimentaria**

El objetivo de este departamento es mejorar y diversificar la alimentación de las familias, escuelas, instituciones y ONGs, buscando promover la participación comunitaria en la producción de alimentos. Promovemos alternativas productivas y herramientas para que cada sujeto pueda integrarse en un mercado económico social, alentando la creación de micro emprendimientos sustentables.

### **Proyecto Agroecología y nutrición**

El objetivo fundamental es mejorar la seguridad alimentaria de nuestra población, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, mediante su autoproducción. Además de favorecer la participación y la organización de las comunidades para que sean actores plenos de procesos incluyentes de desarrollo local y territorial.

Tiene un enfoque agroecológico que respeta las particularidades y costumbres de cada región, por medio de talleres participativos y capacitaciones destinadas a:

- Personas con discapacidad.
- Adultos mayores.
- Cooperativas.
- Programa “Ellas Hacen”.
- Capacitaciones docentes con puntaje para diferentes niveles.
- Público en general.

Para ello, se encuentra abierta la inscripción a organizaciones sociales, manzanas y todas aquellas personas que quieran participar en la capacitación en agroecología y nutrición que se dicta de forma gratuita en el fortín de Quilmes. La dirección es: Avenida Italia y Videla.

## **Documentación**

### **Certificados Ley N° 17.671**

Asistimos al requirente mediante la entrega de una Declaración Jurada de Pobreza, Certificación Ley 17.671. Con esta Declaración Jurada se exime de pagar el timbrado correspondiente al trámite de documentación que se solicite. Pueden ser duplicados de DNI, actualización de 8 años, actualización de 16 años y cambios de domicilios.

### **Certificado único de discapacidad (CUD)**

Se trata de un documento público que permite el acceso al sistema de salud y a los beneficios instituidos por la normativa en la materia para las personas con capacidades diferentes (Ley 22.431 y 24.901). Mediante el asesoramiento y reconocimiento de derechos, las personas pueden hacer uso de estas reglamentaciones como identidad que brinda acceso a diferentes recursos.

Requisitos:

- DNI original y fotocopia de la persona a ser evaluada y CUIL.
- Certificado médico original actualizado, expedido por el médico, con una fecha de no más de seis meses que contemple el diagnóstico completo: estado actual, fecha, firma y sello del médico.
- Estudios médicos complementarios según su condición de salud: debe ser originales y expedidos con una fecha de no más de seis meses.
- Planilla completada por el médico especialista tratante, en caso de ser necesario.
- En caso de ser menos de edad, concurrir con partida de nacimiento y documento del adulto responsable.
- Si la persona se encuentra jubilada o pensionada, presentar carnet de obra social.
- En caso de renovación del CUD, el trámite es igual que la primera vez, debiendo presentar además el certificado original vencido.

Para solicitar día de atención en junta médica, concurrir personalmente a:

Referidas a discapacidad mental e intelectual: “Centro Asistencial Don Bosco”, ubicado en la calle Pringles 101, de lunes a viernes en el horario de 8 a 12 horas, o miércoles de 8 a 12 y 14 a 17 horas.

Referidas a discapacidades sensoriales (patología y problemáticas de la visión y la audición): “Instituto Municipal de Salud Doctor Ramón Castillo”, ubicado en en la calle Marcelo T. Alvear, esquina Malvinas Argentinas, Quilmes Oeste, de lunes a viernes de 14 a 17 horas.

Referidas a discapacidad motora, visceral o cardiológica: “Hospital Materno Infantil de Solano Doctor Eduardo Oller”, ubicado en la calle 844 y 893, los días lunes, miércoles, jueves y viernes de 8 a 12 horas.

### **Pensiones**

Se asiste en los casos que se requiere la tramitación de pensiones no contributivas a nivel provincial y nacional, asesoramiento sobre la Asignación Universal por Hijo y situaciones donde la persona no posea DNI. Realizamos seguimientos de casos de acuerdo a las temáticas trabajadas en el área, gestionamos recursos institucionales y acompañamos al grupo familiar e individual.

Además, articulamos con las siguientes instituciones y programas: Comisión Nacional de Pensiones CAL (Centro de Atención Local), Instituto Previsión Social (IPS), ANSES, Registro Civil, Casa de las Provincias, Secretaría de Salud, ADAJUS (Programa Nacional de Asistencia para las Personas con Discapacidad), PAMI, PROFE (Programa Federal Incluir Salud), Hospitales y Defensoría.

La Certificación Ley N° 17.671 es una información sumaria que se realiza mediante la presentación del requirente y dos testigos.

La entrega del Certificado de Indigencia implica llevar a cabo un trabajo conjunto y coordinado con las Delegaciones de los Registros Civiles de la zona, que son quienes reciben los trámites de eximición.

### **Inscripciones judiciales**

Realizamos los trámites de inscripciones de nacimientos tardíos y judiciales. Es decir, aquellas personas N. N. mayores de 12 años no inscriptas que requieren del trámite judicial para proceder a su inscripción de nacimiento. Esto es por Decreto Municipal N° 2330/00, modificado en Decreto N° 2459/00. Quien suscribe tiene facultades para patrocinar gratuitamente a los habitantes del distrito que requieren de dicho trámite y no poseen recursos económicos para costear el juicio correspondiente.

### **Asesoramiento**

Atendemos al público y brindamos asesoramiento legal en materia de partidas de nacimientos, constataciones de parto, partos domiciliarios, problemáticas varias de documentación, rectificaciones de apellidos, entre otros.

### **Documentación Migratoria**

Asistimos en gestión de turnos y trámites migratorios en general: para certificados de nacionalidad, para renovar o tramitar DNI argentino, para antecedentes penales argentinos, para el consulado de Paraguay, para antecedentes de Paraguay a residentes paraguayos. Además, articulamos con el consulado paraguayo para realizar operativos de documentación y con el área de asistencia social para la eximición de pago de tasa migratoria.

### **Mesas Participativas de Gestión Barrial:**

Los vecinos y vecinas de los barrios son quienes conocen de fondo los problemas y necesidades de los jóvenes, mujeres y hombres de Quilmes, y por eso ocupan un rol fundamental en la construcción de políticas públicas y comunitarias.

Las Mesas Participativas de Gestión Barrial son espacios abiertos que promueven el encuentro y el diálogo entre vecinos, vecinas, jóvenes, equipos de escuelas e integrantes de organizaciones sociales, la propia Secretaría de Desarrollo Social y otras áreas y autoridades del Municipio.

Su implementación se propuso ampliar la participación directa los ciudadanos locales y garantizar la construcción colectiva de iniciativas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida en cada uno de los barrios.



*Encuentro de Mesas Participativas de Gestión Barrial.*

## ¿Cómo se articula el Consejo Local con las Mesas Participativas de Gestión Barrial?

Las mesas participativas forman parte del consejo. De hecho, a una gran parte de las organizaciones las fuimos conociendo por las mesas participativas y después empezaron a formar parte del consejo. Para trabajar en forma complementaria, se estableció que la mesa general del consejo no puede tomar ninguna decisión contraria a lo que se decida en las mesas participativas. De esta manera, todo lo que se decida en los barrios debe ser tenido en cuenta por el consejo.

Las mesas tienen anclaje territorial en los barrios más vulnerables de Quilmes. Para participar en las mesas no es necesario acreditarse, son abiertas, entonces funcionan como un espacio de acompañamiento a las políticas públicas del consejo. Muchas organizaciones participan en redes más grandes o más chicas, eso tiene que ver con la realidad del distrito, con lo que pasa en los barrios. En este sentido, el consejo local funciona como una nueva red de debate, construida como un espacio que se llamó “Formación de educadores/as de Quilmes”.

Estos espacios buscan ubicar en la agenda pública las preocupaciones por el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco del nuevo paradigma instalado por la Ley de promoción y protección integral de los derechos de los niños N° 13.298.

A su vez, se proponen espacios de intercambio de experiencias y reflexiones para todas y todos aquellos que trabajan cotidianamente en los barrios con niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de proyectos sociales, culturales y educativos.

A través de la discusión, el debate y la puesta en común de las distintas problemáticas, en las mesas participativas se elaboran miradas sobre lo que

sucede en los barrios y se identifican las necesidades y prioridades, que son canalizadas con una participación real en la toma de decisiones. En conjunto, se apunta a trabajar en el armado de proyectos comunitarios y actividades enmarcadas en los ejes de cultura, Juego, educación, derechos sexuales y reproductivos y fortalecimiento institucional.

La comunicación y el trabajo en conjunto ayudan a fortalecer las redes entre vecinos y organizaciones sociales, ya que propician el intercambio de experiencias y de información sobre la situación de los barrios y posibilitan el trabajo y las acciones colectivas con perspectiva de derechos.

Cada mesa funciona como un espacio educativo permanente de construcción colectiva de conocimiento sobre el barrio, sus instituciones y su historia, partiendo de la reflexión conjunta y el aporte de los saberes de los y las participantes. Se hace foco en el análisis crítico de la realidad con el objetivo de modificar las representaciones sociales y las prácticas inhibitorias históricas en la participación social como el partidismo o la cooptación.

En el marco de las líneas de trabajo de la Subsecretaría de Emergencia Social, basadas en el acceso a derechos y el fortalecimiento del ingreso, en las mesas también se brinda información sobre el acceso a los servicios sociales vigentes, como una forma de abrir un espacio de reflexión e intercambio que contribuya a mejorar la calidad institucional.

Estos espacios participativos, en definitiva, apuntan a brindar herramientas a los vecinos para que puedan ocupar un rol activo en un marco de democracia directa que les permita mejorar la vida en los barrios en forma colectiva, a partir de sus propias miradas.



Las mesas participativas de gestión barrial son coordinadas por el equipo de participación social de la Subsecretaría, integrado por profesionales con formación en educación que escuchan, participan, registran y sistematizan las temáticas y propuestas debatidas en cada reunión. Con esta información se elaboran distintos documentos y herramientas (Boletines de trabajo y Guías de Recursos Barriales) que permiten difundir y comunicar lo que ocurre en los barrios, brindar un marco de transparencia y generar un vínculo de confianza con los vecinos, vecinas y organizaciones participantes. Así, se da continuidad al trabajo de la mesa de manera sostenida a mediano y largo plazo.

En una segunda instancia, el equipo de profesionales de la Subsecretaría mantiene reuniones de trabajo en las que analizan lo sucedido en las mesas, la información nueva proveniente de las visitas, los recorridos e intercambios realizados en los barrios y el avance de cada uno de los proyectos que se están realizando en cada zona.



Mesa de participación barrial con vecinos del distrito.

### ¿Dónde se realizan las mesas participativas de gestión barrial?

Desde 2008, la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Emergencia Social, impulsa y coordina mesas participativas de gestión barrial con una frecuencia mensual en siete sedes ubicadas en los barrios de Quilmes con mayor situación de vulnerabilidad social. La implementación de proyectos participativos permite fortalecer las redes barriales y comunitarias garantistas de derechos, así como la capacidad de gestión, autonomía y decisión colectiva en relación a la resolución de problemas, al ejercicio de derechos y también a la realización de deseos compartidos.

A continuación, se presentan las sedes de los distintos puntos del distrito de Quilmes, donde se llevan a cabo las mesas participativas de gestión barrial:

- Ezpeleta: Los encuentros se realizan en la Sociedad de Fomento La Esperanza Grande, la Sociedad de Fomento Enrique Muiño y el Comedor Caritas Sucias.

Barrios que integran la Sede: 24 de Diciembre, La Resistencia, Los Álamos, San Cayetano, La Vera, 2 de Abril, Enrique Muiño, La Esperanza y Laprida.

- El Monte – El Matadero: Los encuentros se realizan en el Oratorio Bartolomé Garelli. Barrios que integran la Sede: El Monte, El Matadero, Ribera de Bernal.
- Solano – Eucaliptus: Los encuentros se realizan en el Centro de Día Nuestra Señora de la Esperanza. Barrios que integran la Sede: El Sol, Los Eucaliptus de Quilmes, La Florida y Monteverde.
- Solano – La Paz: Los encuentros se realizan en el Centro Comunitario María de Nazareth y en la Sociedad de Fomento Edith Mónica. Barrios que integran la Sede: El Tala, Km.13, 9 de Agosto, La Paz, Arroyito, La Matera, El Tanque, La Odisea, Instituciones Unidas, Kolynos, La Sarita, La Unión, Santa Lucía, San Sebastián I, San Sebastián II, Sayonara.

Luego de cada encuentro, ¿Cómo se tratan los temas vinculados en las mesas participativas? ¿De qué forma de tratan?

Luego de cada encuentro de los espacios locales y barriales de participación se realizan boletines de trabajo que organizan los principales temas abordados. Funcionan tanto como medios de comunicación y difusión de lo que sucede en cada barrio, como instrumentos y herramientas para el desarrollo de las políticas públicas que lleva adelante la Secretaría de desarrollo social.

En cada uno de estos documentos de trabajo queda asentado lo que sucedió y lo que se acordó en ese encuentro. De esa manera, quienes no estuvieron presentes o aquellos y aquellas organizaciones, vecinos y vecinas que asisten por primera vez pueden saber qué pasó y qué decisiones fueron tomadas, favoreciendo así la transparencia y la construcción de un vínculo de confianza con los vecinos, vecinas y organizaciones participantes. A su vez, los boletines son utilizados en las mesas como una herramienta pedagógica, ya que brindan una visión integral de estos

espacios, de las temáticas que se sostienen en el tiempo, las acciones realizadas y los actores participantes.



Mesa de participación barrial con vecinos del distrito.

## **Aportes para la elaboración de Proyectos Comunitarios**

### **Estrategias educativas y comunitarias**

Los equipos técnicos de la Subsecretaría, en articulación con la Secretaría de Desarrollo Social, trabajan en el territorio y allí conocen a las instituciones y organizaciones barriales, toman contacto con sus necesidades, sus intereses, sus

recursos y sus potencialidades, las metas que persiguen y aquellas que aún no logran alcanzar.

Este material surge como respuesta a esta tarea: busca constituirse en una herramienta de trabajo para que las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con la Secretaría, logren formular proyectos sociales con base en el territorio, desde un enfoque participativo, educativo e integral. Se trata, finalmente, de procurar que las organizaciones sociales logren un mayor nivel de participación con incidencia real en la gestión, siendo parte de la resolución de los problemas barriales y comunitarios.

### **Calidad Institucional**

En la actualidad los equipos técnicos de la Secretaría están integrados por individuos, de los cuales el 70% son profesionales de diferentes disciplinas: Psicología, Antropología, Sociología, Trabajo social, Ciencias de la educación, Ciencias de la comunicación y Ciencia política, entre otras.

La formación profesional, en este sentido, es una prioridad tanto para la Subsecretaría como para la Secretaría de Desarrollo Social en sí. Es por eso que se han establecido diferentes estrategias de formación, buscando la integración y la capacitación de los equipos para elevar la calidad en las prácticas de los distintos ámbitos de trabajo.

### **Articulación con Universidades y Centros de Investigación**

Con el objetivo de construir redes y fortalecer los lazos con la comunidad, la Secretaría de Desarrollo Social entabla diferentes articulaciones entre las

Universidades Nacionales, los Centros de Investigación, las instituciones, organizaciones, vecinos y vecinas de los barrios de Quilmes.



*Diplomatura en Desarrollo Social, Promoción, Protección Integral y Restitución de Derechos, con énfasis en la Infancia y Adolescencia.*

#### Universidad Nacional de Quilmes (UNQ)

Se llevan a cabo en conjunto los proyectos donde se realizan las prácticas profesionales de los alumnos y alumnas de la carrera de Terapia Ocupacional y Licenciatura en Ciencias Sociales con orientación en políticas públicas de la Universidad.

#### Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Se desarrolla la Diplomatura en Derechos Sociales con énfasis en Derechos de niñas, niños y adolescentes, en la que participación de profesionales de la Secretaría de Desarrollo Social.

#### Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS)

En conjunto con la Universidad se realiza el proceso de armado e implementación de un Sistema de Información Geográfica. De esta manera, se busca trazar un mapeo de la cobertura social a los vecinos y vecinas que permita analizar los alcances del sistema de protección social desarrollado en Quilmes.

Actualmente, el sitio web oficial del municipio de Quilmes cuenta con el “Sistema de Información Geográfica” (SIG). Se trata de una herramienta tecnológica que garantiza el acceso a la información de todos los quilmeños y permite:

*“la visualización de mapas donde se pueden localizar puntos como centros de salud, plazas y barrios, y la posibilidad de notificarse acerca de las distintas obras públicas y programas que impulsa la gestión municipal.*

*De esta forma, la plataforma se constituye como una herramienta clave en la apertura de información a la comunidad y en la participación ciudadana que requiere el sueño de construir la ciudad que todos queremos”.*

El SIG, basado en un mapa interactivo, puede considerarse como una herramienta real de modernización, ya que puede encontrarse todo tipo de información sobre el distrito de Quilmes respecto a información general del municipio, catastro, planeamiento, desarrollo urbano, salud, medio ambiente, entre otros. En enlace para dirigirse directamente es el siguiente:

*<http://www.quilmes.gov.ar/gobierno/sig-mapa.php>*

## **Transparencia**

### Acceso a la información

Todas y todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información y a tener conocimiento de la distribución de los fondos públicos. Se trata de un derecho fundamental para el fortalecimiento de las instituciones públicas y está establecido en la Ley N° 27.275 de derecho de acceso a la información pública. Por eso, desde la Secretaría de Desarrollo Social se garantiza el acceso a la información pública que brinda la Subsecretaría de Emergencia Social, mediante un sistema de rendición de cuentas a la comunidad, entendido como una herramienta de utilidad para visibilizar las políticas públicas de gobierno y abrir las herramientas y la información con la que trabaja la Secretaría de Quilmes hacia la población local.

La Subsecretaría de Emergencia Social trabaja con los datos de la realidad de los barrios de Quilmes. Por eso, la política de transparencia abarca también la publicación de las investigaciones, metodologías, recursos y los criterios con los que se desarrollan las diferentes políticas sociales. De esta manera, con una gestión abierta y participativa, se fortalece una institucionalidad.

### Rendición de cuentas

Esta línea de trabajo se conforma por la presentación de Informes de gestión y presupuestarios de carácter trimestral, semestral y anual.

Estos documentos, a su vez, se dividen en las áreas específicas de trabajo de la Secretaría: Servicio social / Fortalecimiento del ingreso / Seguridad habitacional y socio-habitacional / Proyectos comunitarios e institucionales / Apoyo logístico a programas y servicios sociales / Equipamiento de emergencia / Comunicación / Funcionamiento y equipamiento en sedes y barrios.

Además, dentro de los Informes se incluye la diferenciación de las fuentes presupuestarias de la Secretaría: el Gobierno Nacional, el Municipio de Quilmes y la Provincia de Buenos Aires a través de los fondos coparticipados con afectación específica en el marco de la Ley Provincial 13.163 (Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales) y la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Por otro lado, se desarrolla también un proceso de rendiciones para organizaciones sociales enmarcado en la línea de trabajo de Proyectos Comunitarios.

Con este sistema, se apunta a que las propias organizaciones de Quilmes fortalezcan la cultura de rendición de cuentas para establecer un marco de transparencia en el desarrollo pleno de los proyectos. Las organizaciones cuentan con instructivos específicos para la elaboración de las presentaciones y son acompañados en las diferentes etapas por el Equipo de Participación Social de la Secretaría.

#### Nuevos canales de comunicación comunitaria

El nuevo paradigma propiciado por la irrupción de las redes sociales y el crecimiento de la conectividad en los argentinos y argentinas abre el camino hacia una comunicación democrática cada vez más directa y efectiva entre las y los ciudadanos y el Estado. En este marco, desde la Subsecretaría se establecen canales de comunicación con los vecinos del distrito a través de las redes sociales, donde se responden consultas y se brinda asesoramiento sobre las diferentes políticas sociales impulsadas por la Secretaría.

Además, se comparte información sobre el acceso a derechos, las actividades y novedades de los barrios, convocatorias a los espacios participativos, proyectos,

programas, noticias e iniciativas de distintas organizaciones e instituciones relacionadas con las líneas de trabajo de cultura, educación, niñez y adolescencia, derechos sociales, sexuales y reproductivos.

## **Evaluación y Transparencia**

### **Vulnerabilidad Social**

Según el sentido que le otorga Robert Castel, entendemos a la vulnerabilidad social como una zona intermedia e inestable que conjuga la precariedad laboral con la fragilidad de otras redes de sociabilidad. Siguiendo al autor, la vulnerabilidad sería el lugar intermedio entre los “integrados”- trabajo estable y fuerte inscripción relacional- y los que están en una situación de “desafiliación” –ausencia de trabajo y aislamiento relacional-. Si el supuesto de la integración social depende de: el trabajo por un lado y la inserción relacional por otro, cualquier modificación que se produzca en uno de ellos, o en ambos, puede incidir en la condición social de la persona y caer en esta zona intermedia.

La vulnerabilidad está condicionada por la cantidad y calidad de los recursos activos que controlan las familias en un momento determinado y por la posibilidad de utilizarlos en distintas circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que va definiendo el proceso social. La movilización de estos recursos permite aprovechar las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan.

### **Exclusión**

La exclusión no es un concepto absoluto, sino relativo en un doble sentido. Por una parte, constituye la contrapartida de la inclusión, es decir que se está excluido de

algo cuya “posesión” implica un sentido de inclusión. Este “algo” puede significar una enorme diversidad de situaciones o posesiones materiales e inmateriales como el trabajo, la familia, la educación, la vivienda, el afecto, la pertenencia comunitaria.

La exclusión no divide a la sociedad en dos, hay situaciones intermedias entre ambos estados. Es un concepto relativo porque varía en el tiempo y espacio. Por ejemplo: el analfabetismo constituye en la actualidad un elemento de exclusión, pero no lo era en el pasado.

### Inclusión

Desde la perspectiva con la que definimos la exclusión, el concepto de inclusión es un concepto complejo que se dirime en diversas esferas de la vida política, económica, social y cultural.

La inclusión económica se refiere al empleo y a la protección social determinada por la estructura económica y al mapa de distribución de la riqueza.

La inclusión social toma en cuenta las interrelaciones y la participación colectiva en las redes sociales prevalecientes. Ligada al bienestar individual, familiar y comunitario.

La inclusión política está vinculada con la ciudadanía formal y a la participación real como ciudadanos en la construcción de la sociedad.

Entendemos a la inclusión política en términos de participación real inherente a una sociedad democrática, que implica la conversión de las demandas e intereses, especialmente de los sectores populares, en cuestiones de tratamiento institucional y público.

Cuando hablamos de exclusión, hacemos referencia a un doble proceso de exclusión al “estar fuera del” acceso a bienes y servicios, y al “estar al margen del” proceso de toma de decisiones que determinan la distribución de dichos bienes y servicios. En nuestras sociedades la marginación o exclusión de los procesos de protagonismo social de la mayoría de la población aseguran la producción y el mantenimiento de la desigualdad social.

Se asume que la participación real de un grupo social supone la posibilidad genuina, ejercida por la mayoría de la misma, de influir en las decisiones que afectan su vida cotidiana en torno a 3 aspectos:

A) en la toma de decisiones tanto en la política general como en la determinación de metas, estrategias y alternativas de acción.

B) en la implementación de las decisiones.

C) en la evaluación permanente del funcionamiento institucional.

Desde una mirada sociopolítica, la noción de participación real se contrapone a un modelo de desarrollo caracterizado por la existencia de una mayoría marginada del acceso a bienes sociales y de las decisiones sobre dichos bienes, y se entiende como medio y fin de un proceso de cambio y desarrollo social que haga posible quebrar las desigualdades en la distribución de la riqueza. Por otra parte, esta noción de participación se asocia a la búsqueda de nuevos estilos de relación social, contrapuestos a los patrones relacionales que se caracterizan por el ejercicio del poder basado en el orden, en la amenaza, en la obediencia por miedo o temor.

La noción de participación real requiere la diferenciación entre necesidades subjetivas y necesidades objetivas. Por la primera se entiende un estado de

carencia sentida y percibida como tal por los individuos y grupos. Por necesidad objetiva se piensa a los estados de carencia que se pueden determinar independientemente de la conciencia que de los mismos tengan los afectados. La participación es una necesidad humana que puede no ser sentida como tal por los protagonistas. También es un derecho de cuyo ejercicio depende el crecimiento de los seres humanos en cuanto tales. Como necesidad humana, la participación supone la satisfacción de otras necesidades asociadas: la capacidad de pensamiento reflexivo, de creación y recreación de nuevas formas de vida y convivencia social; la valoración de la potencialidad de sí y del grupo de pertenencia y la construcción de una identidad individual y social.

Como puntos críticos para la construcción de un proceso de participación real, es necesario considerar quién participa, lo cual implica la necesidad de generar mecanismos en el que cada una de las personas (y no sólo aquellos que cuentan con cierto liderazgo en el grupo de referencia) cuenten con la posibilidad de dar su punto de vista, de pensar y de decidir de manera colectiva. Otro aspecto de relevancia refiere a los mecanismos de decisión (cómo): aquí es necesario pensar en dispositivos que faciliten una expresión responsable, reflexiva, crítica y creativa por parte de la mayoría de los individuos y grupos comprometidos. Un tercer aspecto remite al momento de la participación: se asume que la participación real no sólo opera en las instancias de implementación de las acciones sino que también involucra la toma de decisiones colectivas en la misma determinación de objetivos, así también como en las estrategias de acción y evaluación.

La participación real es un largo y difícil proceso de aprendizaje de conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas mentales que modifiquen modelos de relación humana internalizados durante años. La participación implica la necesidad de

ruptura de representaciones sociales e ideológicas cotidianas, en el marco de un proceso de aprendizaje a través del cual se cuestiona y se asuma una conciencia crítica de nuestro sentido común.

### **Participación, educación popular y ciudadanía**

En la actualidad, vivimos una cultura popular y cotidiana en la que se confrontan y tensionan, por un lado, la resistencia y la creatividad popular. Por el otro, las fuerzas de la aceptación y el sometimiento. Hay signos y pistas de ruptura del abroquelamiento del pensamiento único, del reconocimiento de necesidades no tan obvias como la de participar, la de creer en el proceso educativo en el marco del espacio de lucha y de movimiento social.

Sin embargo, estos aspectos se inscriben en una profunda situación de pobreza educativa. En el ámbito de la educación de adultos, más allá de la escuela se reproducen las diferencias sociales y educativas al operar el principio de avance cuantitativo y cualitativo en educación: quienes tienen más y mejor educación formal, demandan y se apropian de más y mejor educación a lo largo de la vida.

La compleja realidad social se manifiesta en una suerte de despertar de la participación y la conciencia del sí mismo como sujetos históricos. Pero por otro lado, los fantasmas de la fragmentación, el clientelismo y la cooptación siguen actuando, legitimados y listos para debilitar el movimiento popular. En este momento histórico, se pone de manifiesto la emergencia de una demanda social y educativa y la realización concreta -a cargo de los protagonistas (los movimientos sociales)- de instancias formales de educación alternativa dirigidas a la infancia, adolescencia y a los adultos en situación de pobreza educativa, con la impronta de sus movimientos. Se trata de proyectos educativos de diversa naturaleza, generados por los

integrantes de los movimientos sociales, que demuestran un crecimiento en el reconocimiento del saber propio y de la capacidad de construcción colectiva de conocimiento; un proceso de apropiación de los medios de producción simbólica, que debe ser apoyado y fortalecido, pues los factores obstaculizadores aún tienen una fuerte presencia.

Entre las funciones y metodologías de trabajo y gestión de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social que se desarrollaron en profundidad, los departamentos de cada dirección con sus respectivas funciones y métodos de trabajo y gestión pueden verse reflejadas, a modo de síntesis, en el siguiente cuadro:

Funciones por departamentos de la Subsecretaría de Emergencia Social

DEPARTAMENTOS	FUNCIONES
Departamento de Despacho	Mesa de entrada
Departamento de Gestión Operativa	Calidad Institucional Transparencia
Departamento de Logística	Movilidad propia Abastecimiento y distribución Entrega de productos
Departamento de Prestaciones Sociales	Seguridad Alimentaria Proyectos de agroecología y nutrición
Departamento de Asistencia Social	Asistencia social

Departamento de Equipos Técnicos y Servicios Sociales	Equipos de trabajo social Programas Nacionales Programas Provinciales Programas Municipales
Departamento de Discapacidad e Inclusión	Psicopedagogía Asesoramiento social Pases de transporte Trastorno de espectro autista (TEA) Sillas de ruedas Bastones blancos y verdes
Departamento de Gestión Barrial	Mesas participativas de gestión barrial Boletines de trabajo Sedes de mesas participativas
Departamento de Proyectos Sociales	Proyectos comunitarios.
Departamento Administrativo de Documentación	Pensiones Documentación migratoria Certificados Ley N° 17.671 Certificado único de discapacidad (CUD). Inscripciones judiciales Asesoramiento

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información otorgada y del sitio web oficial del Municipio de Quilmes.

Los departamentos de las respectivas direcciones que conforman la Subsecretaría de Emergencia Social se encuentran explícitos en el informe publicado por el sitio web oficial del municipio de Quilmes, ubicado en la sección de la Secretaría de Desarrollo Social del organigrama del municipio. Cabe remarcar que el informe que presenta el organigrama del sitio web no refleja una división correcta del diseño de la estructura organizacional de la Subsecretaría como tampoco de su funcionamiento, ya que hay departamentos que no son fáciles de ubicar geográficamente dentro del organismo y el personal administrativo tampoco tiene conocimiento de esa división, provocando que se dificulte el correcto funcionamiento

de cada sector, debido a las modificaciones constantes. Existen también otras dificultades en la estructura organizacional respecto a lo orgánico-funcional, que se detallará con mayor énfasis en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 5

EVALUACIÓN DE LA ESTRUCTURA  
ORGANIZACIONAL DE LA SUBSECRETARÍA  
DE EMERGENCIA SOCIAL.

## **5.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA EVALUACIÓN**

La evaluación es un proceso ineludible que debe realizarse en el estudio de estructuras organizacionales dentro de la administración pública de un organismo. Se evalúa con la finalidad de determinar y reflejar problemas, debilidades y situaciones anormales que surgen diariamente, como también las fortalezas existentes dentro de éstas, permitiendo a su vez que puedan implementarse mecanismos de optimización y maximización para la gestión pública.

Del mismo, es indispensable hacer un análisis de evaluación respecto de la situación real en la que se encuentran la estructura orgánico-funcional de la Subsecretaría de Emergencia Social que se analizó en profundidad, con el propósito de poder reorganizar el funcionamiento de los servicios y los mecanismos de gestión y ejecución operativa, a fin de satisfacer las demandas actuales y necesidades futuras que exigen la población local demandante de soluciones por parte del organismo público en cuestión.

La evaluación es importante también porque permite medir a través de ella si las funciones o los objetivos planteados por la estructura del organismo público se cumplen o no. A su vez, permite mencionar aspectos deficientes que dificultan la ejecución operativa en la gestión y establecer prioridades para ofrecer un mejor servicio de asistencia al ciudadano que demanda soluciones y, por consiguiente, satisfacer sus necesidades.

También posibilitan valorar el grado de satisfacción de la población local que se dirige a la Subsecretaría de Emergencia Social respecto a los servicios que brinda, las instalaciones, el equipamiento, el trato recibido y, en términos generales, todas

las cuestiones ligadas a la calidad. Es decir, permite medir la satisfacción de los ciudadanos respecto al organismo público en su conjunto.

Del mismo modo, se puede determinar que áreas de la Subsecretaría se encuentran funcionando correctamente y cuales no, con la finalidad de realizar propuestas de mejora que permitan mejorar los servicios brindados a los ciudadanos para que realicen sus gestiones diarias de un modo adecuado y correcto en el menor tiempo posible.

Asimismo, la evaluación es importante para la toma de decisiones, ya que permite implementar nuevas metas, objetivos, programas y actividades que conlleven a mejorar lo que ya existe o a eliminar lo que no funciona.

El fin último de la evaluación es proponer medidas para mejorar y fortalecer las deficiencias o debilidades encontradas. Por esta razón, se evalúa para buscar soluciones a las problemáticas encontradas en base a lo que no está funcionando de la forma correcta.

La propuesta es el resultado final del proceso de evaluación y, por lo tanto, debe estar basada en el conocimiento de las debilidades y fortalezas detectadas, para proponer mejoras acordes con las necesidades estructurales del organismo público y los ciudadanos en busca de asistencia social.

La evaluación de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social se realiza a partir del análisis llevado a cabo en el capítulo anterior, en relación a lo orgánico-funcional, donde se desarrolla el diseño organizacional y su funcionamiento respecto a las metodologías de trabajo y gestión, y la coordinación y articulación de las diferentes áreas que lo integran.

## 5.2 EL TIPO DE EVALUACIÓN

Dentro de la evaluación de las políticas públicas, existen diferentes tipos de evaluación que refieren a distinciones entre las formas, perspectivas, enfoques y modalidades de ellas. Estos tipos de evaluación surgen de la incorporación de nuevas cuestiones que sean de interés a evaluar, para superar o perfeccionar restricciones existentes en un ámbito gubernamental o, simplemente, la incorporación en la práctica misma de evaluar.

Los tipos más difundidos y aplicados pueden representarse según los siguientes criterios de diferenciación:

- Según quién o quienes evalúan: interna o externa.
- Según la perspectiva temporal o momento de la evaluación: *ex-ante*, intermedia, *ex-post*.
- Según el contenido de la evaluación: conceptual o de diseño, de procesos, de resultados e impacto.
- Según los propósitos: formativa, sumativa o de resumen, descriptiva o explicativa.

### 5.2.1 SEGÚN QUIEN EVALUA

En función de quien evalúa, pueden distinguirse dos categorías: la evaluación interna y la evaluación externa. Sin embargo, respondiendo a las nuevas demandas y necesidades, se distinguen también la evaluación mixta, la autoevaluación y la evaluación participativa.

En este caso, la evaluación de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social que se lleva a cabo en este informe es de tipo externa, debido a que se trata de una persona externa que no pertenece al organismo público en cuestión. La evaluación externa es entendida como:

*“Aquella que es realizada por evaluadores que no pertenecen a la institución ejecutora o gestora de la intervención evaluada. Generalmente, para este tipo de evaluación, las organizaciones recurren a consultores o investigadores independientes, universidades o expertos internacionales en la materia.*

*Según cuál sea la variante, es decir, desde dónde provenga la decisión de realizar una evaluación externa, serán la orientación y la modalidad de ésta”* (Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas - Segunda Edición-*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina, página: 29).

### **5.2.2 SEGÚN LA PERSPECTIVA TEMPORAL O MOMENTO DE EVALUACIÓN**

Teniendo en cuenta la delimitación temporal desarrollada en los anteriores capítulos como también el momento de la evaluación, para este caso se toma en

consideración la perspectiva temporal *intermedia*. Se entiende a la evaluación intermedia como aquella que:

*“Puede efectuarse para detectar rápidamente las deficiencias y desvíos, las fortalezas y las oportunidades. Así, este tipo de evaluación suma una instancia adicional e información relevante para tomar decisiones en medio de un proyecto en marcha, ya que permite corregir y minimizar los desvíos”* (Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Buenos Aires, Argentina, página: 30).

### **5.2.3 SEGÚN EL CONTENIDO DE EVALUACIÓN**

En el presente informe se evalúa el diseño y el funcionamiento de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, y su política de calidad a partir de los distintos resultados obtenidos.

*“se considera a la evaluación no como algo dado, sino como algo perfectible, sujeto a la mejora continua, como un proceso más y con posibilidad de incorporar actores diversos vinculados al proceso. Si bien la evaluación se dispara por ciertas condiciones o exigencias, lo conceptual y lo metodológico se van modificando a fin de otorgarle una visión integral”* (Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Buenos Aires, Argentina. Página: 31).

### **5.2.4 SEGÚN LOS PROPÓSITOS**

Al referirse a las políticas públicas, las clasificaciones de la evaluación pueden ser de diferente índole respecto a las decisiones que se tomarán a futuro en cuanto a su función y ejecución. Dicho esto, pueden encontrarse evaluaciones formativas, sumativas o de resumen, descriptivas o explicativas.

Para el desarrollo de este capítulo, se tomará en cuenta a la evaluación formativa, la descriptiva y la explicativa.

La evaluación formativa se refiere a:

*“los enfoques cuyo objetivo principal es retroalimentar al proyecto, programa y/o política evaluado para generar los ajustes necesarios. Busca mejorar una intervención en un momento determinado y para un grupo específico de personas, particularmente aquellas involucradas en su ejecución, y brinda información útil para ayudar a su mejora. En este sentido, contribuye a la toma de decisiones acerca del desarrollo e implementación de las intervenciones públicas”*

La evaluación descriptiva hace referencia a:

*“los estudios que tienen por objetivo pronunciarse respecto del éxito o fracaso de la intervención a partir de la descripción cuantitativa o cualitativa de sus actividades, procesos o resultados y de su comparación con algún objetivo, meta o estándar preestablecido”*

La evaluación explicativa propone:

*“identificar los factores que explican situaciones de éxito o fracaso de los objetivos de una intervención. Construye esquemas interpretativos de la multiplicidad de causas e interdependencia de efectos a partir de marcos conceptuales y teóricos preexistentes o de la formulación de hipótesis a verificar” (Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Buenos Aires, Argentina).*

### **5.3 LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO ORGANIZACIONAL**

Los cambios en el diseño organizacional constituyen una fuente importante para el incremento de la eficiencia y la eficacia de estas y por tanto de su competitividad. En correspondencia con ello, es que se han desarrollado diferentes tipologías, que constituyen alternativas viables que requieren ser analizadas en relación con el contexto en que se desempeñan las mismas.

El diseño organizativo de la Subsecretaría de Emergencia Social manifiesta un alto grado de dinamismo, en correspondencia con el desarrollo político, económico, social y tecnológico que el gobierno local presenta, así como con las transformaciones operadas en el entorno en el que se desempeñan las organizaciones contemporáneas.

Cuando el ritmo de cambio supera la velocidad con que las organizaciones enfrentan las nuevas circunstancias, los diseños organizacionales establecidos quedan obsoletos y pueden convertirse en una barrera que amenace la supervivencia de la organización. Evitar esto, constituye una tarea esencial para el equipo de dirección,

tanto en el reconocimiento de la necesidad del cambio como en ser su agente principal.

Lo anterior deja en evidencia que los estudios de estructuras organizacionales basados en el análisis del diseño organizacional, son una herramienta útil para evaluar al organismo público en su conjunto a través del tiempo. Marcan las pautas necesarias para que las autoridades jerárquicas puedan tomar decisiones de mejoramiento continuo del organismo público en cuestión, con la finalidad de generar una mayor eficiencia y eficacia en la asistencia directa a los ciudadanos de la población local demandantes de soluciones concretas.

### **5.3.1 PIRÁMIDE DE MANDO**

La autoridad es el derecho formal y legítimo que tiene un administrador para tomar decisiones, emitir órdenes y asignar recursos a fin de conseguir los resultados deseados. En el caso de la pirámide de mando, que se desarrolló en el capítulo anterior, la autoridad no se concede a los individuos, sino a los puestos que ocupan. Los funcionarios de mayor jerarquía, como es el caso de la secretaria de desarrollo social, María Ángel Sotolano, el subsecretario de emergencia social, Pablo Martín Gómez, y la directora general de administración de la subsecretaría, Marisa Pavón, tienen autoridad por el puesto que ocupan, de modo que cualquier otra persona que ocupe dicho lugar tendrá la misma autoridad.

Los subordinados aceptan la autoridad, debido a que fluye de arriba hacia abajo a través de la jerarquía vertical. Los subordinados obedecen las órdenes, ya que creen que sus superiores tienen el derecho legítimo de ordenar.

La dirección general de administración ocupa el escalón más bajo de la pirámide respecto al nivel jerárquico, teniendo a cargo la administración de los respectivos departamentos pertenecientes a la subsecretaría de emergencia social. Responde,

a su vez, por jerarquía vertical, al subsecretario de emergencia social, Pablo Martín Gómez, siendo éste la autoridad competente.

El subsecretario de emergencia social es el encargado de trabajar de forma coordinada y articulada con la directora general de administración, Marisa Pavón, con el propósito de controlar el funcionamiento de la gestión de los diferentes departamentos que integran la subsecretaría. Es la máxima autoridad encargada de la subsecretaría, teniendo como único superior a la secretaria de desarrollo social, María Ángel Sotolano, siendo ésta su autoridad superior y, a su vez, la máxima autoridad de toda la secretaría. Es el encargado de trabajar de forma coordinada y articulada con la directora general de administración, Marisa Pavón, con el propósito de saber como se lleva a cabo el funcionamiento de los diferentes departamentos que integran la subsecretaría.

Los diferentes departamentos que integran la subsecretaría de emergencia social y responden a la dirección general de administración no cuentan con un director o responsable de área. Esto hace que se dificulte el trabajo cotidiano y la gestión de forma conjunta y articulada en todo el organismo público con la directora general de administración, ya que no existe un responsable de cada área encargado de trabajar en conjunto con la directora. Como ningún departamento cuenta con un director, los empleados de cada área se dirigen de forma individual a la directora general de administración para comunicarle la gestión cotidiana o las posibles problemáticas ocasionadas durante el transcurso del día, provocando que la gestión de la subsecretaría se vuelva dificultosa a tal punto que sea ineficiente e ineficaz en la solución de las demandas de la población local.

### **5.3.2 ORGANIGRAMA**

La representación gráfica de la estructura formal de la Subsecretaría de Emergencia Social que se detallo en el capítulo anterior muestra las interrelaciones de toda la subsecretaría, las interdependencias de cada departamento y sus niveles jerárquicos existentes dentro del organismo. El organigrama que desarrolla toda la información de la Subsecretaría fue de elaboración propia a partir de los datos obtenidos por el anexo del organigrama escrito que detalla el sitio web oficial del municipio de Quilmes, donde detalla los distintos sectores que integran toda la secretaría de desarrollo social en su conjunto.

Haciendo un análisis profundo del organigrama, hay ciertos aspectos a remarcar. Uno de ellos es que el anexo que detalla el sitio web oficial del municipio de Quilmes tiene un agregado de departamentos que son inexistentes dentro de la Subsecretaría o podría pensarse que funcionan como un único departamento, como por ejemplo, el departamento de logística y el de gestión operativa, pertenecientes a la dirección de emergencia, o el departamento de proyectos sociales, el de asistencia social y el de equipos técnicos y servicios sociales, pertenecientes a la dirección general de planificación del abordaje social.

Otro aspecto a remarcar es que el departamento de despacho se encuentra ubicado en el anexo del organigrama oficial de la Subsecretaría como un sector intermediador entre el subsecretario de emergencia social y la directora general de administración, y esto no ocurre en la gestión cotidiana. El departamento de despacho, denominado “mesa de entrada”, es el primer contacto que tienen las personas que se dirigen a la subsecretaría de emergencia social, poniendo en conocimiento los días y horarios de atención al público, a qué sector debe uno dirigirse dependiendo el trámite a realizar y si la persona lo solicitase, el acompañamiento. Funciona como eje de distribución de demandas de toda la secretaría de desarrollo social en su conjunto.

Cada área de la Subsecretaría debe mantener a este sector informado sobre cambios y novedades de cada uno, ya que de eso depende su funcionamiento y articulación. Si el trámite corresponde hacerlo en otro ente municipal o privado, el consultante será provisto de número de teléfono o dirección donde dirigirse. El departamento de despacho podría pensarse más como un sector intermediador entre la dirección general de administración y los respectivos departamentos que integran la subsecretaría, que como un intermediador entre el subsecretario y la directora general, ya que el departamento de despacho trabaja y tiene un diálogo más frecuente y fluido con la directora general de administración que con el subsecretario.

## **5.4 LA EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

### **5.4.1 MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

#### **5.4.1.1 LA ORGANIZACIÓN LINEAL O JERÁRQUICA**

La organización lineal o jerárquica es la que se aplica directamente desde el jefe sobre los subordinados. Cada jefe manda, dirige y controla a una serie de subordinados y estos reciben órdenes de una sola persona. El principal precursor del modelo de organización lineal o jerárquica fue Henri Fayol:

*“Henri Fayol. Nació en Estambul (Turquía) en 1841 y murió en París (Francia) en 1925. Se licenció en Ingeniería de Minas en 1860 y fue uno de los que aportó ideas en el pensamiento administrativo, por lo que se le consideró un ingeniero teórico de la*

*administración de empresa. Su principal obra fue “Administración industrial y general” publicada en Francia en 1925”.*

#### **5.4.1.2 LA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL**

La organización funcional aplica el principio de especialización de las funciones para cada tarea, es decir, introduce especialistas en los diferentes niveles de la estructura jerárquica, los cuales concentran su actividad en un tipo muy concreto de trabajo. De este modo, las distintas funciones empresariales son encomendadas a aquellas personas que tengan los conocimientos más apropiados para realizarlas. El principal precursor del modelo de organización funcional fue F.W. Taylor:

*“Frederick Winslow Taylor. Nació en 1856 en Philadelphia (Estados Unidos) y murió en esta misma ciudad en 1915. Fue un Ingeniero Industrial americano, cuyos métodos sobre la gerencia fueron publicados en los Principios de la Administración Científica”.*

#### **5.4.2 EL ESPACIO FÍSICO**

Se analiza en detalle el lugar físico de la empresa, que lugar ocupan sus integrantes, si tiene comedor en la planta, si existe guardería, etc. Da cuenta de la funcionalidad de la misma en cuanto al trabajo y la producción.

Evaluar el edificio y sus instalaciones supone someter a valoración el proyecto de construcción y actuación, su emplazamiento, aspecto externo, señalización y accesibilidad, su distribución interna de espacios, luminosidad, su mobiliario y

equipamiento, las condiciones de comodidad, seguridad y facilidad de uso que el edificio presenta tanto para el personal que va a trabajar en él, como para la colección de materiales y para los usuarios.

Esta labor responde principalmente a la necesidad de crear espacios funcionales en sitios específicos de un organismo público, en este caso la subsecretaría de emergencia social, donde se integran procesos y factores políticos, sociales y culturales. En esto radica la importancia del análisis del sitio y de su entorno, en lograr integrar las características naturales del organismo público con las necesidades humanas, mediante el reconocimiento visual de la zona de estudio como un espacio social para tener una idea del contexto en el que se desarrolla el informe de investigación. Para Robert Auzelle (1973), un espacio social es:

*“el hábitat del hombre: es él quien lo crea y lo transforma con el objetivo de hacerlo funcional para que se desarrollen las múltiples actividades y acciones humanas, que a su vez influyen en la formación, construcción y transformación del hombre”.*



Entrada a la Planta Baja de la Secretaría de Desarrollo Social, donde funciona la Subsecretaría de Emergencia Social.

La imagen refleja el espacio físico de la Subsecretaría en su conjunto. El espacio cuenta con problemáticas de distinta índole. Comenzando por el lugar de espera donde los ciudadanos deben esperar a ser llamados para ser asistidos, éste no cuenta con la comodidad necesaria para la cantidad de personas que se dirigen diariamente al establecimiento, provocando que el espacio físico de la subsecretaría se encuentre sobrepoblado. Esto es un problema, ya que una vez que el lugar de espera se encuentra sobrepoblado, los empleados de la subsecretaría se comunican con los ciudadanos para informarles que deben

realizar una fila en la parte externa del organismo público, es decir, en la vía pública, provocando caos y malestar tanto para los ciudadanos como para los empleados.

Otra de las problemáticas son las condiciones edilicias en las que se encuentra el espacio físico de la subsecretaría. Las condiciones edilicias deben permitir el fácil acceso y circulación del personal administrativo, insumos y salida tanto para ellos como para los ciudadanos, debe disponer de energía eléctrica en su totalidad, agua potable, gas y un sistema de evacuación de efluentes y residuos. El edificio cuenta con una construcción sólida en sus exteriores, pero con materiales impermeables deteriorados en las alturas, provocando que las condiciones climáticas penetren los interiores del edificio, dificultando los procesos de gestión y generando malestar de los empleados como también de los ciudadanos.

Es indispensable que el gobierno local cuente con personal capacitado en asegurar que las instalaciones edilicias públicas cumplan con las normas y técnicas ajustadas a estándares vigentes en la materia. De esta forma, se aporta a la aplicación integral del concepto de seguridad y su aplicación en el ámbito, no solo para los empleados públicos, sino también para todo aquel ciudadano que deba transitar por las instalaciones. Dotar al personal de la administración pública, generando el conocimiento y conciencia necesaria con el mayor provecho en cuanto a la correcta práctica en materia de seguridad e higiene en el trabajo y medio ambiente, en el ámbito que se desempeñe.

### **5.4.3 LA IDENTIDAD**

Toda persona necesita de un nombre y un documento que la identifique en sus relaciones legales y personales dentro de la gestión pública. Cualquier organismo

público necesita esa identidad, ya que es la que afianza las relaciones sociales y legales dentro de una institución. Asimismo esa identidad es la que le va abriendo el camino entre la competencia para llegar a los ciudadanos de la población local que demandan soluciones concretas de asistencia social y ser efectivo en el mundo de la gestión local. Entre estos factores de identidad podemos encontrar el nombre del funcionario/empleo, los objetivos, los registros, etc.

#### **5.4.4 LAS RELACIONES**

Son las comunicaciones, la motivación, relaciones de grupos etc. Son cosas que no se ven muy claramente pero que pueden afectar positiva o negativamente toda su organización. Las Relaciones unen a unos individuos con otros y en ocasiones esta interrelación puede degenerar en problemas de autoridad y/o de motivación.

Durante el transcurso de las visitas realizadas a la subsecretaría de emergencia social, pudo verse que existe una relación formal entre los empleados de los distintos departamentos que la integran. Solo existe una relación formal y estrecha de trabajo, donde cada uno de los empleados se encuentra ubicado en su sector departamental gestionando las demandas de los ciudadanos que se dirigen a su departamento. Cuesta ver a simple vista una correcta coordinación y articulación entre los distintos departamentos de la subsecretaría.

#### **5.4.5 EL FACTOR HUMANO**

Este es el verdadero corazón y alma de un organismo. Moviliza todos los recursos de él, a través de sistemas y procedimientos, planteando relaciones y en definitiva llevando a la institución pública a cumplir sus objetivos. Por eso

es que no se debe dudar en decir que de él depende su desarrollo y su supervivencia.

Las personas son el elemento básico de una organización, cuyas interacciones conforman la organización. Aunque las relaciones entre las personas estén determinadas por la estructura de la organización, la naturaleza cambiante de sus miembros puede provocar un cambio en dichas relaciones. La interacción entre las personas es la condición necesaria para la existencia de la organización y la calidad de dichas interacciones determina el éxito o el fracaso de la misma.

Las personas constituyen las organizaciones mismas, y por lo tanto; el funcionamiento, producción, ambiente de trabajo y prosperidad de una organización, dependen de la integración total de las personas como parte misma de la organización. Dicha integración sólo se logra si la persona se siente felizmente reconocida y encuentra un ambiente cordialmente motivador, donde toma importancia la parte humana del trabajador, con sus limitaciones y necesidades. Pues en la medida en que una persona se sienta aceptada , comprendida y una vez satisfechas sus necesidades fundamentales , se sentirá libre e impulsado a integrarse para entregar todas sus facultades físicas y mentales en la búsqueda del paradigma trazado por la organización.

Se ha detectado la importante influencia psicológica que tiene la seguridad del empleo en la motivación de superación y calidad. El factor humano se desempeñará con calidad si desde el momento de su ingreso a la organización se le hace sentir la cultura de calidad que en todos los aspectos se practica. La organización cumplirá fielmente su función dentro de la sociedad, en la medida en que sirva al factor

humano. De lo contrario se servirá del factor humano para no cumplir con la función de su naturaleza.

## **5.5 LA EVALUACIÓN DE CALIDAD DE LA SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL A PARTIR DE SUS PLANES DE ACCIÓN**

### **5.5.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

El Estado moderno y la administración pública deben caracterizarse por sus resultados y por sus prácticas, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y que sean la consecuencia de prácticas transparentes y legítimas acotadas a principios económicos racionales. Es incuestionable para cualquier agenda política de gobierno el reclamo social de una gestión moderna que pretenda superar las tradicionales problemáticas de gerencia pública.

Guillermo Malvicino comprende a la concepción de la modernización del Estado:

*“Como un nuevo paradigma multiplicado en numerosas experiencias internacionales que explica una nueva manera de entender a la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses”*  
(Malvicino, G. *“La Gestión de Calidad en el Ámbito de la Gestión Pública”*, Buenos Aires. Página: 2).

En los últimos años, la gestión de calidad es considerada como una nueva vertiente de exigencias, metodologías de trabajo, requisitos, etcétera.

En este sentido, Malvicino sostiene que:

“la irrupción del ciudadano como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia como beneficiaria primaria de la gestión pública. Ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad. Ello es así en tanto que “calidad” sea entendida como la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la inexistencia del proveedor de dicho bien o servicio” (Malvicino, G. *“La Gestión de Calidad en el Ámbito de la Gestión Pública”*, Buenos Aires. Página: 4).

Gestionar la calidad de un servicio, en este caso, los que brinda la secretaria de desarrollo social a través de la subsecretaría de emergencia social, implica adoptar los instrumentos gerenciales correspondientes del organismo para que de una manera organizada y planificada obtenga los resultados previstos y pueda así demostrar capacidad de reacción frente a inconvenientes no previstos en sus procedimientos.

La subsecretaría de emergencia social no cuenta con un sistema de gestión de calidad con normas generales orientadoras. La calidad se basa en función al compromiso de los empleados que integran la subsecretaría y de un ambiente organizacional, pero no en función de una especificación del servicio sobre las cuales brinda, ya que la organización no trabaja en la mejora continua del conjunto

de los procedimientos de gestión, por lo que no puede identificar las cuestiones que se están haciendo bien o aquellas que se llevan a cabo de una forma incorrecta. Tampoco cuenta con un manual de procedimientos.

Siguiendo con los conceptos de Guillermo Malvicino, la gestión de calidad de una organización implica:

*“- Identificar los productos que deben ser reformulados o reposicionados en función de una demanda fluctuante.*

*- Determinar las causas y efectos de los requerimientos volátiles de los nuevos nichos de mercado.*

*- Identificar vetas de diferenciación de productos.*

*- Organizar el sistema de aseguramiento de la calidad que básicamente implica disponer de:*

*Un manual de la calidad.*

*Un manual de procesos.*

*Un manual de instrucciones.*

*Registros de estadísticas.*

*Auditorías internas.*

*Promoción interna y capacitación de equipos de trabajo* (Malvicino, G. “*La gestión de calidad en el ámbito de la administración pública*”. Página: 6).

## **5.5.2 LOS FACTORES DE CALIDAD**

Los elementos tangibles: la primera impresión es la que cuenta. Se prestará especial atención a las condiciones físicas del servicio. Es vital sustituir la imagen anacrónica tradicional por otra de modernidad. Diferentes espacios deben responder a diferentes necesidades y no a diferentes productos. En el caso de las bibliotecas y centros de documentación las necesidades detectadas son: información, consulta, lectura, préstamo. La respuesta es la creación de una zona de información, un espacio de consulta junto a la sección de referencia, una zona de lectura y otra de préstamo.

Tiempo de servicio: se debe evitar que el usuario pierda el tiempo. Se pierde tiempo en las búsquedas de información, en la localización de los documentos en las estanterías, en la recepción de los documentos solicitados, en la espera de las fotocopias.

Cortesía: la actitud hacia el usuario es primordial. Una buena solución para mejorar la atención al público es la rotación del personal, lo que implica una reducción del tiempo dedicado a esta tarea.

Accesibilidad y disponibilidad: los servicios públicos están obligados a ofrecer las máximas facilidades. Los horarios deben adaptarse a los usuarios y no a la inversa, también es necesario conocer las necesidades de los clientes potenciales, las barreras arquitectónicas y las barreras psicológicas.

Fiabilidad y credibilidad: la imagen de seriedad y solvencia son esenciales. Se debe cumplir con lo estipulado.

Profesionalidad: la formación redonda en una mayor motivación y en una mejora de la satisfacción del usuario. La formación no es cuestión de directivos solamente, sino que implica a todos los miembros de la organización.

Capacidad de respuesta: cuando un usuario plantea una pregunta es porque quiere una respuesta y además la quiere rápido. Debemos intentar responder siempre de manera precisa. Descubrir las necesidades de los usuarios y aceptar sus sugerencias es básico para mejorar la capacidad de respuesta. Las encuestas son útiles para determinar las necesidades, pero debemos tener claro que una vez realizadas y analizadas tenemos que actuar en consecuencia.

Comunicación: es la capacidad de transmitir nuestra oferta. Para mejorarla utilizaremos diversos métodos, especialmente los relacionados con la promoción y difusión del servicio. Un elemento esencial en la comunicación es la formación de usuarios. Algunas herramientas tradicionales de comunicación son las guías de servicios, visitas, actividades.

Comprensión del usuario: es un concepto fundamental porque el conocimiento de las necesidades y expectativas del usuario es el punto de partida de la calidad. El aumento de la calidad depende de nuestra capacidad de satisfacer al usuario.

### **5.5.3 EL DESEMPEÑO DEL PERSONAL**

El profesional debe poseer ciertas características que le permitan asumir una función más dinámica y con diferentes matices. Esto es vital para posibilitar el acceso a la información institucional a través de los medios e instrumentos

necesarios para atender adecuadamente las exigencias de la población local y ofrecerles un servicio de calidad de acuerdo con sus necesidades.

La red de redes y las tecnologías de información y comunicación (TICS) han obligado a replantear la estructura de operación de la estructura de los organismos públicos en general, con el propósito de que la información sea accesible a la mayor cantidad de ciudadanos posibles. Esta tarea es tan importante significa, a su vez, que el responsable de la institución adopte una actitud de compromiso ante las responsabilidades que se le presentan.

Como es sabido, los funcionarios de la Subsecretaría como el personal de planta que la integra cumplen un papel de intermediario entre la información que custodia y las necesidades de los ciudadanos. Por ello es de suma importancia que se conozca la documentación a cargo, así como las expectativas, demandas y deseos de los ciudadanos a fin de puedan satisfacerlas.

#### **5.5.4 TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE GESTIÓN PÚBLICA**

Concentrándonos específicamente en el conjunto de técnicas y herramientas que se empezaron a desarrollar en el marco del concepto de gestión, Echebarría y Mendoza (1999: 16) sostienen que:

*“durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos de portabilidad y difusión, así como neutralidad política”*

Con el correr del tiempo se empezó a demostrar que esto no era tan así y que la adopción y aplicación de cada una de las herramientas exigían una revisión y adaptación, no sólo al ámbito público (ya que en su mayoría provenían del sector privado), sino también a las características particulares del país y tipo de organización en la cual se aplicase.

En cuanto a las similitudes y diferencias que existen entre lo privado y lo público, los autores afirman que:

*“la especificidad de la gestión pública implica que, si bien es cierto que las técnicas de gestión empresarial difícilmente constituirán una respuesta válida para todos los problemas que aquella significativa a la resolución de algunos de ellos”  
(Echebarría y Mendoza, 1999: 24- 25).*

La asignación de un ámbito de funciones técnicas y profesionales para los expertos se completa con la *Resolución N° 23/09* de la Subsecretaría de Modernización del Estado al establecer una serie de tareas que les corresponde desarrollar. Tomando en cuenta las clasificaciones detalladas anteriormente en este artículo, se pueden identificar de la siguiente manera:

- Planificación estratégica: se asignan tareas de asesoramiento y asistencia en la definición, implementación y evaluación de objetivos estratégicos y operativos de cada organismo; en la elaboración de planes y proyectos conforme la normativa y pautas presupuestarias.
- Diseño organizativo: comprende tareas de asesoramiento y asistencia en el estudio, análisis y diagnóstico organizacional y en la propuesta de estructuras

organizativas innovadoras de gestión y, colaborar en la identificación de productos y de los procesos organizacionales relacionados con las mismas.

- Orientación al ciudadano: asesorar y asistir a las autoridades de los organismos y agentes de la administración pública en el diseño, elaboración, implementación, evaluación y mejora continua de la Carta Compromiso con el Ciudadano en los organismos correspondientes y respecto de las tecnologías relacionadas con el vínculo entre el Estado y la Sociedad.

- Sistemas de gestión de la calidad: asesorar, asistir, sensibilizar, colaborar y participar en la aplicación de herramientas de mejora continua de la calidad. Asimismo se asignan tareas referidas a sensibilizar, asistir y asesorar a autoridades de los organismos y agentes de la administración pública provincial en el diseño, elaboración, desarrollo e implementación de Sistemas de Gestión de la Calidad y de Excelencia y colaborar en la formulación, revisión y modificación de normas que fijan los criterios de evaluación de los mismos.

- Recursos humanos: comprende asistir y asesorar en estudios, diagnósticos, diseños e implementación de instrumentos relacionados con los sistemas de carrera administrativa; en materia de diseño e implementación de procesos de selección de personal; en estudios, diagnósticos, medidas e integración de propuestas de resolución de problemas en lo atinente a la gestión integral de los recursos humanos y en la determinación de las necesidades de capacitación, elaboración de los planes de formación y desarrollo del personal. Además, colaborar en la identificación y elaboración de metodologías de evaluación de competencias.

- Control de gestión, Monitoreo y evaluación: entre las mismas se destacan las de colaborar y participar en las tareas de seguimiento, control de gestión y evaluación

de resultados e impactos de proyectos/programas y las de asistir y asesorar en la elaboración e identificación de los indicadores cualitativos y cuantitativos que contribuyan a un control y evaluación de la gestión y los resultados obtenidos por los organismos.

- Investigación: elaborar y presentar, material teórico, en forma individual o conformando equipos con otros expertos; que contribuya a aumentar, mejorar y difundir los conocimientos de la gestión pública y la modernización del Estado.

Según la normativa, estas tareas se encuentran enmarcadas en un perfil requerido de competencias técnico-profesionales, éticas y actitudinales, de forma tal que los Expertos en Gestión Pública debieran cumplimentar tanto con la experiencia laboral, su formación profesional, como la capacitación específica de posgrado recibida en la Especialización en Gestión Pública.

### **5.5.5 EL SERVICIO DE DIFUSIÓN**

Ya se sabe que los ciudadanos de la población local visitan la subsecretaría de emergencia social de la secretaría de desarrollo social cada vez que tienen la necesidad de ser asistidos y recibir información de como hacerlo. Sin embargo, es importante impulsar programas y políticas públicas de difusión para proyectar e informar a la comunidad los servicios sociales que el organismo proporciona.

Es importante ofrecer visitas programadas a los distintos puntos que integran el distrito de Quilmes y ofrecer todo tipo de actividades que promuevan la difusión de la subsecretaría, como por ser exposiciones documentales, publicaciones en redes sociales, folletos, afiches y boletines oficiales, entre otras, con el propósito de lograr la proyección, posicionamiento y reconocimiento público del organismo en cuestión, tanto del ámbito externo como del interno.

### **5.5.6 LAS SUGERENCIAS DE LOS CIUDADANOS**

Las sugerencias más frecuentes exteriorizadas por los ciudadanos que se dirigen a la subsecretaría de emergencia social para mejorar el servicio del organismo se resumen en tres aspectos: las condiciones edilicias de las instalaciones, la dotación del personal y el uso de las TIC“S.

Respecto a las condiciones de las instalaciones, anteriormente se menciona que no se encuentran en las debidas condiciones. El área que se encuentra reservada para la espera de los ciudadanos es pequeña y cuenta solo con un puñado de sillas, las cuales van cambiando de posicionamiento según la cantidad de demandas sociales y según las condiciones climáticas, resultando incómodo para la población local que se dirige a la subsecretaría para realizar sus reclamos o trámites administrativos.

En cuanto a la dotación del personal, esta se da en mayor medida al pedido de mayor personal administrativo, ya que cuenta con escaso personal para realizar la gestión de las demandas sociales que se presentan diariamente. Esto provoca que en reiteradas oportunidades, el personal no logre atender a todos los ciudadanos que se dirigen a la subsecretaría con el propósito de solucionar sus demandas y necesidades, provocando el malestar y el desgaste de la comunidad local.

Por último, la aplicación y el uso de las TIC“S es el tercer elemento más solicitado por los ciudadanos, aunque en menos proporción comparada con las dos sugerencias anteriormente mencionadas. Esto se debe a que la subsecretaría de emergencia social no cuenta con la digitalización de documentos para facilitar la recuperación de información o el acceso directo desde una web para la tramitación de asistencia social. Las aplicaciones informáticas, como las bases de datos y las conexiones de red presentan un desarrollo con un gran abanico de soluciones

integrales para todas las tareas administrativas de un organismo público como para también para todos aquellos que necesite de él.

Las TICS, al igual que la política de calidad, deben ser aprovechadas como instrumentos de gestión que permitan extender los servicios sociales que brinda la subsecretaría, tales como: la difusión, la formación e información de los ciudadanos, o el servicio de referencia, entre otros. Para ello, es de suma importancia la necesidad de promover cambios profundos para la modernización del Estado, por ejemplo, mediante la implantación de un gobierno electrónico, definido Eduardo Arnoletto y Ana Díaz como aquel que:

*“Se refiere al uso de las TIC’S (Tecnologías de la Información y la Comunicación) en las actividades del gobierno, para mejorar la gestión interna, la oferta de servicios e información y los sistemas de interacción inter-gubernamentales, además de promover la cultura de la información en la población (...) incluye todo tipo de tareas basadas en las TIC’S para aumentar la eficiencia, mejorar los servicios y dotar de transparencia a las acciones de gobierno. También alude al conjunto de políticas públicas que usen TIC’S en la interacción Estado-Ciudadanos”* (Arnoletto, E y Díaz, A, *“El empleo de las metodologías de calidad total y Tics para las políticas públicas de modernización del Estado en las administraciones locales”*, Chaco, 2011. Página: 13)

En resumen, la evaluación de la subsecretaría de emergencia social que depende de la secretaría de desarrollo social del municipio de Quilmes, demuestra la necesidad de implementar diversos cambios institucionales y organizacionales para mejorar la calidad de gestión, el fortalecimiento institucional y el funcionamiento burocrático de la estructura organizacional del organismo público en cuestión.

Por otra parte, existe una percepción de los servicios que brinda, los cuales satisfacen en cierta medida las necesidades y demandas de la comunidad. A pesar de ello, queda en evidencia todo lo que aún se puede mejorar con el fin de buscar la máxima eficiencia, eficacia y calidad total.

CAPÍTULO 6  
PROPUESTA DE MEJORA PARA LA  
ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA  
SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL.

## **6.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

Con base en el estudio realizado sobre la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, se propone una serie de mejoras para la estructura orgánico-funcional del organismo, con el propósito de brindar soluciones prácticas que mejoren el funcionamiento, la calidad de gestión y el fortalecimiento institucional ante las debilidades detectadas en el proceso de evaluación de la estructura.

Para ello, se formulará una propuesta de mejora de diseño de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, a partir del fortalecimiento, la articulación y la participación conjunta de las distintas áreas de trabajo que integran el organismo. Dicha propuesta de mejora quedará plasmada en un contexto de reformas institucionales para la Subsecretaría de Emergencia Social, con la finalidad de englobar la propuesta de mejora en un marco normativo para que el gobierno local pueda implementarla en caso de que lo crea conveniente.

## **6.2 EL PROCESO DE MEJORAMIENTO ORGANIZACIONAL**

La búsqueda de la excelencia comprende un proceso que consiste en aceptar un nuevo reto cada día. Dicho proceso debe ser progresivo, continuo y debe incorporar todas aquellas actividades que se realicen en la subsecretaría, en todos sus niveles de gestión.

En los procesos de mejoramiento organizacional de una institución pública siempre se lo asocia al concepto de innovación. Innovación como una idea novedosa que implica nuevas prácticas o nuevos procesos. En este sentido, Ballart concibe al concepto de innovación como aquel que:

*“presupone por tanto la generación, desarrollo o adaptación de una nueva idea que debe ser transformada en una realidad tangible. La innovación implica también la generación de nuevos comportamientos o de nuevas prácticas, la aparición de nuevas posibilidades y oportunidades” (Ballart, Xavier, “Innovación en la gestión pública y en la empresa privada”, Madrid, 2001. Página: 19)*

El proceso de mejoramiento organizacional es un medio eficaz para desarrollar cambios positivos y significativos que implican la incorporación de nuevos equipos tecnológicos más eficientes, el mejoramiento del servicio de calidad a los ciudadanos que se dirigen a la subsecretaría en busca de asistencia social, el aumento del desempeño del recurso humano a través de la capacitación continua, y la inversión en la investigación y desarrollo que permita al organismo público en cuestión estar al día con las nuevas demandas de la población local y las nuevas tecnologías.

### **6.3 LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PROPUESTA**

#### **6.3.1 EL DISEÑO ORGANIZACIONAL PROPUESTO**

En los distintos niveles de una institución pública, el diseño organizacional de un organismo público puede contribuir en un esquema formal en que se debe tener en cuenta todos los procesos de administración que incluye la toma de decisiones no solo administrativas, sino también las ejecutivas y operativas existentes dentro de los diferentes equipos humanos para el logro de los objetivos, a través de la división del trabajo y la interrelación de los distintos niveles que comprende la pirámide organizacional.

Los niveles que forman parte de la estructura organizacional de la subsecretaría de emergencia social son los siguientes:

- Ejecutivo: se constituye como la máxima autoridad de la institución pública, designado por decisión del poder ejecutivo Local, con facultades delegadas y competencias para organizar, dirigir y gestionar el conjunto de la organización, mediante procesos administrativos de implementación y vigilancia por el cumplimiento de las políticas, estrategias, normas, procedimientos y otras acciones aprobadas por el Gobierno Local del Distrito de Quilmes. Es el responsable de promover la existencia de un ambiente de control interno efectivo.
- Administrativo: es el nivel de apoyo en los procesos administrativos integrales del organismo público, donde se hacen cumplir las normas y los procedimientos administrativos para el desarrollo de las actividades propias.
- Operativo: es el nivel de capital humano, relacionado directamente con los procesos de atención al ciudadano. Es donde la fuerza laboral, ya sea administrativa u operativa, se relaciona con las tareas asignadas y el cumplimiento de las metas establecidas.

Ahora bien, respecto al tipo de estructura organizacional que se desarrolla a continuación como propuesta de mejora, se trata de una estructura de tipo matricial, cuyas características radican en romper con el concepto de unidad de mando, creando líneas dobles de autoridad. Los empleados que integran la subsecretaría de emergencia social cuentan así con dos jefes: el administrador de la unidad funcional de la institución, en este caso la dirección general de administración, y el jefe de la unidad de cada departamento que corresponden a cada dirección, respondiendo así

a una doble cadena de mando. A continuación, se presenta el anexo y el gráfico del organigrama propuestos para la subsecretaría de emergencia social:

## **ANEXO 8: SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

### **1.1 - Subsecretaría de Emergencia Social.**

#### **1.1.2 Dirección General de Administración.**

1.1.2.1 – Unidad de Coordinación General.

#### **1.1.2.2 - Dirección de Abordaje y Asistencia Social**

1.1.2.2.1 - Departamento de Gestión Barrial.

1.1.2.2.2 - Departamento de Prestaciones y Programas Sociales.

1.1.2.2.3 – Departamento de Discapacidad e Inclusión Social.

#### **1.1.2.3 – Dirección de Asuntos Legales.**

1.1.2.3.1 – Departamento de Archivo.

1.1.2.3.2 – Departamento de Documentación.

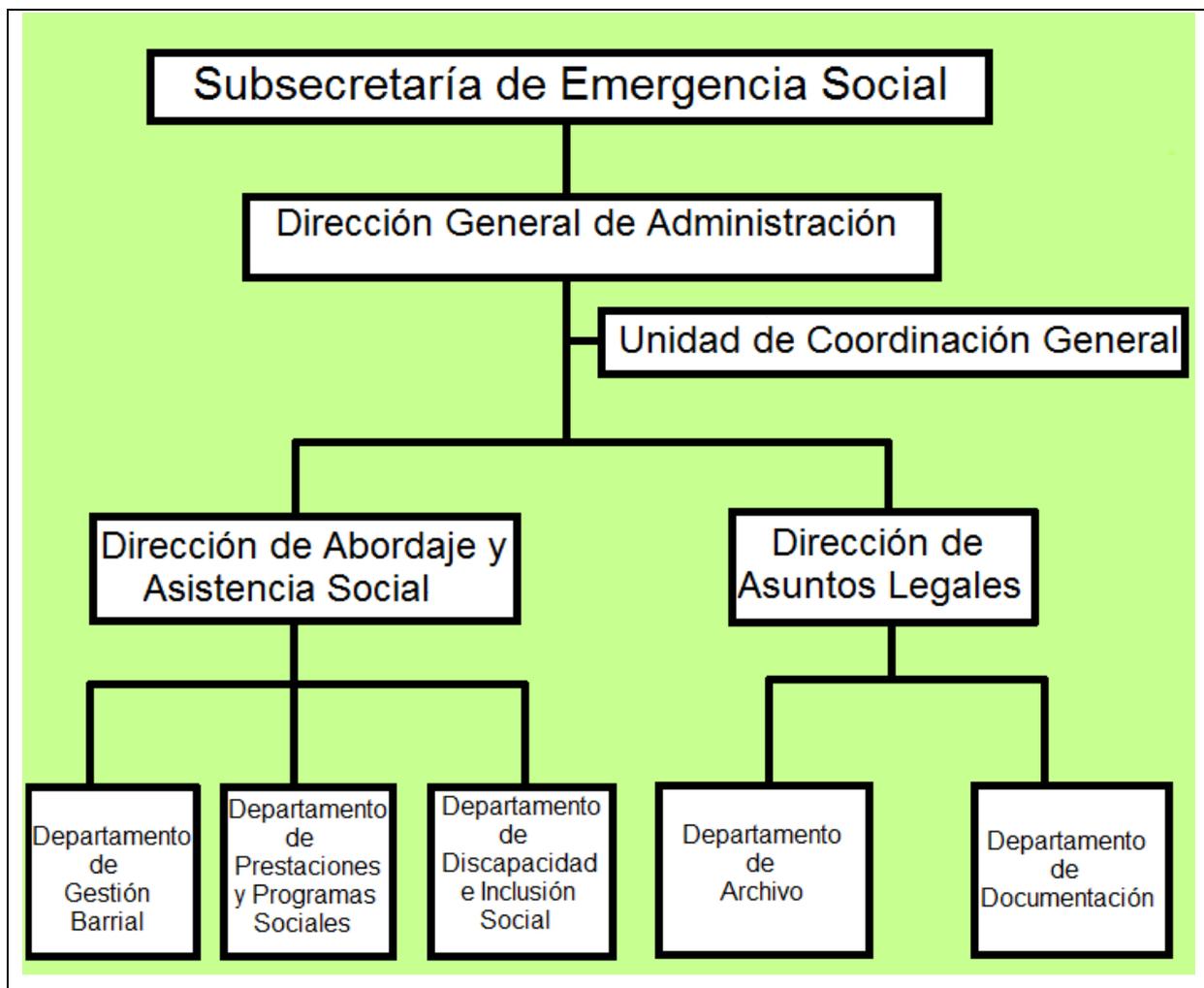
Los aspectos de la estructura matricial reflejan el modo en que se facilita la coordinación, articulación y comunicación, cuando las actividades son complejas e interdependientes, que pueden flexibilizarse de acuerdo al grado de comunicación entre los distintos departamentos de gestión.

Esta forma de estructura organizacional facilita también la identificación y la asignación eficiente de los expertos de la subsecretaría que desarrollan habilidades muy especializadas y pueden monopolizar las tareas que le son de su especialidad o en su defecto utilizar otros talentos y actitudes al interior del organismo.

Una debilidad de esta forma de estructura que podría encontrarse es que en cierta forma fomenta la lucha de poder entre los distintos sectores de la subsecretaría y el estrés de los empleados que la integran, pero ahí es donde interviene el poder de decisión y de mando que tengan tanto la secretaria de desarrollo social como el subsecretario de emergencia social para mantener el orden en tanto el cumplimiento de los objetivos y las tareas asignadas de cada sector.

En este sentido, Sergio Ilari comprende que:

*“Desde una perspectiva centrada en el estudio de las relaciones de poder cabe afirmar que toda reforma de estructura organizacional, fundamentalmente se origina por dos intereses básicos no excluyentes entre sí: el interés por mejorar la gestión de la organización y el interés por ampliar o la necesidad de reducir, es espacio de incertidumbre controlado por uno o varios de los actores (internos o externos) intervinientes (...) los cambios estructurales se realizan en un marco de relaciones de poder” (Ilari, Sergio, “De los proyectos a la estructura matricial”. UNQ, 2004. Página: 9)*



Elaboración propia a partir del desarrollo de la propuesta de mejora.

Análisis comparativo del organigrama actual con el propuesto:

En el organigrama propuesto, puesto en comparación con el que actualmente presenta la Subsecretaría de Emergencia Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes, pueden verse cambios considerables en relación a su estructuración y funcionalidad. Comenzando por la cantidad de departamentos

que el actual organigrama presenta, cabe remarcar, como se menciona en los capítulos anteriores, que muchos de ellos no cumplen ningún tipo de función en el interior de la institución y algunos directamente son inexistentes dentro de la misma. Es por ello que al disminuir los departamentos que son inexistentes en la subsecretaría, reorganizando tanto los departamentos como las respectivas direcciones, puede concluirse que se trata de una estructura organizacional mucho más eficaz en términos de representación gráfica del organismo.

Otro aspecto a tener en cuenta es que se modifica el “Departamento de Despacho” del actual organigrama por la “Unidad de Coordinación General”. Esta funciona como es espacio intermediador no solo entre los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social y el gobierno local, sino también entre los distintos departamentos que conforman la subsecretaría de emergencia social con la dirección general de administración, con el propósito de facilitarle a la directora general de administración tener que dirigirse personalmente a cada departamento de la institución para solucionar los problemas que se le presentan a cada sector o responder demandas o necesidades de los propios empleados.

Por último, con el nuevo organigrama propuesto se busca trabajar en nuevas opciones estructurales para apoyarse en un contexto nuevo de administración pública, basado en la globalización de la economía y la tecnología de la información sin barrera alguna. En la sociedad moderna en la que vivimos, hay que comenzar a pensar, trabajar y proponer organizaciones como proyectos de profesionalización de gestión, ya sea gubernamental o empresarial.

### **6.3.2 LA UNIDAD DE COORDINACIÓN GENERAL PROPUESTA**

Objetivo:

Supervisar y establecer el cumplimiento de las funciones y objetivos propuestos por las direcciones y departamentos que integran la subsecretaría de emergencia social, como también distribuir las demandas y/o necesidades de los ciudadanos de la comunidad en los respectivos departamentos del organismo público.

Funciones:

- Coordinar integralmente todos los procedimientos y toma de decisiones de la Dirección General de Administración.
- Coordinar de forma integral los circuitos destinados a dar adecuada y rápida respuesta a las cuestiones priorizadas por la Dirección General de Administración.
- Asistir a la Dirección General de Administración en todas las cuestiones vinculadas a los aspectos administrativos y operativos.
- Asistir a la Dirección General de Administración en la formulación de las políticas de cooperación en materia administrativa y operativa.
- Distribuir a los ciudadanos en los respectivos departamentos de la subsecretaría de emergencia social, con la finalidad de ser asistidos y solucionar sus necesidades y demandas.
- Trabajar conjuntamente con las dos direcciones que integran la subsecretaría de emergencia social, con la finalidad de gestionar articuladamente los procesos administrativos y de gestión diaria.
- Enviar pedidos de informes a dirección general de administración con el propósito de mantenerla informada acerca de la gestión y procesos de implementación y

administración que se llevan adelante diariamente en los distintos sectores del organismo.

- Solicitar pedidos de informes tanto a la dirección de abordaje y asistencia social como a la dirección de asuntos legales, con el propósito de controlar el seguimiento administrativo y operativo de ambos.

### **6.3.3 LAS DIRECCIONES PROPUESTAS**

#### **6.3.3.1 DIRECCIÓN DE ABORDAJE Y ASISTENCIA SOCIAL**

##### Objetivo:

Contribuir a la atención directa en materia de servicios, asistencia y prestaciones y programas sociales, orientados a brindar asesoramiento a las personas de la comunidad que se encuentren en situación de riesgo y/o en situación de vulnerabilidad social.

##### Funciones:

- Planificar y monitorear las prestaciones y programas sociales orientados a los casos de emergencia social y de personas en situación de riesgo, abandono o vulnerabilidad social en el distrito.

- Dirigir e implementar mecanismos que aseguren la disponibilidad de recursos en la atención ciudadana en situaciones de emergencia social, orientados a la gestión barrial, prestación y programas sociales y discapacidad e inclusión social.

- Enviar pedidos de informes a la unidad de coordinación general para informar acerca de la gestión y procesos de implementación y administración que se llevan adelante diariamente en el área.

- Solicitar pedidos de informes tanto al departamento de gestión barrial como al departamento de prestaciones y programas sociales, con el propósito de controlar el seguimiento administrativo y operativo de ambos.

### **6.3.3.2 DIRECCIÓN DE ASUNTOS LEGALES**

#### Objetivo:

Contribuir a la subsecretaría de emergencia social en materia jurídica y legal, atendiendo los asuntos legales de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social como también aquellos asuntos que surgen respecto a las actividades de la organización, a sus normas internas y la interrelación entre todos los sectores en materia jurídica.

#### Funciones:

- Gestionar los registros, confecciones y actualizaciones de los instrumentos legales solicitados a los ciudadanos.

- Brindar asesoramiento jurídico a los funcionarios de la subsecretaría de emergencia social como también a los empleados que la integran.

- Enviar pedidos de informes a la unidad de coordinación general con la finalidad de informar sobre la gestión y procesos de implementación y administración que se llevan adelante diariamente en el área.

- Solicitar pedidos de informes de gestión tanto al departamento de archivo como al departamento de documentación para mantener el control y seguimiento administrativo y operativo de ambos.

### **6.3.4 LOS DEPARTAMENTO PROPUESTOS**

#### **6.3.4.1 DEPARTAMENTO DE GESTIÓN BARRIAL**

##### Objetivo:

- Apoyar y promover mejoras en las condiciones de vida de las personas, a través del desarrollo sostenible de los barrios periféricos que integran el municipio de Quilmes, mediante una visión ampliada de trabajo conjunto entre el municipio y las organizaciones sociales.

##### Funciones:

- Gestionar las demandas sociales, problemáticas y sugerencias de los ciudadanos de la comunidad, mediante visitas programadas a los distintos puntos barriales del distrito.

- Desarrollar estrategias, metodologías y acciones gubernamentales de trabajo, involucrando a todos aquellos actores locales comprometidos con el desarrollo y mejoramiento integral de los barrios del distrito.

- Difundir los servicios sociales que la subsecretaría de emergencia social brinda a las personas, a través de un modelo de gestión participativa donde técnicos, asistentes y trabajadores sociales junto a los vecinos trabajan conjuntamente para mejorar el espacio.

- Enviar informes de gestión a la dirección de abordaje y asistencia social, con el propósito de comunicar los procesos de gestión administrativa y operativa que se llevan a cabo en relación al departamento de gestión barrial.

#### **6.3.4.2 DEPARTAMENTO DE PRESTACIONES Y PROGRAMAS SOCIALES**

##### Objetivo:

Contribuir en el proceso de implementación, coordinación y supervisión de las políticas públicas de carácter social, mediante la promoción de forma integral y equitativa de las distintas prestaciones y programas sociales que el organismo brinda, mejorando la calidad de vida de la comunidad.

##### Funciones:

- Brindar asesoramiento, asistencia y promoción social a los sectores con necesidades básicas insatisfechas.
- Gestionar y dirigir las prestaciones y los programas sociales que brinda la subsecretaría de emergencia social con el propósito de promover el crecimiento socioeconómico.
- Desarrollar metodologías, estrategias y acciones para la implementación efectiva de las prestaciones y los programas sociales a través de una red de trabajo en conjunto.
- Enviar informes de gestión a la dirección de abordaje y asistencia social, con el propósito de comunicar los procesos de gestión administrativa y operativa que se llevan a cabo en relación al departamento de prestaciones y programas sociales.

#### **6.3.4.3 DEPARTAMENTO DE DISCAPACIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL**

### Objetivo:

Ejecutar las políticas de promoción y asistencia para la prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad en todo el territorio local.

### Funciones:

- Gestionar los programas específicos para las personas con capacidades diferentes.
- Brindar asesoramiento a personas en materia de discapacidad y los beneficios que la subsecretaría de emergencia social tiene para aquellos ciudadanos con capacidades diferentes.
- Desarrollar y coordinar acciones determinadas en base a las problemáticas de las capacidades diferentes de las personas.
- Enviar informes de gestión a la dirección de abordaje y asistencia social, con el propósito de comunicar los procesos de gestión administrativa y operativa que se llevan a cabo en relación al departamento de discapacidad e inclusión social.

## **6.3.4.4 DEPARTAMENTO DE ARCHIVO**

### Objetivo:

Dirigir, coordinar y controlar la organización y el funcionamiento del archivo para custodiar y organizar la documentación, con la finalidad de facilitar la consulta al propio organismo que la ha generado y también a todos los ciudadanos, de acuerdo con la normativa de accesibilidad a la documentación.

### Funciones:

- Elaborar las normas o los reglamentos que regulan el funcionamiento del archivo y también aquellas otras de aplicación a todas las áreas, departamentos o servicios del organismo a las que pertenece el archivo, referidas a consultas y préstamos de la documentación.

- Potenciar una fluida comunicación interdepartamental para facilitar el sistema de organización documental del organismo a la que pertenece el archivo.

- Planificar, dirigir y coordinar la metodología de la organización documental utilizada en el archivo, especialmente en relación con la preservación de la documentación, transferencias, accesibilidad y consulta de la documentación.

-- Enviar informes de gestión a la dirección de asuntos legales, con el propósito de comunicar los procesos de gestión administrativa y operativa que se llevan a cabo en relación al departamento de archivo.

#### **6.3.4.5 DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN**

##### Objetivo:

Contribuir y satisfacer de manera eficaz las necesidades o demandas de información de los ciudadanos, a través del pedido de documentación correcta y pertinente para la otorgación de un servicio social otorgado por la subsecretaría.

##### Funciones:

- Verificar el cumplimiento de la documentación solicitada a los ciudadanos para la otorgación de un servicio social o beneficio particular.

- Promover la participación conjunta con los respectivos departamentos que integran la subsecretaría, principalmente con el departamento de archivo, con el propósito de generar la articulación departamental necesaria para la mayor eficacia en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- Efectuar el seguimiento y evaluación de la documentación solicitada a los ciudadanos mediante registros documentales del proceso de solicitud de un servicio social o beneficio particular.
- Enviar informes de gestión a la dirección de asuntos legales, con el propósito de comunicar los procesos de gestión administrativa y operativa que se llevan a cabo en relación al departamento de documentación.

En cuanto a las propuestas de mejora que se mencionaron para la estructura organizacional de la subsecretaría de emergencia social, cabe señalar que tanto para la subsecretaría como para la dirección general de administración no se modifican sus niveles jerárquicos, dejándolos tal como se presentan en el organigrama actual del sitio web oficial del municipio de Quilmes. Solo se propone desarrollar la misión, visión, objetivos y funciones del organismo público en cuestión, como también los objetivos y funciones de la dirección general de administración, los cuales no se encuentran establecidos de forma escrita en el anexo del organigrama, y se presentan a continuación:

#### **6.3.4.6 SUBSECRETARÍA DE EMERGENCIA SOCIAL**

##### Misión:

Lograr una administración eficiente, honesta y transparente en el manejo de los recursos y labores técnicos y administrativos llevados a cabo en el desarrollo de la

gestión, mediante la administración y egreso del personal que integra la subsecretaría, sustentándose en el mejoramiento continuo de los procesos de gestión operativa con un adecuado entorno laboral y bienestar de los miembros, logrando así el desarrollo sostenible de las actividades que contribuyen al mejoramiento de los servicios sociales en beneficio de la población.

#### Visión:

Constituirse como la unidad ejecutora de la secretaría de desarrollo social que contribuya en la consecución de los objetivos institucionales, mediante la gestión eficaz del talento humano, con base a estrategias innovadoras y tecnológicas, y al mejoramiento continuo para proporcionar un servicio eficiente que conlleve al desarrollo del municipio y de los ciudadanos que lo integran en materia de políticas públicas con enfoque de derechos.

#### Objetivo:

Gestionar las demandas y necesidades de los ciudadanos de la comunidad local que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión social a través del suministro, asistencia y ejecución de políticas de promoción, con el propósito de solucionar sus problemáticas de carácter social.

#### Funciones:

- Trabajar conjuntamente y de forma articulada y coordinada con la dirección general de administración, con la finalidad de promover la máxima eficiencia y eficacia en el control de la gestión diaria.

- Solicitar pedidos de informes a la dirección general de administración, la cual le es de su competencia, con el propósito de controlar el seguimiento administrativo y operativo de toda la subsecretaría.

- Enviar informes de gestión a la secretaria de desarrollo social con el propósito de comunicar los procesos de gestión administrativa y operativa que se llevan a cabo en la subsecretaría de emergencia social.

#### **6.3.4.7 DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN**

##### Objetivo:

Dirigir el adecuado funcionamiento administrativo de la Subsecretaría de Emergencia Social, asegurando la optimización de los recursos, manteniendo y mejorando la productividad de la gestión y la eficiencia y la eficacia de sus procesos con el propósito de prestar los servicios sociales que el organismo público brinda en tiempo y forma a los ciudadanos de la comunidad local.

##### Funciones:

- Conducir y gestionar la administración general de la subsecretaría de emergencia social, mediante la articulación y coordinación con las respectivas direcciones que la integran, con la finalidad de alcanzar la eficiencia y eficacia administrativa a través de la planificación, ejecución y control de las herramientas de gestión.

- Solicitar pedidos de informes a la unidad de coordinación general de las respectivas direcciones de gestión, con el propósito de controlar el seguimiento administrativo y operativo de cada una de ellas.

- Enviar informes de gestión al subsecretario con el propósito de mantenerlo informado acerca de la gestión y procesos de implementación y administración que se llevan adelante diariamente.

- Asumir, cuando sean necesario, la responsabilidad del nivel sub-ejecutivo de gestión para conducir y coordinar el accionar de las áreas administrativas de la Subsecretaría de Emergencia Social.

## **6.4 EL FUNCIONAMIENTO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PROPUESTA**

### **6.4.1 EL MANUAL DE FUNCIONES**

La subsecretaría de emergencia social de la secretaría de desarrollo social del municipio de Quilmes no cuenta con un manual de funciones, considerándose el primer error del organismo público. Establecer las normas, objetivos, funciones, misiones y visiones de cada sector es el primer paso a cumplir para una estructura organizacional de un organismo público en busca de la máxima eficiencia y eficacia, ayudando a la visualización en conjunto de su propósito. Surge a partir de la necesidad de redefinir las tareas y actividades dentro de la organización, así como diseñar el perfil de la persona idónea para el desempeño de cada cargo a ocupar, con el fin de complementar el trabajo organizacional que desarrolla la subsecretaría de emergencia social y se destaque a partir de la capacidad administrativa, social y tecnológica con la suma del talento humano a partir del cumplimiento de los objetivos propuestos establecidos para ejecutar su misión y alcanzar el cumplimiento de su visión.

Para sacarle el máximo provecho a esta herramienta administrativa, es necesario que se constituya como un instrumento de consulta y se lo relacione coherentemente

con las demás herramientas administrativas de la estructura organizacional de la subsecretaría. En este caso, no se propone el desarrollo de un manual de funciones, debido a que es tarea del ejecutivo local establecerlo y aprobarlo mediante un decreto de resolución, sino que solo se lo propone como una posible solución de redacción, con el propósito de mantener un orden establecido en la estructura organizacional de la subsecretaría en cuanto a sus normas, objetivos y funciones a cumplimentar.

#### **6.4.2 METODOLOGÍAS DE TRABAJO**

La metodología para desarrollar un programa de formación de los empleados incluye el estudio previo, la preparación y su implementación. Es muy frecuente, como lo es en el caso de la subsecretaría, que cada área de trabajo de la administración solo sepa de un único procedimiento de gestión, ya sea el proyecto que integra cada sector o sobre los programas específicos que gestiona, provocando el desconocimiento de lo que hace el resto del organismo público. Esto fragmenta todo el organismo público, provocando el desconociendo de toda la subsecretaría en su conjunto.

Para ello, el desafío es la implementación de la mejora continua, la cual debe ir acompañada de un proceso de capacitación de equipos administrativos, técnicos y directivos, control y verificación de los procedimientos, actividades y tareas que precisan mejorarse. La mejora de los procedimientos aumenta radicalmente el impacto cuando es también un cambio de la cultura organizacional.

Todos los integrantes de la subsecretaría deben estar capacitados profesionalmente a tal punto que, no solo sepan el funcionamiento técnico-administrativo del sector al cual pertenecen, sino que deben tener conocimientos de todos los sectores de la

subsecretaría, con el propósito de poder gestionar en un determinado sector que haya tenido algún tipo de inconveniente con el personal en determinado momento. Eso provocará que no se detenga el funcionamiento de un determinado sector, solventando las demandas de los ciudadanos de la comunidad sin ningún tipo de problemas.

### **6.4.3 LA GESTIÓN DE CALIDAD**

Gestionar la calidad de un organismo público implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizarla en todos sus sentidos.

Para la estructura organizacional de la subsecretaría de emergencia social de la secretaría de desarrollo social del municipio de Quilmes, se propone una gestión de calidad basada en la utilización del modelo de calidad total, basada en la necesidad de profesionalización de la gestión, capacitación adicional, recursos humanos, infraestructura y sistemas informáticos. Para ello, se recomienda:

- Alto grado de estandarización. Se formalizan manuales de procedimientos, funciones, registros, archivos, formularios, documentación requerida, comunicación.
- Mejora continua en los procesos de administración.
- El tiempo que se requiera para cada trámite cumple con un objetivo de calidad.

El desafío de una gestión eficaz, integrada, inteligente y transparente es posible mediante el análisis y el diseño de una propuesta de mejora basada en la gestión de calidad como un producto de todos los que la integran. Se trata de la calidad en función de un compromiso, de una especialización de un servicio social, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional predispuesto a la mejora continua, de un

conjunto de procedimientos hechos para identificar por donde las cosas se están haciendo bien en función de un determinado parámetro, etcétera. La calidad es el resultado de una programación y voluntad de constante mejora en torno a los siguientes aspectos:

- Definir una política explícita para la calidad.
- Reconocer al tipo de ciudadano como el factor clave que va a definir los lineamientos de la calidad.
- Reconocer el factor humano como el eje del cambio.
- La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad.

Este modelo de calidad total se basa en imponer una nueva cultura en la organización para que todos los funcionarios y empleados que integran la subsecretaría se involucren en la mejora continua de prácticas y procedimientos para así poder dar satisfacción a los ciudadanos de la comunidad basada en la profesionalización de la gestión.

Las organizaciones modernas, como es el caso de la subsecretaría, disponen de instrumentos o mecanismos de gestión, como es el caso de la calidad total, como nuevas oportunidades para consolidar sus mecanismos de gestión y ser reconocida por los ciudadanos de la comunidad en dar satisfacción administrativa y asistencial, de forma rápida y eficaz, en respuesta a las demandas que surgen diariamente. Aparece como una propuesta de mejora para toda la administración pública en su conjunto.

Finalmente, cabe remarcar que la gestión de calidad es una oportunidad de mejora que debe encararse a partir del reconocimiento de que todo impulso que implique una mejora requiere de cierto tiempo de maduración y la convicción del trabajo en equipo a partir de las capacidades del conjunto de los individuos que integran el organismo público. En relación a esto, Eduardo Arnoletto y Ana Díaz, sostienen que:

*“la calidad se construye, desde las primeras decisiones políticas hasta la prestación del servicio. El ideal a realizar es el de una construcción gradual de la calidad, desde adentro de cada organización, mediante decisiones y acciones de personas y equipos capacitados y motivados, que trabajan con autocontrol, responsabilidad, iniciativa y autonomía”.*  
(Arnoletto, E y Díaz, A. *“El empleo de metodologías de calidad total y TIC’S para las políticas públicas de modernización del Estado en las administraciones locales”*, Página: 11).

Se propone así una nueva forma de pensamiento y acción organizacional para la modernización del Estado, que se sustenta en atender las demandas de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y exclusión social, responsabilizar a todos los integrantes de la subsecretaría de emergencia social a satisfacerlos, reconocer los problemas de gestión y trabajar en la continua mejora de los procesos y resultados propuestos.

# CONCLUSIONES.

## 1. Conclusiones

A lo largo de este informe, se han ido cubriendo los objetivos planteados en su inicio, estableciendo las características y condiciones que favorecen la interacción y participación en el desarrollo óptimo del proceso de estudio de estructuras organizacionales.

La revisión de la bibliografía seleccionada para el desarrollo del informe contribuyó a la elaboración de un marco teórico que entregó ejes claros para la definición de los temas que se abordaron: diseño de estructuras organizacionales, desafíos del diseño organizacional, el rol de las políticas públicas y el ejecutivo de gestión de personas, cambios y propuestas organizacionales, claves para el avance del proyecto.

Además de la bibliografía, el informe se llevó a cabo utilizando información brindada por la Subsecretaría, con la finalidad de tener un panorama general de las tareas, actividades y procesos que se desarrollan en el organismo, como también los recursos y su entorno interno y externo. Con toda esa información, se realizó un análisis cualitativo de la información recogida para elaborar y formular una propuesta de mejora, basada en el diseño de una nueva estructura organizacional, siendo el proyecto en sí un aporte para el gobierno municipal.

Existen pocos estudios a nivel local en materia de estructuras organizacionales que enfatizan en la modernización del Estado, a partir de la modificación de sus estructuras para que queden definidas como “*Políticas de Estado Local*”. La mayoría de los trabajos sobre estructuras organizacionales presentan características de diferenciación entre el ámbito público y el ámbito privado o se analizan cuestiones

de la estructura organizacional a partir de su diseño o de la distribución espacial de su configuración.

Mediante el análisis comparativo, se ha destacado las ventajas y desventajas de la interacción cara a cara llevada a cabo durante las visitas realizadas a la Subsecretaría de Emergencia Social, en tanto a la ampliación de información por parte de los integrantes del organismo público en cuestión, así como también las manifestaciones no verbales de información y expresión. Se ha destacado como estas cuestiones derivan de los objetivos planteados para la realización del informe y el modo de comunicarlos, lo que condiciona nuestra información y el modo de codificarla y transmitirla.

Los estudios realizados, basados en el análisis de la estructura organizacional de la Subsecretaría de Emergencia Social, junto a las propuestas de mejora, sirven de ayuda para la reflexión y consideración por parte del gobierno local para trabajar en profundidad esta problemática. Para ello, es importante que el gobierno del municipio, en consenso con los respectivos partidos políticos del distrito, implemente y lleve a la práctica políticas públicas con la finalidad de contribuir en la profesionalización de la administración pública local en beneficio de los ciudadanos de la comunidad.

Existe un desconocimiento por parte de los funcionarios públicos respecto a la aplicación de los estudios de estructuras organizacionales, impidiendo conocer en profundidad y con precisión técnica la calidad de los servicios que un organismo público o una administración pública ofrece en estas instituciones a los diferentes ciudadanos.

Las nuevas tecnologías de la información suponen una mejora en este aspecto. Si bien las posibilidades de los entornos actuales incluyen herramientas informáticas modernas y actualizadas, software, redes o bases de datos internos que sean de ayuda para la administración pública bajo las normas ISO-9001, las cuales determinan los requisitos para un sistema de gestión de calidad, no se acercan a la situación de interacción directa en las que desarrolla diariamente la Subsecretaría.

En apariencia, las nuevas tecnologías han realizado la síntesis óptima de las formas tradicionales de gestión, sin embargo, no se han considerado aspectos de gran relevancia que hacen que aún se vea lejano el final de la utopía.

Por otro lado, existe cierta falta de interés o desconocimiento por parte de las mayores autoridades jerárquicas del gobierno local de Quilmes con respecto a la situación en la que se encuentra la Subsecretaría de Emergencia Social, no solo en cuanto al funcionamiento de su estructura organizacional que se analiza en éste informe, sino también en cuanto al espacio institucional en su conjunto. Las condiciones edilicias en las que se encuentra el organismo son de notable deterioro, provocando el descontento no solo de los ciudadanos que suelen dirigirse para ser asistidos, sino también del propio personal que integra la Subsecretaría. En términos políticos, esta situación puede traducirse en una falta de inversión del gasto público en materia de desarrollo social o condiciones de mantenimiento, entendiendo que existen otras prioridades por parte del gobierno local en relación a la gestión y las políticas públicas.

## **2. Trabajo a Futuro**

En concreto, el propósito de este proyecto fue proponer un diseño de estructura organizacional acorde con el tipo de organización que posee la Subsecretaría de

Emergencia Social y en relación al organigrama que aprobó el Honorable Consejo Deliberante de Quilmes el cual se encuentra en el sitio web oficial del municipio.

Se presenta una propuesta que consigne la adecuación del entorno organizacional a los cambios presentes dentro y fuera de la administración pública, que permita la profesionalización de su administración, basada en el aumento de los niveles de compromiso, satisfacción y motivación de los trabajadores, entre otras, que genere por tanto, aumento de la eficiencia en los procesos, creando valor para la organización, de forma tal permita que la Subsecretaría se diferencie de otros organismos del municipio que desarrollan actividades similares, permitiendo con ello la atracción y retención de personal con alto potencial, en áreas donde no se ha valorado de forma adecuada.

Debe decirse que se han cumplido los objetivos propuestos, tanto el general como los específicos, desarrollando una propuesta de diseño organizacional acorde a las definiciones estratégicas del organismo.

Por ello es relevante que este proyecto pueda ser considerado por la línea de los funcionarios de mayor jerarquía pertenecientes al municipio de Quilmes, con el propósito de evaluar su implementación y puesta en marcha en caso de que lo consideren necesario o relevante para la gestión, permitiendo con ello un proceso de modernización en su administración pública y así aumentar la eficiencia en los procesos claves y la consolidación de equipos de trabajo que permitan alcanzar las metas propuestas y cumplir en el mediano plazo con su misión y visión.

Para finalizar, no puedo dejar de mencionar que en la actualidad existen oportunidades de mejora que nos permitan profundizar en una nueva línea de investigación sobre el tema central de este informe, pese a la poca relevancia que

tienen los estudios de estructuras en los organismos públicos y en la administración en general. Me resulta relevante poder investigar la realidad de las estructuras organizacionales de nuestro país, con el estudio de casos de organismos y administraciones públicas Provinciales y Nacionales, ya sea por un incorrecto diseño organizacional o por que no hubo una reacción o conocimiento de la cúpula de los ejecutivos de dichas dependencias, imposibilitando seguir con el ritmo de un mundo que es dinámico. La sociedad demanda soluciones rápidas y eficientes por parte de nuestros representantes, es por eso que es necesario comenzar a avanzar sobre la profesionalización en la administración pública, no solo por parte de los funcionarios sino también de todas aquellas personas que la integren.

# **BIBLIOGRAFÍA**

- Abal Medina, J.M y Cao, H (Comps.) (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Ed Ariel, Buenos Aires.
- Aldo Schlemenson. *“Análisis Organizacional y Empresa Unipersonal”*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina. 1988.
- Antoni, Fernández en Badia, Miguel Caminal (1996). *“Manual de Ciencia Política”*. Editorial Tecnos. Madrid. Capítulo 4, *“Las Políticas Públicas”*.
- Arnoletto, Eduardo y Díaz, Ana. *“El empleo de metodologías de calidad total y Tics. Para las políticas públicas de modernización del Estado en las administraciones locales”*. Congreso de Administración Pública, Chaco, 2001.
- Auzele, Robert. *“El Análisis del Sitio y su Entorno para el Desarrollo de Proyectos”*. RUA, 1973.
- Ballart, Xavier (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios del caso*, MAP, Madrid. Capítulo III.
- Ballart, Xavier. *Innovación en la Gestión Pública y en la Empresa Privada.*, Díaz de Santos, Madrid, 2001.
- Benedicto, Jorge y Morán, María Ana (1995). *“Sociedad y Política. Temas de Sociología Política”*. Editorial Alianza. Madrid. Capítulo 8, *“La Construcción de los Universos Políticos de los Ciudadanos”*.
- Bonnet, A y Piva, A, *“Estado y Cambios en el Estado Argentino Contemporáneo”*, en *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* 3, Mar del Plata, 2011.

- Cejudo, Guillermo. M. Manual de Gestión Pública. Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo Veintiuno Editores. México. 2013.
- Cingolani, Mónica, Mazzalay, Víctor y Nazareno, Marcelo (2009). "Gobiernos Locales, Redes y Distribución del Gasto Provincial en Argentina. El caso de Córdoba". Congress Of The Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brazil, June 11-14-2009.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. "Evaluación de Proyectos Sociales". Siglo Veintiuno Editores, México, 1992.
- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Cunill Grau, Nuria. "Las Políticas con Enfoque de Derechos y su Incidencia en la Institucionalidad Pública". Publicado en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 46. Caracas. 2010.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. "La Especificidad de la Gestión Pública. El Concepto de Management Público" En Losada y Marrodán, Carlos (editor), ¿De Burocratas a Gerentes?". Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999.
- Eco, Umberto (1999), *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Barcelona, Gedisa, Capítulo IV y V pp. 137-201.
- Foucault, Michel (1979). "Microfísica del Poder". Capítulo 6, "Poder-Cuerpo".
- García Delgado, D. (2007) "Políticas Públicas"; en: Cravacuore, D. (Comp.) Manual de Gestión Municipal Argentina. Editorial de la Universidad Nacional de

Quilmes – Federación Argentina de Municipios – Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires.

- García Sánchez, María Isabel. La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. Universidad de Salamanca. 2007.

- Gareth, R. Jones. *“Teoría Organizacional. Diseño y Cambio en las Organizaciones”*. Pearson Educación, México. 2008.

- Grindle, Marilee (1992) “Restricciones Políticas en la Implementación de Programas Sociales”. INAP, Madrid, 1989. Capítulo IV, La Puesta en Práctica de las Políticas Públicas.

- Guzmán, Marcela. *“Evaluación de Programas. Notas Técnicas”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile. 2007.

- Hall, Rochard. Organizaciones, Estructuras, Procesos y Resultados. Editorial Prentice-Hall, México, 1996.

- IDEAL QUILMES, “Instituto de Estadísticas de Administración Local”; [http://www.idealquilmes.com.ar/IMG/pdf/analisis\\_del\\_presupuesto\\_municipal\\_quilmes\\_2018.pdf](http://www.idealquilmes.com.ar/IMG/pdf/analisis_del_presupuesto_municipal_quilmes_2018.pdf)

- Ilari, Sergio. De los Proyectos a la Estructura Matricial. Un estudio de caso de las implicancias de las reformas organizacionales en las relaciones de poder en Revista Mundo Urbano. UNQ., 2004.

- Ilari, Sergio. *“La Formulación Estratégica de los Programas Sociales. Del “Plan Más Vida” al “Plan Más Vida”* “. Provincia de Buenos Aires, Argentina, INDES-BID, Washington D.C, 2005.
  
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). Manual de base para la evaluación de políticas públicas -Segunda Edición-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina.
  
- Kirchner, Alicia y Vessvessian, Paola. *“Políticas Sociales”*. Universidad de Mar del Plata, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2012, Módulo 1.
  
- Lapassade, George y Lourau, René, *“Las Claves de la Sociología”*. Laia, Barcelona, 1973. Capítulo 4, “El Análisis del Grupo”.
  
- Lipky, Michael (1996). Los Empleados de Base en la Elaboración de Políticas Públicas en J. Subirats et al., *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, Madrid.
  
- Magdalena, Fernando. *Sistemas Administrativos*. Macchi, Buenos Aires, 1992.
  
- Malvicino, Guillermo. *La Gestión de la Calidad en el Ámbito de la Administración Pública*, Buenos Aires, 2001.
  
- Mayntz, Renate. *Sociología de la Organización*. Alianza, España. Capítulo I.
  
- Montenegro, Roberto. *“Esquema de Reconocimiento y Materiales para la Realización de un Protocolo”*. Universidad Nacional de Quilmes. Febrero de 2017.
  
- Morgan, Gareth. *Imágenes de la Organización*. Alfaomega. México, 1991. Capítulo II.

- Municipio de Quilmes, "Sitio Web Oficial", <http://www.quilmes.gov.ar/gobierno/>
- Robbins, Stephan. *Administración. Teoría y Práctica*. Prentice-Hall, México, 1987.
- Sautu, Ruth. *Manual de Metodología*. CLACSO. Buenos Aires. 2005.
- Subirats, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (Capítulo 2).
- Subirats, Joan. "*Análisis y Gestión de Políticas Públicas*". Barcelona. 2008.
- Taylor, Frederik Winslow. *Principios de la Administración Científica*. Escuela de Ciencia y Administración, Universidad de Chile. México. 1911.
- Thwaites Rey, Mabel (2001). "TECNÓCRATAS vs. PUNTEROS, Nueva Falacia de una Vieja Dicotomía: Política vs. Administración". Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Weber, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Leviatan Editorial., S/F. Capítulo III.

# **ANEXOS**

