



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Proyecto de Tesis de Maestría Decimotercera Promoción

**La estructura organizativa como indicador de las capacidades estatales:
análisis del proceso de rediseño organizacional del Instituto de Cine y Artes
Audiovisuales (INCAA) en el año 2018**

Damon Pichat, Yanina - N° de legajo: 30.886.621

Buenos Aires, julio de 2019

Saudino, Martina



Universidad de
San Andrés

AGRADECIMIENTOS

A mi directora de tesis, Martina Saudino, por guiarme y compartir —desinteresada y generosamente— sus conocimientos académicos y laborales.

Al Lic. Luciano Tano, por el apoyo y el impulso, y por allanarme el camino que hizo posible esta investigación.

A las personas que, amablemente, aceptaron ser entrevistadas; en especial al Lic. Juan García Aramburu por poner su equipo a disposición; y al Lic. Mario Holsman, por su gran ayuda desde el inicio y por facilitarme el contacto con los entrevistados.

A Carmen Sycz —gran compañera y maestra—, por sus aportes, consejos y enseñanzas de todos los días. Su experiencia y compromiso enaltecen la función pública.

A mi mamá y a mi hermana adoradas; a mis compañeros de trabajo; y a mis grandes amigas de la vida y de la MAPP XIII, por sacarme siempre una sonrisa y regalarme sus palabras de aliento.

A Damián, por su compañía, enorme paciencia y amor, fundamentales para llevar adelante este trabajo.



Universidad de
San Andrés

RESUMEN DE TESIS

El presente trabajo pretende realizar un aporte al conocimiento acerca de la gestión de las organizaciones públicas y el desarrollo de capacidades estatales.

Con dicho propósito, hace un repaso sobre los modelos de gestión pública y las perspectivas de análisis organizacional. El marco teórico-conceptual utilizado se basa en el cuerpo de literatura institucionalista; retomando el concepto de capacidades estatales. Asimismo, realiza una descripción sobre los parámetros utilizados para el diseño de las organizaciones públicas en la República Argentina.

La hipótesis que sostiene indica que una estructura organizacional —subordinada al proyecto de gestión, a la carrera profesional y al servicio de la gobernabilidad— contribuye al desarrollo de capacidades estatales en las organizaciones públicas; entendidas estas en términos de su funcionamiento interno, la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Para poner a prueba lo señalado, mediante la metodología del estudio de caso, analiza la experiencia del proceso de rediseño organizacional llevado a cabo por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) en el año 2018.

Palabras clave: Gestión de las organizaciones. Capacidades estatales. Diseño organizacional.



Universidad de
San Andrés

ÍNDICE

Introducción	9
Estructuración de la tesis	15
Apartado metodológico.....	17
1. Estado del Arte.....	23
1.1 Modelos de Gestión Pública	23
1.1.1 <i>Modelo Burocrático Weberiano</i>	23
1.1.2 <i>Nueva Gestión Pública</i>	24
1.1.3 <i>Modelo de Gobernanza</i>	27
1.1.4 <i>Hacia un nuevo modelo de Gestión Pública</i>	29
1.2 Perspectivas de análisis organizacional	30
1.3 Una aproximación al concepto de Capacidades Estatales	39
1.3.1 <i>Medición de Capacidades Estatales</i>	41
1.4 Diseño organizacional.....	43
1.4.1 <i>Arquitectura organizativa</i>	48
2. Marco conceptual y teórico	51
2.1 El diseño de las organizaciones en la Administración Pública Nacional	51
2.2 Parámetros de diseño utilizados en el proceso.....	57
2.3 Implementación del proceso de rediseño de estructuras organizativas	63
2.4 Variables de análisis y operacionalización	68
3. Estudio de caso: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA)	77
3.1 El organismo	77
3.2 Implementación del proceso en el INCAA.....	81
3.3 Análisis de variables y sus dimensiones	87
3.3.1 <i>Variable independiente: Diseño organizacional</i>	87
<i>Estructura anterior</i>	87
<i>Estructura actual</i>	94
3.3.4 <i>Variable dependiente: Capacidades Estatales</i>	101
4. Conclusiones	111
5. Anexos	119
Anexo I: Listado de entrevistas.....	119
Anexo II: Plan de acción 2019 del INCAA	120
Anexo III: Guía de preguntas.....	123
Anexo IV: Diagrama de Gantt	127
Anexo V: Organigrama escalar estructura anterior	128
Anexo VI: Organigrama escalar estructura actual	129
Referencias bibliográficas	131
Acrónimos.....	141



Universidad de
San Andrés

INTRODUCCIÓN

Tras el retorno a la democracia, en el año 1983, el Estado argentino ha sido objeto de sucesivas reformas administrativas con diversos propósitos. Entre ellos es posible mencionar: la disminución y eficientización del gasto público, la mejora en el desempeño de las organizaciones y el fortalecimiento de las capacidades de gestión estatal para la implementación de políticas públicas.

Dichas reformas han tenido resultados disímiles; no obstante, se evidencia que algunas de las causas que las motivaron comparten como característica común el deterioro de las principales variables macroeconómicas, el incremento del déficit fiscal y la profundización de la dinámica inflacionaria (Repetto, 2001).

Mucho se ha escrito sobre reformas administrativas y la necesidad de que, para generar una mejora en el desempeño de la administración pública y en la instrumentación de las políticas públicas, operen cambios no solo en el aparato estatal sino también en el sistema político y en la estructura socioeconómica; esto remite a cambios institucionales globales (Repetto, 2001).

En los últimos años de la década del ochenta e inicio de los noventa, en la Argentina, se evidenciaron desajustes en las variables macroeconómicas, marcando la antesala de la reforma del Estado y su aparato burocrático — llevada a cabo entre 1989 y 1999¹—. Dicha reforma ha generado transformaciones radicales en la configuración, tamaño y rol del Estado a través de desregulaciones; privatizaciones de empresas públicas; y transferencias y descentralizaciones de funciones (a las provincias, municipios y hasta organizaciones de la sociedad civil).

¹ Presidencias del Dr. Carlos S. Menem (1989-1995; 1995-1999).

Sin embargo, a partir del año 2003² resultó notoria la necesidad de fortalecer el rol del Estado asumiendo nuevamente responsabilidades de las que se había desentendido en la década anterior. Se retomó la prestación de bienes y servicios que habían quedado en manos del mercado y se re-estatizaron empresas públicas³.

Inmerso en la corriente latinoamericana que impulsó a los Estados a asumir nuevas funciones en materia de promoción industrial, infraestructura, producción de energía, provisión de agua y servicios para la población y la industria, banca de fomento, urbanización y vivienda, educación técnica y universitaria, ampliación de la cobertura de salud, sistemas de seguridad social, promoción de la ciencia y la tecnología, regulación del comercio interno e internacional, defensa y seguridad, reforma agraria, entre las más destacadas; el Estado argentino realizó un despliegue funcional y territorial/divisional encarando políticas de modernización y desarrollo, y expandiendo su organización centralizada y descentralizada. Esta expansión, además de suponer una ampliación de la densidad organizativa divisional, funcional y operativa del sector público, implicó un crecimiento de las burocracias profesionales en las áreas de educación, salud, ciencia y tecnología, de las líneas medias (gerencias, direcciones, departamentos) de la administración y de las tecnoburocracias (Schweinheim, 2013).

El paradigma de gerencia pública o gestión por resultados, y las reformas de los sistemas de administración financiera basadas en el modelo de presupuesto por programas, promovieron modelos organizacionales de «adhocracia», tales como la organización por programas y proyectos, las unidades de gestión y resultados, las estructurales matriciales o similares, en sus distintas variantes. Un papel significativo lo tuvo el financiamiento por

² Presidencia del Dr. Néstor C. Kirchner (2003-2007) y presidencias de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015).

³ En el período 2003-2005 se incorporaron 13 nuevas empresas a la órbita del Sector Público Nacional (Fuente: GPS del Estado, CIPPEC, 2016).

programas y proyectos, impulsado por la cooperación internacional o la banca multilateral (Martínez Nogueira, 2002).

Hacia el año 2009, y en gran parte producto de estas nuevas tareas asumidas por el Estado Nacional, comenzó a registrarse un marcado aumento del gasto público, acompañado de altos índices inflacionarios.

Desde el inicio del gobierno de Cambiemos⁴ se dispuso adoptar diversas medidas tendientes a la modernización y transformación del Estado. En este sentido, fue creado el entonces Ministerio de Modernización —actual Secretaría de Gobierno—, a cargo de diversas competencias: la coordinación de políticas para promover la construcción de nuevas capacidades, competencias y habilidades en el Estado basadas en la apertura y la innovación tecnológica; el desarrollo de plataformas tecnológicas y marcos normativos necesarios para el gerenciamiento, la participación ciudadana y la apertura de datos e información —Gobierno Abierto— ; la promoción e implementación de estándares de calidad en los procesos de atención al ciudadano y de los servicios digitales asociados; el análisis del diseño de las estructuras de la Administración Nacional Centralizada y Descentralizada y la aprobación de las modificaciones propuestas; entre otras⁵.

Si bien son diversas y numerosas las dimensiones que engloba la modernización administrativa, el contexto de déficit fiscal generó que el tamaño del aparato del Estado, específicamente, se volviera una vez más, blanco de atención y críticas. Por tal motivo, se produjo una notable revalorización de la temática, tanto en relación a la priorización que recibió en la agenda de reformas del gobierno, como así también, el aumento del interés que suscitó en la opinión pública.

⁴ Presidencia del Ing. Mauricio Macri (2015 – en ejercicio).

⁵ Competencias correspondientes al entonces Ministerio de Modernización (Decreto N° 357/02 y sus modif).

En este marco se decidió la transferencia de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO)⁶ —encargada de entender en el diseño, formulación y análisis de propuestas de rediseño de la macroestructura organizacional de la Administración Pública Nacional, promoviendo la eficacia, la eficiencia y la economicidad en el cumplimiento de los objetivos del Estado Nacional⁷— desde la órbita del entonces Ministerio de Modernización a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esto evidenció la importancia otorgada a la temática, reflejada en los discursos presidenciales y en los medios de comunicación.

La decisión de realizar una revisión y análisis integral del diseño organizacional se llevó a cabo con el fin de alcanzar estructuras más ágiles y dinámicas, utilizando parámetros y criterios innovadores. Para esto se contemplaron dos etapas. La primera hizo foco en la estructura de la Administración Pública Centralizada (Ministerios), llevada a cabo entre fines del año 2017 y principios de 2018. La segunda, tuvo su inicio a partir de lo dispuesto por el Decreto N° 632 de fecha 6 de julio de 2018, y se orientó a los Organismos Descentralizados y Desconcentrados⁸.

La mencionada norma destacó la necesidad de que la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos disponibles y que la asignación de los mismos se ajuste estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento, a fin de alcanzar las metas y objetivos previstos y una administración más eficiente y eficaz. Asimismo, fijó un plazo

⁶ La transferencia fue dispuesta mediante el Decreto N° 513/17.

⁷ La responsabilidad primaria y acciones para la Dirección Nacional de Diseño Organizacional fueron establecidas en el Anexo II de la Decisión Administrativa N° 295/18.

⁸ En el presente trabajo se detallan las condiciones normativas y organizacionales que enmarcan el análisis y consecuente rediseño de las estructuras organizativas. A la fecha, el proceso se encuentra aún en desarrollo y abarca a más de 70 Organismos Descentralizados y Desconcentrados de la Administración Pública Nacional.

determinado⁹ para que los organismos desconcentrados¹⁰ y descentralizados¹¹ de la Administración Pública Nacional (APN) remitieran a la Jefatura de Gabinete de Ministros un proyecto de optimización de su estructura organizativa.

Si bien el fundamento se apoya en un principio económico de uso racional de recursos; la revisión del diseño de las estructuras de las organizaciones públicas resulta necesaria para mejorar las capacidades estatales en pos del cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Un dominio que ha despertado poco interés en la investigación, hasta el momento, son las publicaciones respecto a experiencias concretas de rediseño de estructuras organizativas públicas, en términos de su contribución a la mejora de las capacidades estatales. Debido al escaso desarrollo investigativo, la presente tesis estudia, mediante la modalidad de análisis de caso, el proceso de rediseño de la estructura organizativa en el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) llevado a cabo en el año 2018.

Necesario es destacar que para que los gobiernos logren llevar a cabo sus objetivos a través de los organismos encargados de ejecutar las políticas públicas, estos últimos requieren de una estructura organizativa alineada con sus programas y proyectos; los recursos que permitan la implementación de los mismos; y un marco normativo que les confiera legalidad.

La configuración estructural evidencia el rol que el Estado asume en la sociedad, de acuerdo al contexto político, económico y social. Según Mintzberg (1984), la estructura se define como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas;

⁹ El Artículo 11 del Decreto 632/18 establece un plazo de sesenta días, computados a partir de la entrada en vigencia del mencionado decreto, para la presentación del proyecto.

¹⁰ Los organismos desconcentrados son entidades de la Administración Pública Nacional con cierta autonomía técnica y funcional, pero que no poseen personería jurídica ni patrimonio propio.

¹¹ Los organismos descentralizados son entidades con personería jurídica y patrimonio propio. Entre éstas se encuentran los órganos de control (Auditoría General de la Nación y Sindicatura General de la Nación), diversos institutos de carácter nacional, hospitales públicos dependientes de la Nación y diferentes organismos reguladores.

alcanzando la coordinación de las mismas. Oszlak (2006), por su parte, señala que el diseño de la estructura es un reflejo del modo en que se organizan las unidades político administrativas que integran la Administración Pública, conforme a criterios de diferenciación, integración e interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que el aparato estatal no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional; más bien, su formación generalmente describe una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política (Oszlak, 2006).

Entonces, si la estructura es consecuencia y materialización organizativa de los planes de gobierno —pasados y presentes—, podría pensarse su construcción como un proceso contextualizado, históricamente determinado, sujeto a discusión y transformación, y conformado por dos dimensiones que están siempre en tensión: la política y la técnica.

Aquí es donde surgen algunos interrogantes: ¿cómo se articulan el proyecto político (la política) y la burocracia (la técnica), con la lógica del diseño y modificación de estructuras organizacionales? Y, por otra parte, ¿es el diseño organizacional una herramienta que contribuye a fortalecer las capacidades estatales de las organizaciones, para que estas ofrezcan las respuestas necesarias a las demandas de la sociedad?

A partir del análisis del proceso de rediseño organizacional llevado a cabo por el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) en el año 2018, el objetivo general del presente trabajo consiste en realizar un aporte al conocimiento acerca de la gestión en las organizaciones públicas y la construcción y desarrollo de capacidades estatales. Para ello, se parte de la hipótesis de que una estructura organizacional, subordinada al proyecto de gestión, a la carrera profesional y al servicio de la gobernabilidad, contribuye al desarrollo de

capacidades estatales. En este sentido, el diseño organizacional es un indicador clave de medición de desarrollo de capacidades en las organizaciones en términos de su funcionamiento interno, la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Del objetivo general planteado, se desprenden los siguientes objetivos específicos: i) explorar el debate en torno a los modelos de gestión pública, que generan el marco en el que los gobiernos gestionan los asuntos públicos; ii) reconstruir las perspectivas de análisis organizacional y el enfoque institucionalista en particular; iii) repasar el concepto de capacidades institucionales/estatales; iv) describir los actuales parámetros de diseño de estructuras organizativas y las etapas del proceso de implementación; v) relevar los principales problemas identificados en el organismo antes del rediseño de su estructura, (poniendo especial énfasis en sus proyectos de gobierno, su capacidad de gobernabilidad y la carrera profesional de sus agentes), y analizar el desarrollo e implementación del proceso; y, finalmente, vi) determinar la vinculación entre el diseño de las estructuras y el desarrollo de capacidades estatales que contribuyan a alcanzar los objetivos de gobierno.

ESTRUCTURACIÓN DE LA TESIS

En la primera parte del trabajo se hace un repaso sobre los estudios que abordan los modelos de gestión pública. Cabe destacar que no es propósito del presente profundizar en la definición de dichos modelos ni en el debate generado en torno a cada uno de ellos, sino comprender aquellos atributos que conforman el escenario actual para gestionar lo público y las características generales del contexto en que se lleva a cabo el proceso de rediseño de estructuras organizativas que se analiza. Asimismo, se describen las diversas perspectivas de análisis organizacional, y se desarrolla el concepto de construcción y medición de capacidades

estatales. Finalmente, se detallan las características del diseño y la arquitectura de las estructuras organizacionales.

En el segundo apartado se avanza en la construcción de un marco teórico - analítico en el que, específicamente, se relevan las características propias de las organizaciones de la Administración Pública en la Argentina. Seguidamente, se detallan los parámetros de diseño de estructuras, elaborados en base a criterios objetivos, para la implementación del proceso bajo análisis.

El tercer apartado centra el análisis en el estudio de caso¹², detallando las principales características del contexto sociopolítico del INCAA (principales funciones, presupuesto, dotación, nivel de conflictividad intraorganizacional, etc.), para disponer de un diagnóstico integral sobre su situación inicial. Luego, se realiza una revisión sobre la experiencia de implementación del proceso de rediseño de su estructura organizativa (principales criterios abordados, participación de los actores, mejoras, desafíos pendientes, etc.), en base a la información suministrada en entrevistas a actores clave de la organización y responsables del proceso. Finalmente, se analiza el funcionamiento del organismo con su estructura anterior y con su actual diseño organizacional, en relación a las tres dimensiones seleccionadas (proyecto de gestión, carrera profesional y gobernabilidad), en términos de su contribución a la construcción de capacidades estatales.

En el último apartado se presentan las conclusiones y reflexiones finales del trabajo.

¹² Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA).

APARTADO METODOLÓGICO

La presente tesis se basa en un análisis de caso, de tipo descriptivo. Principalmente tiene un enfoque cualitativo, aunque no soslaya el manejo de algunos datos cuantitativos que resultaron útiles para el propósito de la misma.

SELECCIÓN DEL CASO. La unidad de análisis de investigación seleccionada es la organización gubernamental. En particular, se eligió al INCAA para abordar el análisis de su estructura organizativa aprobada en el año 2018, luego del proceso de rediseño llevado a cabo en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En esta instancia, es preciso aclarar que el INCAA es un Ente Público no Estatal que funciona en el ámbito de la actual Secretaría de Gobierno de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y que por su naturaleza jurídica no estaba compelido a participar del proceso dispuesto por el Decreto N° 632/18; sin embargo, se incorporó por decisión de sus autoridades políticas, respetando los mismos parámetros establecidos por la Jefatura de Gabinete de Ministros para todos los Organismos Desconcentrados y Descentralizados (ver [2.2 Parámetros de diseño utilizados en el proceso](#)).

Los responsables de la organización manifestaron la necesidad de llevar adelante una reorganización para poder resolver cuestiones críticas relacionadas con falta de gobernabilidad, problemas de funcionamiento interno y la consecuente imposibilidad de llevar adelante su proyecto político de gestión.

Asimismo, la elección del organismo fue realizada considerando que este no había modificado su estructura de forma integral por un largo período de tiempo. Dado que el proceso de análisis y rediseño organizacional se encuentra aún en curso en diversos organismos, es importante destacar que la estructura del INCAA fue una de las primeras en ser aprobada,

mediante la normativa publicada en el Boletín Oficial¹³. Actualmente, hace casi un año ese diseño organizacional se encuentra operativo, lo que permite el análisis integral de su desempeño actual.

HERRAMIENTA METODOLÓGICA. Para el análisis y evaluación del proceso de rediseño organizacional se tomaron en consideración las dimensiones propuestas en la investigación: *Evaluando en 'Clave Pública'. Guía de Indicadores e Instrumentos para la Medición de Capacidades Estatales*, a cargo de Bernazza, Comotto y Longo (2015), publicada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Los autores plantean una guía orientativa en la que identifican y desarrollan diez indicadores representativos de elementos que constituyen las capacidades estatales.

Entre los diversos aspectos de las organizaciones susceptibles de evaluación para poder medir las capacidades estatales, se mencionan: el liderazgo de sus autoridades; el clima y la cultura organizacional; los diseños procedimentales; la innovación tecnológica; la comunicación institucional; los aspectos fiscales y de gestión financiera; los sistemas de compras y contrataciones; entre otros.

Teniendo en cuenta los interrogantes que sirven de orientación al presente trabajo, y en base a la guía mencionada anteriormente, se hizo foco en el análisis y evaluación del proceso de rediseño de la estructura organizativa del INCAA, considerando al diseño organizacional, como un factor explicativo clave para el desarrollo de capacidades estatales.

Para ello, se evaluaron las tres dimensiones —e indicadores— relacionadas con el diseño de las estructuras que han sido propuestas por Bernazza *et al.* (2015): i) la estructura al servicio del proyecto de gestión; ii) la estructura al servicio de la gobernabilidad; y iii) la estructura subordinada a la carrera profesional. Asimismo, se elaboró una escala con valores

¹³ Resolución INCAA N° 1.260/18 (B.O. 18/8/2018).

ordinales para observar la relación existente entre estas dimensiones asociadas al diseño organizacional (VARIABLE INDEPENDIENTE) y el desarrollo de capacidades estatales (VARIABLE DEPENDIENTE).

Adicionalmente, se contemplaron procesos, normas y valores que dan cuenta del modo en que se desempeñan los integrantes de la organización; esto es, sus reglas escritas (plexo normativo) y no escritas (cultura organizacional).

Los métodos implementados están alineados al paradigma comprensivo interpretativo. Autores de diversas disciplinas en ciencias sociales coinciden en señalar la importancia de la acción y el modo en que el mundo social es interpretado, especialmente a partir del punto de vista de los actores y la experiencia de las personas (Vasilachis de Gialdino, 2006). Una metodología cualitativa supone un diseño flexible que permite captar los aspectos relevantes de la realidad analizada durante el transcurso de la investigación (Mendizábal, 2007); de esta manera, la misma puede ir reconfigurándose a medida que avanza el proceso investigativo.

Asimismo, el objeto de estudio requirió apelar a una combinación apropiada entre enfoques de orden macrosocial —en especial para el análisis de los procesos estructurales e instituciones—, junto con estudios de tipo microsociales, aplicables al análisis de las experiencias acotadas individuales y de interacción de actores en torno a la formulación y/o implementación de políticas (Sautu, 2005).

El abordaje de la hipótesis, así como lo propuesto en el objetivo general y en los objetivos específicos del proyecto, requirieron de una metodología que permitiera aprovechar y potenciar las diversas fuentes de información utilizables. Esto implicó combinar distintas técnicas de relevamiento, sistematización y análisis de la información, y un diseño metodológico que potenciara el análisis del caso.

Para aportar algunas respuestas a los interrogantes planteados, la estrategia metodológica seleccionada combinó: i) la consulta de fuentes bibliográficas para la elaboración del marco teórico - conceptual, tomando elementos de la ciencia política, la administración, la gestión pública y las teorías organizacionales e institucionales; ii) el análisis de información surgida de documentos, de uso interno y públicos, tanto del organismo a analizar como del área abocada al diseño de estructuras de la APN, para la construcción del marco conceptual; y iii) técnicas de recolección de datos primarios mediante entrevistas realizadas a funcionarios públicos con alto protagonismo en el proceso y nivel de decisión en la organización, identificados como actores clave para analizar el proceso de rediseño de la organización.

Se desarrollaron actividades tendientes a recopilar y sistematizar información sobre:

- Normativa nacional, que regula la política específica sobre el diseño de las estructuras organizacionales.
- Normativa específica, sobre la estructura organizativa del INCAA, así como también el detalle de los programas y proyectos implementados por el organismo.
- Información sobre el empleo público del organismo: regímenes de función pública vigentes, tipos de contratación, nivel de formación del personal, entre otros.

Para ello, se trabajó con datos publicados en Infoleg, Boletín Oficial de la República Argentina, página web del INCAA e información brindada por los entrevistados.

Para el trabajo de campo se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios de distintas jurisdicciones y niveles de la estructura organizativa, tanto del organismo como de los responsables del proceso. La selección de los informantes no fue probabilística sino según propósitos, llevándose a cabo en función de los roles que tales personas desempeñan dentro de las instituciones relevantes para el objetivo propuesto en el presente estudio. Las guías de

entrevista fueron construidas a partir de las principales áreas de análisis, de modo tal que pudiera minimizarse el riesgo de introducir sesgos o inducir respuestas.

Perfil de los entrevistados (ver [Anexo I: Listado de entrevistados](#)):

- Responsable de la implementación del proceso, a cargo del área de diseño organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Funcionarios del INCAA, quienes se desempeñan en distintos niveles jerárquicos de la estructura organizativa, a fin de rastrear su experiencia en el proceso.

Complementariamente, se realizó el estudio de fuentes documentales de diversos organismos estatales (informes de gestión y documentos elaborados por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros) y distintos análisis que fueron de utilidad para caracterizar la política pública en cuestión y el contexto en el que se generó el proceso de rediseño organizacional.



Universidad de
San Andrés

1. ESTADO DEL ARTE

1.1 MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

1.1.1 MODELO BUROCRÁTICO WEBERIANO

En el modelo desarrollado por Max Weber (1964; 1967; 1977) las burocracias son concebidas como un modo de organización racional, ordenado jerárquicamente en base a reglas, procesos estandarizados y la división prefijada de tareas, mediante las que se alcanzan la precisión, la regularidad, la exactitud y la eficiencia. Se trata de un sistema que garantiza la racionalidad de las acciones y las relaciones entre todos los participantes, y está compuesto por funcionarios profesionales reclutados mediante criterios objetivos que operan en base a una finalidad impersonal y que se encuentran diferenciados entre sí vertical y horizontalmente, en base a la definición de tareas y/o funciones.

De acuerdo al modelo burocrático, para que una organización logre cumplir sus objetivos es necesario suprimir las emociones, las lealtades individuales, las creencias y los valores particulares de los empleados que la componen. Las motivaciones y compromisos de las personas deben ser sustituidos por una única jerarquía mantenida por canales de comunicación racionales que se distribuyen desde la cima hacia la base de la organización piramidal. En este modelo ideal planteado por Weber, no existe espacio para las individualidades ni las emociones humanas. Los principios de jerarquía en el modo de conducción de las organizaciones, y el mérito para el acceso y ascenso de los empleados, representan dos reglas inquebrantables.

El modelo burocrático contribuye a generar un Estado muy fuerte, empoderando al poder político y a su vez, manteniendo a la política lejos del ámbito organizativo y de los temas técnico-instrumentales. Asimismo, mantiene una distancia casi absoluta con el mercado y la sociedad, lo que, por un lado, evita potenciales capturas externas, pero por el otro, este autismo

institucional hace que olvide sus funciones básicas, en un entorno económico y social, tratando a los ciudadanos como simples administrados (Ramió Matas, 2016).

Si bien se caracteriza por valores institucionales que merecen ser preservados (como la jerarquía, la meritocracia y la seguridad jurídica); se trata de un modelo altamente rígido e inflexible, poco permeable a los cambios y a las contingencias del entorno, con una escasa capacidad de aprendizaje e innovación.

1.1.2 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En un intento por superar la rigidez del modelo burocrático-weberiano y la ineficiencia del accionar del Estado, hacia fines de los ochenta tuvo su aparición el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Luego de la crisis del Estado de Bienestar, desencadenada a partir de los años setenta, se hizo necesario redefinir el rol de un Estado calificado como ineficiente y sobredimensionado, modificando al aparato público en su conjunto. El objetivo consistía en pasar de la matriz estado-céntrica, que había prevalecido desde los años treinta, hacia una matriz donde el mercado ocupase el rol preponderante, bajo el supuesto de que este último tenía la capacidad de asignar los recursos de manera más eficiente. Con dicho propósito, resultaba imperioso eliminar las regulaciones sobre los mercados y toda intervención estatal en la economía.

El paradigma de la NGP llegó para desafiar al enfoque burocrático weberiano, que prevaleció en la administración pública hasta fines de la década del setenta. Está inspirado en la gerencia del sector privado y coincide con el auge del neoliberalismo en los Estados Unidos e Inglaterra, el Consenso de Washington, la primacía de la economía de mercado y la creencia de que el Estado era el responsable de la “década perdida” de los años ochenta (Oszlak, 2013).

En este contexto, los procesos de reforma del Estado y las transformaciones que se evidenciaron en la relación de este último con la sociedad civil entre las décadas de 1980 y 1990, tuvieron lugar en el marco del enfoque de la NGP como modelo de administración.

Este nuevo modelo de Estado mínimo tuvo sus inicios en la década del ochenta en países como Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido. Por su parte, bajo la administración del presidente Bill Clinton (1993-2001), Estados Unidos llevó adelante una importante reforma administrativa y la modernización del sector público. En paralelo, América Latina comenzó con las transformaciones destinadas a reducir el tamaño del Estado y sus funciones.

En la Argentina, dichas políticas fueron implementadas durante ambos mandatos del presidente Dr. Carlos S. Menem (1989-1995 y 1995-1999), período en que el Estado renunció total o parcialmente a su función de prestador directo de bienes y servicios mediante la desregulación y tercerización de gestiones, la privatización de empresas públicas y la transferencia de responsabilidades a instancias subnacionales de gobierno, como así también, hacia el mercado (Oszlak: 2006).

Las denominadas “reformas gerencialistas” provinieron de la rama ortodoxa de la NGP y acompañaron a esta nueva manera de gestionar. Tuvieron la finalidad de reorientar el servicio público a la demanda, bajo criterios de eficacia y eficiencia. En otras palabras, frente a la ineficiencia del Estado para ofrecer respuestas a las demandas sociales, fueron adoptadas las técnicas del *management*, que se describen como políticamente neutrales y aplicables a cualquier organización.

Este modelo gerencialista se centra en la gestión por resultados y se caracteriza por tener estructuras organizacionales más flexibles, que otorgan mayor autonomía y discrecionalidad a los gestores y tomadores de decisiones en cuanto al uso de recursos. La discrecionalidad y flexibilidad son controladas a través de la evaluación de resultados. Esto

debiera redundar en una mejor y mayor capacidad de respuesta a las problemáticas sociales que deben resolver las instituciones gubernamentales.

El modelo de gestión por resultados establece un sistema de premios y castigos en el que los funcionarios están obligados a rendir cuentas (*accountability*) respecto a sus acciones y al logro de los objetivos asignados a la organización a su cargo. Los resultados de la gestión son determinados de manera concreta y medidos en cuanto a metas cuantificables e indicadores definidos.

No obstante, el paradigma de la NGP no ha estado ajeno a cuestionamientos por parte de pensadores, analistas y la comunidad científica en general.

Algunas críticas han puesto el acento en el hecho de que aquellos países pioneros en la implementación del modelo (Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, entre otros) fueron liderados por partidos neoconservadores, cuyo propósito era la configuración de un Estado mínimo, lo que echa por tierra el carácter técnico y políticamente neutral que se ha pretendido imprimir al enfoque.

Por otra parte, se cuestiona la falta de distinción entre la esfera pública y la privada, que impide reconocer las diferencias entre el proceso decisional de una empresa privada y el mecanismo de elaboración e implementación de las políticas públicas. Al respecto, Martínez Nogueira (2009, p. 4) advierte la diferencia entre el “producto” de la Administración Pública y el de una organización privada, debido a la naturaleza del órgano que lo genera. Asimismo, agrega que la eficiencia que diferencia lo estatal de lo privado es de naturaleza social, y está medida por su eficacia para responder a las expectativas y demandas de los distintos grupos de la sociedad y al juego de alianzas y acuerdos que se generen. Esto imposibilitaría replicar directamente, en el ámbito público, el modo en que se organizan y la lógica con la que se gestionan las organizaciones privadas.

En esa misma línea, Ramió Matas (2016) señala que el modelo de gestión empresarial que acompaña a la NGP:

...olvida e incluso desprecia (...) principios y valores institucionales de carácter público. El modelo gerencial debilita al Estado, hace que la política sea cada vez más inactiva en la formulación de políticas públicas (hay que confiar en los expertos) pero, en cambio, la política interfiere con gran intensidad en la organización interna y en los nombramientos de los puestos profesionales de la Administración, etc. que contribuye a hacer emerger un neoclientelismo. (...) Los ciudadanos, bajo este paradigma, se transforman en clientes. Es decir: muy activos como usuarios y totalmente pasivos como ciudadanos políticos. (Ramió Matas, 2016, pp. 7-8)

Por su parte, Prats i Catalá (2005) considera que los supuestos de la NGP, tomados de las teorías económicas neoclásicas, basan su interpretación de la acción humana en un racionalismo individualista y utilitario¹⁴, que ignora el hecho de que los procesos de toma de decisiones son, también, procesos políticos en los que intervienen diversos actores con recursos de poder disímiles.

1.1.3 MODELO DE GOBERNANZA

Como modelo de administración pública alternativo a la NGP surge el enfoque de la Gobernanza, o del “buen gobierno” —terminología introducida por los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el FMI—. A partir de este enfoque se han desprendido varias interpretaciones, pero todas aluden a un gobierno que responde por sus acciones y se compone de una burocracia transparente.

¹⁴ La ciencia política ha tomado los supuestos provenientes de la Teoría de la Elección Racional y la Teoría de los Juegos —surgidas luego de la segunda posguerra y basadas en análisis económicos— para dar origen a la Teoría de la Elección Pública. Dicha teoría parte del individualismo metodológico, que considera como unidad de análisis al individuo, concebido como sujeto racional y egoísta y cuyas acciones y decisiones buscan maximizar sus beneficios, ignorando el hecho de que existen incertidumbres producto de la información incompleta. Este marco teórico fue ampliamente utilizado para interpretar fenómenos políticos y sociales, equiparando a los agentes del mercado con los individuos del sistema político. Se trata de una herramienta para comprender el comportamiento social y la acción humana frente a la toma de decisiones. Al respecto, cabe destacar el hecho de que la NGP tuvo su desarrollo en este contexto de ideas predominante de la época, apropiándose de varios de sus supuestos.

Licha (1999) relaciona a la Gobernanza Pública (*Public Governance*) con el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gobierno junto con la participación de los actores involucrados en la formación e implementación de políticas públicas, la promoción de redes y una armonización de la gestión con el contexto económico y social. Los elementos distintivos de este esquema burocrático son la construcción de instituciones para un sector público capaz, que promueva el crecimiento y reduzca la pobreza, y el fortalecimiento de las relaciones Estado- sociedad.

Oszlak, por su parte, afirma que se trata de un gobierno más justo, equitativo, democrático, transparente, eficiente; basado en el imperio de la ley (2013, p. 6). El enfoque del Servicio Público se caracteriza por servir a los ciudadanos, procurar el interés público, valorizar la ciudadanía, pensar estratégicamente, actuar democráticamente, no dar por sentada la rendición de cuentas, servir en lugar de dirigir y valorizar a la gente. Se basa en un gobierno que debe empoderar a los ciudadanos y promover valores de una relación armónica entre estado, mercado y sociedad. Exige valores sociales, observancia de normas políticas, respeto por derechos civiles y cumplimiento de estándares profesionales (Oszlak, 2013, p.7).

El Gobierno Electrónico, por su parte, pone el acento en la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), facilitando el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, acelerando los tiempos de trámites y de decisión, mejorando la calidad de los servicios y el uso de los mecanismos de rendición de cuentas. No obstante, este modelo despertó inquietudes acerca de la privacidad de la información e incrementó la demanda ciudadana por una mayor apertura de los datos gubernamentales (Oszlak, 2013).

1.1.4 HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA

Con el objetivo de dirimir las diferencias señaladas entre los diversos enfoques y maneras de gestionar lo público, puede mencionarse lo que señalan Denhart y Denhart (2015), al expresar que no se trata de que un modelo sea correcto y el otro incorrecto, sino que depende del grado en que ciertos valores, como la eficiencia, se equilibren con otros valores, como la democracia y el interés público colectivo.

Coincidiendo con lo señalado por Ramió Matas (2016), podría decirse que el modelo conceptual de administración pública actual no responde a ninguno de los tipos ya conocidos¹⁵, sino que se adaptaría mejor a un modelo híbrido que conjugue características de todos ellos. A pesar de sus críticas, no descarta ni el modelo burocrático ni el de NGP, como así tampoco el de Gobernanza, sino que propone uno nuevo y superador denominado “buroempresarial” (burocrático de gestión empresarial).

Esta propuesta toma características del modelo burocrático, que a su entender reúne valores institucionales inamovibles que deben ser preservados (como la jerarquía, la meritocracia en el acceso de los empleados público, y aspectos organizativos que garantizan la seguridad jurídica); con elementos del modelo gerencial, que le otorguen mayor flexibilidad, efectividad, capacidad de aprendizaje y de innovación. Al respecto sostiene que “las administraciones siguen siendo burocráticas en su concepción y solo han sido tuneadas con principios y valores gerenciales” (Ramió Matas, 2016, p. 17).

En este modelo híbrido planteado por Ramió Matas, se persiguen tres objetivos principales. Estos son: a) la máxima flexibilidad en la gestión para lograr eficacia, eficiencia y permeabilidad a la innovación y al aprendizaje, y así alcanzar una elevada calidad política y de

¹⁵ En este sentido puede señalarse que el modelo burocrático weberiano está asociado a la concepción Estado-céntrica, mientras que el modelo de la NGP se vincula a la visión mercado-céntrica y, finalmente, la filosofía del Gobierno Abierto o Gobernanza podría considerarse socio-céntrica, destacando el rol de la ciudadanía y la sociedad civil (Oszlak, 2013, p.2).

gestión; b) la seguridad jurídica e institucional, que permita el desarrollo económico y, por lo tanto, el desarrollo humano; y c) el control de los componentes subjetivos (políticos y empleados públicos) del Estado, a fin de evitar el clientelismo y la discrecionalidad producto de pulsiones subjetivas y personales. Este control se ejerce, por un lado, mediante un sistema de reglas de juego que priorice el ingreso meritocrático de empleados profesionales que dominen técnicamente las competencias necesarias para evitar el abuso de poder. Por otra parte, se requiere una flexibilización de los sistemas de contratación y compras para lograr la máxima economía, eficacia y eficiencia con un control mediante los sistemas de gestión digital y sistemas de control *ex post* por la vía del muestreo o cuando se detecten determinados indicios.

Ramió Matas (2016, p. 29) señala que sería un error plantear modelos posburocráticos en las instituciones públicas inspirados en las empresas privadas y hacer de la flexibilidad su única bandera. El autor considera que los elementos característicos del modelo burocrático — la jerarquía y las unidades de control de la contratación pública y del acceso de los empleados públicos—, el control social y las tecnologías de la información, mantienen la seguridad institucional y jurídica para que las organizaciones funcionen de manera eficiente y eficaz.

A modo de síntesis, cabe señalar que el presente trabajo adhiere a un enfoque que propenda a un diseño de administración pública basado en organismos con arquitecturas flexibles, que puedan gestionarse de manera empresarial en lo económico y en los procedimientos, pero con valores estrictamente públicos, sujetos a la transparencia y a la rendición de cuentas que fomentan el control social, político y mediático.

1.2 PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Existen diversas corrientes orientadas al estudio organizacional. En el presente apartado se utiliza la clasificación elaborada por Pfeffer (1982) y retomada por Hall (1990)

en su trabajo de revisión, que distingue cinco enfoques generales, agrupados en tres grandes perspectivas.

Una primera perspectiva concibe a las organizaciones como externamente constreñidas y controladas. Entre ellas pueden mencionarse dos enfoques: la ECOLOGÍA DE POBLACIONES y la de DEPENDENCIA DE RECURSOS.

El enfoque de la ECOLOGÍA DE POBLACIONES (o de selección natural), se basa en la analogía con los sistemas biológicos y se centra principalmente en el cambio organizacional que se produce para lograr su adaptación al ambiente. Propone que los factores ambientales seleccionan las características organizacionales que mejor se adaptan al contexto en el que estas organizaciones se desempeñan (Aldrich y Pfeffer, 1976: 79). Aquellas características organizacionales que mejor se adecúan al ambiente, son preservadas y/o reproducidas por otras organizaciones.

No obstante, este enfoque ignora completamente los procesos gerenciales, los motivos y las decisiones humanas y las opciones estratégicas adoptadas, por medio de las cuales se alcanza la adecuación de las organizaciones al ambiente. Asimismo, y debido a su analogía con las teorías económicas, es criticado por el hecho de asumir situaciones de competencia perfecta.

Por otra parte, cabe mencionar que las organizaciones persiguen el cumplimiento de objetivos y la elaboración de productos. Dichos productos generan un impacto en la sociedad, beneficiando o perjudicando a sus miembros en distinta medida. En consecuencia, los individuos, grupos y otras organizaciones reaccionan, apoyando u oponiéndose a ellas y, a su vez, generando cambios en el ambiente en que las organizaciones operan. Al respecto, este modelo no solo elimina a los actores humanos del ambiente, sino también anula las variables en términos de poder, conflicto, desorden y clase social del análisis de los procesos sociales (Hall, 1990).

En resumen, esta perspectiva hace especial hincapié en los condicionamientos que el entorno impone a la organización, sin embargo, soslaya los motivos y las decisiones estratégicas que adoptan las personas que las componen y los procesos éticos que éstas atraviesan., por lo que posee un limitado poder explicativo para analizar el comportamiento de organizaciones complejas.

Por su parte, el modelo de la DEPENDENCIA DE RECURSOS se enlaza fuertemente con el modelo de economía política de las organizaciones y hace foco en las decisiones tomadas dentro del contexto político organizacional. En contraposición al enfoque de la ecología de las poblaciones, donde las organizaciones son receptores pasivos de las fuerzas ambientales, desde este enfoque las mismas toman un rol activo mediante decisiones estratégicas que les permiten interactuar, manipular y adaptarse al ambiente en el que están insertas para su propio beneficio.

Esta perspectiva parte del supuesto de que las organizaciones no pueden auto sustentarse ni son autosuficientes, por lo que dependen del ambiente para obtener los recursos necesarios (materias primas, personal, recursos financieros y tecnológicos, servicios, etc.). Las fuentes de dichos recursos son otras organizaciones que, al mismo tiempo, también dependen de otras, por lo que este modelo es concebido como un modelo inter-organizacional de dependencia de recursos.

Este enfoque concibe a las organizaciones como un participante activo en las relaciones con su ambiente y con la estructura social ya que por, medio de sus directivos, adoptan decisiones eligiendo entre un conjunto de alternativas relacionadas con la estrategia que emplee la organización. Asimismo, en función de dichas estrategias organizacionales, intentan modificar los ambientes en los que actúan. Las organizaciones pequeñas, tienen menor poder y posibilidad para influir en los ambientes, que aquellas organizaciones más grandes y con mayores recursos.

Este cuerpo de literatura incorpora el análisis de los balances internos de poder y las demandas de grupos externos a la hora de adoptar las decisiones que le permitan su supervivencia y desarrollo. La distribución del poder que opera dentro de la organización es crítica, pues las decisiones se toman en un determinado contexto político. Las diferencias jerárquicas entre las unidades deben ser tenidas en cuenta, dado que el poder de las posiciones ubicadas en la cúspide de la organización es central en las decisiones estratégicas adoptadas.

Finalmente, este modelo toma en cuenta el análisis de las retenciones de las formas organizacionales exitosas. Una vez que las decisiones estratégicas han sido tomadas, la “burocratización” (sistemas de archivo y documentación, registros y políticas que ofrezcan marcos de referencia para la acción, especialización de roles, estandarización de tareas, descripción de puestos, estandarización de carrera para empleados, estructuración jerárquica, etc.) funciona como un mecanismo eficiente de administración, de continuidad organizacional y de retención de formas pasadas exitosas.

Al igual que el enfoque de la ecología de poblaciones, el de dependencia de recursos considera al ambiente como un factor clave, agregando que el mismo proporciona las restricciones, incertidumbres y contingencias que deben afrontar las organizaciones. No obstante, la idea de los objetivos de la organización no es tenida en cuenta en ninguno de los dos modelos.

Una segunda perspectiva percibe a las acciones organizacionales como intencionales y racionales. Aquí se incluyen el modelo de la CONTINGENCIA RACIONAL y el de COSTOS DE TRANSACCIONES, desarrollado a partir del campo de la economía.

Hall (1990) señala la necesidad de tomar en consideración los objetivos de las organizaciones para poder analizar por qué las mismas actúan como lo hacen. Las organizaciones tienen múltiples y conflictivos objetivos. Estos forman parte de la cultura

organizacional y surgen de las disposiciones mentales de los que toman las decisiones. Según este autor, tanto el ambiente como los objetivos funcionan como restricciones para la toma de decisiones de la organización.

Dentro de estos enfoques se destaca el MODELO RACIONAL DE LA CONTINGENCIA, también conocido como la Teoría de la Contingencia (Lawrence y Lorsch, 1967; Becker y Neuhauser, 1975; Scott, 1981) que supone que las estructuras organizacionales pueden ser diseñadas como un proceso racional y gestionadas de forma independiente al condicionamiento de las conductas de aquellas personas que las componen; aunque su modo de organización nunca debe ser ajeno al contexto que las rodea, siempre cambiante e incierto.

Esta escuela establece que el diseño de la estructura organizacional depende de la situación y contexto en que se encuentre inmersa la misma: su antigüedad, tamaño, tipo de sistema de producción, grado de complejidad y dinamismo de su medio ambiente, entre otros. Desde esta perspectiva, la estructuración de las organizaciones puede entenderse como un patrón de variables que coordinan el trabajo de los agentes con rutinas diferenciadas y estandarizadas, fruto de la división del trabajo, lo que permite controlar y predecir el comportamiento de los mismos.

En otras palabras, sus estructuras organizacionales son diseñadas racionalmente para minimizar —o al menos regular— la influencia de las variaciones individuales sobre la organización y asegurarse de que los individuos se ajusten a los requisitos de las organizaciones, y no a la inversa.

Este enfoque es fuertemente criticado por no ofrecer una explicación sobre cómo desarrollar una manera óptima de organización. Asimismo, ignora consideraciones políticas que suceden dentro de las organizaciones (como los reclamos sindicales).

Otro enfoque es el denominado MODELO DE COSTO DE LAS TRANSACCIONES desarrollado a partir del campo de la economía, partiendo del intercambio o transacción de bienes y servicios.

El ambiente en el que se suscitan los intercambios es cada vez más complejo e incierto. Por ello, Williamson (1975, 1981, 1985) se centra en los costos de transacción en lugar de hacerlo en la producción, y enfatiza la importancia de las estructuras que gobiernan estos intercambios.

En este marco, las organizaciones son concebidas como las respuestas a los ambientes inciertos. Las conductas de las mismas y, específicamente, de las personas que las componen son monitoreadas a través de mecanismos jerárquicos de supervisión directa, auditoría y control. De este modo, se reduce el costo de las transacciones. Sin embargo, la consecuencia lógica de este sistema es el desarrollo de corporaciones y monopolios, por lo cual el gobierno debe interceder con regulaciones antimonopólicas.

Este enfoque fue blanco de varias críticas por considerar que las transacciones económicas están, en realidad, inmersas en relaciones sociales. Por tal motivo, varios autores concluyen que puede resultar efectivo en combinación con los otros modelos anteriormente descritos, dado que aporta conocimiento sobre el origen de las organizaciones

Finalmente, el ENFOQUE INSTITUCIONAL intenta explicar por qué las organizaciones adoptan determinadas formas. Desde esta perspectiva se entiende que los ambientes organizacionales están afectados, no sólo por las reglas ampliamente promulgadas que sirven como patrones de regulación (Powell y DiMaggio, 1999, p. 68) y por el contexto en que las organizaciones se desempeñan, sino también por los actores que las componen (valores), elementos culturales (creencias que se dan por hecho —mitos racionalizados—) y una distribución informal del poder.

Debido a su evolución e interdisciplinariedad, el cuerpo de conocimiento institucionalista se ha visto nutrido por una amplia variedad de enfoques. Si bien resulta complejo elaborar una clasificación acabada del mismo, pueden identificarse dos grandes grupos: el institucionalismo de origen sociológico y el de origen historicista.

Por un lado, el INSTITUCIONALISMO que podría definirse de ORIGEN SOCIOLOGICO tiende a enfatizar la homogeneidad de las organizaciones y a destacar la estabilidad de sus estructuras. La racionalidad y legitimidad observadas en las prácticas organizacionales ya institucionalizadas genera que, para alcanzar la adaptación al ambiente, las organizaciones de un mismo sector las imiten y adopten estructuras formales homogéneas.

El denominado “isomorfismo” organizacional podría ser el resultado de tres situaciones (DiMaggio y Powell, 1983). En primer lugar, puede ser producto de la coerción: influencias políticas, mecanismos de poder y regulaciones gubernamentales, donde el detentador del recurso crítico para la organización determina la forma que ésta debe adoptar (Martínez Nogueira, 2002, p. 5).

En segundo lugar, el isomorfismo mimético, que refiere al hecho de que las organizaciones se imitan o modelan unas a otras, podría ser consecuencia de los intentos por evitar la incertidumbre que causaría la innovación en el diseño.

Por último, el isomorfismo normativo puede deberse a la profesionalización y entrenamiento de los gerentes y directivos de las organizaciones. Ellos son los encargados de expandir las concepciones e ideas sobre el modo de actuar y adaptarse al medio ambiente institucional —económico y técnico—, en función de mitos racionalizados, incorporados a partir de las capacitaciones y asociaciones de profesionales.

Asimismo, las organizaciones en un mismo campo desarrollan isomorfismo debido a que entre ellas intercambian personal y enfrentan exigencias comunes. No obstante, esta

situación podría ignorar las particularidades de sus objetivos, las especificidades de sus tareas y los condicionamientos contextuales.

Por su parte, el INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO analiza las configuraciones organizacionales poniendo la atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo.

Los institucionalistas históricos comparten tres características comunes: i) abordan cuestiones amplias y sustantivas; ii) destacan la dependencia de la trayectoria, analizando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables; y iii) analizan contextos macro y formulan hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos, en lugar de explorar escenarios particulares aislados.

El enfoque institucionalista histórico se centra en las pugnas de poder que se producen en la construcción de las instituciones y explica la formación de las preferencias, aunque a diferencia de los académicos de la Teoría de la Elección Racional, los análisis no abordan organizaciones individuales, sino que consideran múltiples instituciones en interacción, operando en contextos más amplios.

DEFINICIÓN DE INSTITUCIONES. North (1990) define a las instituciones como reglas de juego formales e informales, que establecen restricciones e incentivos que guían la acción humana. Mientras que las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores que interactúan entre sí generando los cambios organizacionales.

Las instituciones que afectan los intereses y estructuran el conjunto de incentivos, opciones y probabilidades diferenciales de éxito que enfrentan los actores/organizaciones cuando planifican e implementan sus estrategias, pueden ser formales —derecho positivo o regulaciones— o informales —entendimiento compartido sobre cómo funciona algo cuando no lo dispone una regla formal o cuando la contradice— (Acuña y Repetto, 2007, p.7). En este

sentido, las instituciones apuntan a resolver problemas de coordinación, así como también, conflictos distributivos.

Acuña y Tommasi (2000) destacan que:

El funcionamiento institucional demanda una división jerárquica de funciones (...) y reconocer esta división jerárquica de funciones no sólo ayuda a entender el modo en que funcionan las instituciones, sino también el modo en que afectan el comportamiento y las estrategias de los actores, un tema central para analizar la viabilidad y probabilidad de éxito de las reformas institucionales.¹⁶ (Acuña y Tommasi, 2000, p. 18)

Desde este enfoque se plantea que las organizaciones emplean recursos humanos y materiales y los combinan de manera diversa para producir una variedad de resultados en función de un marco normativo. Las reglas nunca son neutrales respecto de los intereses y objetivos, y facilitan la probabilidad de éxito por parte de algunos grupos, mientras que dificultan y constriñen el accionar y las estrategias de otros. De este modo, las reglas generan desiguales distribuciones de poder, entendido este como “la capacidad de los actores de alcanzar sus objetivos” (Acuña, 1995, p. 17).

Podría decirse entonces que, si por un lado el poder es entendido como la capacidad de alcanzar objetivos, y por el otro, los cambios institucionales asignan diferentes probabilidades de éxito para los diversos actores e intereses sociales, las instituciones no son otra cosa que el modo de organización social del poder (Przeworski, 1986).

Recapitulando, la perspectiva institucionalista intenta comprender el comportamiento de los actores, cuya conducta está guiada por pautas y reglas institucionales, las que, a su vez, dan forma y configuran a las organizaciones.

Compartiendo lo señalado por Martínez Nogueira (2002, p. 4), el institucionalismo ha mostrado tener una visión comprehensiva de los procesos de desarrollo y cambio, y una

¹⁶ Traducido del texto original en inglés para la presente tesis.

importante percepción de los incentivos, restricciones y valores que operan en dichos procesos. Esto le confiere un gran poder explicativo, por lo que será adoptado como guía en el presente trabajo.

1.3 UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CAPACIDADES ESTATALES

El concepto de capacidades institucionales o estatales fue abordado por diferentes autores y estudiado en diversos contextos (Oszlak y Orellana: 2001; Freigedo, Fuentes y Milanesi:2015; Repetto:2003; Isuani, Pereyra y Serafinoff: 2018). Sin embargo, las distintas conceptualizaciones del término tienden a coincidir en la idea de que esta capacidad radica en la habilidad de las instituciones para lograr un propósito.

En el marco de la reasunción por parte de los Estados, de los roles que habían sido delegados a diversos actores del mercado y la sociedad civil, el fortalecimiento de las capacidades constituye una tarea necesaria e indispensable.

Hilderbrand y Grindle (1997), definen a las capacidades estatales como la habilidad por parte de las agencias, para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

Por su parte, el CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1997) ha expresado que la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten, en forma exitosa, los problemas de redemocratización, desarrollo económico y distribución de la riqueza, así como también para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido a la capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2010,

p. 7). En este sentido, establece que la fortaleza de las instituciones resulta fundamental para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo y afirma que son cada día más los programas de desarrollo que se conciben para reforzar diversos aspectos de las capacidades nacionales para que las instituciones estén en mejores condiciones de cumplir su mandato y de contribuir al logro de los objetivos nacionales.

Repetto (2003), por su parte, divide a las capacidades estatales en dos componentes: la capacidad administrativa y la capacidad política.

La capacidad administrativa está estrechamente vinculada al aparato organizacional y a los cuadros técnico-burocráticos. Acuña y Repetto (2007, p. 12) la definen como el modo en que los roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos permiten, o no, hacer frente a los problemas de gestión.

Por otra parte, la capacidad política es entendida como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar, a través de políticas públicas —decisiones y acciones concretas en función de un objetivo—, los máximos niveles posibles de valor social. Se expresa particularmente en la capacidad del Poder Ejecutivo, en relación a sus vínculos con los otros poderes del Estado, para recibir, priorizar y responder a las demandas caracterizadas como problemas.

No obstante, la capacidad política no puede explicarse sólo en el ámbito de lo que sucede al interior de dichas instancias ni en su limitado vínculo con los poderes legislativo y judicial, sino que está directamente asociada a la cuestión del poder y la asimetría de recursos que existe entre los actores que buscan expresar dicha capacidad, así como los correlatos de poder derivados de la institucionalidad formal e informal vigente —reglas de juego generales y particulares—.

Como fuera señalado anteriormente, las instituciones constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca la interacción política en el espacio público. Las organizaciones no son neutrales a las preferencias de los actores; quienes toman posiciones, construyen alianzas, desarrollan estrategias y ponen en acción recursos. Esto significa que es en la arena política donde se procesan los intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional.

El grado en que cada organización logre alcanzar sus metas, frente a opositores y condiciones adversas, dependerá de las capacidades estatales que haya desarrollado.

1.3.1 MEDICIÓN DE CAPACIDADES ESTATALES

Si bien se ha alcanzado consenso respecto a la necesidad de fortalecer las capacidades estatales, aún subsisten divergencias en cuanto a las metas que deben guiar la evaluación de las mismas. Oszlak (2004) considera que existe un Déficit de Capacidad Institucional (DCI):

cuando se produce una brecha o hiato perceptible entre lo que una organización (...) se propone realizar en cumplimiento de su misión y lo que efectivamente consigue. Este obstáculo o falencia impide y/o entorpece la realización plena de las distintas tareas requeridas. Su origen puede deberse a (i) factores intraorganizacionales, para cuya superación (...) debe emprender acciones de fortalecimiento institucional o (ii) a factores contextuales, que operan como restricciones que (...) no está en condiciones de controlar (v.g. rigidez de la legislación vigente). (Oszlak, 2004, p. 11).

La burocracia pública es la expresión material del Estado y puede ser concebida como la cristalización institucional o el brazo ejecutor que implementa las políticas públicas¹⁷

¹⁷ Siguiendo la definición elaborada por Oszlak y O'Donnell (1981), las políticas públicas pueden definirse como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, es decir, una determinada orientación normativa, que afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición —predominante— del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

mediante sus agencias burocráticas u organizaciones. Oszlak (2004) define a la productividad burocrática como la capacidad de la burocracia para generar valor público. Este valor público será mayor cuanto más alto sea el grado de alineación y congruencia entre la función de objetivos deseables y la función de producción técnicamente requerida¹⁸.

En esta definición pueden destacarse dos elementos: a) la efectividad; que refiere a la relación entre los objetivos y los productos y la consecución de un fin; y b) la eficiencia, que consiste en la utilización de la menor cantidad de insumos por unidad de producto, o el nivel de producción más alto a un nivel dado de insumos.

En este punto, Oszlak (2006) señala la dificultad que implica medir la efectividad y eficiencia de “productos” que son altamente abstractos y heterogéneos. Para poder medir su efectividad y eficiencia, resulta necesario que las agencias burocráticas cuenten con normas que establezcan los principios para la acción. Este sistema opera a través de tres mecanismos. Por un lado, debe asegurarse que el producto se corresponda con las demandas sociales y que sea congruente con los objetivos institucionales, estableciendo fines, prioridades y objetivos, y transmitiendo este conjunto normativo a la estructura organizacional. En segundo lugar, deben evaluarse las diferentes estrategias de acción y formular políticas y planes mediante el planeamiento, los métodos, los procedimientos administrativos y la asignación de recursos. Finalmente, debe existir un sistema de sanciones para establecer el ejercicio de la autoridad que asegure que las actividades se conducirán de acuerdo a los objetivos y procedimientos determinados (Oszlak, 2006, p.10).

Martínez Nogueira (2009) señala que las acciones de fortalecimiento deben aportar las bases estructurales, normativas, culturales y de recursos para alcanzar un modelo que sea

¹⁸ Oszlak define a la congruencia entre la función de objetivos y la función de producción como la regla de oro de la gestión pública.

sometido a un seguimiento y evaluación sistemática, y que disponga de la información y las capacidades analíticas necesarias para formular diagnósticos y proyecciones, e identificar las necesidades de la organización. Asimismo, el autor (2002) afirma que el fortalecimiento institucional debe apuntar a construir y consolidar capacidades en las unidades organizacionales para el logro de los objetivos definidos mediante una mayor eficiencia, eficacia, calidad en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El PNUD (2010) se inscribe en un enfoque sistemático de medición de las capacidades centrado en resultados tangibles, valorando la gestión orientada a resultados fundada en la racionalidad. Al respecto, podría decirse que, desde esta posición, la capacidad de las organizaciones queda circunscripta a una cuestión instrumental o de funcionamiento (Bernazza *et al.*, 2015), lo que dejaría por fuera el análisis de los componentes políticos que atraviesan a las organizaciones.

Repetto (2003) advierte sobre el riesgo de considerar sinónimos el concepto de capacidades estatales con el de capacidades administrativas, señalando la tarea ineludible de integrar a estas últimas con las capacidades políticas. Ambas capacidades, administrativas y políticas, son condiciones necesarias, dado que las unas sin las otras no resultan suficientes para lograr niveles relevantes de capacidad estatal.

1.4 DISEÑO ORGANIZACIONAL

En base a lo expuesto hasta el momento, puede afirmarse que el estudio de la teoría organizacional se centra en el funcionamiento de las organizaciones, la forma en que éstas afectan y son afectadas por el entorno en el que se desenvuelven, las reglas –formales e informales – que las estructuran y los actores que las conforman.

La fisonomía del aparato estatal y sus niveles de desempeño están íntimamente relacionados con las características del contexto social y político que enmarcan su actividad (Oszlak, 2006). En el mismo sentido, la productividad burocrática está fuertemente condicionada por la relativa complejidad y adecuación de las estructuras organizacionales.

Oszlak (2006) señala tres aspectos que definen a esta dimensión analítica: 1) el grado de DIFERENCIACIÓN ESTRUCTURAL, es decir el grado en que se desagrega la estructura jerárquica en términos de unidades autónomas y la estratificación resultante; 2) el grado de ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL, esto es, la especificidad técnica requerida y el esquema de división del trabajo resultante; y 3) el grado de INTERDEPENDENCIA, es decir la subordinación de las unidades organizacionales y su dependencia del desempeño de otras unidades.

La diferenciación es producto de la especialización que adquirieron las organizaciones estatales como respuesta a la creciente cantidad de cuestiones socialmente problematizadas y responsabilidades que el Estado ha asumido. Mientras que la integración es necesaria para coordinar los objetivos, esfuerzos y sentido de la actividad del subconjunto de unidades organizacionales que se vinculan entre sí por alguna forma de interdependencia.

Toda organización compleja se articula a partir de tres modalidades básicas de interacción: 1) las derivadas de la necesidad de procurar y suministrar el flujo de bienes materiales y financieros necesarios para el funcionamiento de cada unidad (presupuestaria); 2) las destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados a la actividad especializada que justifica la existencia de cada unidad (funcional); y 3) las dirigidas a impartir y acatar directivas emanadas de autoridad competente con el fin de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas (jerárquica).

Cuanto mayor sea el nivel de diferenciación, especialización e interdependencia, más alto será el grado de complejidad e incertidumbre de la administración pública y,

consecuentemente, mayor la necesidad de establecer apropiados mecanismos de articulación e integración.

Siguiendo a Jones (2008, p. 11), “debido a las crecientes presiones competitivas globales y al creciente uso de una mejor tecnología de información (TI), el diseño organizacional se ha convertido en una de las prioridades más importantes de la administración”. En ese sentido, el diseño resulta fundamental para enfrentar las contingencias, lograr las ventajas competitivas y aumentar la eficiencia y capacidad de innovación; es por eso que determina con qué nivel de eficiencia responde a los cambios en el contexto y obtiene, así, los recursos necesarios, que siempre son escasos.

En contextos de alta incertidumbre, el diseño y rediseño organizacional resulta ser un mecanismo imprescindible para lograr una ventaja competitiva sustentable. Dicha ventaja surge de la habilidad y capacidad de cada organización para crear valor. Al respecto cabe señalar que “una organización solo podrá obtener rendimientos superiores al promedio cuando el valor que crea sea más elevado que los costos que contrae para crearlo” (Franklin y Krieger, 2011, p. 327). Es la estructura de la organización la que permite saber qué partes de la misma crean valor y cuáles no.

Respecto a las formas organizacionales, Burns y Stalker (1961) hicieron una gran contribución con el desarrollo de un modelo de formas múltiples. Por un lado, identificaron la forma MECÁNICA, más cercana al tipo ideal de burocracia de Weber, y la forma ORGÁNICA, que es casi su opuesto lógico. De esta manera, en lugar de tener autoridad jerárquica, las organizaciones orgánicas tienen una estructura de control de forma de red; en lugar de una especialización sobre una tarea, poseen un ajuste continuo y redefiniciones de tareas; en lugar de una supervisión jerárquica, un contexto de comunicaciones que involucran información y asesoría.

En palabras de Franklin y Krieger (2011, p. 2), las “organizaciones son entidades sociales coordinadas, que operan de manera deliberada para alcanzar metas específicas —tarea imposible de realizar por individuos que actuaran solos— a través de una estructura determinada”. Estos autores diferencian a las organizaciones en base a los objetivos que persiguen. Algunas ofrecen bienes, otras se especializan en servicios, mientras que otras ponen a ambos a disposición de los clientes/consumidores.

Con el propósito de generar una mejor coordinación de sus actividades, las organizaciones estructuran sus recursos en departamentos o unidades de negocios, armando equipos de trabajo o redes con empleados provenientes de diferentes áreas.

Este modo de estructurar el trabajo simplifica el flujo de comunicación y los procesos de toma de decisiones, elimina instancias y favorece la relación entre unidades sustantivas y adjetivas/de apoyo. Asimismo, agiliza las acciones y mejora la velocidad de respuesta y el control de competidores, clientes y proveedores, implementando estrategias que la ayuden a optimizar su poder de negociación. De este modo, tanto las relaciones entre unidades y departamentos hacia el interior de la organización, como aquellas relaciones de esta con sus competidores, se hacen más flexibles y abiertas, permitiendo compartir información y recursos, lo que redundará en beneficios para todos los involucrados (Franklin y Krieger, 2011, p. 2).

En línea con este diseño, las organizaciones podrían adaptarse a los cambios y generar bienes y servicios de calidad, impulsar la creatividad y la innovación, utilizar de manera efectiva las TIC's, desarrollar capacidades de aprendizaje de las experiencias, constituir sentido de pertenencia y respeto y crear valor para sus grupos de interés.

La administración de las organizaciones consiste en el manejo óptimo de los recursos estratégicos para realizar, con dirección y sentido, las tareas necesarias para que los resultados sean los deseados. En este punto Franklin y Krieger (2011) dividen dichas actividades en cuatro

funciones esenciales: PLANEACIÓN, ORGANIZACIÓN, DIRECCIÓN y CONTROL DE LOS RECURSOS.

La primera se define como el proceso que permite emplear la inteligencia de la organización para su diseño, estructura, dirección y control, tomando en consideración el cambio social, el entorno actual y los escenarios futuros.

Por su parte, la organización consiste en agrupar y asignar funciones a unidades, interrelacionadas por líneas de mando, comunicación y jerarquía con el fin de contribuir al logro de los objetivos.

La tercera función —dirección— hace referencia a la guía y provisión del soporte necesario a las personas para que contribuyan con efectividad al logro de las metas.

Finalmente, el control de los recursos alude a la regulación de las acciones con el objetivo de hacerlas congruentes con las expectativas definidas en los planes, metas y estándares de desempeño.

Es posible identificar cinco retos básicos del diseño organizacional (Franklin y Krieger, 2011, p. 328). Estos son: 1) la estandarización —conjunto de reglas y normas que indican la forma de actuar de conformidad con un modelo de desempeño específico en una situación concreta—; 2) el ajuste mutuo —proceso por el cual las personas toman decisiones basadas en su propio juicio en lugar de hacerlo según reglas y normas estandarizadas—; 3) la formalización —utilización de reglas y procedimientos escritos para estandarizar las operaciones—; 4) la diferenciación —proceso por el cual la organización asigna personas y recursos a la realización de una determinada tarea, incluyendo el modo en que estas se relacionan y la autoridad utilizada para lograr metas— que puede ser vertical u horizontal¹⁹; y

¹⁹ La diferenciación vertical es el modo en que una organización diseña su jerarquía de autoridad y responsabilidad —a mayor diferenciación vertical, mayor cantidad de niveles jerárquicos—; y la diferenciación horizontal es la manera en que una organización agrupa sus tareas en funciones y subunidades, basada en la división y especialización del trabajo —a mayor diferenciación horizontal, mayor cantidad de departamentos en el mismo nivel jerárquico—.

5) la integración²⁰ —proceso en que se coordinan las tareas, funciones y unidades para que el trabajo en conjunto se realice de manera ordenada—.

El equilibrio en el diseño organizacional se alcanza mediante el balance apropiado entre la diferenciación y la integración.

1.4.1 ARQUITECTURA ORGANIZATIVA

Es posible comprender el diseño organizacional desde una analogía con la edificación de una estructura física. Varios autores se han valido de la metáfora arquitectónica para plantear la CONSTRUCCIÓN de la estructura organizativa. A continuación, se detallan las propiedades y características técnicas que determinan los diseños organizacionales.

La estructura organizativa se representa a través de una técnica de graficación que exhibe el modo en que se disponen las unidades organizativas y sus dependencias jerárquicas: el organigrama. De este esquema se desprenden aspectos relacionados con la división técnica del trabajo, la fragmentación de la autoridad, y la importancia asignada a las unidades.

En el organigrama se observan las unidades organizativas dispuestas en orden decreciente de acuerdo a los grados de autoridad y responsabilidad conferidos a cada una de ellas. Esta división del trabajo marca las líneas de comunicación —que pueden ser horizontales, verticales o transversales— entre cada unidad organizativa, denominadas “entegrama”²¹, señalando las relaciones jerárquicas y funcionales que estructuran la organización.

²⁰ La integración vertical hace referencia a los mecanismos de coordinación derivados de la jerarquía —estrategias de negocio, criterios para la toma de decisiones y sistemas de control, supervisión y evaluación de acciones—; y la integración horizontal refiere a mecanismos de coordinación entre unidades del mismo nivel jerárquico —roles de vinculación, fuerzas de tarea, equipos e interacción en la implementación de acciones—.

²¹ El entegrama es el término utilizado para referirse a la representación gráfica de cada unidad organizativa.

La jerarquización implica el establecimiento de líneas de autoridad (de forma decreciente) entre los distintos niveles organizacionales, también conocidos como *layers*²². Las unidades con mayor jerarquía, responsabilidad y capacidad de decisión y control, delegan parte de su autoridad a una o varias unidades subordinadas de menor jerarquía en la escala organizativa (Franklin y Krieger, 2011, p. 332). De este modo, los distintos niveles o *layers* de la organización se encuentran relacionados entre sí mediante niveles de jerarquía, lo que genera una estructura con forma piramidal.

Las unidades que tengan mayor contacto con el público/clientes o con los bienes y servicios producidos, se encuentran en las capas más bajas de la organización; mientras que las unidades de planeamiento, coordinación y control, se ubican en los niveles más altos de la pirámide.

Resulta conveniente que cada una de estas unidades organizativas tengan un solo titular para evitar duplicidad de mando y conflictos de autoridad. La autoridad y el ejercicio de mando están relacionados con la facultad de dirigir las acciones, adoptar decisiones y emitir órdenes a sus subordinados, para que estos hagan o dejen de hacer algo.

Las líneas de mando se relacionan directamente con la jerarquización, dado que simbolizan el enlace entre las unidades y representan gráficamente la delegación de autoridad mediante niveles jerárquicos.

Diseñar la estructura organizativa implica establecer, entre otras cuestiones, cuáles son las unidades o áreas en que se divide la responsabilidad, competencias y funciones al interior de la organización.

²² La palabra *layer* es comúnmente utilizada en el ámbito del diseño organizacional y podría traducirse como “capa” o “estrato”. Hace referencia al nivel jerárquico que ocupa una unidad en el diseño de la organización.



Universidad de
San Andrés

2. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

A continuación, se detalla el marco conceptual que, desde una perspectiva institucionalista y con foco en la construcción de capacidades estatales, brindará las herramientas analíticas para abordar el proceso de diseño de las estructuras de las organizaciones encargadas de implementar políticas públicas.

Asimismo, se detallan las variables de análisis y su operacionalización metodológica para poner a prueba la hipótesis que guía el presente trabajo.

2.1 EL DISEÑO DE LAS ORGANIZACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Es necesario destacar que las organizaciones no son estáticas. Las organizaciones públicas, en particular, se encuentran en constante transformación; tienen la responsabilidad de mejorar la manera en que están organizadas internamente e innovar en sus procesos, no sólo para alcanzar sus objetivos y responder adecuadamente a las demandas ciudadanas, sino también, para motivar y retener a sus recursos humanos.

Por otra parte, los cambios tecnológicos obligan a las organizaciones públicas a ser cada vez más ágiles y flexibles, simplificando sus procesos internos y estableciendo relaciones que tiendan a ser menos jerárquicas y más colaborativas.

Desde esta perspectiva, el diseño organizacional adquiere un alto dinamismo para que las organizaciones puedan asimilar esas nuevas exigencias con una proyección de flexibilidad y acorde a los objetivos y políticas de gobierno. En definitiva, las organizaciones públicas deben asegurar su adaptación a los cambios, garantizar la satisfacción de las demandas de los ciudadanos; y velar por las necesidades de los que trabajan en ellas.

El diseño de las organizaciones públicas difiere del de sus pares que operan en el ámbito privado; especialmente, debido a los fines que persiguen.

Seguidamente se detallan algunas de sus características y particularidades:

NIVELES ORGANIZACIONALES. Las estructuras organizacionales de la APN están conformadas por los siguientes niveles:

1) Unidades de conducción política (la macroestructura): son las Autoridades Superiores tales como Presidente de la Nación, Jefe de Gabinete, Ministro, Secretario, Subsecretario o las máximas autoridades de los organismos descentralizados. En este nivel se describen objetivos, los que deben estar alineados al cumplimiento de las competencias de la Jurisdicción u organismo de que se trate. Los objetivos expresan los lineamientos de política pública y establecen las competencias de las unidades políticas.

2) Unidades de primer nivel operativo (Alta Administración Pública): está integrado por unidades que resulten primeras aperturas de los niveles políticos, tales como Direcciones Nacionales o Generales, Gerencias o equivalentes, cualquiera sea su denominación o jerarquía de su titular, como así también las Direcciones simples que dependen directamente del nivel político, y eventualmente Coordinaciones y Departamentos, cuyas funciones se describen con la denominación de Responsabilidad Primaria y Acciones.

3) Unidades de segundo nivel operativo (Alta Administración Pública): corresponden a las desagregaciones del primer nivel operativo, y pueden incluir Direcciones simples, Coordinaciones y Departamentos, para los cuales se describen las funciones bajo el título de Acciones.

4) Unidades de tercer nivel operativo: están constituidas por Departamentos (jefaturas operativas) y Divisiones.

El diseño de la macro estructura (nivel político) debe estar orientado al ciudadano, reflejar o cristalizar la producción de bienes y servicios públicos, objetivos y resultados (priorización de bienes y servicios esenciales); y enfocarse a la planificación estratégica (con

la definición de los lineamientos estratégicos de gobierno). Es necesaria una vinculación entre la estructura y el presupuesto asignado a la organización. Asimismo, se requiere un sistema de rendición de cuentas fortalecido.

Por su parte, la definición de la estructura correspondiente al nivel técnico operacional (primer, segundo y tercer nivel operativo), debe tener el menor número de escalones jerárquicos posibles, dado que su proliferación genera problemas de comunicación y lentitud organizativa. Las estructuras más planas han demostrado funcionar de manera más rápida y fluida. Por otra parte, un exceso en la creación de unidades en el mismo nivel, puede implicar una fragmentación de la organización y dinamitar el anhelo de la transversalidad y la visión integral de las políticas públicas.

RESPONSABILIDADES PRIMARIAS Y ACCIONES. Las Responsabilidades Primarias son las obligaciones exclusivas y excluyentes que las unidades organizativas de primer nivel operativo poseen en la división del trabajo, y deben estar alineadas a los Objetivos de los niveles políticos para dar cumplimiento a las responsabilidades delegadas por él.

Las Acciones, por su parte, constituyen una enunciación de las actividades que se llevan a cabo para el cumplimiento de la Responsabilidad Primaria de dicha unidad o de la unidad de la cual depende, en el caso de que se trate de una unidad de segundo o tercer nivel operativo.

Tanto las Responsabilidades Primarias como las Acciones están plasmadas en las normas de estructura de las organizaciones y su redacción debe comenzar con un verbo en infinitivo. De acuerdo a la metodología vigente, los verbos para la redacción se pueden clasificar según el nivel de la unidad política o según los objetivos que persigan las acciones.

PRODUCTOS. Los productos de las organizaciones públicas son los bienes y/o servicios generados por la misma para el cumplimiento de sus objetivos y pueden ser clasificados según sean:

- Sustantivos: aquellos tales como certificaciones, inspecciones, habilitaciones, cuyos destinatarios directos e indirectos son externos a la organización, a los cuales se denomina usuarios, beneficiarios, contribuyentes o ciudadanos, pudiendo ser, a su vez, otra organización.

- Logísticos o de apoyo: aquellos tales como compras y contrataciones, liquidación de sueldos, viáticos, cuyo destino final está dentro de la organización.

- De gestión: aquellos internos, tales como información general o particular de la organización, estadísticas, etc., indispensables para la toma de decisiones y sus destinatarios son los funcionarios de nivel medio y alto de la organización.

Los productos deben diseñarse según las necesidades y expectativas de sus destinatarios y deben contribuir a alcanzar los objetivos estratégicos de la organización.

TIPOS DE FUNCIONES DE LAS UNIDADES. Complementariamente, las unidades de una estructura se pueden clasificar según su función en:

- Sustantivas: son aquellas áreas cuyas acciones contribuyen al cumplimiento de la misión y objetivos. Se relacionan con la tecnología básica que debe dominarse para producir el resultado (v.g., controlar los procesos técnicos de una línea de producción, poseer los instrumentos pedagógicos para enseñar, conocer los posibles mecanismos de evasión tributaria en un organismo de fiscalización).

- De apoyo: se trata de aquellas áreas transversales que aseguran que la actividad sustantiva pueda desarrollarse sin déficit o atrasos innecesarios en el proceso productivo. Esto implica resolver los problemas administrativos, logísticos, de mantenimiento, de adquisición de recursos, de promoción, de seguridad y otros que se utilizan o consumen en el proceso productivo y que no son insumos directos del bien o servicio que se pretende obtener.

- De control (Unidades de Auditoría Interna y sus dependencias).

RECURSOS HUMANOS. Los recursos humanos también forman parte de la estructura. En efecto, las estructuras organizativas constituyen divisiones del trabajo, dotadas de recursos humanos, físicos y financieros que, mediante el desarrollo de un conjunto de acciones, permiten alcanzar determinados objetivos, expresados en términos de productos (finales o intermedios). Por lo tanto, la acción de modificar y aprobar una estructura organizativa involucra la formalización de la planta de puestos de trabajo.

El régimen del empleo del personal civil de la Administración Pública en la República Argentina está organizado en base a principios de MÉRITO. El empleado público goza del derecho a la estabilidad (art. 14 bis de la Constitución Nacional -CN-), para así evitar que los partidos políticos dispongan de los puestos administrativos como botín de guerra en los cambios de gobierno. Asimismo, las condiciones para el proceso de selección y acreditación de idoneidad se enmarcan en el respeto a la igualdad de oportunidades para adquirirlo (art. 16 de la CN). Por otra parte, el derecho constitucional a la negociación colectiva se encuentra en cabeza de las asociaciones sindicales.

En 1999 se sancionó la Ley Marco de Regulación de Empleo Público N° 25.164 que establece los principios generales para las negociaciones colectivas de empleo público, y mediante el Decreto N° 214/06 se homologó el Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN. Dicho acuerdo disparó la materialización de diversos convenios sectoriales. Salas (2018) afirma que los convenios sectoriales son un reconocimiento a las características, prácticas, intereses y hasta culturas laborales diferentes de cada uno de los diversos colectivos. No obstante, la primacía del convenio general asegura la unidad de doctrina y normativa que da coherencia al conjunto, mientras que se reserva a los convenios sectoriales la especificación de los contenidos del ámbito particular, así como el diseño de sus escalafones y regímenes de carrera distintivos (Salas: p.625).

Asimismo, el autor señala que una efectiva gestión pública de la administración de un Estado depende necesaria y críticamente —aunque no de manera absoluta—, del desempeño laboral competente, honesto, leal, austero e involucrado de los trabajadores estatales, dado que son ellos quienes gestionan de manera significativa los recursos, bienes, acciones, regulaciones, controles, datos, necesidades, demandas, reclamos e intereses públicos variados.²³ Por tal motivo, las condiciones de ingreso, promoción, retribución y salida no son cuestiones menores.

En este punto, existe una gran presión de la ciudadanía y de la opinión pública en general, en favor de una burocracia civil profesionalizada y efectiva que brinde los servicios correspondientes y asegure un trato imparcial y justo a los intereses y demandas de la sociedad.

Los funcionarios y empleados públicos están sometidos a un doble orden. Por un lado, están sujetos al ORDEN INSTITUCIONAL tanto formal —jurídico— como informal —sistema de construcciones e incentivos—. Por el otro, están supeditados al ORDEN ORGANIZACIONAL determinado por las autoridades responsables de la efectividad y eficiencia de la organización, así como a su cultura administrativa (Prats, en Salas, 2018).

Como se ha señalado, el estudio de la estructura organizacional requiere de un esfuerzo interpretativo más profundo que el mero análisis de su representación gráfica (organigrama), la cual únicamente exhibe lo que se denomina ESTRUCTURA FORMAL. Puede identificarse, también, una ESTRUCTURA INFORMAL relacionada con lo que no se ve, con lo no escrito: relaciones de poder; intereses; alianzas; imágenes; lenguaje; símbolos; historia; ceremonias; mitos; y todos aquellos atributos conectados con la cultura de la organización. Esta dimensión político-cultural expresa también la lógica conflictiva de los diversos actores —sindicatos, proveedores, organizaciones de la sociedad civil, etc. — quienes intentan alcanzar sus objetivos

²³ La Carta Iberoamericana de la Función Pública elaborada por el CLAD, a la que la Argentina adhirió en el año 2003, determina las características que debería reunir un sistema profesional y eficaz de función pública para los gobiernos democráticos.

e intereses propios mediante estrategias diseñadas en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones.

2.2 PARÁMETROS DE DISEÑO UTILIZADOS EN EL PROCESO

El diseño de estructuras tiene como principal propósito la aplicación de herramientas que permitan optimizar el desempeño de las organizaciones. Asimismo, se orienta hacia la búsqueda de armonía entre las partes que la componen, de manera tal que posibilite la mejor coordinación entre las unidades, lo que luego se traducirá en un mejor funcionamiento interno. Como ya se ha establecido, la estructura de una organización refleja cuáles son sus estrategias y su funcionamiento interno.

Cada organización aplica, en la instancia de su diseño, distintos criterios organizacionales (más rígidos o flexibles; verticales u horizontales, etc.) según su misión, objetivos, ámbito o entorno en que se desenvuelve. No obstante, por lo general son las distintas políticas o reformas administrativas o de gestión, así como las recomendaciones de expertos y organismos multilaterales las que han generalizado la utilización de parámetros de diseño organizacional pre elaborados.

El proceso de rediseño analizado en el presente estudio, incluyó dos etapas. Una primera fase consistió en el rediseño de las estructuras de la Administración Central (Ministerios y Organismos Desconcentrados), y fue llevada a cabo entre fines de 2017 y principios de 2018. La segunda etapa incorporó a los Organismos Descentralizados, en el marco de lo dispuesto por el Decreto N° 632/18.

Las situaciones problemáticas identificadas en la primera etapa —Administración Central— revelaron la necesidad de fortalecer la regulación y la aplicación de criterios

homogéneos en materia de diseño de estructuras organizativas para la segunda fase — correspondiente a los Organismos Descentralizados—.

Por tal motivo, se dotó al proceso de una reglamentación sistemática, coherente, ordenada y uniforme, como una forma de limitar la discrecionalidad en el manejo de los asuntos públicos e implantar procedimientos consistentes en materia de responsabilidad fiscal, por un lado, y de responsabilidad político-administrativa, por el otro.

Dicha reglamentación de parámetros homogéneos fue elaborada por la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO) de la Jefatura de Gabinete de Ministros e institucionalizada en una Guía de Diseño basada en criterios objetivos, con el propósito de alcanzar estructuras más horizontales que mejoren la toma de decisiones, empoderen a los equipos de trabajo con mayores responsabilidades, y optimicen la utilización de los recursos humanos y económicos.

Por otra parte, y debido a la decisión política de que este proceso también contribuyera a controlar el déficit fiscal del Estado, se exigió a cada Jurisdicción y organismo una reducción mínima de entre un 20 y un 25% en la cantidad de unidades organizativas y en el presupuesto asociado a ellas.

ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO. El proceso de diseño organizacional se guio por aspectos **NORMATIVOS** (actos referidos a la asignación de las competencias, misiones y funciones de su estructura vigente y a las designaciones), **PRESUPUESTARIOS** (estimación de los ingresos que recibe la organización y los gastos que demanda la ejecución de sus programas, actividades, y proyectos); y **ORGANIZACIONALES** (dimensiones tales como el contexto externo de la organización —factores políticos, sociales, tecnológicos, económicos— y el contexto interno —recursos materiales y humanos disponibles, cultura de la organización, etc.—).

Complementariamente, el diseño de las estructuras se orientó de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Criterios **ESTRATÉGICOS**: incorporación del concepto de servicio orientado al ciudadano; rediseño de las estructuras en función de las nuevas necesidades de ejecución de políticas públicas; determinación de productos intermedios y finales de cada unidad organizativa; asignación de responsabilidades y responsables por el cumplimiento de los resultados o productos en forma clara; definición de los destinatarios / usuarios de los productos o servicios de cada unidad organizativa; alineación de las unidades organizativas con la formulación presupuestaria, entre otros.

b) Criterios de **RACIONALIDAD**: análisis de las funciones de las unidades a fin de evitar la superposición con otros organismos y hacia el interior de la organización; eliminación de funciones y unidades que no agregaran valor; detección de vacíos (funciones esenciales no asignadas); identificación de instancias de coordinación —redes—; definición del valor agregado por cada nivel jerárquico en función del horizonte de planeamiento, el nivel de complejidad de la responsabilidad y el nivel de autonomía para la toma de decisiones

c) De **FLEXIBILIDAD**: creación de nuevos diseños organizacionales que puedan adaptarse a la ejecución de programas o proyectos especiales²⁴.

UNIDADES Y RESPONSABILIDADES. Las organizaciones públicas se caracterizan por sus relaciones de interdependencia. Es por ello que, para evitar superposición de funciones, fueron consideradas las competencias de cada organización e identificadas las organizaciones participantes de las políticas públicas, sus unidades involucradas y las vinculaciones con el ámbito organizativo.

²⁴ Por ejemplo, el Decreto N° 167/2018, mediante su artículo 1°, facultó a los Ministros a crear, en sus respectivos ámbitos, Unidades Especiales de Ejecución Temporal (UEET) —similares a las conocidas Unidades de Proyectos Especiales (UPE) — en los términos del artículo 108 de la Ley N° 27.431 y a designar a los titulares de las mismas.

Asimismo, se relevaron los cargos de conducción y los puestos de trabajo de los organismos, y se identificó la dotación financiada en sus distintas modalidades: permanente y contratado. Es necesario estimar el impacto presupuestario derivado, ya sea del incremento o de la reducción de la cantidad de cargos jerárquicos.

Respecto a las unidades comunes o de apoyo (gestión económica, de personal, informática, tecnología y organización), las mismas no deben ser excesivas, dado que ahogan a las áreas sustantivas y generan una organización más preocupada por los procesos internos que por los resultados. Al respecto, se sugirió un control sobre el porcentaje de unidades de apoyo y unidades sustantivas, a fin de que la relación se acerque a un 20% - 80%, respectivamente.

En igual sentido, debe evitarse la proliferación de unidades de asesoramiento político (unidades de staff o gabinete) que supongan duplicar la línea de carácter profesional. En ciertas oportunidades existe una presión política de carácter clientelar que hace que, por la vía de la creación de unidades políticas de asesoramiento, se duplique la estructura de la organización, generándose una esquizofrenia organizativa.

Adicionalmente; se sugirió la eliminación de las aperturas UNO EN UNO, dado que el valor que aporta una única unidad dependiente de una de mayor jerarquía no resulta suficiente para justificar su creación o mantenimiento.

Cabe aclarar que, con el objetivo de maximizar la eficiencia en la supervisión, se estableció un tope en la cantidad de unidades subordinadas a cada unidad jerárquica (*span* de control). Esta cantidad no debe superar la capacidad real, en términos fáctico-temporales, que tiene un responsable para atender las temáticas que le dependen, sugiriendo un promedio de cuatro unidades dependientes de su superior jerárquica. Como excepción, se recomendó un máximo de diez unidades de reporte al titular de los organismos.

DISEÑO DE LA ESTRUCTURA SEGÚN SU NIVEL. Anteriormente se detallaron los distintos niveles jerárquicos de las organizaciones públicas, los que a su vez pueden dividirse en dos: el nivel político (Autoridades Superiores) y el nivel técnico operacional (que engloba a la Alta Dirección Pública y a las jefaturas operativas).

En este sentido, y de acuerdo a la perspectiva que viene desarrollándose, la configuración de las organizaciones estatales debería estar sustentada en un diseño racional y coherente de diferenciación estructural y especialización funcional, de acuerdo con el paradigma de gestión adoptado y con el proyecto de gobierno. En el proceso analizado se estableció como criterio limitante un máximo de cuatro niveles organizacionales (*layers*), dado que esto genera estructuras más horizontales, con una mayor comunicación y fluidez en la toma de decisiones.

TRABAJO COORDINADO. Por otra parte, y con el objetivo de constituir mecanismos de diálogo y coordinación con otras áreas del Estado, este proceso involucró un trabajo articulado con la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)²⁵, para estandarizar las estructuras de las Unidades de Auditoría Interna (UAI), y con la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Fortalecimiento Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros, para institucionalizar la figura de un ENLACE DE INTEGRIDAD en todas las organizaciones públicas a cargo de las

²⁵ Mediante el Artículo 5° del Decreto N° 72/18, se estableció que las normas generales emanadas de la SIGEN en materia de diseño de estructura para las Unidades de Auditoría Interna, perfiles y demás requisitos, serán de cumplimiento obligatorio para todas las instancias de aprobación de estructura y designación de personal, respectivamente. La SIGEN podrá promover los procesos de conformación y aprobación de estructura de las Unidades de Auditoría Interna que a la fecha no tengan aprobada la misma mediante una propuesta fundada y acordada con la máxima autoridad correspondiente, con detalle de los perfiles adecuados para su composición; ello sin perjuicio de las propuestas que pudiera efectuar el Auditor Interno y sobre las que deberá pronunciarse con carácter vinculante. Asimismo, podrá propiciar las modificaciones a las existentes que considere convenientes, dando fundamentos técnicos precisos a tales iniciativas. En uno u otro caso, la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS aprobará la propuesta efectuada de este modo siempre que la misma esté financiada y cumplidos que sean los demás requisitos necesarios para ello.

temáticas de transparencia y ética pública²⁶.

Complementariamente, se elaboró, en conjunto con el entonces Ministerio de Finanzas, un modelo de estructura y funciones de las unidades abocadas al financiamiento externo, según las particularidades de cada Jurisdicción.

NORMATIVA. Cabe mencionar que en la Argentina las estructuras organizativas de las jurisdicciones y entidades de la APN deben ser diseñadas y aprobadas con arreglo a disposiciones normativas dictadas con dicho propósito (leyes, decretos, decisiones administrativas, etc.)²⁷. La normativa, independientemente de su jerarquía, aprueba la estructura orgánico-funcional del organismo, y debe tener la refrenda de todas las autoridades pertinentes.

La norma de aprobación de estructuras está compuesta por una parte enunciativa (el VISTO, en el que se citan los preceptos y normas que sirven de base o antecedentes aplicables para la decisión); una parte considerativa (los CONSIDERANDOS, en los que se describen y fundamentan las circunstancias de hecho y de derecho que se hayan tenido en cuenta para proyectar la medida, y se señalan las áreas que toman intervención en la medida); y en tercer

²⁶ Por Decreto N° 258/19 se aprobó el “PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 2019-2023”, elaborado a partir de un proceso consultivo promovido y coordinado por la SECRETARÍA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS y la OFICINA ANTICORRUPCIÓN del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, en base a la recomendación del Consejo de la ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) sobre Integridad Pública, la que aconseja a los países miembros y no miembros, desarrollar un sistema coherente y global en materia de integridad. En atención a la referida recomendación, se procedió a institucionalizar una red de Enlaces de Integridad como parte de un sistema que promueva mecanismos para la cooperación horizontal y vertical entre todos los funcionarios, entidades y organismos públicos.

²⁷ Las normas que regulan a las estructuras son: la Constitución Nacional Argentina, Art. 76, 99 (inc. 1, 3 y 7), y 100 (inc. 1); Ley de Ministerios (t.o Dto. N° 438/92) y modif. —cantidad y competencias otorgadas a los Ministerios—; Ley de Presupuesto (vigente) – Art. 6°, 7° y 10; Ley de Administración Financiera N° 25.164 – Art. 14°-; Ley N° 25.152 – Art. 5°; Decreto N° 1545/94 - Capítulo VI; Decreto N° 174/2018 y modif. Anexos I, - Organigrama de Aplicación-II –Objetivos- y III -Organismos Descentralizados-; Decreto Reglamentario N° 1421/02 – Art. 14°; Decreto N° 2098/91 (t.o 1995) y modif. Título I – Art. 3° y 4°. Título III. Capítulo III – Art. 35 Título VI – Art. 65 y 74; Decisión Administrativa anual aprobatoria de la distribución de cargos; Resolución ex SFP N° 422/94. Art. 9° y Anexo I y II, entre otras.

lugar, la parte resolutive (los ARTÍCULOS mediante los que se crean, mantienen, suprimen y/o transfieren las unidades organizativas que componen la estructura del organismo).

Asimismo, debe contener, como anexos, el detalle de las Responsabilidades Primarias y Acciones asociadas a todas sus unidades y los organigramas correspondientes a los niveles operativos aprobados, que representan gráficamente las unidades organizacionales y relaciones jerárquicas y/o funcionales de la estructura.

Eventualmente podría incluirse algún otro anexo, como por ejemplo un Nomenclador en el que se listen los cargos de conducción con sus respectivos niveles de Funciones Ejecutivas.

Para tener una cabal comprensión de la estructura de un organismo, resulta ventajoso tener unificada la aprobación de funciones y dependencias de todas las unidades organizativas en un único texto ordenado.

2.3 IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE REDISEÑO DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Para la implementación del proceso de rediseño de las estructuras organizativas, tanto para la primera como para la segunda etapa, se pusieron en marcha procesos metodológicos enmarcados dentro de distintas etapas, que originaron criterios generales de diseño — desarrollados en el punto anterior—, y sirvieron de modelo de intervención práctica. La metodología de implementación responde a una lógica teórica, a un paradigma conceptual y a un repertorio de procedimientos y técnicas.

Pueden identificarse cinco etapas del proceso de implementación: 1) Preparación y lanzamiento; 2) Relevamiento de información; 3) Diagnóstico; 4) Rediseño de la estructura; y 5) Normativa.

1) PREPARACIÓN Y LANZAMIENTO. La primera etapa tuvo como objetivo crear las condiciones que permitieran una adecuada implementación y desarrollo del diseño de las estructuras. Para ello se realizó una presentación formal inicial a los titulares de las organizaciones —agrupados por dependencia Jurisdiccional—; seguido por reuniones individuales entre las autoridades de cada organismo y los encargados del proceso de rediseño de la JGM. Requirió el involucramiento de las máximas autoridades para la definición del alcance del proceso, los tiempos de ejecución (cronograma), los parámetros de diseño y los referentes de los equipos de trabajo.

Para la conformación de dichos equipos, los organismos designaron a uno o más Referentes a cargo del proceso, que oficiaron de contraparte de la organización en el trabajo de diseño, en conjunto con el área de diseño organizacional (DNDO) de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El perfil del rol del REFERENTE requirió de personas con estilo de liderazgo horizontal, participativo y efectivo; marcada influencia sobre el equipo para lograr que sus miembros se involucren y comprometan; proactividad; habilidades para la comunicación de objetivos y metas; conocimientos fundados y experiencia sobre el organismo y su problemática.

El o los REFERENTES designados por el titular del organismo cumplieron un rol significativo, dado que actuaron como nexo entre los niveles decisorios y operativos y coordinaron las tareas del equipo a su cargo.

Para poder lograrlo, el REFERENTE contó con asistencia técnica por parte del equipo de la JGM relacionada con los aspectos conceptuales y metodológicos, quienes propusieron la incorporación de herramientas de gestión e innovaciones para mejorar la eficiencia y eficacia de sus organizaciones. En esta etapa resultó fundamental la planificación del trabajo.

El objetivo de la planificación es garantizar la eficaz implementación del proceso. Una planificación ajustada es necesaria para organizar y sistematizar del trabajo, y favorece la visualización de las metas a alcanzar, de las tareas requeridas para lograrlas y de las responsabilidades asumidas.

Por su parte, el cronograma de implementación debe ser realista y flexible; estar consensuado entre las partes y fijar claramente las responsabilidades. Asimismo, puede ser reprogramado sobre la marcha, evaluando las posibilidades de aplicación y contemplando las situaciones particulares del organismo y del contexto, en la medida en que vayan surgiendo factores que obstaculicen o faciliten la realización de determinadas tareas. El plan, además, es la expresión del mantenimiento de acuerdos institucionales y entre las personas que conforman el equipo de trabajo. La obtención de productos parciales es un incentivo concreto que motiva la continuidad de la tarea. En esta etapa se construyó el cronograma a partir de reuniones mantenidas entre las partes involucradas en el proceso y se consolidó en un diagrama de Gantt (ver [Anexo IV: Diagrama de Gantt](#)) que estableció los plazos para alcanzar el objetivo.

2) RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN Y ELABORACIÓN DE LA LÍNEA BASE ORGANIZACIONAL. La segunda etapa consistió en la recopilación, organización y sistematización de toda la información relevante de los organismos, requerida para poder iniciar el proceso. Dicha información es el insumo básico para el análisis de la situación vigente y de las mejores alternativas de rediseño de la estructura, según las características particulares de cada organización y el contexto político - institucional.

En este sentido, se requiere contar con información formal e informal. Dentro del primer grupo es necesario tener conocimiento de: los organigramas; la normativa de creación del organismo y el nivel de las normas de aprobación de las unidades organizativas que lo

componen (decreto, resolución, etc.); el escalafón²⁸ / Convenio Colectivo de Trabajo; la jerarquía de la norma para aprobar las designaciones; las implicancias legales de la eliminación y/o desjerarquización de cargos de conducción, entre otros aspectos. Complementariamente, se deben determinar con exactitud la cantidad de cargos jerárquicos de la estructura vigente, como así también el costo presupuestario asociado a los mismos.

La información informal, es decir, aquella que no está plasmada en las normas, también resulta un insumo de gran relevancia y está relacionada con la dimensión político – cultural; esto es: las relaciones de poder e influencia en la toma de decisiones, el vínculo con los sindicatos, los proveedores y las otras organizaciones, los intereses, las alianzas, el lenguaje, los símbolos, la historia, las ceremonias, y la cultura de la organización.

Contar con toda esta información permite reconstruir la línea de base organizacional, es decir, un punto de partida confiable para repensar el diseño de la organización.

3) DIAGNÓSTICO. La tercera etapa se basó en la elaboración de un diagnóstico detallado sobre la situación vigente de las organizaciones, lo que resulta indispensable para poder determinar cuáles son las mejoras que deben realizarse en el diseño de sus estructuras. Identificar las fortalezas y los problemas ofrece los principios orientadores para poder generar las soluciones más acordes a la situación particular de cada organización. Dicho diagnóstico se sustenta en la información recopilada en la etapa anterior.

²⁸ Un escalafón es un ordenamiento, de tipo jerárquico, de las diferentes posiciones de una organización mediante el cual se asignan los salarios. Se compone de distintas variables de funcionalidad tales como: ingreso, reclutamiento, promociones, estabilidad, condiciones para ocupar cargos, principios de mérito; entre otras. En la APN existen múltiples regímenes escalafonarios, principalmente en el universo de los Organismos Descentralizados y Entes Públicos. En algunos casos coexisten más de dos escalafones dentro de la misma organización, lo que genera grandes inequidades. La administración de estructuras organizativas, la de recursos humanos y la salarial se encuentran vinculadas mediante un régimen escalafonario. Cuando una persona ocupa un puesto jerárquico de la estructura organizativa, en alguna categoría o grado, con un salario determinado; debe existir una congruencia entre la importancia del puesto y la valoración de la persona que lo ocupa o debiera ocuparlo. Es de esperar que los puestos de mayor nivel de responsabilidad tengan mayores requisitos y exigencias y, también, que el sistema salarial contemple la retribución acorde a dichas responsabilidades. Los puestos de trabajo son asociados a un nivel organizativo, una categoría escalafonaria y/o un grado salarial, con independencia de las personas que los ocupen o podrían hacerlo.

El diagnóstico debe contener observaciones detalladas por unidad organizativa, de acuerdo a distintas dimensiones de análisis como la dotación, los procesos, el costo de la estructura, la vigencia de sus unidades, la superposición de funciones, entre otros.

Para la elaboración del diagnóstico, es indispensable:

- definir y formalizar los objetivos políticos y estratégicos, es decir, determinar con claridad y precisión los fines que persigue la organización y su razón de ser;
- establecer claramente los productos, destinatarios y la función de producción de las unidades organizativas sobre las cuales versa el diseño en cuestión;
- definir responsabilidades primarias que delimiten claramente el ámbito de intervención de las unidades, y;
- precisar acciones en distintas unidades que permitan cumplir con los objetivos.

Asimismo, el diagnóstico debe analizar los PUNTOS DE DOLOR de la organización, identificar las oportunidades de mejora, y realizar las recomendaciones a ser tenidas en cuenta al momento de elaborar las propuestas de rediseño.

4) REDISEÑO DE LA ESTRUCTURA. A partir del diagnóstico y de las necesidades, intereses y objetivos de la organización, se procedió a implementar la cuarta etapa, que consistió en la elaboración de la propuesta de rediseño organizacional. La misma debió contemplar los criterios guía e instrumentos de diseño desarrollados en el punto anterior (ver [2.2 Parámetros de diseño utilizados en el proceso](#)).

5) NORMATIVA. Como última etapa, se elaboraron las normas que plasmaron las nuevas estructuras organizativas. La elaboración de la normativa se realizó en conjunto con cada uno de los organismos. El área de la JGM encargada del diseño de estructuras de la APN realizó la revisión y validación de la consistencia de la estructura acordada.

Por otra parte, y una vez que la norma se aprueba, la organización debe seleccionar a las personas que ocuparán los cargos de conducción y elaborar la normativa que apruebe sus designaciones.

2.4 VARIABLES DE ANÁLISIS Y OPERACIONALIZACIÓN

Descartada la perspectiva que pretende despolitizar el desempeño de las organizaciones, y que únicamente toma en consideración los principios de eficacia y eficiencia, se adopta un enfoque institucionalista que contempla tanto las capacidades técnico-administrativas como las capacidades políticas por considerarlo dotado de un mayor poder explicativo. En el mismo sentido, se asume que no existe neutralidad en los valores que moldean y guían el accionar de los gobernantes y los agentes estatales a la hora de gestionar lo público. Asimismo, para abordar el análisis del funcionamiento organizacional, se toman en consideración los aspectos formales, esto son, procesos, normas y reglas escritas (plexo normativo); como así también los informales, valores y reglas no escritas (cultura organizacional).

Un desempeño eficiente de las organizaciones públicas, que les permita ofrecer sus productos a los usuarios/beneficiarios y llevar a cabo sus objetivos y proyectos de gestión, requiere de una evaluación continua de los distintos aspectos que las componen.

Al respecto, y en base a las preguntas de investigación y la hipótesis de trabajo, se hace foco en la evaluación de las tres dimensiones centrales propuestas por Bernazza *et al.* (2015), que se relacionan con el diseño de la estructura organizativa (VARIABLE EXPLICATIVA) y su contribución a la construcción y desarrollo de capacidades estatales (VARIABLE DEPENDIENTE).

A fin de reflejar lo más fidedignamente posible los aspectos evaluados, se elaboró una escala con valores ordinales (ALTO, MEDIO o BAJO) a partir del cruce de indicadores cualitativos

y sus dimensiones de análisis, con el nivel de capacidad estatal. Esto permite equilibrar el peso relativo de cada una de las dimensiones utilizadas, sosteniendo que cuanto mayor sea el nivel de cada una de ellas, mayor será el nivel de capacidad estatal de la organización.

Las tres dimensiones vinculadas a la VARIABLE INDEPENDIENTE (el diseño organizacional) que se analizan, son las siguientes²⁹:

1) EL DISEÑO ORGANIZACIONAL AL SERVICIO DEL PROYECTO DE GESTIÓN DEL ORGANISMO. Consiste en observar si el diseño de la estructura organizacional responde a los lineamientos del proyecto institucional que pretende implementarse, lo que requiere tanto de las capacidades administrativas como de las capacidades políticas. En este punto, es importante detenerse en ciertas características particulares de la estructura, como por ejemplo: la denominación de las unidades, la coherencia de las competencias asignadas, la superposición de funciones entre distintas áreas, los vacíos de competencias (ausencia de una unidad responsable por alguna temática que las autoridades políticas consideren prioritaria), la relación entre unidades, el cumplimiento de la proporción entre unidades de apoyo y unidades sustantivas, el grado de formalidad de la estructura, entre otras. Estas características brindan indicios respecto al nivel de alineación entre el diseño organizacional y el objetivo de la organización. Dicho nivel de alineación puede ser: ALTO, MEDIO o BAJO. Como instrumentos de relevamiento se utilizan, por un lado, los organigramas, las normas de aprobación de unidades donde se describen las responsabilidades y acciones, y las estructuras informales; y, por el otro, la información suministrada por los entrevistados.

²⁹ Como se expuso en la introducción, dichas dimensiones fueron tomadas de lo propuesto en la investigación: “Evaluando en `Clave Pública`. Guía de Indicadores e Instrumentos para la Medición de Capacidades Estatales”, a cargo de Bernazza, Comotto y Longo (2015) y publicada por FLACSO.

Cuadro 1. Variable Independiente, Dimensión 1

<i>Dimensión (D) de la variable independiente</i>	<i>Indicadores (I)</i>	<i>Resultados esperables (escala original)</i>	<i>Escala ordinal equivalente</i>	<i>Valores escalares</i>
D1: Nivel de alineación del diseño organizacional con el proyecto de gestión.	I1: Nivel de formalidad de la estructura	Formal	ALTO	2
		Medianamente formal	MEDIO	1
		Informal	BAJO	0
	I2: Nivel de coherencia de creación, denominación y acciones asignadas a las unidades respecto de las funciones del organismo.	Nivel alto	ALTO	2
		Nivel medio	MEDIO	1
		Nivel bajo	BAJO	0
	I3: Proporción entre unidades de apoyo y sustantivas	20% - 80% (óptimo)	ALTO	2
		30% - 70% (aceptable)	MEDIO	1
		≤ 40% - 60% (inadecuado)	BAJO	0

Cuadro 1.1 Resultados Variable Independiente, Dimensión 1

<i>Dimensión 1</i>	<i>Posibles resultados (D1)</i>	
	<i>Valor escalar (I1 + I2 + I3)</i>	<i>Valor ordinal</i>
	6 / 5	ALTO
	4 / 3	MEDIO
	2 / 1 / 0	BAJO

2) LA ESTRUCTURA AL SERVICIO DE LA GOBERNABILIDAD: la gobernabilidad no solo depende de la capacidad de los gobiernos y gobernantes, sino también de los valores, actitudes y modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, la cultura cívica de los individuos y las organizaciones que la integran (Prats, en Salas, 2018).

El diseño estructural de las organizaciones, mediante el que, ineludiblemente, se cede parte del poder a diferentes actores aliados, garantiza el control y la gobernabilidad hacia adentro del organismo. No obstante, cuando la presencia de ciertos actores se torna preponderante y/o conflictiva, se puede generar pérdida de capacidad política en la conducción del proyecto.

Para poder conocer el modo en que la estructura organizativa permite la gobernabilidad interna de la organización, debe hacerse foco en la jerarquía otorgada a las unidades (políticas y técnicas) y la lealtad de las personas que ocupan los cargos de conducción para con sus responsables políticos. Las fuentes de relevamiento de esta dimensión son los organigramas, las nóminas de personal y el presupuesto del organismo, sumado a un mapeo de actores que ocupan la estructura organizacional y su relación con el proyecto de gestión. El nivel de gobernabilidad otorgado por la estructura puede ser medido como ALTO, MEDIO o BAJO.

Cuadro 2. Variable Independiente, Dimensión 2

<i>Dimensión (D) de la variable independiente</i>	<i>Indicadores (I)</i>	<i>Resultados esperables (escala original)</i>	<i>Escala ordinal equivalente</i>	<i>Valores escalares*</i>
D2: Nivel de gobernabilidad otorgado por el diseño organizacional.	II: Capacidad de control de las autoridades sobre la organización, de acuerdo a la disposición jerárquica	Alta	ALTO	3
		Media	MEDIO	2
		Baja	BAJO	1
	Indicador 2: Nivel de lealtad política por parte de los titulares de unidades de conducción.	Nivel alto	ALTO	3
		Nivel medio	MEDIO	2
		Nivel bajo	BAJO	1

*Debido a que esta Dimensión es medida con 2 Indicadores, se modificaron los valores escalares.

Cuadro 2.1. Resultados Variable Independiente, Dimensión 2

<i>Dimensión 2 (D2)</i>	<i>Valor escalar (I1 + I2 + I3)</i>	<i>Posibles resultados (D2)</i>
		<i>Valor ordinal</i>
	6 / 5	ALTO
	4 / 3	MEDIO
	2 / 1	BAJO

3) LA SUBORDINACIÓN DE LA ESTRUCTURA A LA CARRERA PROFESIONAL: La carrera administrativa está organizada en forma vertical y los agentes persiguen el ascenso en el escalafón. El desarrollo de la carrera de los empleados públicos y la posibilidad de que ocupen cargos de conducción contribuye a su profesionalización, garantizando su idoneidad y la capacidad técnico-burocrática de la organización. En este sentido, el grado de subordinación del diseño de la estructura a la carrera profesional brinda indicios respecto a la fortaleza interna del organismo para cumplir con los objetivos asignados. Para analizar esta dimensión resulta importante conocer el estado de actualización del Convenio Colectivo que rige para su personal, la alineación del mismo con la estructura vigente y, por otro lado, los fundamentos adoptados para la cobertura de los cargos. Dicho nivel de subordinación puede ser clasificado como ALTO, MEDIO o BAJO.

Cuadro 3. Variable Independiente, Dimensión 3

<i>Dimensión (D) de la variable independiente</i>	<i>Indicadores (I)</i>	<i>Resultados esperables (escala original)</i>	<i>Escala ordinal equivalente</i>	<i>Valores escalares</i>
D3: Nivel de subordinación del diseño organizacional a la carrera profesional	I1: Estado de actualización del Convenio Colectivo	Actualizado	ALTO	2
		Medianamente actualizado	MEDIO	1
		Desactualizado	BAJO	0
	I2: Nivel de alineación de la estructura de cargos con el Convenio Colectivo	Alto	ALTO	2
		Medio	MEDIO	1
		Bajo	BAJO	0
	I3: Criterio para la asignación de cargos de conducción	Político/Técnico (mixto)	ALTO	2
		Criterio Técnico	MEDIO	1
		Criterio Político	BAJO	0

Cuadro 3.1. Resultados Variable Independiente, Dimensión 3

<i>Dimensión 3 (D3)</i>	<i>Valor escalar (I1 + I2 + I3)</i>	<i>Posibles resultados (D3)</i>
		<i>Valor ordinal</i>
	6 / 5	ALTO
	4 / 3	MEDIO
	2 / 1 / 0	BAJO

NIVEL DE DESARROLLO DE CAPACIDADES ESTATALES: La variable dependiente, por su parte, es definida en el presente trabajo como el nivel de capacidad estatal de la organización, entendida en términos del cumplimiento de sus principales funciones y objetivos, y, en consecuencia, de la satisfacción de las demandas de sus usuarios/beneficiarios. En este punto

es importante enfocarse tanto en las CAPACIDADES TÉCNICO-BUROCÁTICAS como en las CAPACIDADES POLÍTICAS de la organización y su relación con las tres dimensiones de la variable independiente analizadas.

Para la medición del nivel de desarrollo de las capacidades estatales en el INCAA, se utiliza una escala ordinal (ALTO, MEDIO o BAJO). Asimismo, se analiza su funcionamiento con la estructura anterior y con el diseño actual.

Cuadro 4. Variable Dependiente, nivel de capacidad estatal

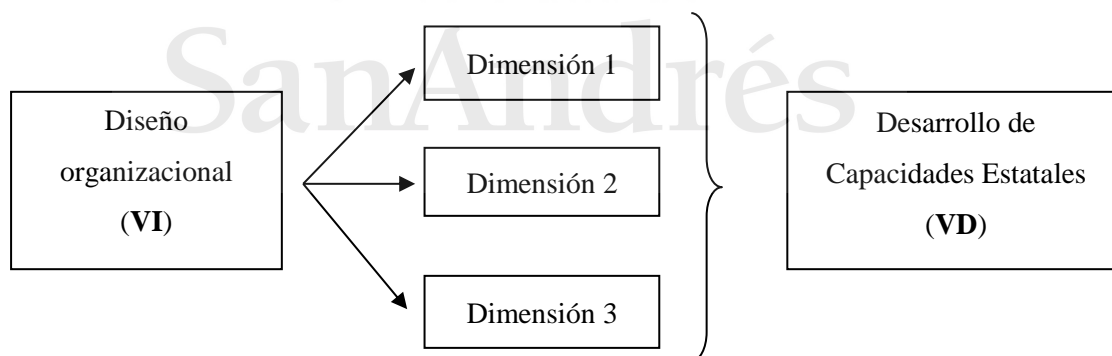
<i>Variable Dependiente (VD)</i>	<i>Dimensiones (D)</i>	<i>Resultados esperables (escala ordinal)</i>	<i>Valores escalares</i>
VD: Nivel de capacidad estatal de la organización	D1: Nivel de alineación del diseño organizacional con el proyecto de gestión	ALTO	2
		MEDIO	1
		BAJO	0
	D2: Nivel de gobernabilidad otorgado por el diseño organizacional	ALTO	2
		MEDIO	1
		BAJO	0
	D3: Nivel de subordinación del diseño organizacional a la carrera profesional	ALTO	2
		MEDIO	1
		BAJO	0

Cuadro 4.1. Variable Dependiente, Resultados del nivel de capacidad estatal

Variable Dependiente (VD)	Posibles resultados (VD)	
	Valor escalar (D1 + D2 + D3)	Valor ordinal
	6 / 5	ALTO
	4 / 3	MEDIO
	2 / 1 / 0	BAJO

En el modelo metodológico propuesto, los resultados derivados del análisis de los indicadores y dimensiones seleccionadas (correspondientes a la variable independiente: diseño organizacional) se relacionan con el nivel de capacidad estatal de la organización (variable dependiente), tal como se observa en el gráfico a continuación:

Gráfico 1





Universidad de
San Andrés

3. ESTUDIO DE CASO: INSTITUTO NACIONAL DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES (INCAA)

En el presente apartado se estudia el desarrollo del diseño y la implementación de la nueva estructura organizativa del INCAA, aprobada en el año 2018, en el marco del proceso dispuesto por la gestión de gobierno de Cambiemos³⁰. En este sentido, se describen las principales características del organismo, las dificultades o problemas existentes previo al rediseño de la estructura, y se detalla el proceso de implementación del proceso y sus implicancias en la construcción y desarrollo de capacidades estatales.

3.1 EL ORGANISMO

El INCAA fue creado por la Ley N° 17.741 del año 1968 con el objetivo de fomentar y regular la actividad cinematográfica en todo el territorio de la República Argentina, y en el exterior, en lo referido a la cinematografía nacional. Se trata de un Ente Público no Estatal, y a pesar de la especificidad de la temática de la que se ocupa, es un organismo principalmente administrativo, entre cuyas funciones pueden destacarse las siguientes:

- a) Formular y ejecutar las medidas de fomento tendientes a desarrollar la cinematografía argentina en sus aspectos culturales, artísticos, técnicos, industriales y comerciales, pudiendo auspiciar concursos, establecer premios, adjudicar becas de estudios y emplear todo otro medio necesario para el logro de ese fin;
- b) Comercializar y ampliar la colocación de películas nacionales en el exterior;
- c) Gestionar y concertar convenios con organismos de cinematografía (oficiales o privados, nacionales o extranjeros), realizar muestras y festivales (nacionales o internacionales) y participar en los que se realicen;

³⁰ Cabe mencionar que, para la elaboración del presente apartado, si bien se tomó en consideración la normativa y publicaciones oficiales, gran parte de la información aquí contenida surge de las entrevistas brindadas por los integrantes de la organización y responsables del proceso (ver [Anexo I: Listado de entrevistas](#)).

d) Participar en los estudios y asesorar a otros organismos del Estado, en asuntos que puedan afectar al mercado cinematográfico;

e) Administrar el Fondo de Fomento Cinematográfico;

f) Inspeccionar y verificar, por intermedio de sus funcionarios, el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y resoluciones que rigen la actividad cinematográfica y la televisación de películas, pudiendo efectuar intimaciones, estimaciones de oficio, promover investigaciones, ejercer acciones judiciales, solicitar órdenes de allanamiento y requerir el auxilio de la fuerza pública;

g) Aplicar las multas y sanciones previstas en la ley;

h) Realizar y convenir producciones con organismos del Estado, mixtos o privados, de películas cuyo contenido concorra al desarrollo de la comunidad nacional;

i) Regular las cuotas de ingreso y la distribución de películas extranjeras;

j) Disponer la obligatoriedad de procesar, doblar, subtítular y obtener copias en el país de películas extranjeras.

CONFORMACIÓN ORGANIZATIVA. La ley de creación y sus normas modificatorias y complementarias, establecen que se trata de un órgano tripartito conformado por un Presidente, una Asamblea Federal y un Consejo Asesor.

El Presidente tiene rango y jerarquía de Subsecretario y la duración de su mandato, al igual que la del Vicepresidente, es de cuatro años pudiendo ser prorrogado por el Poder Ejecutivo Nacional por sucesivos períodos; siendo a tal efecto requisito ineludible el cumplimiento del Plan de Gestión del mandato vencido. Ambos tienen idénticas funciones, siendo el Vicepresidente el reemplazante natural del titular en caso de su ausencia o licencia.

Por su parte, el Consejo Asesor está integrado por once miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional, de los cuales cinco son propuestos por la Asamblea Federal (que

selecciona una personalidad relevante de la cultura por cada región argentina) y los restantes son designados a propuesta de las entidades que representan a los distintos sectores de la industria cinematográfica (dos directores cinematográficos, dos productores, un técnico de la industria y un actor con antecedentes cinematográficos). El mandato de los miembros del Consejo Asesor es de un año y pueden ser reelegidos por única vez por el mismo período de tiempo. Estos ejercen sus funciones *ad honorem* y no pueden generar gastos ni estructuras administrativas a cargo del INCAA, salvo una Unidad Administrativa de Apoyo cuya creación es facultad del Presidente del Instituto.

La Asamblea Federal está presidida por la máxima autoridad del INCAA e integrada por los Secretarios o Subsecretarios de Cultura provinciales y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se reúne al menos una vez al año y sus resoluciones se toman con el voto de la mayoría de sus miembros.

PRESUPUESTO. El INCAA está incluido entre los entes públicos no estatales contemplados en el inciso c) del artículo 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156. Cabe destacar que estos entes están regidos por normas del derecho público, aunque no se encuentran incluidos en el presupuesto de la APN.

Su ley de creación establece que el organismo debe proyectar su presupuesto y elevarlo a la consideración del Poder Ejecutivo Nacional; elevar a la Contaduría General de la Nación y al Tribunal de Cuentas de la Nación, los estados, balances y documentación que establece la Ley de Contabilidad; y recaudar y fiscalizar la percepción de los impuestos, en el marco de sus competencias.

Otra de las obligaciones del titular del organismo es presentar anualmente al Poder Ejecutivo Nacional un informe de las acciones desarrolladas durante el período y elevar el Plan de Gestión Anual a la Jefatura de Gabinete de Ministros, para su aprobación.

El Plan de Acción del INCAA (ver [Anexo II: Plan de acción 2019 del INCAA](#)), es anualmente publicado en el sitio web del organismo y delinea su misión, visión, valores, ejes y políticas de gestión. Asimismo, detalla su rentabilidad y resultados, los objetivos previstos para el período informado, las inversiones, el endeudamiento, y la composición de sus recursos humanos. Actualmente el organismo maneja un presupuesto anual estimado de 3.000 millones de pesos.

FINANCIAMIENTO. A partir del año 2016, el INCAA dejó de recibir Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y, actualmente, cuenta con recursos propios como única fuente de financiamiento para la concreción de sus objetivos. Estos recursos provienen de: impuestos al precio básico de las localidades para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país; impuestos sobre venta o locación de videograma grabado; impuestos sobre abonos que perciben las empresas prestatarias de servicios de exhibición online; un porcentaje del gravamen aplicado a los titulares de los servicios de comunicación audiovisual sobre el monto de facturación bruta por la comercialización de publicidad tradicional y no tradicional, programas, señales, contenidos, abonos y otros conceptos —dispuesto por el art. 94 de la Ley N° 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, usualmente conocida como Ley de Medios—; derechos de clasificación y exhibición de películas para cine; recaudación por venta de entradas en la red de salas CINE.AR SALA y en el festival de Cine de Mar del Plata; alquiler de estrenos cinematográficos argentinos a través de la plataforma de video a demanda CINE.AR PLAY; cobro de aranceles por la clasificación de películas; y otros ingresos especificados en su Ley de creación y sus modificatorias.

PERSONAL. En relación a la planta de personal, el Presidente del organismo establece su distribución y asignación de funciones. Asimismo, cuenta con la facultad de disponer las dotaciones que estime correspondiente a las distintas unidades, de conformidad con la estructura que él mismo establezca.

El INCAA tiene un Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial propio para su personal³¹, dictado en el marco de las disposiciones normativas para el empleo público de la APN, que entró en vigencia el 1^{ro} de abril de 2009. El Convenio prevé seis niveles escalafonarios nominados en orden descendente de las letras A a F, los que están asociados a niveles de complejidad, responsabilidad y autonomía, así como a requisitos de experiencia, formación y capacitación que comporten las funciones y puestos de trabajo respectivos. Además, contempla la aprobación de un Nomenclador que clasifique funciones y puestos de trabajo, y detalla el régimen de carrera, concursos, selección, ingreso, evaluación, promoción, retribución y capacitación del personal. En cuanto a los suplementos y adicionales, el convenio establece dos niveles de Función Ejecutiva y dos niveles de Jefatura Departamental.

Cabe destacar que el mencionado convenio incorpora, en su artículo 77, una cláusula transitoria referida al personal permanente re-encasillado en el régimen escalafonario vigente (aprobado en el año 2009), el cual percibe un suplemento mensual extraordinario hasta la extinción de su relación de empleo con el Instituto.

3.2 IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO EN EL INCAA

Si bien el INCAA no estaba normativamente obligado a formar parte del proceso de rediseño —por tratarse de un Ente Público no Estatal y no de un organismo descentralizado—

³¹ Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales homologado por Decreto N° 1032/09.

las autoridades manifestaron la necesidad —y lo entendieron como la oportunidad—, de contar con el respaldo, no solo de sus autoridades, sino también de la legitimidad y decisión política derivada de un decreto presidencial, para así poder generar una transformación integral del organismo.

La etapa de PREPARACIÓN Y LANZAMIENTO consistió en una serie de reuniones entre los responsables políticos y referentes técnicos del organismo, y el equipo de la Dirección Nacional de Diseño Organizacional (DNDO) de la JGM, a cargo de la implementación del proceso. En dichas reuniones se revisó su contexto político-institucional, se analizaron las particularidades y necesidades del INCAA, y, en base a eso, se establecieron los plazos de trabajo a fin de que el organismo pudiera tener su estructura aprobada y publicada en el menor tiempo posible.

En la segunda etapa del proceso, referida al RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN SOBRE EL FUNCIONAMIENTO Y LA ESTRUCTURA DEL ORGANISMO, se hizo evidente la falta de criterios de diseño organizacional homogéneos, como así también la ausencia de una persona o área responsable que hubiera orientado la aprobación de unidades organizativas, acorde al plan estratégico y misión del organismo.

En base a lo manifestado por los entrevistados, el estado de situación en que se encontraba la organización al comienzo del proceso de rediseño, era extremadamente complejo. Presentaba graves dificultades de gestión y organización interna, ausencia de procesos formalmente establecidos, o procesos vetustos y atrasados. Al tratarse de un Ente Público no Estatal con financiamiento propio, funcionaba de manera aislada respecto del resto de las organizaciones de la APN; con su dinámica, normas y sistemas particulares, y casi nulo control y fiscalización por parte de las autoridades nacionales.

El organismo contaba con una estructura formal —con normativa que respaldaba su creación—, pero a la vez, y con el correr de los años y el cambio de las gestiones, había ido

sumando una gran cantidad de modificaciones parciales. Esto implicó la acumulación de un sinnúmero de normas de aprobación de unidades organizativas “que respondían más a creaciones atadas a vaivenes políticos” (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019), que a un diseño organizacional coherente y pensado para el funcionamiento del organismo. Asimismo, existían personas designadas de manera informal, es decir, en cargos que no contaban con normativa que respaldara su creación. La multiplicidad de normas generó que su registro y sistematización resultara una tarea extremadamente compleja.

Para poder normalizar las situaciones irregulares y de alta conflictividad mencionadas, una de las tareas pendientes e imprescindibles era dotar al organismo de una nueva estructura, más ágil, moderna, dinámica y que pudiera adaptarse a las nuevas necesidades del Instituto.

Cumplida la etapa de relevamiento de información, la DNDO elaboró el INFORME DE DIAGNÓSTICO basándose en las normas y la descripción sobre el estado de situación suministrada por los referentes del organismo. Siguiendo los parámetros y criterios establecidos para el proceso general de rediseño, se señalaron las principales dificultades y debilidades, y se destacaron las oportunidades de mejora con respecto a su estructura.

Entre dichas recomendaciones, se propuso: aumentar el nivel de *span* de control³² para que cada unidad organizativa tuvieran un promedio de entre 4 y 6 unidades dependientes; mejorar el porcentaje entre unidades sustantivas (60%) y unidades de apoyo (40%); disminuir la cantidad de reportes al titular del organismo (de él dependían 16 unidades de diversas jerarquías); crear un nomenclador que estableciera las funciones ejecutivas y directivas, y, en función de ello, asignar igual remuneración a cargos de similar jerarquía y responsabilidad (a

³² En el INCAA la mediana era de 1,0, es decir, una unidad dependiente por cada unidad superior jerárquica, lo que generaba una estructura extremadamente “verticalizada”. La DNDO explicó que se utilizó la mediana y no el promedio (media), dado que es más representativa para evaluar el nivel de *span* de control.

fin de solucionar las inequidades salariales); reducir la cantidad de unidades organizativas en, aproximadamente, un 20%; solo por mencionar las sugerencias más relevantes.

El REDISEÑO DE LA ESTRUCTURA recogió las observaciones realizadas en el informe de diagnóstico elaborado por la DNDO, y los parámetros establecidos por esa área, sin desatender las particularidades del organismo. La nueva estructura fue elaborada por las más altas esferas de la organización, quienes avanzaron en el proyecto de manera reservada:

Una vez que tuvimos definido [...] los ejes sobre los que se estableció la estructura, comenzamos a trabajar con las áreas. Se fue trabajando personalmente con cada futuro Gerente, según las características de cada uno. Con algunos se discutió un poco más, con otros procedimos a informarles la estructura. (J. García Aramburu, comunicación personal, 24 de junio de 2019)

La decisión de realizarlo de este modo se fundó en el hecho de que consideraron que podrían ejecutarlo de un modo más ágil y efectivo.

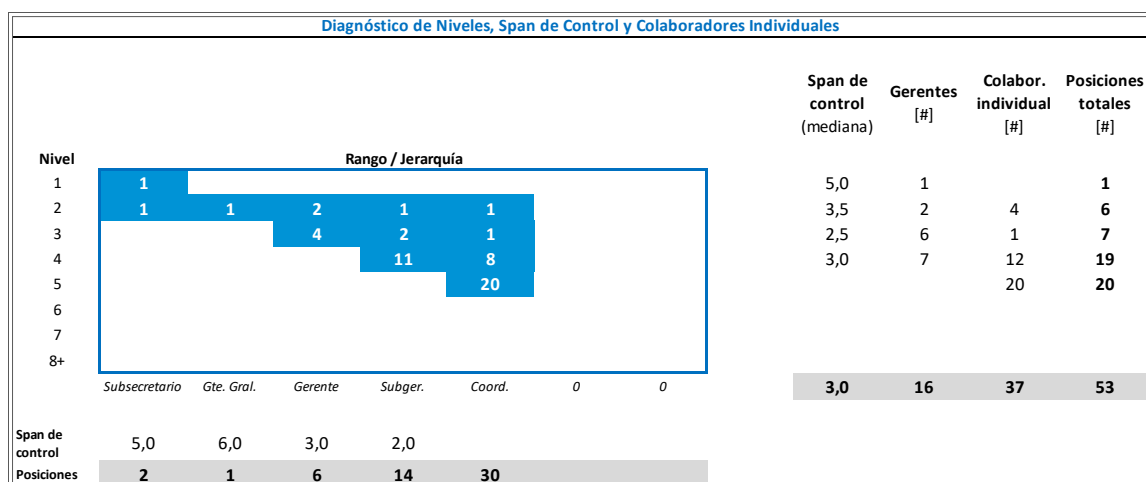
Los gráficos que se acompañan a continuación muestran un resumen del diagnóstico previo al rediseño de la estructura del INCAA (ver *Gráfico 2*), y posterior a su aprobación (ver *Gráfico 3*), aportando información sobre: el número total de cargos del organismo, la cantidad de niveles organizacionales, la cantidad de unidades de reporte al titular, la distribución de las unidades por nivel organizacional y la mediana de *span* de control (por nivel y total).

Gráfico 2. Diagnóstico previo al rediseño de la estructura del INCAA

Diagnóstico de Niveles, Span de Control y Colaboradores Individuales									
	Rango / Jerarquía					Span de control (mediana)	Gerentes [#]	Colabor. individual [#]	Posiciones totales [#]
Nivel	Subsecretario	Gte. Gral.	Gerente	Subger.	Coord.	0	0		
1	1								1
2	1	1	2					11	17
3			8	4				15	26
4				4				22	23
5								1	2
6								1	1
7									
8+									
Span de control	16,0	16,0	1,0	3,0	1,0				
Posiciones	2	1	10	8	49				
						1,0	20	50	70

Fuente: Dirección Nacional de Diseño Organizacional – JGM.

Gráfico 3. Diagnóstico posterior a la aprobación de la nueva estructura del INCAA.



Fuente: Dirección Nacional de Diseño Organizacional – JGM.

Estos gráficos demuestran que la nueva estructura se diseñó con un formato más horizontal que la anterior, disminuyendo un nivel organizacional (pasó de 6 a 5 niveles), con la intención de generar una mayor fluidez en la comunicación entre las distintas instancias que participan en la ejecución de políticas públicas. Asimismo, la cantidad de reportes al titular se redujo de 16 a 5 y la mediana total del *span* de control, pasó de 1 a 3. Finalmente, puede observarse que la cantidad de cargos de conducción cayó de 70 a 53, alcanzando una reducción del 25%. Por su parte, el presupuesto acompañó dicha reducción en un 33%.

En cuanto al dictado de la **NORMATIVA**, cabe mencionar que el Presidente del INCAA está facultado para aprobar sus normas de funcionamiento interno, su estructura y dotación. No obstante, la Resolución N° 1.260 del 10 de agosto de 2018, aprobatoria del primer y segundo nivel operativo del organismo, fue elaborada en base a las recomendaciones de la DNDO, a fin de que todos los aspectos formales estuvieran contemplados.

La norma fundamentó su dictado en base a que, entre los objetivos centrales del Gobierno Nacional, se cuenta la mejora del desempeño de la gestión pública, creando

estructuras organizacionales simples, dinámicas y centradas en el servicio al ciudadano, y que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas. Asimismo, señaló entre sus considerandos que, en consonancia con dichos objetivos, el primer paso para desarrollar procedimientos que permitan establecer mayor control, seguridad y transparencia en todas las acciones que se llevan a cabo desde y a través del INCAA, era readecuar su estructura organizativa para un eficiente y eficaz cumplimiento de los objetivos asignados al Instituto.

La resolución, que unificó en un único texto ordenado la estructura integral del organismo, consta de organigramas que representan gráficamente la estructura del primer y segundo nivel operativo del INCAA; y las Responsabilidades Primarias y Acciones de cada una de las unidades organizativas. Asimismo, y en concordancia con los diferentes niveles operativos, se aprobó el Nomenclador de Funciones Ejecutivas, Niveles I y II³³.

Por otra parte, mediante el Artículo 4°, se derogaron las diferentes normas de aprobación de unidades organizativas anteriores. No obstante, y en atención a no tener la certeza de haber identificado la totalidad de dichas normas, se dispuso suprimir toda unidad organizativa Artículo 5° y designación Artículo 6° que no se correspondiera con la estructura aprobada en la nueva resolución; esto, a fin de evitar cualquier conflicto que pudiera suscitarse a futuro con la aparición de normativa no detectada al momento del rastreo de información.

Cabe señalar que la Resolución N° 1.260/18 fue publicada en el Boletín Oficial, algo que había dejado de hacerse con el transcurso de los años y las sucesivas modificaciones de la estructura. De acuerdo a lo manifestado por sus responsables, desde ese entonces, la publicación en el Boletín Oficial de cualquier normativa dictada por el Instituto, se ha adoptado como un imperativo.

³³ Funciones ejecutivas aprobadas de conformidad con lo previsto en los artículos 24 y 50 del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del INCAA.

3.3 ANÁLISIS DE VARIABLES Y SUS DIMENSIONES ESTRUCTURA ANTERIOR – ESTRUCTURA ACTUAL

A casi un año de la implementación de la nueva estructura, los referentes del organismo entrevistados han manifestado encontrarse en etapa de seguimiento y evaluación sobre el funcionamiento de la misma.

A continuación, se analiza la relación de las tres dimensiones escogidas para la presente investigación con el diseño organizacional (variable independiente) (ver [2.4 Variables de análisis y operacionalización](#)). Desde la perspectiva de análisis de las capacidades estatales, podría decirse que el nivel de gobernabilidad (Dimensión 2) concierne a las *capacidades políticas* de la organización, mientras que lo referido a la carrera profesional de los empleados públicos (Dimensión 3) está relacionado con las *capacidades administrativas* de la misma. Por otra parte, para poder llevar a cabo el proyecto de gestión/gobierno (Dimensión 1), se requiere tanto de las *capacidades políticas* como de las *administrativas*, dado que, como sostiene Repetto (2003), ambas son condiciones necesarias para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. En ese sentido, el diseño de la estructura tiene profunda vinculación con estas tres dimensiones de la organización y, en consecuencia, gran implicancia en la construcción y desarrollo de capacidades estatales.

En base a los indicadores establecidos para cada dimensión, se evalúa el nivel de cada una de ellas, tanto en la estructura anterior como en la estructura actual del INCAA.

3.3.1 VARIABLE INDEPENDIENTE: DISEÑO ORGANIZACIONAL. ESTRUCTURA ANTERIOR.

Dimensión 1 (D1): Nivel de alineación del diseño organizacional con el proyecto de gestión.

Indicadores: 1 (**D1, I1**) - Nivel de formalidad de la estructura.

2 (**D1, I2**) - Nivel de coherencia de creación, denominación y acciones asignadas a las unidades respecto de las funciones del organismo.

3 (D1, I3) - Proporción entre unidades de apoyo y sustantivas.

En su antiguo diseño organizacional, el INCAA contaba, por un lado, con una estructura parcialmente formal, basada en una enorme cantidad de resoluciones diseminadas, sin criterios racionales para la creación de unidades y ausencia de publicación en el Boletín Oficial. Por otro lado, tenía una estructura informal compuesta por agentes que detentaban designaciones sin normas que respaldaran la creación de sus unidades organizativas. Esto generó una gran dificultad al momento de rastrear la normativa correspondiente a su estructura, sumado al hecho de que no contaba con un sector o área encargada de llevar el registro sobre la misma. En atención a lo señalado, puede afirmarse que el nivel de formalidad de su estructura anterior, era BAJO (D1, I1).

Por otra parte, la indiscriminada creación de unidades sin un propósito claro, junto con la designación de sus titulares —utilizada como una herramienta para cumplir con compromisos políticos o “saldar favores” —, generaba falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades de cada una de ellas. Asimismo, la descripción de acciones aprobadas en las normas de estructura, en la mayoría de los casos, no describían productos concretos ni indicaban la forma en que planeaban alcanzarlos, sino que enumeraban un largo listado de tareas vacías de contenidos y escasa relación con los objetivos de sus unidades. Esto hacía que los empleados no tuvieran la certeza sobre quiénes eran sus jefes directos, ni cuáles sus principales tareas. Por otra parte, al crear nuevas unidades no se derogaban aquellas heredadas de gestiones anteriores, que ya no resultaban necesarias pero que continuaban vigentes:

Cuando llegué en 2017 a la Gerencia General, todavía teníamos una “Coordinación del Bicentenario”, algo que se suponía superado en 2010. Solía bromear diciendo que, en todo caso, sería para el “Tricentenario”, dado que ya no tenía ningún sentido la continuidad de la misma. (J. García Aramburu, comunicación personal, 24 de junio de 2019)

Estas situaciones de desorden y confusión de acciones y responsables, dificultaban enormemente la gestión de los programas y proyectos de gestión de la organización, lo que permite determinar el BAJO nivel de coherencia que existía entre la creación, denominación y acciones de sus unidades y las funciones asignadas al organismo (**D1, I2**).

El organigrama escalar correspondiente a la vieja estructura (ver [Anexo V: Organigrama escalar estructura anterior](#)) muestra un gran número y dispersión de unidades transversales o de apoyo, que no respetaban las dependencias lógicas. Por caso, la Subgerencia de RRHH no dependía de la Gerencia de Administración, sino que era un reporte más, dentro de los 16 a cargo del titular del organismo. Estas áreas de apoyo representaban más del 40% del total de cargos del Instituto y muchas de ellas habían sido creadas en base a necesidades políticas y favores personales, y no de acuerdo a criterios racionales de diseño.

Por su parte, las áreas sustantivas, encargadas de ejecutar las políticas públicas encomendadas al Instituto (fomento a la producción audiovisual, fiscalización, asuntos internacionales, producción de contenidos, etc.), no estaban agrupadas por ejes temáticos, sino que funcionaban de manera desarticulada y descoordinada. En el total de unidades del INCAA, las áreas sustantivas no alcanzaban a representar el 60%, lo que afectaba la efectividad y eficiencia del organismo. Como se ha expuesto anteriormente, un alto número de áreas de apoyo ahoga la gestión cotidiana de las unidades sustantivas. De esta situación se infiere una inadecuada proporción entre unidades de apoyo y sustantivas, lo que le otorga a este indicador un nivel BAJO (**D1, I3**).

Dimensión 2 (D2): Nivel de gobernabilidad otorgado por el diseño organizacional.

Indicadores: 1 (**D2, I1**) - Capacidad de control de las autoridades sobre la organización, de acuerdo a la disposición jerárquica.

2 (D2, I2) - Nivel de lealtad política por parte de los titulares de unidades de conducción.

La naturaleza jurídica del INCAA, como Ente Público no Estatal, determinó el devenir del organismo desde su creación, hace más de 50 años. Por un lado, esta característica contribuyó a que adquiriera una lógica de funcionamiento propia, “por fuera” del resto de los organismos de la Administración Pública Nacional. De acuerdo al diagnóstico de los entrevistados, el Instituto se encontraba fragmentado, con áreas diseminadas que se manejaban de forma autónoma y descoordinada, representando sus propios intereses, y cuyas decisiones no respetaban la cadena jerárquica de mando.

Asimismo, el autofinanciamiento permitió que se diluyeran los mecanismos de control sobre el manejo de los recursos, la creación de cargos y la designación del personal, favoreciendo la discrecionalidad y el mal uso de los fondos del organismo. Este manejo inapropiado de recursos tomó estado público a comienzos de 2018, cuando hechos de corrupción, falta de transparencia y malversación de fondos (gastos en librería por casi 7 millones de pesos) fueron denunciados a través de un correo electrónico anónimo dirigido a las autoridades del INCAA, la Oficina Anticorrupción y a los titulares de las carteras de Cultura de la Nación y de la Ciudad de Buenos. Estos correos fueron difundidos por los principales medios de comunicación del país. Las denuncias involucraban, no solo al titular de la entonces Gerencia de Asuntos Internacionales —personalidad ampliamente reconocida en la industria audiovisual internacional—, sino también a otros funcionarios del organismo encargados del control y que, asimismo, debieron renunciar a sus cargos.

Por otra parte, la excesiva cantidad de unidades que reportaban al titular del organismo (16) —entre ellas, la controvertida Gerencia de Asuntos Internacionales—, imposibilitaba un

control efectivo y real sobre sus áreas dependientes, y confería un alto grado de autonomía a los responsables de cada una de dichas unidades: “Algunas Gerencias, incluso, tenían sus propios logos, publicaciones, y hasta oficinas jurídicas particulares” (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019). Esta situación no solo implicaba una multiplicación de gastos innecesarios (presupuestarios y de recursos humanos), sino que mostraba claramente la falta de centralización de las decisiones y la ausencia de un orden jerárquico que permitiera la coordinación entre ellas.

El excesivo número de unidades que reportaban al Presidente, la proliferación de unidades informales y la titularidad de cargos de conducción por parte de personas ajenas a la actual gestión, ha generado que el nivel de capacidad de control de las autoridades políticas y Gerencias sobre las aperturas inferiores (**D2, I1**), y el grado de lealtad política para con los responsables de la organización (**D2, I2**), resultaran muy BAJOS.

Dimensión 3 (D3): Nivel de subordinación del diseño organizacional a la carrera profesional.

Indicadores: 1 (**D3, I1**) - Estado de actualización del Convenio Colectivo

2 (**D3, I2**) - Alineación de la estructura de cargos con el Convenio Colectivo.

3 (**D3, I3**) - Criterio para la asignación de cargos de conducción.

Frecuentemente la estructura de las organizaciones públicas responde a la promoción de los agentes. La movilidad vertical del personal demanda la creación y mantenimiento de unidades que permitan contar con roles jerárquicos (Bernazza *et al.*, 2015). En relación a la carrera profesional, cabe señalar que el organismo aprobó su propio Convenio Colectivo sectorial, el cual rige desde el año 2009 para todos los empleados del INCAA, con excepción de los instructores de la ENERC (Escuela Nacional de Experimentación y Realización

Cinematográfica). El Instituto tiene, en la actualidad, 526 empleados, dotación compuesta por una variedad de modalidades de contratación (planta permanente, designaciones transitorias y contrataciones amparadas por el artículo 9° de la Ley Marco N° 25.164).

Al respecto, el INCAA mantuvo vigentes (por muchos años) unidades organizativas para compensar salarialmente a quienes detentaban su titularidad. Asimismo, su Convenio Colectivo tiene una característica a la que, internamente, denominan “pecado original”: el Artículo 77. Este artículo alcanza a aquellos empleados que pertenecían al Convenio SINEP y que, en 2009, fueron reencasillados en el régimen escalafonario establecido por el nuevo Convenio Colectivo; habilitándolos a percibir un suplemento mensual extraordinario hasta la extinción de su relación de empleo. Todos los empleados que ingresaron al organismo luego del año 2008 no perciben dicho adicional compensatorio que, en algunos casos, representa hasta un 30% de los salarios. Esto implica que, por la misma tarea, función y cargo, aquellos que tienen mayor antigüedad perciben un salario notablemente superior.

Otro inconveniente en el INCAA es que el valor de la Unidad Retributiva correspondiente a su Convenio, se ubica en el último lugar de la escala salarial de la Administración Pública, generando retribuciones muy por debajo de la media del mercado.

Para compensar tanto las asimetrías generadas por el Artículo 77, como los bajos salarios, a lo largo de los años y las gestiones, el organismo utilizó diversos mecanismos, entre ellos, las designaciones en cargos informales o la creación de unidades sin un criterio lógico de necesidad y pertinencia. “Nosotros bromeamos diciendo que: ‘una mesa de entradas o una coordinación’ no se le negaba a nadie” (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019). No obstante, existían muchas otras jefaturas ‘encubiertas’, que percibían adicionales por antigüedad, letras y categorías. Muchas de estas letras y categorías asignadas no se correspondían con las estipuladas en el convenio para dichos cargos. La ausencia de un

nomenclador de funciones ejecutivas y funciones de jefaturas, que listara las unidades y sus respectivas retribuciones, contribuyó a que se fortalecieran los mecanismos de informalidad y precariedad en la carrera de los empleados.

A su vez, el Artículo 50 del mencionado convenio solo prevé dos niveles de Función Ejecutiva (I y II), los que, hasta el rediseño de la estructura, estaban reservados para el nivel de Gerencias y Coordinaciones, respectivamente. Si bien existían algunas unidades denominadas Subgerencias (como la de Relaciones Internacionales o de Asuntos Jurídicos), este *layer* no está previsto en el Convenio, como así tampoco el organismo contaba con un criterio claro que estableciera sus retribuciones. Esto generaba una marcada dispersión salarial. Al respecto, las autoridades expresaron la necesidad de contar con un nivel intermedio entre las Gerencias y las Coordinaciones, algo que debió subsanarse en la nueva estructura, pero de una manera un tanto informal.

La ausencia de Funciones Ejecutivas (que, en caso de existir, permitiría una asociación directa con los niveles que necesita la organización para su funcionamiento adecuado), sumado a las bajas retribuciones estipuladas por el valor de su Unidad Retributiva, evidencia el grado de desactualización del Convenio Colectivo, otorgándole al indicador un nivel BAJO (**D3, I1**). Asimismo, expone el BAJO nivel de alineación entre su convenio y la estructura de la organización (**D3, I2**).

Por otra parte, algunos titulares de unidades organizativas eran designados para cumplir con algún favor, por su afinidad política o, simplemente, para compensarlos por su baja retribución económica. En la mayoría de esos casos, se omitieron las instancias de revisión de antecedentes curriculares (previstas en el Convenio Colectivo para acceder a los cargos de conducción), que acreditaran su idoneidad para ocupar las posiciones. Los criterios de designación en cargos de conducción se fundaban más en cuestiones políticas y de

“amiguismo” que en razones de servicio y mérito de los agentes, imprimiéndole a este indicador un nivel BAJO (**D3, I3**). Esta situación va en detrimento de la profesionalización de la carrera administrativa del personal y denota una mayor debilidad en el funcionamiento de la estructura, lo que tiene un impacto directo en la productividad y eficacia de las unidades y, en consecuencia, de la organización en su conjunto.

Cuadro 5. Resumen estructura anterior.

<i>Estructura anterior</i>	<i>I1</i>	<i>I2</i>	<i>I3</i>	<i>Total dimensiones</i>
<i>D1</i>	BAJO = 0	BAJO = 0	BAJO = 0	0 = BAJO
<i>D2</i>	BAJO = 0	BAJO = 0	-	0 = BAJO
<i>D3</i>	BAJO = 0	BAJO = 0	BAJO = 0	0 = BAJO

ESTRUCTURA ACTUAL.

Dimensión 1 (D1). Respecto a la formalidad de la estructura vigente, la aprobación del nuevo diseño mediante la Resolución N° 1.260/18 y su publicación en el Boletín Oficial, y el respeto a los circuitos institucionales y procedimientos válidos para el resto de los organismos de la APN, le confirió, por un lado, absoluta legalidad y legitimidad, y, por el otro, gran claridad a la descripción de Responsabilidades Primarias y Acciones correspondientes a cada unidad organizativa. Asimismo, el nomenclador de funciones ejecutivas, incorporado en esta oportunidad, no da espacio a dudas respecto a la cantidad, denominación y retribución correspondiente a cada cargo de conducción. Estas condiciones generan que su nivel de formalidad actual sea ALTO (**D1, I1**).

Por su parte, para establecer la creación, denominación y dependencias de las unidades, el nuevo diseño se basó en los criterios (estratégicos, racionales y flexibles) estipulados por la

DNDO para el proceso general. La reformulación se pensó en base a los cuatro grandes ejes o políticas sustantivas a cargo de la organización: Fortalecimiento de la Industria Audiovisual; Promoción Internacional; Medios y Audiencias; y Prensa y Comunicación. Partiendo de esas cuatro áreas, se desprendieron sus dependencias lógicas por temáticas y prioridades. Asimismo, fueron agrupadas las áreas de apoyo o transversales bajo la Gerencia de Coordinación y Control de Gestión (Sistemas, Administración y Finanzas, Asuntos Jurídicos, RRHH, etc.), las que antes se encontraban dispersas en la estructura.

Todas las responsabilidades y acciones, tanto de las nuevas áreas como de aquellas correspondientes al viejo diseño que se mantuvieron vigentes, fueron pensadas y redactadas nuevamente; no solo para adaptarlas a las demandas actuales de los usuarios/beneficiarios y los desafíos y contingencias impuestas por el contexto tecnológico, sino para lograr que cada acción estuviera asociada a productos tangibles y claramente identificables, con un impacto real y efectivo para la sociedad, aumentando la eficacia, eficiencia y capacidad de innovación de la organización.

La definición de las jerarquías, niveles de reporte y responsabilidades redundó en un impacto positivo tanto en el desempeño de la organización hacia afuera, como en el control interno de cada una de las áreas. Acciones claras y responsabilidades objetivamente identificables permiten evaluar el desempeño de los agentes, las unidades organizativas y sus titulares. Estas mejoras han generado un ALTO nivel de coherencia entre la creación, denominación y acciones de sus unidades, respecto de las funciones asignadas al organismo **(D1, I2)**.

En cuanto a la proporción entre unidades de apoyo y sustantivas, con el nuevo diseño organizacional, éstas últimas —encargadas de ejecutar las políticas públicas derivadas de los objetivos y misiones de la organización—, se elevó en casi un 10%, alcanzando una relación

aceptable del 70% - 30% con respecto a las unidades administrativas o transversales del organismo, lo que genera un nivel de indicador MEDIO (D1, I3).

Dimensión 2 (D2). En base a lo manifestado por los entrevistados, el cambio de gestión interna del INCAA en el año 2017 (luego de la polémica salida del Cdor. Alejandro Cacetta, su anterior titular), generó la oportunidad para recuperar la gobernabilidad que el organismo había perdido luego de muchos años de informalidad y aislamiento. Con la gestión iniciada por el Presidente, Ralph Haiek, en abril de 2017,

se le imprimió al organismo una nueva impronta audiovisual, lo que permitió dar nuevas discusiones, abrirse a procesos y contenidos innovadores, y trabajar de un modo diferente con la industria cinematográfica. Esto generó una apertura a la modernización, la digitalización, y la construcción de bases de datos sólidas y confiables. (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019)

En la nueva estructura, la formalización de la figura del Gerente General, como un nivel intermedio entre las Gerencias y el Titular, produjo una marcada reducción en la cantidad de unidades dependientes del nivel político. En la actualidad, el Presidente del Instituto solo tiene 4 unidades directas de reporte³⁴, mientras que del Gerente General dependen solo 6 unidades organizativas de diversas jerarquías³⁵. Esto posibilita que ambos, Presidente y Gerente General, tengan un mayor control sobre las áreas a su cargo y el manejo de los recursos.

Asimismo, con la aprobación de la nueva estructura, se ordenaron jerárquicamente las áreas que, anteriormente, se encontraban diseminadas en el Instituto. Por su parte, se eliminaron aquellas unidades únicas, dependientes de una de mayor jerarquía (aperturas uno en uno),

³⁴ La Agencia de Promoción Internacional de la Industria Audiovisual (Gerencia), la Oficina de Sumarios e Investigaciones Administrativas (Subgerencia), la Unidad de Transparencias Institucional —UTI— (Coordinación) y la Gerencia General.

³⁵ Las Gerencias de Coordinación y Control de Gestión; de Fortalecimiento de la Industria Audiovisual; de Medios y Audiencias; y de la Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica —ENERC—. Por otra parte, le reporta la Subgerencia de Prensa y Comunicación, y la Coordinación Técnica Operativa.

respecto de las cuales no resultaba claro el aporte de valor que justificaran su permanencia. A la vez, se mejoró la mediana de *span* de control de unidades, pasando de 1 a 3, lo que permitió realizar un diseño estructural más horizontal.

La claridad en las responsabilidades, la identificación de las dependencias y reportes de los empleados, y un mejoramiento en la cantidad de unidades dependiente de sus superiores jerárquicas (*span* de control), le imprimió un giro a la dinámica interna de trabajo en el organismo, incrementando la capacidad política para controlar el funcionamiento de la organización en su conjunto, a un nivel actual ALTO (**D2, I1**).

Por otra parte, las denuncias por malversación de fondos, que involucraron sumarios administrativos, renuncias y despidos, junto con la derogación de la vieja estructura y los cargos ocupados por personas nombradas por gestiones anteriores, permitió al organismo designar nuevamente a la totalidad de los titulares de unidades organizativas. El entonces Ministro de Cultura, Pablo Avelluto (actual Secretario de Gobierno) señaló en una nota periodística del Diario Perfil (Avelluto adelantó..., 15 de abril de 2017) que debían modificar “el plantel de gerentes, algunos de los cuales [venían] del `kirchnerismo””. Esto también generó la salida de su entonces titular, Alejandro Cacetta, “porque esos presuntos casos de corrupción `estaban ocurriendo por debajo de él” (Avelluto adelantó..., 15 de abril de 2017).

Los nuevos titulares fueron seleccionados en función de las necesidades de la organización y de su lealtad para con las autoridades actuales, a fin de que respondan a los objetivos directos del proyecto y garanticen su viabilidad. La delegación de facultades a las unidades de inferior jerarquía que opera en las estructuras piramidales implica, a su vez, la cesión de parte del poder político del organismo. Este poder, en manos equivocadas, puede afectar la gobernabilidad de la organización y la capacidad de conducción del proyecto. El nuevo escenario planteado permite afirmar que, desde la implementación de la nueva estructura

y la designación de todas sus nuevas autoridades, el nivel de lealtad política por parte de los titulares de unidades de conducción (**D2, I2**) es ALTO.

Dimensión 3 (D3). Debido a que el Convenio Colectivo del INCAA tiene el valor de la Unidad Retributiva más bajo de la Administración Pública (lo que genera que sus salarios estén muy desfasados en relación a otros organismos públicos y el mercado laboral, en general), la decisión de sus autoridades fue no aprobar Jefaturas de Departamento en la nueva estructura. Ellos manifestaron que los empleados no aceptarían asumir esas posiciones dado que las retribuciones económicas no acompañan el nivel de responsabilidad asociado. Por tal motivo, se decidió no formalizar los niveles I y II de Jefatura de Departamento previstos en su Convenio hasta tanto se logre una actualización del mismo. Algunos agentes, que antes desempeñaban funciones de Jefatura y tienen el perfil y la formación para hacerlo, continúan cumpliendo con esas responsabilidades, aunque sin la retribución económica que debiera acompañar al cargo. En otros casos, los jefes departamentales han expresado que, dado que existen coordinadores designados que perciben el plus por su función, ellos no permanecerían en su rol.

Los referentes del organismo entrevistados manifestaron que la formalización de dicho nivel departamental resultaría de mucha utilidad para reducir la gran cantidad de empleados que, hoy en día, dependen de los coordinadores. Esta ausencia de posiciones intermedias, entre las Coordinaciones y la dotación del organismo, produce un vacío difícil de cubrir.

Debido a estas situaciones, el organismo se encuentra en negociaciones con la Secretaría de Gobierno de Modernización, tanto para actualizar el valor de su Unidad Retributiva (y, en consecuencia, sus salarios); como para reglamentar las cuestiones pendientes de su Convenio Colectivo. Esto le permitiría aprobar las aperturas de tercer nivel operativo — Departamentos— y otorgarles el reconocimiento económico a aquellos funcionarios que vieron

interrumpido el avance de su carrera administrativa. Asimismo, posiciones intermedias que pudieran generar un alivio en las tareas de las Coordinaciones, redundaría en un mejor funcionamiento interno de las áreas. En tal sentido, puede afirmarse que el Convenio Colectivo se encuentra aún, en un estado desactualizado, generando un nivel BAJO en ese indicador (**D3, II**).

Por otra parte, en la estructura anterior, la Gerencia General tenía un rango equivalente al del resto de las Gerencias, y sus responsabilidades estaban asociadas a tareas menores como la conducción de la Cinemateca y programas de cortometraje, la coordinación de las contrataciones y calificaciones del personal, la participación en determinados viajes institucionales, y alguna otra actividad de escasa relevancia.

El giro en la conducción del organismo requería que el Gerente General ocupase una función de *primus inter pares* entre el resto de las Gerencias del Instituto, que le permitiera coordinar, operativamente, sus responsabilidades y funcionamiento. Para jerarquizar y legitimar la figura del Gerente General, en el nuevo diseño de la estructura se graficó el entegrama por debajo del titular del organismo y por sobre el resto de las Gerencias (como un nuevo *layer*). No obstante, y debido a que ese nivel no está previsto en el Convenio, le fue asignado un nivel de Función Ejecutiva I, Letra A, al igual que al resto de las Gerencias, lo que rompe la lógica (podría decirse, casi intuitiva) que establece que “a mayor responsabilidad, mayor salario”.

Asimismo, el nuevo diseño formalizó el nivel de Subgerencias³⁶, que hasta el momento era inexistente. Dado que el Convenio solo prevé dos niveles de Función Ejecutiva, se decidió

³⁶ El testimonio de un delegado de ATE en el organismo, señaló que: “Lo que hicieron es incorporar una línea de Subgerencia que no existía antes. Esto viola el Convenio Colectivo de trabajo porque no fue promoción de carrera de los trabajadores si no directamente gente de ‘afuera’ que entró. En la mayoría son cargos políticos que poco y nada entienden ni de cine ni de Estado, porque la mayoría viene del sector privado” (Vaciamiento y..., 20 de septiembre de 2018).

asignar, el Nivel II a las Subgerencias y Coordinaciones, pero con Letra A para las primeras y Letra B para las segundas. Esta distinción permitió mantener una diferencia salarial asociada al orden jerárquico y al nivel de responsabilidad de cada unidad:

Cuadro 6. Nivel actual de Función Ejecutiva y Escalafonario por cargo

<i>Cargo</i>	<i>Función Ejecutiva</i>	<i>Nivel Escalafonario</i>
<i>Gerencia General y Gerencia</i>	I	A
<i>Subgerencia</i>	II	A
<i>Coordinación</i>		B

Esta lógica utilizada evidencia el hecho de que, a pesar del estado de desactualización en que se encuentra el Convenio Colectivo, se ha intentado alinear al mismo con la estructura organizativa; alienación que, actualmente, podría considerarse de nivel MEDIO (**D3, I2**).

Respecto a las designaciones de los nuevos titulares de unidades organizativas, y de acuerdo a lo señalado por los entrevistados, en la mayoría de los cargos correspondientes a Gerencias y Subgerencias, no se trató de gente de carrera, sino que fueron cubiertos por personas “de afuera del organismo” (A. Pertino, comunicación personal, 24 de junio de 2019). En cambio, para el caso de las Coordinaciones, unidades de segundo nivel operativo, fueron designados mayormente empleados del Instituto. Todas aquellas personas que ocupaban cargos gerenciales y no fueron tenidas en cuenta para ocupar cargos en la nueva estructura, en su mayoría se acogieron al retiro voluntario o a la jubilación —en los casos en que cumplían con los requisitos— (G. Couronne, comunicación personal, 24 de junio de 2019). Esto brinda indicios claros de que el criterio utilizado para la asignación de cargos fue mixto, otorgándole un nivel ALTO al indicador (**D3, I3**). Reservar las posiciones de mayor jerarquía para personas de confianza y lealtad política, contribuye a la gobernabilidad del organismo; mientras que

ocupar las posiciones operativas y más cercanas a los beneficiarios y a la ejecución de las políticas de la organización (de menor nivel jerárquico) con personas de carrera y perfil técnico, garantiza la idoneidad de dichos responsables y el ascenso en el escalafón, incentivando la profesionalización y motivando a los empleados públicos a seguir avanzando.

Cuadro 7. Resumen Estructura actual

<i>Estructura actual</i>	<i>Indicador 1</i>	<i>Indicador 2</i>	<i>Indicador 3</i>	<i>Total Dimensiones</i>
<i>Dimensión 1</i>	ALTO = 2	ALTO = 2	MEDIO = 1	5 = ALTO
<i>Dimensión 2</i>	ALTO = 3	ALTO = 3	-	6 = ALTO
<i>Dimensión 3</i>	BAJO = 0	MEDIO = 1	ALTO = 2	3 = MEDIO

3.3.4 VARIABLE DEPENDIENTE: CAPACIDADES ESTATALES.

El siguiente cuadro presenta un resumen del nivel alcanzado por las tres dimensiones vinculadas con el diseño organizacional (VARIABLE INDEPENDIENTE) que se han analizado, tanto respecto al funcionamiento del INCAA con la anterior estructura, como con el nuevo diseño organizacional. Asimismo, y de acuerdo al modelo metodológico planteado (ver *Cuadro 1*), se vinculan dichos resultados con el nivel de capacidades estatales de la organización (VARIABLE DEPENDIENTE), entendida en términos del cumplimiento de su misión y objetivos de política pública (ver *Cuadro 4: Nivel de capacidades estatales de las organizaciones*).

Cuadro 8. Resumen de las dimensiones de la VARIABLE INDEPENDIENTE (diseño organizacional) y su impacto en la VARIABLE DEPENDIENTE (capacidades estatales).

<i>Dimensión</i>	<i><u>Dimensión 1:</u> Nivel de alineación del diseño organizacional con el proyecto de gestión.</i>	<i><u>Dimensión 2:</u> Nivel de governabilidad otorgado por el diseño organizacional.</i>	<i><u>Dimensión 3:</u> Nivel de subordinación del diseño organizacional a la carrera profesional.</i>	<i>Nivel de Capacidades Estatales</i>
<i>Estructura anterior</i>	BAJO = 0	BAJO = 0	BAJO = 0	0 = BAJO
<i>Estructura vigente</i>	ALTO = 2	ALTO = 2	MEDIO = 1	5 = ALTO

ESTRUCTURA ANTERIOR: De acuerdo con el modelo metodológico planteado en la presente investigación, el nivel de capacidades estatales del INCAA con su anterior diseño organizacional, resultaba BAJO (*Cuadro 8*).

En lo que refiere al funcionamiento interno de sus áreas, y de acuerdo a lo señalado por los entrevistados, puede decirse que predominaba el desorden y el caos. Sumado a los casos de denuncias por corrupción, los resultados de un informe elaborado por la Auditoría General de la Nación (2015) —órgano de control externo del Estado Nacional— concluyó, entre otros puntos, que el INCAA carecía de instructivos referidos a circuitos y sistemas de control interno de las áreas intervinientes en la administración del Fondo de Fomento Cinematográfico (FFC). El porcentaje de recaudación del gravamen a favor del organismo (Ley N° 26.522 de fecha 10/10/2009) comenzó a aplicarse en el año 2011, con la consecuente merma de recursos ocurrida durante más de un año. Por otra parte, el informe señala que los expedientes por los que tramitaron créditos y subsidios a productores cinematográficos, presentaron “debilidades” (falta de uniformidad en su ordenamiento y de información requerida en las normas aplicables), lo que dificultó la validación de la procedencia de la erogación y el control de la gestión de pago.

A su vez, en el informe *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015* (Gobierno Nacional, 2016, p. 165) sobre la situación heredada al asumir la gestión, se menciona:

la ausencia de sistemas informatizados de compras y contrataciones, desactualizaciones de inventarios, incumplimientos de normativas sobre sumarios, ausencia de bases de datos que permitieran controlar de manera detallada la emisión de pasajes y hoteles por parte del personal, así como la ausencia de rendiciones de viáticos en tiempo y forma. Asimismo, se detectó la ausencia de sistemas para entrecruzar información sobre beneficiarios de subsidios contra deudores con el organismo.

Respecto a uno de los principales servicios que la organización brinda a los ciudadanos/usuarios, la administración del FFC y el otorgamiento de subsidios a producciones nacionales, debe mencionarse que los realizadores audiovisuales debían dirigirse, personalmente, al edificio principal del INCAA ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para solicitar dicho beneficio, y “recorrer todas sus áreas y pasillos para cada uno de los trámites que tenían que realizar” (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019). Esto se debía a la falta de un sistema que unificara, digitalmente, todas las tramitaciones relacionadas con la inscripción, permisos, rendición de gastos y acreditación de cumplimientos, que habilita a la percepción de dichos subsidios. En igual sentido, más del 90 % de los procesos administrativos internos del Instituto y de la ENERC, tramitaban en formato papel.

Dado que el resto de los organismos estatales ya venían trabajando en la transformación digital y la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), el INCAA se encontraba en una situación de atraso comparativo, generado por el aislamiento que, hasta el año 2017, sus autoridades consideraban provechoso.

Este aislamiento tiene diferentes causas. Una de ellas remite al hecho de que el titular del Instituto es nombrado por el Presidente de la Nación y, por lo general, se trata de un amigo o persona de su confianza. A pesar de que la ley de creación dispone que el funcionamiento del

INCAA debe ser en la órbita de la Secretaría de Cultura de la Nación, la extrema confianza depositada en su titular y su contacto directo con las máximas autoridades del país, ha generado la omisión de instancias mínimas de *accountability* a lo largo de las diferentes gestiones. Este hermetismo y reticencia al control externo, que las entonces autoridades consideraban beneficioso, generó el ámbito propicio para que el “organismo [funcionara] de manera muy oscura. Era una caja política y una caja de corrupción” (J. García Aramburu, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

Por otra parte, desde el gobierno de la ex presidente Cristina Kirchner, el organismo amplió su arco de responsabilidades:

Pasó de ser un organismo de promoción industrial, con un presupuesto estipulado en las leyes, que administra dichos recursos y los utiliza para promover la industria cinematográfica, la generación de empleo, etc.; a ser un organismo muy vinculado a la promoción cultural: organiza el Festival de Mar del Plata, tiene un canal de televisión, produce un evento de la magnitud de Ventana Sur, y lleva adelante diferentes programas como “Las escuelas van al cine”, “Cine en las cárceles”, “Cine inclusión, etc. (J. García Aramburu, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

Esta situación generó que se aprobaran una gran cantidad de unidades organizativas, para encargarse de la multiplicidad de temáticas. Sin embargo, en dichas normas de creación, se observaba la descripción de numerosas responsabilidades —algunas unidades tenían más de veinte— que no detallaban acciones claras o asociadas a productos identificables que permitieran el cumplimiento de las metas y objetivos actuales del Instituto. Por el contrario, describían meras tareas cotidianas que debieran darse por hecho —llevar un registro o mantener actualizado un archivo—; o declamaciones generales demasiado vagas y ambiciosas, sin especificar el modo de alcanzar las metas.

Asimismo, debido a que las normas que aprobaban esas nuevas unidades organizativas no preveían la derogación de aquellas consideradas ya obsoletas o innecesarias, muchos

empleados reclamaban la titularidad de cargos que, para las autoridades actuales, se consideraban derogados de hecho. Por otra parte, la coexistencia de cargos sin derogación formal, con las nuevas unidades que iban aprobándose, dejaban en evidencia la duplicación y solapamiento de tareas, con el consecuente derroche de recursos humanos y económicos.

Ligado a esto, también existía una gran cantidad de normas de designación en cargos informales; es decir, sin normativa asociada que estableciera la creación de dichas unidades y sobre las cuales las personas reclamaban su titularidad formal.

Las funciones ejecutivas y departamentales, por su parte, no estaban definidas para cada cargo directivo dado que el organismo no contaba con un nomenclador que listara las funciones ejecutivas y de jefatura. Algunos empleados que ocupaban cargos de coordinación cobraban el correspondiente adicional por dicha responsabilidad, mientras que otros no percibían un plus por su función, o eran compensados de diferentes modos (por ejemplo, mediante la asignación de Letras A previstas para funciones ejecutivas). Esto evidencia una notoria inequidad salarial y distorsión de la carrera profesional, dado que, para funciones con niveles de responsabilidad semejantes, las retribuciones resultaban completamente disímiles.

Todas estas situaciones de informalidad institucional causaban graves inconvenientes en la gestión diaria del organismo, socavando el principio jerárquico de la organización. En estas circunstancias, los empleados no tienen un referente claro a quien responder o con quien comunicarse. Del mismo modo, los responsables de las unidades no cuentan con la legitimidad suficiente para poder conducir el área a su cargo y asignar tareas al personal.

ESTRUCTURA ACTUAL: Actualmente, y tal como se observa en el *Cuadro 8*, el nivel de capacidades estatales del INCAA es ALTO.

A fin de revertir las situaciones de gran informalidad, con el cambio de titular del Instituto, el Gerente General recibió el mandato político de ocuparse del reordenamiento integral. Una de las primeras medidas adoptadas fue terminar con el estado de aislamiento y retomar el contacto con los órganos técnicos y de control de la APN, trabajando coordinadamente con ellos para lograr la reformulación de procesos y la mejora del desempeño del organismo.

En primer lugar, cabe mencionar el trabajo realizado con la DNDO en el marco del proceso en el que rediseñó su estructura organizativa, cuyas etapas han sido analizadas en detalle en el presente (ver [3.2 Implementación del proceso en el INCAA](#)).

Con la implementación del nuevo diseño organizacional, varias mejoras se han hecho evidentes: “Si bien se generaron algunas reticencias, la nueva estructura fue bien recibida, tanto desde adentro del organismo, como por la industria audiovisual” (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019). La industria depende del buen funcionamiento interno del Instituto, ya que este genera un más adecuado y minucioso control sobre la asignación efectiva de subsidios a las producciones nacionales (50% de los ingresos del Instituto deben ser destinados al fomento de la industria cinematográfica local).

En lo que respecta al funcionamiento interno de la organización, la nueva estructura trajo aparejada modificaciones y mejoras palpables. Comenzaron a generarse reuniones por niveles jerárquicos y por áreas. “El trabajo en equipo fue parte de esta nueva impronta que se le dio al organismo, en sintonía con la modernización de las modalidades de trabajo” (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

Sin embargo, la implementación del nuevo diseño no estuvo exenta de dificultades, tanto con los agentes que detentaban cargos de responsabilidad y que ya no serían tenidos en cuenta en la nueva disposición organizativa; como con la dotación del organismo. Todos los

entrevistados coinciden en que el momento más complicado, luego de la firma y publicación de la nueva estructura en agosto de 2018, fue comunicarles a aquellas personas que tenían designaciones en cargos informales, que esos cargos no habían sido formalizados en el nuevo diseño y que ya no percibirían sus adicionales. Los gremios mayoritarios (Unión del Personal Civil de la Nación –UPCN– y Asociación de Trabajadores del Estado –ATE–) presentaron sus reclamos ante las autoridades, las que debieron generar instancias de diálogo sobre las situaciones particulares de cada empleado y explicar por qué ya no ocuparía el cargo de conducción.

Respecto a la dotación, y de acuerdo a la disposición de la nueva estructura, se produjo una redistribución del personal. Para ello, se utilizó el sistema de Búsquedas Internas en base a la necesidad y solicitud de los nuevos titulares de unidades organizativas. La búsqueda se realizó mediante el *newsletter* interno; los interesados fueron entrevistados por cada área, junto con la intervención de la Subgerencia de Recursos Humanos.

Por su parte, y un tiempo antes de la aprobación de la estructura, la Dirección de Análisis y Planeamiento de Dotaciones dependiente del entonces Ministerio de Modernización, realizó el estudio sobre la conformación de su dotación, indicando al organismo una reducción de alrededor del 20% de su planta. Dicha meta fue alcanzada en un plazo de un año y medio. Para hacerlo, se implementó un plan ordenado y sistemático mediante el cual el Instituto pasó de 720 a 524 empleados, implicando una combinación de estrategias que incluyó despidos, retiros voluntarios y jubilaciones.

Los despidos se realizaron en base a la implementación del sistema de datos biométricos: en general, aquellos empleados que no cumplían con el “presentismo” fueron intimados y muchos de ellos presentaron su renuncia. Asimismo, se reordenaron los pases en comisión. Fue una batería de medidas que se tomaron en muy corto plazo y que sentaron las bases hacia el futuro. (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019)

Asimismo, y debido a su autonomía presupuestaria, el INCAA logró diseñar su propio plan de retiro voluntario en coordinación con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el que ofreció, a aquellos empleados que querían abandonar el organismo, la tasa más alta de la APN. “El retiro voluntario fue aprovechado por muchas personas y dio muy buenos resultados” (A. Pertino, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

Por otra parte, si bien existe el derecho de intimar a las personas que cumplen los requisitos para acceder a la jubilación, esto no comporta una obligación. Hasta este momento, el INCAA nunca había realizado intimaciones, algo que, en este contexto, generó la baja de una importante cantidad de agentes.

En lo estrictamente relacionado con las áreas de apoyo, otra de las mejoras se evidenció en los sistemas informáticos. En coordinación con la Secretaría de Gobierno de Modernización, el organismo implementó el Sistema GDE y los Trámites a Distancia (TAD), creando una ventanilla única digital (INCAA EN LÍNEA) la cual aglutina la totalidad de las gestiones que deben realizar los usuarios. De este modo, los productores del interior del país, ya no están obligados a viajar a Buenos Aires, sino que pueden solicitar los beneficios en línea y a distancia.

Hoy en día, todo el contenido audiovisual se declara e ingresa al organismo en forma digital. Esto permitió ordenar los circuitos. [...] La implementación de los nuevos sistemas colaboró en la mejora del funcionamiento del organismo, en paralelo con la implementación de la nueva estructura. (M. Holsman, comunicación personal, 24 de junio de 2019)

Por otra parte, con el apoyo del Ministerio de Hacienda, el Sistema de Administración Financiera (e-Sidif), utilizado en el resto de los organismos, fue adaptado a las particularidades del INCAA. Del mismo modo, en poco tiempo el organismo comenzará a utilizar el Sistema de Compras y Contrataciones COMPR.AR algo que también transparenta la gestión y lo integra a la dinámica del resto de la APN.

Los entrevistados expresaron que las transformaciones y adecuaciones que llevó adelante el organismo se fueron concatenando. La aprobación de la nueva estructura trajo aparejado un reacomodamiento general en los procesos, sistematización, digitalización, dotación, responsabilidades e, incluso, a la disposición edilicia. El Instituto está emplazado en un edificio central y, a su vez, alquila algunos pisos en otros dos inmuebles cercanos. La reducción en la dotación de personal, la redistribución de los agentes, y la digitalización de los enormes expedientes que tramitaban en papel (con el consecuente espacio físico que ello demandaba), permitió una reorganización general de las oficinas. Por tal motivo, rescindió el alquiler en uno de los edificios alquilados, y parte de ese dinero está siendo destinando a la reparación del antiguo edificio central (fachada, ascensores, oficinas, etc.) que se encontraba en mal estado de mantenimiento.

Las obras edilicias, aún en marcha, están permitiendo que las áreas que tenían sus unidades dispersas en distintos edificios, puedan ubicarse en los mismos pisos para trabajar de manera más cercana y fluida.

Notamos que la estructura trajo aparejada la integración. Ahora, la Subgerencia de RRHH es una sola y funciona con dos Coordinaciones que le dependen. Esto también se relaciona con la disposición de la oficina. Nosotros estábamos en lugares separados. La otra coordinación va a mudarse a este mismo piso en breve. [Sumado a esto,] el hecho de que se hayan podido determinar, concretamente, cuáles eran las misiones, acciones y responsabilidades de cada una de las unidades que se fueron creando, fue fundamental (G. Couronne, comunicación personal, 24 de junio de 2019).

Por su parte, el actual presidente del INCAA, Ralph Haiek (2018), señaló:

Hemos hecho un nuevo organigrama para mejorar el funcionamiento y la parte administrativa del Instituto, y especialmente para mejorar el fomento y la exhibición de las películas argentinas. Hasta ahora había una confusión total de roles entre gerencias y subgerencias, y venimos a poner fin a ese desorden. Ahora estamos funcionando mejor, tal como lo demuestra el informe del Observatorio de la Industria Audiovisual. (No estamos haciendo..., 17 octubre de 2018).

Es innegable el hecho de que gran parte de los cambios que operaron en la organización, fueron posibles gracias a una férrea decisión de sus autoridades (capacidad política). Sin embargo, la aprobación de la nueva estructura, que dotó al organismo de un ordenamiento jerárquico y formal de unidades; y la identificación clara de sus tareas y responsables, impulsó las mejoras en los procesos y el funcionamiento del INCAA, habilitando instancias de trabajo coordinado con otras áreas de la Administración Pública.

La estructura organizacional fue diseñada para minimizar —o al menos regular— la influencia de las variaciones individuales sobre la organización y asegurarse de que sus empleados (componente técnico-administrativo) se ajusten a sus requisitos, y no a la inversa. El diseño de la nueva estructura resultó fundamental para poder cristalizar los proyectos de gestión, llevar a cabo las nuevas tareas y responsabilidades asumidas, otorgar un mayor nivel de gobernabilidad a sus responsables políticos, y aumentar su productividad burocrática; entendida en términos de Oszlak (2004), como la capacidad de generar valor público.

No obstante, y al margen de las mejoras alcanzadas hasta el momento, existen algunas cuestiones pendientes que el organismo debería abordar con premura. Importante es que el INCAA revise y actualice su Convenio Colectivo para generar una mejora salarial, aprobar el nivel de Jefaturas de Departamentos tan necesario para el Instituto y, a su vez, propiciar oportunidades de crecimiento en la carrera profesional de sus empleados. Como señala Prats (en Salas, 2018), la función pública es una institución formal, pero no se agota en la dimensión jurídica. Existe también la institucionalidad informal, integrada por los modelos mentales y las expectativas de los funcionarios. Al respecto, se señala que la posibilidad de ascender en el escalafón funciona, para los empleados de cualquier organización pública, como un importante mecanismo de incentivos y motivación.

4. CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación ha tenido como objetivo general realizar un aporte al conocimiento acerca de la gestión en las organizaciones públicas y la construcción y desarrollo de capacidades estatales. A tal fin se ha estudiado el modo en que se articulan la burocracia (componente administrativo) y el proyecto político (componente político), con la lógica del diseño y modificación de las estructuras organizacionales públicas. Esta articulación ha sido examinada en el marco del proceso de rediseño de estructuras organizativas llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros para todos los Organismos Descentralizados de la APN y analizada en detalle para el caso de rediseño organizativo del INCAA en el año 2018.

Para orientar la investigación, se ha partido de la hipótesis de que una estructura organizacional, subordinada al proyecto de gestión, a la carrera profesional y al servicio de la gobernabilidad del organismo, contribuye al desarrollo de capacidades estatales. En este sentido, se ha considerado al diseño organizacional como una variable clave que permite explicar el nivel de desarrollo de capacidad estatal en las organizaciones públicas, entendida en términos de su funcionamiento interno, la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la sociedad.

El proceso de rediseño de estructuras, llevado a cabo por la Jefatura de Gabinete de Ministros en más de 70 organismos en forma simultánea, merece una breve reflexión. Si bien contempló dentro de sus parámetros un componente de reducción en la cantidad de cargos de conducción y el presupuesto asociado con el objetivo de contribuir a la disminución del déficit fiscal, tuvo como principal objetivo la mejora en el funcionamiento de los organismos encargados de ejecutar las políticas públicas. Al respecto, puede afirmarse que una reducción o un crecimiento en el número de cargos jerárquicos y en el presupuesto asociado a dichas unidades no pareciera implicar, *per se*, una mejora en el funcionamiento de las organizaciones.

Las tareas reasumidas por el Estado Nacional en los últimos años y —en algunos casos como el INCAA— la ampliación de sus competencias, en cierta forma complejizaron la capacidad de los organismos para atender a las nuevas demandas sociales, en contextos desafiantes y atravesados por tecnologías innovadoras. Muchos de ellos funcionaban con estructuras obsoletas e informales (diseños organizacionales de la década de los noventa), manteniendo procesos inadecuados y sistemas tecnológicos desactualizados.

En el marco de esta política de rediseño, dispuesta por el gobierno nacional, los responsables de los organismos públicos se han visto compelidos a pensar nuevamente los procesos necesarios para alcanzar una mejora en su funcionamiento y a diseñar una estructura que posibilite y acompañe los cambios.

El proceso de rediseño de estructuras analizado propendió al mantenimiento de ciertos valores asociados al modelo burocrático-weberiano, como la jerarquía en las estructuras, la seguridad jurídica y la meritocracia para el acceso a cargos públicos; sin embargo, mantuvo la aspiración de adquirir mayor flexibilidad, eficiencia, efectividad y capacidad de aprendizaje en las organizaciones, características propias del modelo de la NGP. Esto se da en el marco de las nuevas tendencias de administración pública que proponen no descartar por completo ningún modelo de gestión, sino tomar las mejores características de cada uno de ellos para lograr un modelo superador (Ramió Matas, 2016).

En lo estrictamente relacionado con el caso del INCAA, cabe mencionar algunas características sobresalientes. El control en los procesos de asignación de subsidios y de ejecución presupuestaria del Fondo de Fomento Cinematográfico (uno de los principales objetivos del organismo), por un lado; y la digitalización y sistematización de la totalidad de los trámites, por el otro, evidencian una palpable mejora en las CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

de la organización, que redundan en beneficios para los ciudadanos/usuarios relacionados con la industria audiovisual.

Dicha reorganización de procesos, circuitos, áreas administrativas y sustantivas del organismo, no solo ha sido posible debido a la determinación de sus autoridades, sino también a la implementación de la nueva estructura organizativa, que permitió ordenar jerárquicamente las unidades y sus dependencias. Asimismo, definió claramente sus responsabilidades y productos asociados en un único texto ordenado, que fue formalizado mediante una Resolución publicada en el Boletín Oficial, todo lo cual se reflejó en una mejora en el funcionamiento integral del organismo.

Siguiendo lo señalado por Repetto (2003), para generar altos niveles de capacidad estatal, las CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS deben integrarse a las CAPACIDADES POLÍTICAS. Al respecto, el nuevo diseño organizacional posibilitó la designación de todas las personas responsables en cargos con alta influencia y responsabilidad política; apartando a aquellos titulares que no demostraron ser leales a la gestión. La lealtad política hacia las autoridades del organismo, junto con la identificación clara de los responsables de cada unidad y tarea, permitió que el proyecto político del Instituto logre transformarse en acciones y resultados concretos, aumentando considerablemente el nivel de gobernabilidad interna del organismo.

Con respecto a la carrera profesional, resulta evidente —incluso comprensible—, que varios empleados hayan rechazado el ofrecimiento en cargos con un alto nivel de responsabilidad y salarios ubicados muy por debajo de la media (por ejemplo, las Jefaturas de Departamento). No obstante, la solución no pareciera ser eliminar dichas posiciones de la estructura que, en opinión de los entrevistados, aún resultan imprescindibles. Al respecto debe señalarse que, un proceso que implique la modificación integral de la estructura de una organización, debe estar ineludiblemente acompañado por las adecuaciones necesarias en su

Convenio Colectivo de Trabajo. No hacerlo podría generar graves implicancias en la carrera de los agentes, quienes persiguen su desarrollo profesional y el ascenso en el escalafón como una motivación asociada directamente a su rendimiento laboral.

Al respecto, cabe señalar que son varios los organismos que han utilizado la creación de estructuras —cargos de conducción— para compensar las deficiencias existentes en materia salarial y Convenios Colectivos (L. Tano, comunicación personal, 17 de abril de 2019). Esto se evidenció en la proliferación de normas y designaciones que acumuló el INCAA con el correr de los años, y la falta de control en el uso de sus recursos, producto del aislamiento en que estuvo sumida la organización.

Si bien es indiscutible que todo gobernante ejecutivo en democracia debe contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones, la flexibilidad en la gestión ha de ser compatible con los mecanismos de control establecidos para todos los organismos públicos. Las organizaciones deben contar, entonces, con un marco institucional (reglas de juego) que controle la estructura de incentivos que rige el comportamiento político administrativo, tanto en lo que refiere al manejo de fondos y recursos, como en lo relativo a la creación de sus cargos de conducción, lo cuales dependen de dichos recursos.

La arbitrariedad política o la trasgresión tiene gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular, en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, derivada de la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, conspira en la práctica con respecto a la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, manejo ordenado del endeudamiento y la reforma del sector público. (Schweinheim, 2009, pp. 9-10)

Asimismo, es imprescindible establecer un marco normativo que defina claramente la estructura jerárquica formal y desincentive la creación de estructuras organizativas informales,

innecesarias y/o redundantes, que con el correr de los años terminan representando una pesada carga para la organización. Debido a que una de las características del diseño organizacional es su perdurabilidad, es habitual encontrar en los organismos las “huellas” de gestiones pasadas. Debe tenerse en cuenta que un modelo de Estado no se agota, de forma automática, el día en que termina el mandato que lo implementó; sino que sus rastros quedan impresos en la matriz estatal como reglas que actúan en el presente y operan durante períodos mucho más extensos que el tiempo particular para el que fueron pensados (Bernazza *et al.*, 2015).

Esto evidencia la necesidad de que cada organización cuente con un área transversal que ejerza una supervisión y evaluación continua sobre los procesos y el diseño de la estructura, y evalúe el cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación de cada una de las unidades. Debe desarrollar una mirada crítica y cuestionar el mantenimiento de las mismas, cuando las razones de su creación se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzar los objetivos. Esto asegura el hecho de que la estructura organizativa siempre se encuentre subordinada al proyecto de gestión.

Asimismo, el diseño debe agilizar y otorgar dinamismo a los procesos organizacionales y de toma de decisiones, y acompañar el cumplimiento de los programas, proyectos y objetivos de gestión. Si bien es conveniente evitar el isomorfismo organizacional y poder atender a las particularidades de cada organización, no deben soslayarse aquellos modelos, mecanismos y parámetros que ya hayan probado su efectividad en otros casos.

Por otra parte, es preciso aclarar que toda experiencia de trabajo entre múltiples organismos, posibilita avances y aprendizajes sobre la gestión de las organizaciones y la implementación de las políticas públicas. El proceso analizado involucró trabajo compartido y coordinado entre varias dependencias de la APN y la oportunidad de debatir, acercar posiciones y compartir experiencias dentro del mismo ámbito.

Los mecanismos de resolución de conflictos y eliminación de trabas —entre el área de la JGM a cargo del proceso (DNDO) y los referentes de cada organización—, permitieron llevar a cabo el proceso en tiempo y forma. Asimismo, las herramientas metodológicas e informáticas elaboradas, contribuyeron a agilizar las etapas de evaluación y diseño de los proyectos de estructura. Estas capacidades estatales desarrolladas (políticas y técnico-administrativas), no solo resultaron beneficiosas para esta ocasión en particular, sino que dejaron huellas en la memoria y cultura de las organizaciones involucradas.

Para concluir, cabe señalar que los resultados que aquí se presentan no son necesariamente generalizables; dado que un estudio de caso no propone inferir, a partir de este, las características de la totalidad de unidades no estudiadas (Mendizábal, 2007). La especificidad de cada organización y su contexto hace que no resulte posible generalizar los efectos de la aplicación de instrumentos o herramientas de reforma.

En este caso en particular, no debe obviarse el hecho de que los cambios positivos que operaron sobre las capacidades estatales en el INCAA se deben —en una importante medida—, a que la situación inicial del organismo era altamente problemática y conflictiva; y que, además, existió una importante decisión política para revertir dicha situación. Las autoridades consideraron imprescindible la modificación de su estructura para generar una mejora en el funcionamiento integral del Instituto, lo que coincidió, en términos temporales, con el inicio del proceso de rediseño llevado a cabo por la JGM. Esto le brindó las herramientas y los parámetros técnicos necesarios para llevarlo a cabo.

No obstante, y si bien los resultados arrojados por este estudio no pueden generalizarse; los elementos reunidos sugieren que un diseño organizacional alineado al proyecto de gestión, subordinado a la carrera profesional y al servicio de la gobernabilidad, ha mostrado tener un notable impacto positivo en el desarrollo de las capacidades de una organización caracterizada

por la fragmentación, la autonomía extrema y la desvinculación con el contexto en el que se desempeña.

Este trabajo pretende ofrecer, en base a lo propuesto por Bernazza *et al.* (2015), una primera orientación metodológica basada en el entrecruzamiento de dimensiones e indicadores cualitativos, medidos en una escala de valores ordinales construida de manera arbitraria. Este abordaje podría resultar de utilidad para futuras líneas de investigación acerca de otros organismos públicos, contribuyendo a robustecer las evidencias respecto al impacto que el diseño de las estructuras tiene en el desarrollo de capacidades estatales de las organizaciones.

5. ANEXOS

ANEXO I: LISTADO DE ENTREVISTAS

<i>ENTREVISTADO</i>	<i>CARGO</i>	<i>ROL EN EL PROCESO DE REDISEÑO DE ESTRUCTURAS</i>	<i>FECHA</i>
Lic. Luciano Daniel Tano	Director Nacional de Diseño Organizacional —Jefatura de Gabinete de Ministros—	Responsable de la implementación del proceso	17/04/19
Lic. Juan García Aramburu	Gerente General del INCAA	Referente político del INCAA	24/06/19
Lic. Néstor Mario Holsman Rojas	Coordinador Técnico Operativo del INCAA	Referente técnico del INCAA	24/06/19
Lic. Alejandro Agustín Pertino	Subgerente de RRHH del INCAA	-	24/06/19
Dra. Giselle Soledad Couronne	Coordinadora de Administración de Personal	Referente de RRHH	24/06/19

ANEXO II: PLAN DE ACCIÓN 2019 DEL INCAA

ANEXO I

Presupuesto 2019

Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

Plan de Acción

Objetivos

Descripción del entorno operacional y situación actual:

Marco regulatorio:

El Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), ente público no estatal actuante en el ámbito de la actual Secretaría de Gobierno de Cultura, se rige mediante la ley 17.741 (t.o. por decreto 1248 del 10 de octubre de 2001), el decreto 1536 del 20 de agosto de 2002, la ley 26.522 y su decreto modificatorio 267 del 29 de diciembre de 2015; normas de las que surgen las distintas formas de fomento aplicables, como los subsidios y préstamos a la producción de todo tipo de expresión audiovisual y su divulgación nacional e internacional.

Misión:

Tiene a su cargo el fomento y la regulación de la industria audiovisual en todo el territorio de la República Argentina y en el exterior, aspirando a convertir al INCAA en un organismo modelo, que ejerza el liderazgo del proceso de desarrollo de la industria cinematográfica y audiovisual, que permita potenciar la calidad de nuestras producciones frente al proceso de transformación tecnológica que enfrentamos.

Visión:

1. Ampliar las audiencias audiovisuales creando producciones prestigiosas que generen trabajo calificado e ingresos de divisas
2. Desarrollar contenidos audiovisuales multiplataforma.
3. Facilitar la participación financiera mixta y de privados.
4. Federalizar y fomentar las producciones regionales con los subsidios del INCAA.
5. Expandir las producciones a la región y al mundo.

Para ello entendemos que la gestión debe basarse en los siguientes valores:

Valores:

1. Modernización.
2. Transparencia.
3. Planificación inteligente.
4. Diálogo constante con la industria cinematográfica audiovisual.

Ejes y políticas:

El presupuesto 2019 refleja una redefinición de sus principales políticas:

1. Formación: Una Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica (ENERC) que consolide un semillero de técnicos altamente profesionalizados, al mismo tiempo que potencie la empleabilidad de los jóvenes egresados en el campo audiovisual.
2. Producción: Planificar los subsidios al cine y a la televisión para generar una cantidad y calidad óptima de producciones que aporten valor cultural, trabajo calificado e ingresos de divisas al país.
3. Distribución: Potenciar el acceso del público a nuestro cine, enfocando en nuestra red de salas "CINE.AR Sala", nuestra plataforma "CINE.AR Play" y en la creación de un circuito alternativo para el cine independiente nacional.
4. Exhibición: Trabajar en mejorar las regulaciones de cuotas (o gravámenes) en complejos de multipantallas, televisión abierta y paga, y en plataformas de video a demanda.
5. Marca de Cine Argentino: Actualmente somos un referente global, tanto para las audiencias como para el mundo de la producción. Queremos mantener y acrecentar ese prestigio.

ANEXO I

Rentabilidad y resultados:

Como sustento para financiar la concreción de sus objetivos, el INCAA tiene como única fuente de financiamiento sus propios recursos, que provienen fundamentalmente de:

- Un Impuesto del diez por ciento (10%) sobre el precio básico de toda localidad, entregada gratuita u onerosamente, para presenciar espectáculos cinematográficos en todo el país.
- Un Impuesto del diez por ciento (10%) sobre el precio de venta o locación de todo tipo de videograma grabado.
- Un veinticinco por ciento (25%) del gravamen del artículo 94 de la ley 26.522.
- Un diez por ciento (10%) sobre el precio de los abonos que perciben las empresas prestatarias del servicio de exhibición online.
- Los derechos de clasificación y exhibición de películas para cine.
- El recupero de préstamos efectuados a la producción de películas y sus intereses.
- Lo recaudado por venta de entradas de cine en la red de salas "CINE.AR Sala" y en el festival internacional de Cine de Mar del Plata.
 - Lo percibido por el alquiler de estrenos cinematográficos argentinos a través de la plataforma de video a demanda "CINE.AR Play".
 - El cobro de aranceles por la clasificación de películas y otros ingresos especificados en la ley 17.741 y en la resolución 2114 del 25 de agosto de 2011 del INCAA.

Producción:

Los recursos serán aplicados a la concreción de los siguientes objetivos, con el fin de satisfacer la demanda de la comunidad, dentro del marco fijado por la ley 17.741, el decreto 1536 del 20 de agosto de 2002 y la ley 26.522:

- 1) Implementar un plan de fomento adecuado a los nuevos desafíos de la industria y las audiencias en sus formatos ficción, animación y documental.
- 2) Otorgar préstamos para la producción de películas, una parte con recursos propios, y otra parte será canalizado a través de una entidad bancaria que cuente con una red nacional, subsidiando la diferencia de tasa de interés.
- 3) Fiscalizar el proceso de producción y exhibición de la industria audiovisual en un todo de acuerdo al artículo 57 del decreto 1248/2001, administrando además el registro público de la actividad de la industria audiovisual.
- 4) Formar profesionales de excelencia en la industria audiovisual a través de la ENERC.
- 5) Generar una incubadora de proyectos audiovisuales (guiones, proyectos y operas primas) que brinde soporte a las nuevas producciones, con el objetivo de desarrollar proyectos sustentables y de competitividad internacional.
- 6) Continuar con el reequipamiento de la ENERC para brindar al alumnado la utilización de equipamiento de última generación, tal como lo requiere el avance de las nuevas tecnologías en materia de producción audiovisual.
- 7) Efectivizar la responsabilidad que le confiere la ley 25.119 al INCAA respecto del cuidado de la Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional (CINAIN), a fin de preservar el patrimonio nacional, conformado por documentos filmicos que dan testimonio de la cultura y la historia de la República Argentina.
- 8) Administrar el funcionamiento de la señal de televisión, denominada "CINE.AR TV", destinada exclusivamente a la difusión de películas, cortometrajes, documentales y las últimas novedades de la producción nacional, las veinticuatro (24) horas sin cortes comerciales, en la televisión digital abierta (TDA) y todos los servicios de cable, en todo el país.
- 9) Potenciar las pantallas de exhibición en todas sus diferentes versiones (web, TV, móvil, tabletas, cines) generando una mayor sinergia con el objetivo de multiplicar la audiencia en todo el mundo.
- 10) Fomentar la producción de contenidos de multiplataforma acorde a las nuevas audiencias del mercado nacional e internacional.
- 11) Producir contenidos audiovisuales para la televisión digital con la finalidad que estas realizaciones aporten al acervo de la identidad nacional, provincial y regional, según la regulación la ley 26.522.
- 12) Ampliar y profundizar las estrategias del programa "CINE.AR Sala", y al emblemático complejo de cine "CINE.AR Sala Gaumont" dentro del circuito, a fin de ampliar su propuesta.
- 13) Administrar y potenciar la plataforma de video a demanda "CINE.AR Play", servicio gratuito de video a demanda de películas, series y cortos nacionales, de acceso desde todos los navegadores, celulares, tabletas y TVs, que permite la comercialización directa de los estrenos cinematográficos nacionales.
- 14) Informatizar los procesos administrativos, transparentándolos, apuntando a la integración del plan de tecnología y gobierno digital en el marco del decreto 434 del 1 de marzo de 2016, adoptando los sistemas integrados de información financiera (eSifid) y de gestión documental utilizados en la administración nacional.
- 15) Incrementar la eficiencia y transparencia administrativa a través de programas de colaboración con la Secretaría de Gobierno de Modernización y la Oficina Anticorrupción.
- 16) Diseñar estrategias conjuntas con la Secretaría de Cultura que apunten a promover eventos multiculturales que redunden en multiplicidad de audiencia.
- 17) Fomentar el federalismo a través de convenios con las provincias y con las diferentes instituciones culturales del país.
- 18) Profundizar las relaciones con los siguientes organismos internacionales: FIAPP "Fédération Internationale des Associations de Producteurs de Films", SECI "Secretaría Ejecutiva de la Cinemateca Iberoamericana", FEISAL "Federación de Escuelas de Imagen y Sonido de Iberoamérica", AFICI "Asociación Internacional de Comisiones de Films" dada la membresía plena con la que cuenta el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.
- 19) Relanzar los programas especiales con una nueva mirada que permita a los ciudadanos acercarse en sus diferentes espacios de

ANEXO I

participación, (cine con vecinos, cine inclusión, cinemóviles, concurso Raymundo Gleyzer, cine de la base, infancia).

Estrategia comercial y posicionamiento en el mercado:

- 1) Liderar la región con producción de contenidos audiovisuales producidos en conjunto entre el INCAA y fondos privados fomentando proyectos de calidad y competitividad en los mercados. Expandir el alcance de la distribución de contenidos nacionales.
- 2) Fomentar la coproducción internacional apuntando a la expansión del cine nacional a nivel mundial (acuerdos de cooperación: Argentina/Alemania, Argentina/Francia, Argentina/Brasil, acuerdo de cooperación INCAA/ANCINE, Argentina/Chile, Argentina/España, Argentina/Israel, Argentina/Italia, Argentina/Marruecos, Argentina/Uruguay, Argentina/Venezuela, Argentina/Canadá, Argentina/México INCAA/IMCINE, convenio de integración cinematográfica iberoamericana Ibermedia, Concurso Fondo de desarrollo y de proyectos Instituto Luce – Cinecitta).
- 3) Potenciar las relaciones con las instituciones regionales estimulando las coproducciones audiovisuales.
- 4) Profundizar la industria audiovisual iberoamericana, capitalizando la membresía del INCAA del "Fondo IBERMEDIA".
- 5) Posicionar la señal CINE.AR tv y la plataforma de video a demanda CINE.AR Play dentro de los mercados internacionales audiovisuales.
- 6) Optimizar el programa de digitalización de salas y nuevas tecnologías con el fin de difundir contenidos digitales en la región.
- 7) Rediseñar la estrategia de participación del mercado de cine latinoamericano "Ventana Sur" en función de optimizar los horizontes comerciales y posicionarlo como líder en la región.

Inversión:

En la ENERC, se continuará con las obras de reacondicionamiento y adecuación de las instalaciones a las normativas vigentes en materia de Higiene y Seguridad, habiéndose creado a tal efecto, el departamento de Higiene y Seguridad dependiente de la Gerencia General del INCAA.

Se continuarán las obras de refacción del Complejo de Cine "CINE.AR Sala GAUMONT".

En la sede del INCAA, ubicada en la calle Lima 319 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), se realizarán las obras de reacondicionamiento y adecuación de sus oficinas y de los dos (2) ascensores de acuerdo con la normativa vigente de seguridad e higiene.

Se incrementará el proceso de informatización y digitalización de datos en las áreas de administración y fomento.

Asimismo y en función de la reconversión tecnológica en curso, se adquirirán equipamientos y servicios para el chequeo y almacenamiento seguro de los contenidos digitales ingresados al INCAA en el marco de la Cinemateca y Archivo de la Imagen Nacional (CINAIN).

Las nuevas tecnologías audiovisuales obligan a mantener actualizado el equipamiento de la ENERC, con el fin de que los alumnos puedan formarse en el manejo de estas nuevas tecnologías y ser aptos para desempeñarse en el mercado de la producción cinematográfica y audiovisual internacional. Por tal motivo se continuará invirtiendo en equipos audiovisuales.

Se adquirirán nuevas computadoras con capacidad multimedia para cubrir los nuevos puestos de trabajo y renovar los equipos obsoletos.

Endeudamiento:

El INCAA no tiene deudas pendientes con proveedores, a excepción de las normales correspondientes al plazo de pago de los compromisos asumidos.

Recursos Humanos:

La dotación del INCAA para 2019 se estima en quinientas veinticinco (525) personas en promedio conformadas por:

- trescientas cincuenta (350) personas de planta permanente,
- cuatro (4) personas de planta extraescalafonaria,
- ciento treinta y tres (133) personas de planta transitoria,
- treinta y ocho (38) contratados por locación de obra, de distintas especialidades, incluyendo los miembros de los comités de: evaluación de proyectos, evaluación de créditos, apelación de evaluación de proyectos, clasificación de películas terminadas, largometrajes y cortometrajes y miembros de jurados para evaluación de concursos.
- Por otra parte, es importante señalar que la planta no ocupada o congelada asciende a noventa y tres (93) personas con motivo del acogimiento al retiro voluntario y otras bajas.

También se cuenta con doscientos siete (207) instructores de la ENERC que capacitan en la sede central de la CABA y en las regiones NOA, NEA, Cuyo y Patagonia Norte, invirtiendo cincuenta y tres mil novecientos cuarenta (53.940) horas cátedras presupuestadas por año, las que equivalen a veintiséis (26) personas trabajando ocho (8) horas por día, a veintidós (22) días por mes durante doce (12) meses. Durante el período marzo a diciembre la cantidad de instructores se incrementará a doscientas sesenta (260) personas.

ANEXO III: GUÍA DE PREGUNTAS

Referente político del INCAA

Lic. Juan García Aramburu

Gerente General

1. ¿Cuáles son sus principales funciones?
2. ¿Desde cuándo ocupa el cargo en el organismo?
3. De acuerdo a su responsabilidad: ¿Cuáles considera que fueron los principales desafíos, inconvenientes o problemas con los que las Autoridades del organismo debieron lidiar al comenzar la gestión?
4. ¿Existían conflictos gremiales en el organismo? ¿Pudieron resolverlos? ¿Cómo lo hicieron?

En relación al proceso:

5. ¿Cuál era su expectativa en relación al proceso de rediseño?
6. ¿Quiénes participaron del proceso dentro del organismo? ¿Qué áreas del organismo se vieron involucradas?
7. ¿Cómo se llevó adelante el proceso de diseño al interior del organismo?
8. ¿Cómo describiría la experiencia de trabajo con los otros organismos involucrados en el proceso (Secretaría de Cultura, Jefatura de Gabinete de Ministros, Oficina Anticorrupción, SIGEN, etc.)?

En relación a la implementación:

9. ¿Cómo describiría la experiencia de implementación dentro del organismo? ¿Hubo resistencias a la implementación de la nueva estructura?
10. ¿Cree que la nueva estructura resulta una herramienta útil para gestionar el organismo y alcanzar los objetivos propuestos? ¿De qué manera?
11. ¿Qué inconvenientes persisten aún en el organismo? ¿Cómo considera que podrían solucionarse?

12. ¿Qué características destacaría del proceso y qué cosas sugeriría modificar?

Referente técnico del INCAA

Lic. Néstor Mario Holsman Rojas

Coordinador Técnico Operativo

1. ¿Cuáles es su cargo en el organismo
2. ¿Cuáles son sus principales funciones?
3. ¿Desde cuándo ocupa el cargo en el organismo y bajo qué modalidad de contratación?
4. De acuerdo a su responsabilidad: ¿Cuáles considera que fueron los principales desafíos, inconvenientes o problemas que tenía el organismo al inicio del proceso de rediseño?

En relación al proceso:

5. ¿Cuál era su expectativa en relación al proceso de rediseño?
6. ¿Qué rol ocupó en el proceso y con qué áreas del organismo debió trabajar?
7. ¿Cómo describiría la experiencia de trabajo con los otros organismos involucrados en el proceso (Secretaría de Cultura, Jefatura de Gabinete de Ministros, Oficina Anticorrupción, SIGEN, etc.)?

En relación a la implementación:

8. ¿Cómo describiría la experiencia de implementación dentro del organismo? ¿Notó resistencias a la implementación de la nueva estructura?
9. ¿Cree que la nueva estructura resulta una herramienta útil para gestionar el organismo? ¿De qué manera?
10. ¿Qué inconvenientes persisten aún en el organismo? ¿Cómo considera que podrían solucionarse?
11. ¿Qué características destacaría del proceso y qué cosas sugeriría modificar?

Referentes de Recursos Humanos del INCAA

Lic. Alejandro Agustín A. Pertino
Subgerente de Recursos Humanos

Dra. Giselle Soledad Couronne
Coordinadora de Administración de Personal

1. ¿Cuáles es su cargo en el organismo
2. ¿Cuáles son sus principales funciones?
3. ¿Desde cuándo ocupa el cargo en el organismo y bajo qué modalidad de contratación?
4. De acuerdo a su responsabilidad: ¿Cuáles considera que fueron los principales desafíos, inconvenientes o problemas que tenía el organismo al inicio del proceso de rediseño?
5. ¿Cuántos empleados tiene el organismo? ¿Qué modalidades de contratación existen?
6. ¿Cuál es su opinión en relación al escalafón del INCAA? ¿Aspiran a tramitar modificaciones en el mismo?
7. ¿Cuál es el promedio salarial de la dotación del organismo?
8. ¿Cuál es el promedio de profesionalización de los cargos de conducción y de la dotación en general?
9. ¿Cuál es el promedio de edad en el organismo?
10. ¿Qué tipo de capacitaciones prevé el organismo para sus empleados y cargos directivos?
11. En tema de distribución de género ¿cuáles son los porcentajes de designación en cargos de conducción?

En relación al proceso:

12. ¿Cuál era su expectativa en relación al proceso de rediseño?
13. ¿Qué rol ocupó en el proceso y con qué áreas del organismo debió trabajar?
14. Si es que existieron, ¿cómo se resolvieron las desjerarquizaciones?

En relación a la implementación:

15. ¿Cómo describiría la experiencia de implementación dentro del organismo? ¿Notó resistencias a la implementación de la nueva estructura?
16. ¿Cree que la nueva estructura resulta una herramienta útil para gestionar el organismo? ¿De qué manera?
17. ¿Qué inconvenientes persisten aún en el organismo? ¿Cómo considera que podrían solucionarse?
18. ¿Qué características destacaría del proceso y qué cosas sugeriría modificar?

Responsable del proceso de implementación

Lic. Luciano D. Tano

Director Nacional de Diseño Organizacional

1. ¿Cuál es su cargo en el organismo?
2. ¿Desde cuándo ocupa el cargo?
3. ¿Cuáles son sus principales funciones?

En relación a la preparación del proceso:

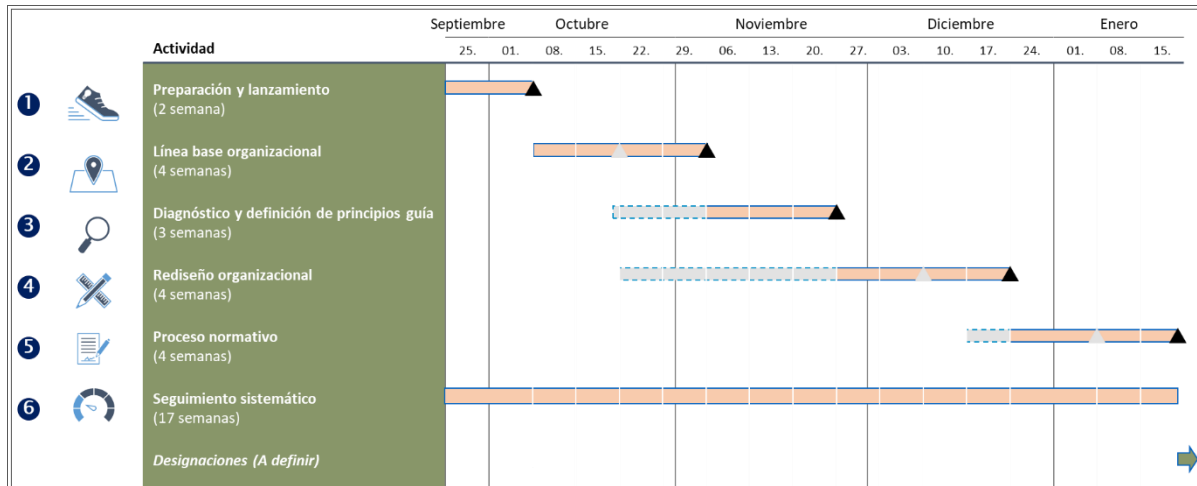
4. ¿Cuáles fueron los parámetros utilizados en el proceso?
5. ¿En base a qué criterios diseñaron dichos parámetros?
6. ¿Cómo fue diseñado el proceso de implementación? ¿Qué etapas fueron previstas?

En relación a la implementación:

7. ¿Cómo describiría el trabajo que realizó el área a su cargo, en coordinación con el INCAA?
8. ¿Cómo cree que un diseño organizacional, que respete los parámetros estipulados en el actual proceso, puede impactar en la gestión de los organismos?
9. ¿Qué mejoras considera que podrían efectuarse al proceso?

ANEXO IV: DIAGRAMA DE GANTT

El presente no corresponde al organismo bajo análisis; solo es utilizado a modo de ejemplo:



Fuente: Dirección Nacional de Diseño Organizacional - JGM

ANEXO V: ORGANIGRAMA ESCALAR ESTRUCTURA ANTERIOR

<p>Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales</p> <p>Unidad de Bicentenario - Programa "200 años de historia, 100 años de Cine. Una historia de película".</p> <p>Unidad de Festival Internacional de Cine de Mar del Plata</p> <p>Coordinación "Programa MECIS (Memoria Colectiva e Inclusión Social)"</p> <p>Delegado Organizador CINAIN</p> <p>Unidad de Digitalización y Nuevas Tecnologías Audiovisuales</p> <p>Oficina de Sumarios e Investigaciones Administrativas</p> <p>Coordinación "Programa Cine Inclusión"</p> <p>Unidad de Auditoría Interna</p> <p>Unidad de Auditoría Interna Adjunta</p> <p>Gerencia General</p> <p>Coordinación CAEC</p> <p>Gerencia de Administración</p> <p>Unidad de Monitoreo</p> <p>Coordinación de Reconocimiento de Costos</p> <p>Subgerencia de Prensa y Comunicación</p> <p>Gerencia de Relaciones Institucionales</p> <p>Subgerencia de Relaciones Institucionales</p> <p>Coordinación del Programa Las Escuelas van al Cine</p> <p>Espacios INCAA y Programas Especiales</p> <p>Coordinación de Gestión y Desarrollo de Programas Especiales</p> <p>Gerencia de Asuntos Jurídicos</p> <p>Subgerencia de Asuntos Jurídicos</p> <p>Gerencia de Fomento a la Producción Audiovisual</p> <p>Subgerencia de Fomento</p> <p>Coordinación de Evaluación de Proyectos de Películas Nacionales y Documentales Digitales</p> <p>Coordinación de Evaluación de Proyectos Destinados a otras Formas de Exhibición. Cortometrajes y Desarrollos</p> <p>Coordinación de Seguimiento y Control de Proyectos</p> <p>Oficina de Notificaciones</p> <p>Gerencia de Fiscalización</p> <p>Coordinación de Fiscalización</p> <p>Gerencia de Asuntos Internacionales</p> <p>Coordinación de Festivales y Relaciones con Europa</p> <p>Gerencia de Exhibición y Medios INCAA</p> <p>Dirección Ejecutiva INCAA TV</p> <p>Producción Ejecutiva CINE.AR</p> <p>Coordinación General de la Plataforma de Video a Demanda</p> <p>Coordinación de Contenidos</p> <p>Subgerencia de Producción de Contenidos</p> <p>Coordinación de Concursos</p> <p>Coordinación de Capacitaciones y Convenios</p> <p>Observatorio Audiovisual</p> <p>Subgerencia de Recursos Humanos</p> <p>Coordinación de Administración de Personal</p> <p>Coordinación de Carrera y Desarrollo de Personal</p> <p>Coordinación de Capacitación de Personal</p> <p>Coordinación de INCAA en LÍNEA</p> <p>Gerencia de Tecnología</p> <p>Coordinación Técnica Audiovisual</p> <p>Coordinación de la Gerencia General</p> <p>Coordinación General de Evaluación de Políticas de Fomento</p> <p>Coordinación de Despacho de Vicepresidencia</p> <p>Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica - ENERC</p> <p>Jefatura de Despacho y Secretaría Privada</p> <p>Coordinación Técnica Administrativa e Intendencia</p> <p>Secretaría Académica</p> <p>Extensión Académica</p> <p>Coordinación de Sedes Regionales</p> <p>Producción de Eventos</p> <p>Biblioteca</p> <p>Coordinación Técnica ENERC</p> <p>Unidad de Transparencia Institucional - UTI</p> <p>Coordinación Administrativa de la Unidad de Transparencia Institucional</p> <p>Jefatura de Gabinete</p> <p>Unidad de Control de Gestión</p> <p>Jefatura de Despacho</p> <p>Unidad Legal y Técnica</p> <p>Dirección Ejecutiva de la Comisión Argentina de Filmaciones</p> <p>Coordinación de Comunicación, Prensa, Producción Audiovisual y Difusión</p>

Fuente: Dirección Nacional de Diseño Organizacional – JGM –

ANEXO VI: ORGANIGRAMA ESCALAR ESTRUCTURA ACTUAL

<p>Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales Vicepresidencia del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales Consejo Asesor Gerencia General</p> <p>Rectoría Escuela Nacional de Experimentación y Realización Cinematográfica - ENERC Secretaría Académica Coordinación de Sedes Regionales Coordinación de Extensión Académica Coordinación de Comunicación e Imagen Institucional Secretaría Administrativa Coordinación de Producción</p> <p>Subgerencia de Prensa y Comunicación Coordinación de Difusión en Medios de Comunicación Coordinación de Comunicacional Institucional</p> <p>Gerencia de Coordinación y Control de Gestión Subgerencia de Asuntos Jurídicos Coordinación de Asuntos Contenciosos Coordinación de Dictámenes Coordinación Administrativa y de Despacho Subgerencia de Recursos Humanos Coordinación de Administración de Personal Coordinación de Desarrollo de Personal Subgerencia de Administración y Finanzas Coordinación de Compras, Contrataciones y Servicios Generales Coordinación Administrativa Coordinación de Planificación Presupuestaria y Financiera Subgerencia de Gestión en Línea, Sistemas e Infraestructura Informática</p> <p>Gerencia de Fortalecimiento de la Industria Audiovisual Subgerencia de Fomento a la Producción Audiovisual Coordinación de Gestión y Seguimiento de Proyectos de Audiencia Media y Masiva Coordinación de Concursos y Desarrollo de Proyectos Cinematográficos Coordinación de Control y Reconocimiento de Costos Coordinación de Liquidaciones de Concursos y Proyectos Coordinación de Concursos para otros Medios de Exhibición Subgerencia de Fiscalización a la Industria Audiovisual Coordinación de Fiscalización, Datos y Seguimiento de Ingresos Coordinación de Registro Público de la Actividad Cinematográfica y Audiovisual Observatorio Audiovisual</p> <p>Gerencia de Medios y Audiencias Subgerencia de Desarrollo Federal Coordinación de Gestión y Desarrollo de Programas Especiales Coordinación de Festivales Nacionales Subgerencia de Exhibición Coordinación de Contenidos Coordinación Operativa Coordinación de Salas Espacios INCAA</p> <p>Coordinación Técnica y Operativa Unidad de Auditoría Interna Unidad de Transparencia Institucional Oficina de Sumarios e Investigaciones Administrativas Dirección Ejecutiva de la Agencia de Promoción Internacional de la Industria Audiovisual Dirección Administrativa de la Agencia de Promoción Internacional de la Industria Audiovisual Coordinación de Asuntos Internacionales de la Agencia de Promoción Internacional de la Industria Audiovisual Coordinación Técnica Administrativa de la Agencia de Promoción Internacional de la Industria Audiovisual</p>

Fuente: Dirección Nacional de Diseño Organizacional – JGM –

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Acuña, C. y Repetto, F. (noviembre de 2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Documento de trabajo N° 44, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Argentina.
- Acuña, C. y Tommasi, M. (2000). Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America. En *Institutional Reforms, Growth and Human Development in Latin America*. New Haven: The Yale Center for International and Area Studies, Working Papers Series.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. En *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Auditoría General de la Nación (2015). *Actuación AGN N° 748/12*. Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios. Informe de Auditoría Departamento de Control del Sector Comunicaciones. Recuperado de <https://www.agn.gov.ar>
- Avelluto adelantó que habrá “más desplazamientos” en el INCAA (15 de abril de 2017). *Diario Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/politica/avelluto-adelanto-que-habra-mas-desplazamientos-en-el-incaa.phtml>
- Becker, S.W. y Neuhauser, D. (1975). *The efficient organization*. New York: Elsevier.

- Bernazza, C., Longo, G. y Comotto, S. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso.
- Bresser-Pereira, L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo.... *International Journal of Political Studies*, nro. 3. Recuperado de <http://top.org.ar>
- Burns, T. y Stalker, G. (1961). *The Management of Innovation*. Londres: Tavistock.
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1997). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado de <http://old.clad.org>
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Naciones Unidas (2003, 26 y 27 de junio). Carta Iberoamericana de la Función Pública. *Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2015). The New Public Service Revisted. *Public Administration Review*, nro. 75, pp. 664-672.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”. *American Sociological Review*. Vol. 48.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1999). Introducción. En: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Franklin, E. y Krieger M. (2011). *Comportamiento organizacional. Enfoque para América Latina*. México: Pearson Educación.
- Freigedo, M., Fuentes, G. y Milanesi, A. (2015, octubre). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 63, pp. 65 – 98.
- Gobierno Nacional (2016). *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública a diciembre en 2015*. Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar>
- Hall, R. (1990). “Desarrollos recientes en teoría organizacional: una revisión”. *Ciencia y Sociedad*. Vol. XV, nro. 4, octubre – diciembre.
- Hall, R. (1996). *Organizaciones: egestructuras, procesos, resultados*. México: Prentice Hall.
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?. En Grindle, M. (ed.). *Getting Good Government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston: Harvard University Press.
- Hintz, J. (octubre de 2007). *Modelos Organizativos y Redes Institucionales*. Ponencia presentada en el XII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Honorable Congreso de la Nación Argentina (1999). *Ley 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (2018). *Resolución N° 1260/18*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>

- Isuani, F. Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018). “Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente”. *GIGAPP Estudios Working Papers*. Nro.105, pp. 526 – 547.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2018). *Guía para el diseño de organizaciones de la Administración Pública Nacional (documento de uso interno)*. Dirección Nacional de Diseño Organizacional.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2018). *Guía de implementación de estructuras organizativas (documento de uso interno)*. Dirección Nacional de Diseño Organizacional.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawrence, P. y Lorsch, J. (1967). *Organization and Environment*. Harvard University Press.
- Licha, I. (junio de 1999). *El enfoque de gerencia social*. Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de <http://www.angelfire.com/folk/latinamerica/GerenciaSocial/LichaGerencia.pdf> el 19 de mayo de 2019.
- Marín Idárraga, D. (2012). Estructura organizacional y sus parámetros de diseño: análisis descriptivo en pymes industriales de Bogotá. *Estudios gerenciales*. Vol. 28, nro. 123, pp. 43-64, Bogotá, Colombia.
- Martínez Nogueira, R. (octubre de 2002). *Las Administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades*

ejecutoras. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 24. Caracas: Venezuela.

Martínez Nogueira, R. (2009). *Estado administración pública y Sociedad*. Ciudad: Editorial.

Mendizábal, N. (2007). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa.

En: Vasilachis de Gialdino I. (Comp. – 2007). *Estrategias de investigación cualitativa*.

Buenos Aires: Gedisa Ediciones.

Mintzberg, H. (1984). *La Estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

Mintzberg, H. y Quinn, J. (1993). *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*.

México: Prentice Hall Hispanoamericana.

No estamos haciendo un ajuste en el INCAA (17 de octubre de 2018). *Página 12*. Recuperado

de <https://www.pagina12.com.ar/149222-no-estamos-haciendo-un-ajuste-en-el-incaa>

Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación

teoricometodológica. En *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura

Económica - CLAD.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de*

Reflexión y Análisis Político, nro. XI, Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. (2013). La gestión pública post-NGP en América latina: balance y desafíos

pendientes. En *Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: “Enseñanza y*

Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: desafíos y actualidad para un Nuevo

Servicio Público”. Santiago, Chile.

- Oszlak, O. y O' Donnel, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Oslak, O. y Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Recuperado de: <http://oscaroszlak.org.ar>
- Poder Ejecutivo Nacional (1968). *Ley de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional N° 17.741 y sus modificatorias*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Poder Ejecutivo Nacional (2001). *Decreto Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional N° 1248/2001*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Poder Ejecutivo Nacional (2006). *Decreto 214/2006 – Homologación – Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Poder Ejecutivo Nacional (2009). *Decreto Convenio Colectivo – Homologación – Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA) N° 1032/2009*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Poder Ejecutivo Nacional (2017). *Decreto de Necesidad y Urgencia N° 513, modificatorio de la Ley de Ministerios N° 22.520 (T. O. N° 438/92)*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Poder Ejecutivo Nacional (2018). *Decreto N° 632*. Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar/>

- Prats i Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas – PNUD (2010, junio). *Desarrollo de Capacidades. Medición de la capacidad*. Recuperado de <https://www.undp.org>
- Przeworski, A. (1986). *La democracia como resultado contingente de los conflictos*. Madrid: Zona Abierta.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latina: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 21. Caracas.
- Ramió Matas, C. (2016). Una propuesta de postburocracia: Un modelo burocrático y empresarial. *GIGGAP Estudios / Working Papers*, nro. 13, pp. 1-32. España.
- Repetto, F. (2001). Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de Administración Pública Nacional en la Argentina. En *6to Congreso del CLAD (Centro de Administración Latinoamericano para el Desarrollo)*, Buenos Aires: Argentina.
- Repetto, F. (2003, 28 al 31 de octubre). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá, Panamá. Recuperado de <https://cladista.clad.org>

- Salas, E. (2018). “Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional en Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada”. *GIGAPP Estudios Working Papers*. Nro. 109, pp. 606 – 650.
- Sautu, R., Boniolo Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Schweinheim, G. (2003). ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis? Lecciones de la República Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nro. 27. Caracas
- Schweinheim, G. (2013). Continuidades, rupturas y conjeturas sobre Estado, Sociedad y Administración Pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la comunidad? En: Krieger, M. (Comp. - 2013). *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Simon, H. (1988). *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Aguilar.
- Vaciamiento y desfinanciación en el INCAA (20 de septiembre de 2018). *Canal abierto*. Recuperado de <https://canalabierto.com.ar/2018/09/20/vaciamiento-y-desfinanciacion-en-incaa/>
- Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1967). *El político y el Científico*. Madrid: Alianza editorial.

Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Pléyade.

ACRÓNIMOS

APN: Administración Pública Nacional

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CN: Constitución Nacional

DCI: Déficit de Capacidad Institucional

DNDO: Dirección Nacional de Diseño Organizacional

FFC: Fondo de Fomento Cinematográfico

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

GDE: Sistema de Gestión Documental Electrónica

INCAA: Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales

JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros

NGP: Nueva Gestión Pública

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

UAI: Unidad de Auditoría Interna