

ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS GUBERNAMENTALES

REALIDADES Y TENDENCIAS

ÁREA II: GERENCIAMIENTO, LIDERAZGO Y FUNCIONARIADO

ÁMBITO: Municipal

2.07.- Diseño de estructuras administrativas efectivas

XII JORNADAS NACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO

Buenos Aires, 30, 31 de agosto y 01 de septiembre de 2017

NOMBRE Y APELLIDO DEL AUTOR: Nelly Rosalía Duarte

ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS GUBERNAMENTALES

REALIDADES Y TENDENCIAS

ÁREA II: GERENCIAMIENTO, LIDERAZGO Y FUNCIONARIADO

ÁMBITO: Municipal

2.07.- Diseño de estructuras administrativas efectivas

XII JORNADAS NACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO

Buenos Aires, 30, 31 de agosto y 01 de septiembre de 2017

ÍNDICE SUMARIO

RESUMEN	Pág. 2
INTRODUCCIÓN	
Sector Público No Financiero	Pág. 4
Administración Gubernamental o Pública	Pág. 4
ESTADO Y ADMINISTRACIÓN	
Esquema de la Administración Gubernamental Argentina	Pág. 8
Enfoque Constitucional	Pág. 9
Evolución de las Estructuras Administrativas Municipales	Pág. 12
Surgimiento de Áreas e Instituciones No Tradicionales	Pág. 19
Diseño de Estructuras Organizativas	Pág. 24
Estructuras Administrativas Modernas	Pág. 26
Nuevas Tendencias en la Prestación de Servicios	Pág. 29
CONCLUSIONES	Pág. 34
BIBLIOGRAFÍA	Pág. 36

RESUMEN

“Una estructura organizativa pobre hace el buen trabajo imposible, no importa lo buenas que son las personas”. D.P.

La Administración Gubernamental es la actividad concreta, continua, práctica y espontánea subordinada a los poderes del Estado, que tiene por objeto satisfacer las necesidades colectivas y el logro de los objetivos del Estado, dentro de un orden jurídico establecido. Entre sus principales características he tomado la de “estructura compleja” para analizar el cumplimiento de las metas, ya que los gobiernos se valen de ellas para dar soluciones a las necesidades que plantea la sociedad.

Las estructuras administrativas se apoyan en bases constitucionales y se desarrollan en relación con el entorno que le proporciona la sociedad a la cual deben servir. Es así que si tomamos el modelo municipal, podemos ver claramente la cercanía del Estado con los vecinos y cómo sus funciones son muy específicas, constituyéndose en la célula de la democracia.

El análisis de la evolución de las tareas asumidas por el Municipio deja ver su crecimiento, a través del desarrollo de sus áreas y sus instituciones, hasta llegar al surgimiento de nuevas dependencias dentro de la organización, tratando de dar respuestas a los nuevos desafíos.

Para tener estructuras administrativas adecuadas, el proceso de diseño debe seguir cuatro pasos fundamentales: establecer los objetivos de la organización; identificar y clasificar las funciones necesarias para alcanzar los objetivos; diseñar el organigrama determinando los puestos de trabajo con

tareas pre-definidas, agrupadas en unidades y en niveles de jerarquía; y por último implementando sistemas de enlace en forma horizontal y vertical.

A partir de la experiencia municipal analizada, se observan demoras importantes en la implementación de nuevos modelos de estructura, varios de los cuales son posibles de aplicar en el Estado, y que ya se empezaban a establecer en las administraciones privadas en la década del noventa, como las estructuras organizacionales planas, horizontales, por equipos, por redes o modulares y con enfoque virtual.

Más recientemente en el tiempo, se visualiza un desplazamiento de las funciones hacia una administración prestadora de servicios muy diversos, que obliga a tener un nuevo enfoque del “servicio público”, haciendo necesarias la implementación de nuevas estrategias y recomendaciones para el funcionamiento satisfactorio de las organizaciones públicas.

La implementación de este proceso debe ir acompañado de una estructura administrativa capaz de adaptarse a las funciones originadas en el nuevo enfoque. Esto implica saber adaptarse, abandonar las pesadas estructuras, promoviendo un cambio cultural que permita avanzar en su puesta en práctica, tarea que está cercana a las habilidades y saberes de los profesionales en ciencias económicas que se desempeñan en el sector público.

La clave radica en centrarse en el nuevo concepto de “servicio público” para lograr la satisfacción del ciudadano-cliente, no solo usuario.

INTRODUCCIÓN

Sector Público No Financiero

Conviene recordar qué entendemos por Sector Público No Financiero porque no todas las normas de administración y control lo especifican claramente, generando confusiones al respecto.

El Sector Público No Financiero comprende a la Administración Central conformada por el Poder o Departamento Ejecutivo y el Poder Legislativo o Concejo Deliberante; los Organismos Descentralizados, autárquicos o no; las organizaciones empresariales con participación mayoritaria y minoritaria del Estado; los Fondos Fiduciarios integrados con bienes y/o fondos; en cualquier grado de participación, otros entes donde el estado realice aportes y las organizaciones de carácter público o privado en lo que se refiere a la rendición de subsidios, aportes, o fondos otorgados por el Estado, a través de sus distintas jurisdicciones.

Administración Gubernamental o Pública

La Administración Gubernamental ⁽¹⁾, también llamada pública por oposición a la administración privada, es aquella actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a éste.

⁽¹⁾ Quisbert, E.: "La Administración Pública ", Apuntes Jurídicos™- 2012.

Desde otro punto de vista ⁽²⁾, también se conoce como Administración Pública al conjunto de instituciones y de organizaciones de carácter público que tienen la misión de administrar y gestionar el Sector Público No Financiero. Esas instituciones u organizaciones se encuentran dirigidas por individuos y cuentan con una planta de personal que facilita el funcionamiento de las diversas áreas.

En base a los conceptos expresados se puede extraer las siguientes características de la Administración Gubernamental:

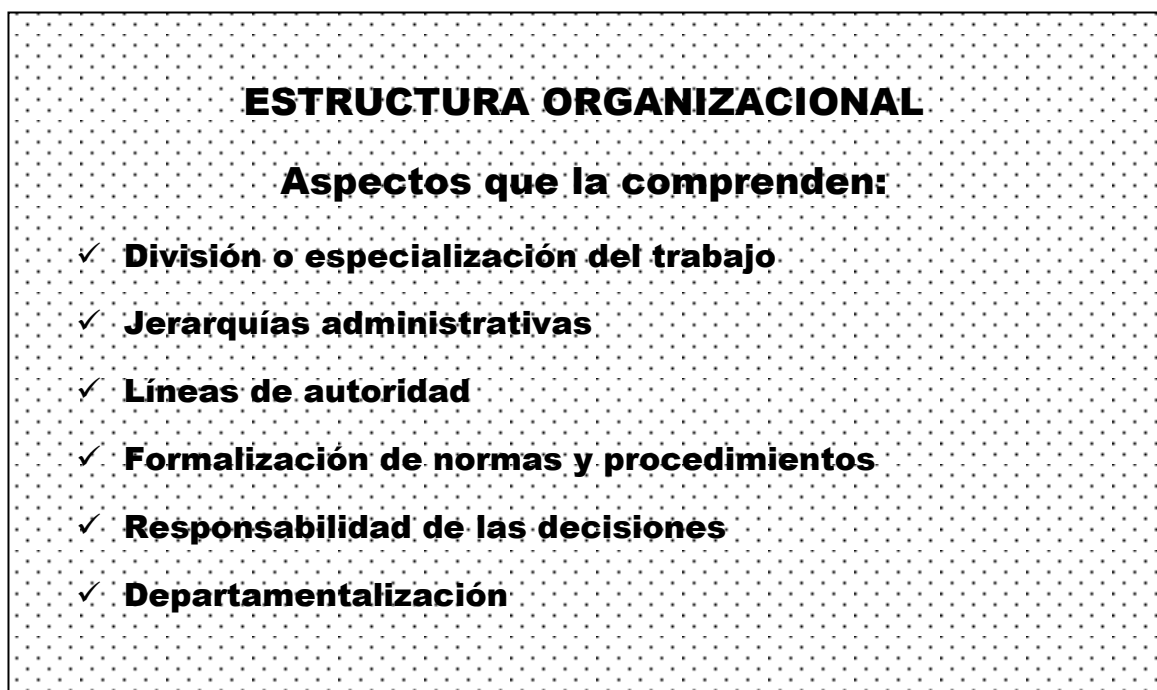
- Tiene base social.
- Su fin es el servicio y la utilidad de carácter públicos.
- Pertenece al campo del Derecho Público.
- Las decisiones la toman un conjunto de personas denominadas funcionarios o gerentes públicos, en una concepción más actual.
- **La estructura es compleja.**
- Los programas destinados a los administrados tienen que cumplirse, aun coercitivamente.
- No hay incentivo pecuniario.

El objetivo de este trabajo es profundizar en una de las características mencionadas: estructura compleja.

Los estados dependen de las estructuras administrativas para llevar a cabo a sus proyectos, y se apoyan en los sistemas que integran la Administración Gubernamental para cumplir con las metas que se proponen los gobiernos durante un período de tiempo determinado. Por ello, deben ser muy cautelosos al adoptar un sistema de administración que le es extraño, tratando

⁽²⁾ <https://www.definicionabc.com/politica/administracion-publica.php>

de criticar previamente y en forma constructiva todo modelo que se pretende implementar, tomando en consideración las particularidades de la sociedad. Es fundamental tener en cuenta los aspectos ambientales, sociales, económicos y políticos del entorno para poder aplicarlo con éxito basados en criterios de eficiencia, eficacia, efectividad, ética, economía y calidad. El proceso de organización se refleja básicamente en la estructura organizacional, la cual comprende varios aspectos, que podemos resumir en el siguiente cuadro:



Teniendo en cuenta estos aspectos se pueden formular los siguientes interrogantes: ¿Existen organizaciones de carácter público capaces de dar verdaderas soluciones a los problemas y carencias que plantea la sociedad? ¿Las estructuras administrativas gubernamentales pueden responder satisfactoriamente a la demanda de la gente?

Para poder dar respuesta a estas cuestiones, debemos conocer cuáles son las instituciones o al menos las principales áreas de trabajo en una

organización de estas características y cuáles son sus objetivos, para luego relacionarlas con las múltiples demandas de los ciudadanos y la posible resolución de conflictos y carencias dentro de cada jurisdicción. Podemos abordar la temática desde el punto de vista nacional, provincial o municipal. En este trabajo, me decidí por la esfera municipal porque es un sector muy cercano al vecino, el que más rápido puede atender las necesidades inmediatas de la gente y por ser el lugar que mejor conozco desde adentro, ya que me desempeño en la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes.

Como lo afirma la Dra. María Gabriela Ábalos (Universidad de Mendoza), no olvidemos que la comuna, además, siendo el lugar de nacimiento, o el de una larga residencia inspira en el grado más elevado el amor que siempre inspira la patria. Su progreso no es indiferente para los habitantes; aparte de su propia conveniencia, el celo que despierta, el cariño que le tienen, o la emulación de alguna localidad vecina más afortunada, son incentivos y coadyuvantes poderosísimos, para conseguir una administración ejemplar y laboriosa ⁽³⁾. Es así que el funcionamiento de un municipio es muy sensible para los vecinos, porque provoca una repercusión directa en la población, debido a su cercanía. No en vano es la célula de la democracia.

Las palabras claves que se pueden encontrar en el abordaje de este tema son: Estado, administración gubernamental o pública, derecho, funciones, estructura, poder.

⁽³⁾ Ábalos, M.G. "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994".

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN

Esquema de la Administración Gubernamental Argentina

Debido al sistema de organización federal adoptado por nuestro país, el Estado argentino está formado por dos grandes estructuras estatales paralelas: por un lado, el estado federal (o nacional) y paralelo a éste, los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de estas estructuras tiene su propia administración, conviviendo así la Administración Gubernamental Nacional, con cada una de las Administraciones Gubernamentales Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. A ellas hay que agregar los Gobiernos Municipales, que poseen autonomía administrativa en virtud del Artículo 123° de la Constitución Nacional.

El grueso de la Administración Gubernamental en Argentina se encuentra concentrado en las administraciones provinciales, donde está ocupado más del 60% del total de los empleados públicos del país. Entre los sectores que administran las provincias se hallan las escuelas públicas, la policía y los centros de salud, responsables por sí mismos de la mayor parte del gasto y del empleo público.

Luego de las administraciones provinciales, le siguen en importancia la Administración Nacional, que emplea aproximadamente el 19% del total de empleados públicos, incluyendo a las universidades nacionales y las Administraciones Municipales, que emplean en conjunto el 15% de los empleados públicos.

Enfoque Constitucional

Nuestra Carta Magna ⁽⁴⁾ hace referencias al Régimen Municipal en varios artículos; así tenemos que:

En el Art. 5° establece que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

En el Art. 75 se determina que corresponde al Congreso: ... 30. Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

Mientras que en el Art. 123°, se fija que cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Es decir, que a nivel nacional queda específicamente establecida la autonomía municipal.

⁽⁴⁾ Constitución de la Nación Argentina.

En el orden provincial, la ley de mayor rango ⁽⁵⁾, fue aprobada por una asamblea constituyente en el año 1821, reformada en 1993 y con una última modificación efectuada en junio de 2007.

Basada en la Constitución Nacional, establece el ejercicio de sus instituciones, asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. El régimen municipal está contemplado desde el Artículo 216° hasta el Artículo 236°. Al respecto, nuestra Constitución Provincial reconoce la existencia del municipio como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional. Su gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas Municipales o de la Ley Orgánica de Municipalidades, en su caso. Ninguna autoridad puede vulnerar la autonomía municipal consagrada en esta Constitución y en caso de normativa contradictoria prevalece la legislación del municipio en materia específicamente local.

En el Artículo 219° se fija que los municipios tienen el derecho de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, que deben asegurar los principios del régimen democrático, representativo y participativo, y demás requisitos que establece esta Constitución. Mientras los municipios no dicten sus Cartas Orgánicas se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁽⁵⁾ Constitución de la Provincia de Corrientes.

Por último, es conveniente destacar que en el Artículo 225° se fijan las atribuciones y deberes específicos del municipio, enumerando múltiples y diferentes aspectos que éste debe atender. La variedad de funciones es lo que determina la complejidad que puede tener su estructura administrativa.

Siguiendo el ordenamiento normativo nos encontramos con la ordenanza de mayor jerarquía ⁽⁶⁾, que contiene un Preámbulo moderno en cuanto proclama la voluntad de:

- Garantizar la convivencia democrática conforme a un orden económico - social justo, libre, solidario, autónomo e igualitario.
- Asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del Hombre como la vida, la salud, la educación, la vivienda, la protección, el trabajo y la familia.
- Favorecer el desarrollo de la personalidad física, moral y espiritual de todos los habitantes, que posibilite una mejor calidad de vida y el progreso cultural, económico, social y político.
- Integrar a todos los asentamientos humanos del ejido municipal, con la participación orgánica de Comisiones Vecinales.
- Proteger el sistema ecológico y valorizar la cultura y las tradiciones autóctonas, hermanadas con todas las corrientes inmigratorias.
- Constituir organismos intermunicipales con el objeto de asegurar el desarrollo económico en sus diversas manifestaciones, dando soluciones conjuntas a los problemas de la región.

⁽⁶⁾ Carta Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes.

- Impulsar el fortalecimiento de las relaciones amistosas con todos los pueblos de la Provincia de Corrientes y especialmente con los de la región.

Con este enunciado tan ambicioso cabe preguntarse ¿Cómo logrará el Estado Municipal cumplir estos objetivos?... Una respuesta válida que surge de este planteo es: para el cumplimiento de estos objetivos se valdrá de su estructura administrativa.

Al estudiar las estructuras que conforman una Administración Municipal buscamos comprender sus características, tipología, conformación, crecimiento, especificidad y adaptabilidad a las situaciones particulares de su entorno. Con esa información se puede analizar si esas estructuras son las adecuadas y si son suficientes para dar respuestas a las numerosas demandas que realiza la población.

Evolución de las Estructuras Administrativas Municipales

Tal como lo expresó el mayor filósofo de la administración del siglo XX, Peter Drucker: *“La administración es el órgano de las instituciones, el órgano que convierte a una multitud en una organización y a los esfuerzos humanos en acciones. La mejor estructura no garantizará los resultados ni el rendimiento. Pero la estructura equivocada es una garantía de fracaso”*. A tal punto llegan las consecuencias de no implementar una estructura administrativa adecuada; y esta afirmación se aplica tanto a las organizaciones privadas como públicas.

En Corrientes, como ha sucedido en otros Municipios, existe una Administración que ha sufrido modificaciones en el transcurso del tiempo. Nació

como una pequeña sociedad a fines del siglo XVI (año 1588), fundada en un lugar hostil para los colonizadores; en esa época se impuso un dominio colonial; las instituciones generales que administraban el Reino de Indias en nombre del Rey fueron: el Real Consejo de Indias y la Casa de Contratación, ambas situadas en el continente europeo. Las instituciones que gobernaban y administraban el Reino de Indias con residencia en las propias colonias, fueron: los Virreyes, las Reales Audiencias, los Consulados, los Gobernadores y los Cabildos. Éstos últimos tenían la función de ejercer lo que actualmente se conoce como “gobierno municipal”; es decir, atender los asuntos administrativos de interés de la ciudad, tales como mantener las calles en condiciones, proveer la iluminación nocturna y a la limpieza de los lugares públicos, asegurar la existencia de provisiones para cubrir las necesidades de los habitantes, mantener una milicia de defensa contra ataques exteriores, tener un cuerpo de policía del orden y eventualmente de bomberos, velar por la enseñanza de los niños.

Las necesidades de decisión y contralor de diversas actividades vinculadas a la vida de las ciudades, especialmente cuando algunas fueron adquiriendo importancia, llevó a que los Cabildos fueran extendiendo sus atribuciones, asumiendo facultades de diversas índoles. En Buenos Aires, por ejemplo, ante la abundancia de ganado cerril (dícese del ganado mular, caballar o vacuno no domado) en la Banda Oriental y las actividades de quienes los explotaban irregularmente, el Cabildo decidió otorgar autorizaciones para efectuar esa explotación por parte de los llamados “faeneros”; y así fue sucediendo en las diversas ciudades, dando nacimiento a las primeras habilitaciones y regulaciones comerciales.

La institución Cabildo funcionó en Corrientes hasta el 31 de diciembre de 1824. El 24 de diciembre de 1821 por decisión y fundamentos de Bernardino Rivadavia, quien era Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se determinó su supresión, pero recién en 1824, la segunda Constitución correntina hizo cesar en sus funciones al Cabildo, pasando sus atribuciones de gobierno doméstico o municipal al gobernador y las de carácter judicial o de resolución de los conflictos de derecho, a un Poder Judicial. De esta manera, quedaron anuladas las autonomías municipales y la autoridad vecinal.

Posteriormente, la Constitución Provincial de 1838 nada dice al respecto y recién en la Constitución de 1856 se instaura el Poder Municipal, reestableciendo el Cabildo en la forma y extensión que determina la ley. Luego, la reforma constitucional de 1864 fija que el régimen municipal será determinado por la ley; esto pone en evidencia que se experimentaba cuál sería el mecanismo a seguir. Más adelante, con la reforma de 1889, se divide el territorio de la Provincia de Corrientes en departamentos pero nada agrega al régimen municipal y en 1913 se establece en la Constitución Provincial que los intendentes serán elegidos a propuesta del Poder Ejecutivo Provincial, con acuerdo del Senado, por el período de dos (2) años. Recién en la Constitución Provincial de 1960 se fijan categorías para los municipios y los nuevos funcionamientos que tendrán, dictándose además una Ley Orgánica de los Municipios; a los municipios de primera los rige un Departamento Ejecutivo y a los demás un Concejo Municipal. Recién en la Constitución Provincial de 1993 se establece la autonomía municipal, debiendo dictarse en forma obligatoria la Carta Orgánica en los municipios de primera categoría y los municipios de más de mil habitantes tienen la opción de hacerlo o de acogerse a la Ley Orgánica de

los Municipios; aquellos de menos habitantes deberán regirse por la ley; se crea la categoría de Intendente Municipal en los municipios de segunda y tercera categoría; separa el departamento legislativo del ejecutivo; se crea la figura de Vice-Intendente en los Municipios de primer categoría. A partir de esta importante reforma, la ciudad de Corrientes dicta su Carta Orgánica en el Año 1994; este hecho coincide con la reforma de la Constitución Nacional en el mismo año y a partir de ese momento sus actividades adquieren un giro diferente.

Los municipios, luego de la reforma constitucional nacional de 1994 han dejado de ser meros prestadores de servicios. El nuevo artículo 123° de la Constitución Nacional ha expresado, como dijimos anteriormente, el reconocimiento de la autonomía municipal expresamente en lo económico y financiero, con lo que es posible concluir que además de los sistemas de coparticipación existentes, las municipalidades pueden tener despegue tributario legítimo, por lo que deberán instalar dentro de su propio gobierno, mecanismos que controlen y regulen la creación y percepción de recursos locales para su redistribución, su aplicación y sus alteraciones, en caso que correspondiere. Este manejo de sus propios recursos determinó la posibilidad de tener otras atribuciones.

La asignación de funciones hacia los municipios se define en cada provincia. En general, tienen como responsabilidad la provisión de bienes y servicios locales como: recolección de residuos, urbanismo, conservación del medio ambiente local, alumbrado, barrido y limpieza, etc. También participan en educación con escuelas y jardines maternas, en salud a través de centros de salud primarios y hospitales, y en la ejecución de programas sociales, en

coordinación con los gobiernos provinciales y nacionales. Pero la realidad socio-económica que los rodea es la que determina su mayor o menor grado de intervención en otros aspectos considerados poco tradicionales, buscando promover el desarrollo económico de su entorno, dando lugar a su intervención en emprendimientos de diversa índole, a su participación en el avance de la tecnología aplicada a esas mini-pymes y a sus servicios, entre otras asistencias.

Ahora bien, sabemos que a diferencia de las empresas privadas que buscan el mayor lucro posible, la Administración Gubernamental procura el interés general de la sociedad satisfaciendo sus crecientes e infinitas necesidades. Es así que dentro de las organizaciones públicas existen dos grupos humanos diferenciados, los que tienen el poder y los profesionales que manejan la organización. Estos grupos son distintos de los que manejan la organización de las empresas privadas, así como también es distinta la relación que estos grupos tienen con la sociedad.

Las empresas privadas, al tener como objetivo el ánimo de lucro, establecen relaciones con el ciudadano que son de empresa – cliente. En cambio, las relaciones que establecen las organizaciones públicas con los ciudadanos son de organización – usuario, donde se busca proveer productos y/o servicios con criterios de eficacia y calidad.

En nuestro caso, como puede suceder en muchos municipios argentinos, el gobierno municipal ha implementado una serie de políticas destinadas a fortalecer algunos sectores que presentaban fallas de mercado, y por ello el Estado intervino. Se pueden mencionar como ejemplos: la instalación de incubadoras de empresas, que brindan apoyo técnico y económico a los

pequeños productores hortícolas, apicultores, de granja; el incentivo de proyectos relacionados con nuevas tecnologías; la intervención en el sector de comercialización de productos alimenticios con ferias municipales ambulantes, además del mercado de productos frescos que funciona hace mucho tiempo; la promoción de proyectos urbanísticos ambiciosos, con construcciones de viviendas, tendido de red eléctrica, cloacas, agua corriente, asumiendo de esta manera actividades que antes no estaban incluidas entre sus funciones. Todo ello en aras de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. No obstante, la realidad puede presentar una situación contraria a lo que se pretendía, a tal punto esto puede suceder, que en el Municipio de Corrientes, la gestión encargada de encarar estas nuevas funciones en los últimos años, perdió recientemente las últimas elecciones.

Pese a los intentos gubernamentales por prestar mejores servicios a la población, puede ocurrir que este avance del sector público provoque el deterioro del sector privado, que ciertamente puede ofrecer un inventario más amplio de posibilidades para los ciudadanos y con mayores niveles de calidad. Esta situación trae como consecuencia la falta de incentivos para la inversión privada disminuyendo así los niveles de producción y perjudicando a los consumidores y a la economía de la jurisdicción que se trate.

Asimismo, se debe tener en cuenta que los individuos necesitan vivir en sociedad para desarrollarse como personas. Sin embargo, para vivir en forma ordenada y armónica se precisan establecer los mecanismos de control que sirvan para que esa sociedad no entre en caos, sino por el contrario, contribuya con el bienestar de sus integrantes. Por ello, hay que considerar que para dirigir

un Estado existe una dicotomía entre dominantes y dominados y según los sistemas, el poder lo ejerce un individuo o, más normalmente, un grupo de personas, lo que induce a pensar que ese grupo que detenta el poder será el encargado de solventar los problemas de la sociedad. Esta situación puede llevar a crear una serie de aparatos gubernamentales que conforman la estructura organizativa y funcional del Estado, concebidos con la finalidad de abarcar todos los aspectos involucrados en la sociedad.

Se puede llegar al punto de que el Estado cuente con diversas organizaciones públicas encargadas de satisfacer las variadas necesidades de los ciudadanos. De esa manera, la Administración Gubernamental cobra entidad propia, constituyéndose como elemento esencial para resolver los asuntos que se debaten en la esfera pública. Los entes y órganos que la conforman están dirigidos por grupos que generalmente simpatizan con el proceso político de turno. Estos grupos van a ser los encargados de hacer cumplir las disposiciones emanadas del Poder o Departamento Ejecutivo. Esto es de mucho cuidado, porque la administración es fuente de poder que tiende a concentrarse en quienes dirigen la organización y esta situación nos lleva a asumir peligrosamente la idea de que los funcionarios que dirigen las organizaciones públicas, tienen el poder y la capacidad de responder a las demandas de los diversos sectores.

Por otro lado, se puede mencionar que todas las organizaciones están integradas por un sistema articulado de medios materiales y habilidades humanas que actúan en función de cubrir ciertas demandas de la ciudadanía. Si no están correctamente controladas, estos medios y habilidades son utilizados como elementos de dominación.

En América Latina, la evolución del Estado ha dado lugar a cambios en sus administraciones, se pasó de una etapa colonial a una etapa emancipadora, con un Estado en formación, inestable, con un poder político disperso y de allí a un Estado Liberal de Derecho; luego sobrevino un Estado Social, para dar paso a un Estado Dictatorial y finalmente evolucionar hacia el Estado de Bienestar, donde se trató de incluir a los sectores más desatendidos de la sociedad y abarcar aspectos más sensibles y humanos. Recientemente empezó a resurgir el Estado Liberal.

Todos estos cambios produjeron un crecimiento del Estado y de sus instituciones, ya que se necesitaba un aparato gubernamental que diera respuesta a las crecientes demandas de la sociedad.

Surgimiento de Áreas e Instituciones No Tradicionales

Para afrontar los desafíos que presentan las nuevas necesidades fueron surgiendo en los últimos años, dentro del Estado, nuevas áreas e instituciones. Es así que en nuestro Municipio empezaron a crearse hacia fines del año 2009, las siguientes Secretarías:

- **Secretaría de Desarrollo Comunitario:** se ocupa de planificar e implementar las acciones orientadas hacia el fenómeno de la integración social y el desarrollo humano, la atención de la salud y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidad a través de la educación de la niñez y el adolescente, la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, aplicando la herramienta del Presupuesto Participativo.

- **Secretaría de Desarrollo Productivo y Economía Social:** tiene el objetivo de impulsar el crecimiento económico de la ciudad, como fue comentado anteriormente, vinculando distintos sectores de la economía local. Busca coordinar acciones entre organismos municipales, organizaciones estatales de otras jurisdicciones y empresariales para potenciar la producción local, priorizando el fortalecimiento de los sectores más vulnerables. A través esta Secretaría se gestionan y ejecutan distintos programas nacionales que tienen como objetivos el desarrollo y sustentabilidad de pequeñas y medianas empresas, el impulso a micro-emprendedores, el fortalecimiento del trabajo en cooperativas, la generación de empleo y el desarrollo de la producción local. Uno de los ejes centrales de esta Secretaría es impulsar la economía social, la cual consiste en un conjunto de prácticas, iniciativas y proyectos que impulsan valores asociativos y comunitarios, rescatando los saberes y las capacidades de las personas. Los principios fundamentales de la economía social determinan la división interna de las tareas: asegurar condiciones de trabajo dignas respetando los derechos humanos; establecer una relación directa entre productores y consumidores; promover la igualdad entre hombres y mujeres; favorecer la participación democrática de los trabajadores; informar a los consumidores sobre el origen del producto y sus formas de producción, así como también, ofrecer productos de calidad y respetuosos del medio ambiente.

Otras áreas se transformaron absorbiendo nuevas funciones, por ejemplo:

- **Secretaría de Ambiente:** entiende en la aplicación de políticas públicas de protección y preservación del ambiente, uso racional de los recursos naturales, conservación de las riquezas biológicas de la tierra y el agua, ejerciendo el poder de policía municipal sobre la normativa vigente relativa a higiene, bromatología, sanidad y conservación ambiental, como así también la eficiente prestación de servicios de barrido, limpieza, recolección, tratamiento y disposición de residuos, mejoramiento y mantenimiento de todos los espacios verdes.
- **Secretaría de Coordinación General:** además de las funciones tradicionales de Administración de Despacho, Comunicación, Ceremonial y Protocolo, asume la Coordinación de Políticas para Personas con Discapacidad, organizando y brindando servicios de atención temprana, kinesiología, rehabilitación de lenguaje y pedagógica, apoyo a la integración escolar, psicología, educación física y recreación, integración y trabajo social; la Coordinación de Políticas Sociales que constituyen un nuevo desafío para los Gobiernos Locales, surgidos de la cercanía con el territorio y una nueva perspectiva de Estado, garante de derechos, reconociendo y ampliando la frontera de los mismos. La responsabilidad del municipio está ligada a sus capacidades y tienen que ver primordialmente con la promoción de vínculos más saludables, que permitan liberar las fuerzas creativas de la comunidad. Secundariamente y como resultado buscado de lo anterior, persigue la prevención de situaciones de vulneración de derechos en la esfera íntima, por parte del propio entorno, del Estado o autolesivas, pero siempre en perspectiva

comunitaria; desarrolla Acciones Directas y Compensatorias: brindando coberturas en emergencias, realizando relevamientos en territorios de diferentes asentamientos que serán urbanizados, asistencia en la organización comunitaria de los vecinos, atención de los habitantes en estado de vulnerabilidad; lleva adelante la Gestión Social: asignando pensiones no contributivas para personas y familias en situación de vulnerabilidad social; a través de Ejecución de Programas y Abordaje Territorial: coordina y ejecuta con las demás secretarías operativos integrales en cada barrio de la ciudad, brindando atención sanitaria-ambiental gratuita a personas y mascotas; tiene a su cargo el Centro Preventivo Local de Adicciones (CEPLA), que brinda espacios de encuentro, contención, recreación, formación y capacitación, impulsando la creatividad, el desarrollo cultural, deportivo, artístico, generando de este modo, distintas herramientas acordes a cada persona, con el fin de potenciar el proyecto de vida de cada participante; es responsable de las Casas Educativas Terapéuticas (CET) de la SEDRONAR, que son espacios de integración comunitaria para la atención y tratamiento de personas con consumo problemático de sustancias. Crea puentes con la comunidad mediante actividades de formación y participación, estimulando la construcción de proyectos de vida y el desarrollo de las capacidades para el ejercicio del derecho a la educación, el trabajo, la cultura, el deporte y la salud en el marco del respeto de los derechos humanos, y lleva adelante la administración de Proyectos Socio-Educativos, como la realización de olimpiadas populares con

estudiantes secundarios, implementación en forma conjunta con el Ministerio de Educación de la Nación del Plan FinEs: plan de finalización de estudios primarios y secundarios para jóvenes y adultos.

- **Vice-Intendencia:** lleva la agenda cultural que desarrolla la Municipalidad, como Carnavales Barriales, Carnavales Oficiales y la habilitación de las playas públicas, actividades muy arraigadas en nuestra ciudad entre los meses de octubre y febrero. Tiene a su cargo una gran variedad de actividades recreativas y culturales para los vecinos, a lo largo del año. Coordina las relaciones con el Honorable Concejo Deliberante. Realiza grandes eventos que destacan las tradiciones y costumbres de la Ciudad, a fin promocionar y dar a conocer la cultura e idiosincrasia de los habitantes, convirtiendo a la Ciudad en un punto estratégico de turismo. Las mencionadas funciones se sumaron a otras más tradicionales como tener a su cargo el Tribunal Administrativo de Faltas, el cual realiza el juzgamiento de las contravenciones a las disposiciones municipales y de otra jurisdicción cuya aplicación corresponda a la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, con excepción de: a) las infracciones o faltas al régimen tributario; b) las transgresiones al régimen disciplinario interno de la Administración; y c) las infracciones e incumplimientos de naturaleza contractual.

Algo muy reciente es la creación del **Área u Oficina de Género**, que se ocupa de aplicar las políticas contra la violencia de género y la trata de personas, situaciones que han proliferado en nuestra sociedad; y el armado de

un grupo de trabajo que desarrolla las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) para avanzar hacia el **Gobierno Electrónico**.

Atento a la gran variedad de funciones que puede desarrollar un Municipio y que resultan beneficiosas o perjudiciales para su entorno, según el enfoque de la gestión, podemos afirmar, siguiendo al padre de la administración Peter Drucker, que *“no hay países, provincias o ciudades sub-desarrolladas sino mal gestionadas”* y en esta gestión están involucradas la adopción e implementación de las estructuras administrativas adecuadas.

Diseño de Estructuras Organizativas

El proceso “ideal” de diseño de la organización o de creación de una estructura organizativa debería seguir el siguiente desarrollo ⁽⁷⁾:

- A. Establecer los objetivos de la organización: el proceso de diseño debe comenzar por definir los objetivos estratégicos y operativos que pretenda cumplir la organización, para lo cual es preciso realizar un proceso previo de planificación.
- B. Identificar y clasificar las funciones necesarias para alcanzar los objetivos: en esta fase se definen y ordenan las funciones que es necesario desarrollar para cumplir cada objetivo operativo; luego, esas funciones se dividen en actividades y tareas concretas.
- C. Diseño de la estructura administrativa: es el momento de construir el organigrama, partiendo de los objetivos establecidos, de las funciones y actividades delimitadas, y de los recursos disponibles. En esta fase

⁽⁷⁾ Santamaría, R. C., La estructuración organizativa. Tendencias y nuevos sistemas en la prestación de servicios públicos

se diseñan los puestos de trabajo asignándoles las distintas tareas previamente definidas; estos puestos se agrupan en diferentes unidades (departamentalización) y, finalmente, estas unidades se agrupan en los diversos niveles de la organización (jerarquía).

- D. Coordinación o integración horizontal y vertical: en esta etapa del diseño se implantan los sistemas de enlace, con la finalidad de coordinar las diferentes actividades, unidades y puestos de trabajo. Para ello se definen las relaciones (tanto verticales entre los distintos niveles jerárquicos, como horizontales entre niveles iguales o parecidos) y las redes de autoridad, los sistemas de información, y los sistemas de planificación y control.

Además de implantar estas etapas, en el proceso de creación de estructuras organizativas es imprescindible tener en cuenta unos factores que afectan al diseño:

- ✓ La estructura debe ser coherente con los recursos disponibles.
- ✓ La estructura debe ser coherente con el medio ambiente de la organización: nivel de complejidad del entorno, grado de estabilidad, etc.
- ✓ La estructura debe ser coherente con los factores de contingencia internos: edad, tamaño, sistema técnico e historia de la organización.
- ✓ La estructura debe estar diseñada de manera que resulte perfectamente claro para todos quién debe realizar cada tarea y quién es responsable de la obtención de los resultados.

No obstante lo anterior, en la práctica de las organizaciones, y más aún de las organizaciones públicas, hay otros factores esenciales que influyen en los

procesos de creación y reforma de las estructuras. Entre estos factores cabe mencionar las motivaciones de cargos políticos y dirigentes públicos, los criterios de carácter subjetivo, las demandas y expectativas de los miembros de la organización, la coyuntura política, etc. En muchos casos, el predominio de estos factores de carácter subjetivo produce anomalías en el funcionamiento de las estructuras.

Estructuras Administrativas Modernas

A partir de la década del noventa surge para la administración privada el diseño de las estructuras administrativas modernas, las cuales se comienzan a experimentar a fines de ese período (Año 1998) en algunas administraciones gubernamentales, entre ellas nuestro Municipio, quedando en nuestro caso lamentablemente interrumpidas por los devenires políticos del gobierno de turno y la llegada de la última intervención federal, para retomar un nuevo intento recién en el año dos mil diez (2010) en algunas dependencias.

Las estructuras administrativas modernas se caracterizan por ser altamente flexibles y dinámicas, orientadas a facilitar a las organizaciones su adaptación rápida y efectiva a los cambios del entorno de forma competitiva.

Entre las principales estructuras organizacionales modernas, o diseños de departamentalización modernos, podemos mencionar las siguientes:

- Estructuras organizacionales planas: se caracterizan por tener muy pocos niveles (incluso ninguno) de intervención de gestión entre el personal y la alta dirección. La filosofía de esta variedad estructural es que los trabajadores son mucho más productivos cuando están directamente involucrados en la toma de decisiones y no supervisados

de cerca por diversos superiores. Esta estructura sólo es factible en empresas medianas y pequeñas, orientadas a la productividad; no es posible su aplicación a todo el Estado, salvo en algunos casos de departamentos individuales.

- Estructuras organizacionales horizontales: aplica la dirección por procesos, no por tareas. Se basa en organizar el flujo de trabajo en torno a procesos clave que abarcan a toda la organización y que, en última instancia, ligan a ésta con las necesidades del usuario/cliente. Reduciendo la jerarquía se disminuye al máximo el número de áreas de actividad en las que se dividen los procesos clave. Si los procesos se rediseñan de forma adecuada, se mejoran los resultados y se sientan las bases para la innovación y mejora continuas. Es factible de aplicar en algunos sectores del Estado pero en nuestro Municipio solo hubieron algunos intentos esporádicos en la Secretaría de Economía y Finanzas.
- Estructuras por equipos: se basa en gestionar equipos, no personas. Los equipos suelen conseguir mejores resultados que los individuos, porque cuentan con un conjunto más amplio de habilidades, de capacidades y de puntos de vista. La estructura organizativa en base a equipos es el uso de varios empleados de diferentes departamentos para formar un equipo temporal con el fin de alcanzar un objetivo o solucionar un problema. Los miembros del equipo trabajan juntos para encontrar la mejor solución que sirva para todos los departamentos de la organización. Una vez que se llega a una resolución, el equipo se disuelve y cada miembro regresa a su departamento específico. En

nuestro Municipio se aplica con frecuencia en los operativos integrales que se realizan en los barrios, en los grandes eventos como los carnavales o la feria del libro.

- Estructuras por redes o modulares: bajo este enfoque la organización transfiere algunas de sus funciones tradicionales hacia empresas o unidades separadas o independientes, que se interconectan por medio de una pequeña unidad coordinadora, la cual se transforma en el núcleo central. La organización central retiene el aspecto esencial de la actividad, mientras transfiere hacia terceros las actividades que otras organizaciones pueden hacer mejor y en forma más económica. Esta estructura es aplicada, por ejemplo, en algunos servicios prestados por el Municipio a través de convenios firmados con Organismos Nacionales como el Instituto Nacional para Jubilados y Pensionados, o en el Programa Sumar implementado por el Ministerio de Salud de la Nación, a través de Unidades Ejecutoras Provinciales, con proveedores y prestadores del Municipio.
- Estructuras con enfoque virtual: se refiere a una estructura que promueve la realización de alianzas temporales entre personas, instituciones y empresas. Las organizaciones no requieren espacios físicos permanentes. Optimizan las ventajas que ofrece el uso de la TIC para la actividad administrativa y de servicios. Es posible aplicarla en algunas actividades gubernamentales pero requiere un cambio de cultura organizacional, tanto en las personas de la organización como en las culturas de uso de las TIC.

Las organizaciones públicas, por lo general, tienen estructuras más jerárquicas, son organizaciones neutras e impersonales, donde las responsabilidades de cada nivel y unidad están diferenciadas formalmente, lo que, a veces, hace que funcionen como compartimentos estancos. Las estructuras públicas suelen presentar mayor nivel de centralización ya que se utiliza como sistema de control de las actividades y resultados.

Nuevas Tendencias en la Prestación de Servicios

La implantación del Estado de Bienestar ha supuesto un desplazamiento de funciones desde una administración de potestades (proteger y salvaguardar los derechos y deberes civiles y políticos) hacia una administración prestadora de servicios a la que se tiene acceso generalizado. Así, la administración pública pasa a ser responsable de garantizar, mediante prestaciones públicas, determinados derechos sociales: educación, sanidad y servicios sociales, principalmente. Del mismo modo, otros objetivos esenciales de la intervención de los poderes públicos en la actualidad, como son el control de los denominados fallos de mercado y la redistribución, tratan de alcanzarse en determinadas ocasiones mediante la oferta de servicios públicos. En conclusión, el nuevo marco de actividades del Estado de Bienestar implica que una parte fundamental de las relaciones entre administración y ciudadanos se produce en el ámbito de la prestación de servicios.

Las administraciones producen muy distintos tipos de servicios (servicios destinados a personas individuales, a grupos o a empresas, servicios universales versus servicios dirigidos a públicos específicos, etc.) hecho que incrementa la complejidad de la prestación de servicios públicos.

La mayoría de servicios públicos se componen, en realidad, de un conjunto de servicios coordinados entre sí, cada uno de los cuales tienen entidad propia. Por esta razón, en cualquier sistema de prestación debe diferenciarse el servicio básico y un conjunto de servicios complementarios que están orientados a la misma finalidad y suponen una oferta conjunta. El servicio básico es aquel que proporciona la utilidad pública que se ofrece a los ciudadanos, mientras que los servicios complementarios facilitan el acceso a la prestación básica o suponen un valor añadido a aquélla. El elemento clave en la prestación de servicios es la relación directa entre la organización prestataria y el cliente, a diferencia de la producción que es un sistema cerrado. Así, en la prestación de servicios el usuario entra físicamente en la organización y toma contacto con un espacio físico, con el personal, etc., de forma que el cliente valora no sólo los servicios prestados, sino el proceso de prestación y los instrumentos utilizados.

Se debe pensar al usuario del servicio como un cliente. Sin cliente no existe el servicio. En el ámbito de los servicios públicos es imprescindible realizar un análisis profundo del perfil de la demanda del servicio centrándose en las características de los ciudadanos que serán objeto de la prestación. Sin embargo, resulta bastante complejo definir los clientes, el público potencial y el público objetivo: definir un cliente-tipo, segmentar el mercado, etc.

El equipo responsable de la prestación directa del servicio al público es muy importante. Este tipo de funciones exige definir con cuidado los perfiles de estos puestos de trabajo, formación específica y establecimiento de incentivos.

Es fundamental poner mucho cuidado en las relaciones que se establecen entre los elementos del sistema de prestación, como por ejemplo: relaciones

entre cliente y prestador, tratando de generar una retroalimentación positiva, que amplíe la utilización del servicio; relaciones entre la parte visible y la parte no visible de la organización, estableciendo canales de comunicación e información entre ambas; relaciones entre los propios clientes del servicio: en el momento de prestación del servicio o durante el tiempo de espera para acceder al mismo. A veces estas relaciones son negativas para la valoración del servicio.

Se deben evaluar las variables que acompañan al servicio relacionando el costo económico con el valor que les otorga el cliente, por ejemplo, la decoración, las salas de espera, servicios que no generen colas. También hay posibilidad de que el cliente asigne a un elemento un valor muy elevado y sin embargo es poco costoso para la organización, por lo que muchas veces no se toma en consideración, pero deben incorporarse.

Asimismo, es necesario evaluar el grado de satisfacción de los usuarios con los servicios prestados, lo cual es especialmente importante en los servicios públicos y más aún en el caso de servicios que no tienen competencia en el ámbito privado.

Es necesario establecer además nuevas estrategias en la gestión de los servicios públicos, convirtiendo a la mejora de las prestaciones en un objetivo prioritario. Con esta finalidad modernizadora se están implantando nuevos enfoques que, entre otros aspectos, se han centrado en: el incremento de la receptividad en la prestación de servicios; la mejora de la calidad de las prestaciones para generar, principalmente, un aumento significativo del nivel de satisfacción de los ciudadanos; la introducción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la adopción de estrategias de mercado en los servicios públicos como la externalización y la dinámica de competencia; la

utilización intensiva de técnicas gerenciales importadas del sector privado que, se pueden aplicar directamente tal y como se emplean en las empresas privadas, o pueden adaptarse a la cultura y especificidades de los servicios públicos. Cabe aclarar en este punto, los dos conceptos mencionados entre las estrategias de mercado:

- A. La externalización de los servicios públicos: es un sistema de prestación consistente en traspasar la gestión del servicio, en su totalidad o sólo alguna de sus fases, a empresas privadas o a organizaciones sin ánimo de lucro, conservando el carácter público de la titularidad y responsabilidad del servicio. Es aplicable en sectores como la sanidad, la educación, el transporte (estacionamiento medido). Otros ejemplos importantes, lo podemos encontrar en el área de bienestar social como los servicios de gestión de los centros de día y residencias para la tercera edad, servicios de atención a la infancia, etc. y en algunas actividades de inspección (la Inspección Técnica de Vehículos), servicios de recolección de residuos, tratamiento informático de datos, etc.

- B. La dinámica de competencia en los servicios públicos: se basa en generar entornos de competencia en la oferta de servicios públicos para “crear” condiciones de mercado. De esta manera se evitan las disfunciones que generan las situaciones de monopolio en la prestación de servicios públicos. Lo que se pretende es utilizar la competencia como mecanismo de estímulo para mejorar la gestión, partiendo de la idea de que los entornos competitivos obligan a las organizaciones, públicas y privadas, a desarrollar estrategias dirigidas

a responder a las demandas y necesidades de los usuarios mejor que sus competidores. Entre estos sistemas se destacan dos: la *creación de relaciones de mercado dentro de la propia organización pública* y la *introducción de mecanismos de competencia*, comparando la gestión de unidades administrativas que realicen funciones similares. Para generar consecuencias positivas, los resultados de esta comparación deben manifestarse en términos de recompensas y reconocimiento de méritos para generar una auténtica competencia.

CONCLUSIONES

El crecimiento de las funciones asumidas por el Estado responde al incremento de las demandas de la población, lo que implica que el aparato gubernamental se hace cada vez más pequeño para solucionar los retos venideros. Al mismo tiempo la segmentación de la población hace que se requiera de organizaciones especializadas en diferentes materias.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en 1998, publicó un documento denominado “Una nueva gestión pública para América Latina” ⁽⁸⁾, en el cual indicó que la organización de los gobiernos debe ser más flexible con el fin de lograr mayor agilidad; se debe aumentar la eficacia y la eficiencia administrativas; un derecho administrativo extremadamente rígido obstaculiza la flexibilización de la Administración Gubernamental. Por ello, se hacen necesarias una reforma gerencial y una modificación de las estructuras administrativas, que deben incluir: la profesionalización de la alta burocracia pública, la reducción de su clientelismo y politización, la orientación al servicio y la implementación de estructuras administrativas flexibles. La Administración Gubernamental debe ser transparente, los administradores públicos deben ser responsabilizados por su gestión, debe operar en función del control por resultados y la descentralización de los servicios públicos es una tarea esencial en la modernización de cualquier Estado. La concepción rígida burocrática, que fue tradicional y sirvió durante muchos años debe modificarse, dejando lugar a un proceso administrativo de delegación operacional y funcional a los agentes

⁽⁸⁾ Revista de Ciencias Jurídicas N° 116 (111-138) mayo-agosto 2008 - Romero-Pérez, J. E. - “Estado: Estructura y Funciones”, “El Enfoque de la GerenciaPública”.

públicos, para responsabilizarlos más adecuadamente de sus deberes. Es un concepto que viene del sector privado y se conoce como “empowerment”, significa potenciación o empoderamiento, consiste en el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo. Este proceso debe ir acompañado por una estructura administrativa capaz de adaptarse a las nuevas funciones y servicios ya mencionados anteriormente, basada en el trabajo en equipo, donde la calidad se incorpore a las mentes y a los procesos basados en una mejora continua.

Todas estas recomendaciones que vienen desde varios años atrás, no son fáciles de aplicar en el Estado, aún en nuestros días, por el cambio cultural que ello implica...pero es una tarea que debe hacerse y a la que están muy ligados los profesionales en ciencias económicas.

Adaptarse es la palabra clave y para ello hay que abandonar las pesadas estructuras y centrarse en el nuevo concepto de “servicio público”.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) Quisbert, E.: "La Administración Pública". Apuntes Jurídicos 2012.
- (2) <https://www.definicionabc.com/politica/administracion-publica.php>
- (3) Ábalos, M.G. "El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994".
- (4) Constitución de la Nación Argentina.
- (5) Constitución de la Provincia de Corrientes.
- (6) Carta Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes.
- (7) Santamaría, R. C., La estructuración organizativa. Tendencias y nuevos sistemas en la prestación de servicios públicos.
- (8) Revista de Ciencias Jurídicas N° 116 (111-138) mayo-agosto 2008 - Romero-Pérez, J. E. - "Estado: Estructura y Funciones", "El Enfoque de la Gerencia Pública".