

Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara: de la Gestión a la Escuela de  
Gobierno. Un cambio de paradigma en la formación de las y los  
profesionales de la salud.

Carina Andrea Ahumada

Universidad Nacional de La Plata

[cariandreahu@gmail.com](mailto:cariandreahu@gmail.com)

### Resumen

La ponencia aborda el cambio de paradigma en la formación y capacitación de los profesionales de la salud de la provincia de Buenos Aires a partir de la creación de la Escuela de Gobierno en Salud “Floreal Ferrara” (EGSFF) en el año 2020, organización dependiente del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires. La creación de la EGSFF coincide con el recambio del ciclo político iniciado en diciembre de 2019 en manos de la coalición política del Frente para la Victoria. Su antecesora fue la Dirección Provincial de Gestión del Conocimiento (2015-2019). Si bien esta organización que tiene como función la formación en salud cuenta con una trayectoria de más de 80 años, nos interesa analizar un período más reciente, con el objetivo de examinar el funcionamiento y la conformación de la estructura organizacional de la EGSFF, las diferencias y similitudes de la gestión actual con la precedente del gobierno de Juntos por el Cambio, para dar cuenta que hubo un cambio de paradigma en la formación del personal de Salud.

**Palabras claves:** Formación, Estructura, Escuela de Gobierno, Gestión, Paradigma

## INTRODUCCIÓN

La actual Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara tiene sus orígenes en el año 1941, cuando se crea por primera vez la “Escuela de Enfermeros y Preparadores de Farmacia y Laboratorios de la Provincia de Buenos Aires. Fue ampliando su oferta educativa, exigida por las demandas de mayor profesionalización. Este crecimiento motivó a que, en el año 1980, se cree la “Escuela de Sanidad”, nombre que mantuvo hasta el año 2019, cuando asume a la gobernación, la coalición política Frente para la Victoria, quien introduce modificaciones en la estructura organizacional del Ministerio de Salud y crea la Dirección Provincial de Gobierno en Salud Floreal Ferrara (en adelante EFF).

Veremos en el desarrollo, que la creación de la EFF revela claramente una orientación del Gobierno, que bajo una determinada mirada del abordaje de la Salud, coloca en el centro de la cuestión la profesionalización de las y los trabajadores de la salud de la provincia de Buenos Aires.

Para arribar a esta conclusión se comparó la estructura organizacional de la EFF, respecto a la gestión de Juntos por el Cambios. Nos interrogamos: ¿Cómo es la nueva estructura organizacional de la EFF? ¿Qué diferencias y similitudes aparecen respecto a la gestión de Juntos por el Cambio?

Examinamos el tipo de gestión gubernamental y paradigmas de la formación profesional que revelan estas dos estructuras bajo el nombre de “Gestión del Conocimiento” y “Escuela de Gobierno”, respectivamente. Ambos conceptos fueron abordados oportunamente por el Ministro de Salud de la provincia, Andrés Scarsi, y el Director de la Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara, Mario Rovere.

Observamos cómo esta forma de concebir el abordaje de la formación profesional está relacionada con el tipo de gestión gubernamental en las que tienen lugar estas estructuras organizativas. El período 2015-2019, siguiendo el trabajo de Delgado y Gradín (2017), se lo denominará “Neoliberalismo tardío” y al ciclo político iniciado en 2019 se lo incluirá dentro del modelo “nacional-popular” o “neodesarrollismo” (Delgado, Gradín, 2017), iniciado en Argentina por el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003.

## METODOLOGÍA DE TRABAJO

El enfoque metodológico empleado es de carácter cualitativo, en tanto busca comprender en su especificidad la constitución de la Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara y compararla con la Dirección Provincial de Gestión del Conocimiento del gobierno de Cambiemos. Con este propósito se vale del análisis de fuentes de origen primario y

secundario. Entre las primarias se incluye las entrevistas realizadas a personal de la institución y en las segundas: decretos, informe de gestión 2020, la carta institucional de la Escuela e informes de investigación.

Dentro de las fuentes secundarias se indagó en documentación proporcionada por la Biblioteca de la EFF, libros y artículos académicos.

En fuentes primarias, se realizaron cuatro entrevistas en profundidad con un formato semiestructurado. Para elaborar la muestra se utilizó la técnica de muestreo intencional, en la cual se seleccionó a tres trabajadoras que se desempeñan en distintos sectores de la organización y al director de la Escuela de Salud Floreal Ferrara.

Las preguntas realizadas en las entrevistas pretenden reflejar el cambio de paradigma en el abordaje en las prácticas de formación y capacitación de los profesionales de la salud respecto a la gestión Cambiemos.

## MARCO TEÓRICO

Para analizar y describir los cambios ocurridos en la EFF se abordará la estructura organizacional de la Institución, entendiendo el concepto de estructura, como “el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en distintas tareas y luego la coordinación entre las mismas” (Mintzberg 1984:26), que comprende el organigrama, las funciones que se asignan a cada puesto, las tareas, los mecanismos de comunicación formal, las relaciones entre los departamentos y los objetivos de cada posición (Schlemenson1990). La estructura que en este caso se va analizar, es una estructura dependiente del Estado y diseñadas por el poder ejecutivo y aprobadas por el poder legislativo y “se compone de dos niveles: el político, que rota según las elecciones, que ocupa los cargos de mayor jerarquía, denominada la Alta Dirección (o Gerencia Pública) y el nivel técnico operativo, compuesto por la denominada burocracia, que cuenta con estabilidad en el empleo para garantizar independencia del nivel político y continuidad en la implementación de políticas” (Pagani, 2021).

## EL CONTEXTO

El análisis de la estructura organizacional en la administración pública contempla una dimensión social y política, no son unidades aisladas, María Eugenia Countinho (2020:130) define a las estructuras como “dispositivos para la toma de decisiones con consecuencias en la capacidad estatal y las políticas públicas. Detrás de cada decisión sobre la reorganización de la maquinaria gubernamental hay motivos y consecuencias. No son neutras. Involucra no solo los dispositivos para la toma de decisiones sino también

una red para el relacionamiento con actores y destinatarios de esas políticas. En el caso de la EFF surge en un contexto específico: la llegada al gobierno de la provincia de Buenos Aires de la coalición Frente para la Victoria, con Axel Kicillof como gobernador, luego de un período gobernado por María Eugenia Vidal de Juntos por el Cambio. A nivel nacional asume por el Frente para la Victoria, Alberto Fernández, reemplazando a su antecesor Mauricio Macri. El recambio de ciclo político implicó la vuelta de lo que denominaremos en este trabajo “progresismo”, para hacer referencia al modelo de gobierno nacional popular (Delgado, Gradín, 2017. Cao y otros. 2018) que se inició en Argentina con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 y culminó con el período de gobierno de Cristina Fernández en el año 2016. Este modelo, se caracterizó por una fuerte centralidad en la intervención estatal en la regulación social e inversión económica (Cao, Laguado, Rey, 2018), en contraposición al modelo neoliberal que imperó en los '90, caracterizado por la implementación de un “ajuste estructural” que implicaba una serie de medidas, tales como la apertura económica, la desregulación del mercado laboral, privatizaciones, endeudamiento estatal y la supervisión continua de los organismos multilaterales de crédito. La intervención del Estado tenía que ser mínima y al servicio del funcionamiento del “mercado”.

Sin entrar en detalles de la evolución que tuvo este modelo a lo largo de 16 años, la descripción apunta a diferenciar el estilo de gestión que construyó el kirchnerismo y su diferencia con el tipo de gestión “empresarial” que se describirá a continuación.

Con la llegada de Alberto Fernández se busca retomar la senda del “progresismo” de principio de siglo y terminar con el ciclo político iniciado por Mauricio Macri, al que se denominará “modernizador” o “liberalismo tardío” (Delgado, 2017). El “liberalismo tardío” comparte con el gobierno de los 90 la primacía del mercado por encima de la intervención estatal y el inicio de un nuevo ciclo de dependencia por medio del endeudamiento público, “la vuela al FMI”. Además, presenta otra particularidad: la llegada al poder del empresariado como “actor principal de las coaliciones de gobierno, involucrado directamente y sin mediaciones a la gestión de lo público” (Delgado, 2017). El tipo de gestión que acompaña este modelo podemos definirlo de estilo “gerencial”, (Delgado, Gradín 2017), que tiene su expresión en la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP), un paradigma de la administración pública que parte del supuesto que su ejercicio “conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces” (Pollit y Bouckaert, 2000 en López Andrea 2007:9). La NGP propone cambios en las estructuras administrativas del Estado para que sus

organizaciones funcionen “mejor” y de manera “más eficiente” siguiendo la lógica del funcionamiento de las empresas privadas.

Para este caso el contexto resulta relevante porque indica, dependiendo del tipo de gestión de gobierno, el tratamiento y la relevancia que va tener la estructura organizacional que se está analizando. El Ministerio de Salud es un ejemplo, de la diferencia en el modo en que se destina y privilegia la asignación de recursos públicos a una estructura estatal, como así también las preferencias y orientaciones que, según los intereses de los actores en juego, le imprimen a dicha organización. Durante el gobierno de Mauricio Macri, el Ministerio de Salud fue degradado por primera vez, después del retorno de la democracia en el año 1983, a una secretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo y el presupuesto ejecutado en el área de salud, según el Ministerio de Hacienda de la Nación, reducido en un 22% (Countinho, 2020). Al asumir Alberto Fernández, una de las primeras medidas que adopta es restituir el área de Salud al rango de ministerio. En la provincia de Buenos Aires, se elimina la Dirección de Gestión del Conocimiento y en su lugar se crea La Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara con dos direcciones de línea, incorporando un área dedicada exclusivamente a la investigación y publicación científica.

En línea con lo expuesto hasta el momento por María Eugenia Countinho (2020:118) vemos que “la creación o eliminación de una estructura estatal está mediada por las preferencias e ideologías de los actores, sus intereses, los conflictos políticos, las condiciones históricas y el contexto, con consecuencias sobre la calidad de las políticas públicas”. Los dos modelos políticos expuestos hasta aquí presentan una marcada diferencias en la toma de decisiones respecto al área de salud en general y al área de la formación y capacitación en particular.

#### LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y ESCUELA DE GOBIERNO

Desde el año 1994 hasta el 2015, el área de formación y capacitación no sufrió cambios importantes. En esos prácticamente 20 años, dicha área dependía de la Dirección Provincia de Capacitación para la Salud, recién con la llegada de Vidal al gobierno pasa a denominarse Dirección de Gestión del Conocimiento, para luego cambiar en el año 2020 a Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara.

En el caso de la EFF se observa que la elección del nombre responde a una determinada manera de concebir el abordaje de la capacitación y formación profesional, y lo mismo ocurre con la Dirección de Gestión del Conocimiento.

En un informe de investigación titulado Desarrollo y Capital Humano en Salud, elaborado por el Ministerio de Salud para la gestión 2016-2019, bajo la dirección del ministro de Salud Andrés Scarsi, se aborda la cuestión de la elección del nombre de la Dirección, enfatizando sobre la noción de Gestión del Conocimiento. En el mismo se hace alusión a un libro llamado “Gestión del conocimiento: El triunfo de los intangibles” (Arias, Portilla y Villa, 2007) a partir del cual se fundamenta la elección del nombre. El libro es un documento destinado al mundo empresarial, “la gestión del conocimiento” o *knowledge management* aparece como la solución para el incremento de la productividad y dar respuestas a los cambios continuos del mercado. La gestión del conocimiento aparece como “la estrategia que convierte los valores intelectuales de las organizaciones en mayor productividad”, aplicada a “una organización consiste en la producción, distribución, almacenamiento, evaluación, disponibilidad, transferencia y puesta en práctica del conocimiento”. La “gestión del conocimiento resulta crucial para superar los paradigmas ineficaces” y dar respuesta a las demandas fluctuantes de la economía. Aquí podemos identificar concepciones sustentadas en la nueva gestión pública que orientó el servicio público hacia una concepción "empresarial" y se fundamenta en mejorar su eficiencia utilizando modelos de administración del sector privado. De acuerdo a esta concepción, la capacitación es “una actividad estratégica”, no se trata solo de acumular conocimiento, sino más bien aplicarlo: “capacitar para la aplicación” implica, reducir al máximo los posibles errores, minimizar los costos e incrementar la producción.

En el caso de la Escuela en Gobierno Floreal Ferrara, la elección del nombre también responde a una determinada preferencia y concepción ideológica. El director Mario Rovere expresa que la Escuela de Gobierno es un nombre “connotado” que “reconoce su primera inspiración en la administración francesa, [...] en la Escuela de Gobierno de altos estudios en Salud”. En Latinoamérica, Rovere nos cuenta, que es en Brasil, donde se han desarrollado estas Escuelas de Gobierno y que unos de sus exponentes más reconocidos en la región es Carlos Matus. Este paradigma de la formación profesional plantea, que la capacitación profesional debería estar acompañada de la formación de cuadros de conducción, de funcionariado público. En palabras de Matus (1998), la Escuela de Gobierno es “un centro de posgrado destinado a formar el estrato tecnopolítico de la sociedad”, tecnopolítico significa "gente capaz de razonar, combinando el juicio técnico con el juicio político". El propósito de esta Escuela es estar “al servicio de la política práctica, mediante la elevación de la capacidad de gobierno” (Matus, 2007:204-5), y para

que haya capacidad de gobierno es necesario tres requisitos: liderazgo, experiencia y capacidad cognitiva (formación profesional y conocimiento de las ciencias horizontales). Según Rovere, la formación de los profesionales de la salud tiene que estar acompañado de una capacidad de liderazgo, que le permita involucrarse directamente en la concreción de las políticas públicas y en la resolución de problemas concretos.

La Escuela de Gobierno también lleva el nombre de Floreal Ferrara, quien fue un médico sanitarista, dos veces ministro de salud de la provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de Oscar Bidegain (1973-1974) y Antonio Cafiero (1987-1988) y conocido por su militancia en la lucha por el derecho al acceso a la salud pública. Para Rovere la elección Floreal Ferrara responde a la necesidad de acompañar la creación de una Escuela de Gobierno con el nombre de una figura que “represente las expectativas sanitarias de la provincia” y en este sentido para esta gestión el doctor Ferrara “marca una orientación de política pública en la provincia de Buenos Aires”.

#### LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Se puede detectar dos grandes transformaciones en la Escuela de Salud, a lo largo de su historia, la primera ocurre en el año 1994, cuando la Escuela de Sanidad pasa a depender del Ministerio de Salud de la provincia, dejando como consecuencia un reordenamiento completo de su estructura organizacional, incluyendo planta administrativa, docente y director. Y una segunda transformación en el año 2015, que está ligada a un cambio de política y gestión, y que va a tener implicancias en la forma de concebir y abordar al interior de la organización la formación y capacitación de las y los trabajadores de la salud y no tanto en la estructura organizacional como ocurrió en 1994. De hecho, la mayor parte del personal administrativo y docente se mantuvo vigente, lo que se produjo fue un cambio de nombre, la Subsecretaría de Planificación creada en 1994 pasó a nombrarse Subsecretaria de Gestión, Contralor del Conocimiento, Redes y Tecnológica Sanitaria en 2015 y Subsecretaria de Planificación y Control Sanitario en 2018. Este cambio de nombre va a marcar un giro en el planteamiento de la estrategia de formación profesional. La Dirección Provincial de Gestión del Conocimiento fue creada por el Decreto 47B/2015, durante la gestión de Vidal, dependía en aquel momento de la Subsecretaría de Gestión y Contralor del conocimiento, Redes y Tecnologías Sanitarias. De esta Dirección dependían dos líneas: la Dirección de Capacitación y Desarrollo de los trabajadores de la Salud y la Dirección de Investigación en y para la Salud. En el año 2018 la gobernadora Vidal, reemplaza a la ministra de Salud Zulma Ortiz por el ministro

Andrés Scarsi, quien introduce nuevos cambios en la estructura organizacional del Ministerio a partir del Decreto 337/2018. La Dirección Provincial de Gestión del Conocimiento, pierde una Dirección de Línea, La Dirección de Investigación, y se reemplaza la Dirección de Capacitación y Desarrollo de Trabajadores de la Salud por la Dirección de Docencia y Capacitación (Actual Dirección de Formación y Educación Permanente) y pasa a depender de la Subsecretaría de Planificación y Contralor Sanitario. Por otro lado, la Escuela de Gobierno Floreal Ferrara, presenta otra estructura organizativa, fue creada el 20 de mayo de 2020 a partir del Decreto N° 413/2020. Esta Dirección depende de la Subsecretaría de Gestión de la Información, Educación Permanente y Fiscalización y está conformada por dos direcciones de línea: la Dirección de Educación y Formación Permanente y la Dirección de Investigación y Cooperación Técnica. La primera se encarga de desarrollar y brindar tareas de formación y educación permanente a todas y todos los trabajadores del campo de la salud en los niveles secundario, técnico y de posgrado. Durante esta gestión se incorpora como novedad las diplomaturas, articuladas con dos universidades; UNLP y la UNPAZ

La segunda Dirección promueve la investigación en áreas estratégicas de la salud pública y la cooperación técnica y tiene a su vez a su cargo el Comité de Ética Central de la provincia de Buenos Aires, la CEC por medio de los cuales se organizan y coordinan los Comités de Bioética de los Hospitales de la Provincia, y la CCIS, que es la Comisión Conjunta de Investigación en Salud, donde se registran y autorizan las investigaciones que se realizan en el ámbito de la salud pública y privada. Más recientemente lanzaron las Becas de Investigación “Julieta Lantieri” que busca convocar a investigadores/as a presentar proyectos de investigación en Salud Pública.

La entrevistada que trabaja en la DEFP, respecto de la estructura, señaló que además de las direcciones de línea, tiene muchas áreas que dan soporte a todas estas actividades y a todos estos programas, en la que se incluyen áreas administrativas, áreas que tienen un componente más pedagógico y la plataforma virtual que es mucho más educativa.

En cuanto a la nueva estructura organizacional de la EFF se percibe que a diferencia de su antecesora la DPGC (2015-2019) se busca organizar y jerarquizar el área de investigación y la cooperación técnica con el objetivo de articular con otras instancias disciplinarias, lo que muestra una clara orientación a contribuir en el mejoramiento de la calidad de la formación profesional por medio de la ampliación del conocimiento sobre diferentes áreas de la medicina con implicancias en el sector público.

El nuevo nombre de la Escuela deja en claro que abandona la idea de Gestión para adoptar el concepto de Escuela de Gobierno y se incorpora por primera vez el nombre de un médico sanitarista y ex ministro de salud de la provincia de Buenos Aires: Floreal Ferrara. En este punto encontramos presente en la creación de la Escuela una dimensión simbólica, por medio de la cual los gobiernos les imprimen a las organizaciones sus intereses y exponen la identidad y orientación que quieren asumir (Coutinho 2020), como así también, se emplea como recurso para ampliar y consolidar su armado político (Gradín, 2013).

#### LA ESTRUCTURA Y LA ORGANIZACIÓN INTERNA

En el siguiente apartado se describirá el ámbito de trabajo de la organización, específicamente como se refleja los cambios de la estructura, en la organización interna y en los procesos de trabajo, la propuesta pedagógica y cuáles son las diferencias que se perciben con respecto a la gestión anterior.

Podemos diferenciar dentro de la Escuela un sector administrativo, que se nuclea en la DEFP y que tiene a su cargo los programas de formación, programas de enfermería, programa de técnicos, las residencias, los diplomas, que van desde el secundario hasta los posgrados. Conformado mayoritariamente por profesionales. Luego tenemos las áreas de investigación, a cargo de la DICT, donde se realiza un trabajo de control y fiscalización de las investigaciones en la provincia, en general en el área de la clínica médica y de laboratorios. Después se identifican áreas que las podemos denominar pedagógicas y la plataforma virtual, en la que se hacen los seguimientos de los alumnos.

Lo que se puede observar, en palabras incluso del propio director de la Escuela, es un modo de trabajar fragmentado, donde las distintas áreas realizan diversas tareas que son muy difícil de coordinar e incluso la misma dinámica de contratación de la escuela dificulta esa coordinación y comunicación entre el personal. Esta característica que muestra la Institución se mantiene en ambas gestiones, la diferencia primordial, es que durante la gestión de Rovere, la Dirección Provincial formuló una propuesta de departamentalización buscando generar una nueva organización institucional. La nueva estructura surgió de sucesivos encuentros entre los directivos, asesores y trabajadores de la EFF. Esta estructura interna se encontraba funcionando al momento de las entrevistas, pero no fue aprobada por ningún acto administrativo. Entre los departamentos se encuentran: Departamento de Estudios de Gobierno en Salud, de Gestión Académica, de

Residencias del Equipo de Salud, de Educación Técnico Profesional, de Investigación Traslacional y de Cooperación Técnica.

Respecto a los procesos de trabajo llevados a cabo dentro de la organización, se observa mediante las entrevistas, que buscan cumplir con los objetivos propuestos por la Escuela y en concordancia con las propuestas que el director manifestó para la organización en la entrevista.

Uno de los cambios más novedosos de esta gestión es el avance en las innovaciones tecnológicas y comunicacionales que permite que los procesos de enseñanza lleguen a más profesionales de la provincia. Se suma la digitalización de los contenidos audiovisuales producidos por la EFF, a lo que esta gestión denomina “Escuela Abierta”, en la cual el objetivo es organizar y democratizar el acceso al conocimiento. Para ello se vale de la plataforma digital YouTube, en la misma crearon el canal Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara y en ella se puede ver el trabajo de educación permanente que se está realizando

Respecto a la propuesta pedagógica, es donde más diferencias se perciben en las dos gestiones analizadas.

El objetivo de las capacitaciones, en la EFF, es llevar a cabo “procesos de cambios para la transformación y cambio de rumbo político”. Esta idea de las capacitaciones como medio para lograr una transformación cultural y política, ha sido desarrollada por diferentes autores, entre ellos Davini (1999), Ciappina (2007) y el propio director Rovere en un trabajo titulado Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud. En el mismo se plantea que las entidades formadoras, deben capacitar profesionales y técnicos críticos capaces de comprender, participar y estimular procesos de cambio y transformación de los servicios de salud (Rovere:2006:6). Es decir, contemplar el contexto y la situación donde se desenvuelve la práctica médica y, además, debe considerar la participación de diversos actores involucrados en el ámbito de la salud: empleadores, formadores, sindicatos, corporaciones, usuarios que son parte de la práctica y hacen prevalecer sus propios intereses y perspectivas de análisis.

Veremos a continuación los testimonios de las distintas entrevistadas que expresan los intentos de la gestión Rovere por cumplir con los objetivos propuestos para la Escuela y la diferencia con la gestión Vidal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Las entrevistas son extraídas de la tesina de grado “Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara: de la Gestión a la Escuela de Gobierno. Un cambio de Paradigma en la Formación de los y las profesionales de la Salud”.

La entrevistada de la DICT nos relata, que “hay una búsqueda por formar política sanitaria más a nivel macro. No se buscan hacer hiper especializaciones en áreas específicas sino buscar miradas más problematizadoras de los campos de la práctica. La entrevistada nos advierte en este sentido una diferencia con la gestión Cambiemos, en la cual veía una mirada “verticalista del proyecto político”, en esta gestión percibe un “deseo de involucrar todo el tiempo a los demás, en estos lineamientos y en el proyecto”. Además, cuenta que se convocan mensualmente reuniones con todo el personal, y que antes no había canales de diálogo. Pero advierte que el personal que participa activamente es poco.

La entrevistada de la DEFP ve una diferencia con la gestión de Vidal: “Ahora con la nueva gestión se hace todo un análisis en función de cuáles son los objetivos reales de las capacitaciones, en qué lugar esas capacitaciones vehiculizan y a su vez, no sólo vehiculizan, se entran con los objetivos y la forma de trabajo de la escuela. Es un trabajo muy distinto que se hace, hay un ida y vuelta entre los pedidos y los objetivos que también tenemos nosotros como escuela. Es muy distinto de lo que se hacía, antes no se le decía que no a auspiciar absolutamente nada y hoy en día se analiza muy bien que es lo que estamos auspiciando”.

La empleada de la DEFP, respecto a este punto, nos decía: “En general no se solían abrir cursos, no se le solían dar presupuesto a casi nada excepto que viniese con alguna línea muy específica pedida por el ministro de aquel entonces o hubiese un plan muy específico. Por lo general se trató de reducir lo máximo posible el presupuesto que había disponible para capacitación”. Advertimos que realiza un ejercicio de reflexión entre los cursos que se ofrecían y la inversión presupuestaria que se destinaba a la Escuela.

Una última entrevistada, que se desempeña en el área de alumnos como docente con horas cátedra no manifiesta grandes cambios en los procesos de trabajo y en la organización y evita realizar definiciones que considera “políticas o ideológicas” y agrega que ella siempre hizo el mismo trabajo, en esta gestión o en otra. En lo que sí coincide con la trabajadora de la DEFP, es que el anterior gobierno recortó en presupuesto: “Yo lo que te puedo decir es que en el gobierno anterior desapareció el Ministerio de Salud y se bajó la categoría a Secretaría, eso significa que se invirtió menos presupuesto, porque esa gestión no le daba importancia a la salud pública” y destaca al trabajo que se está realizando en la digitalización y virtualización de las clases. Nuevamente se relaciona la oferta educativa con la partida presupuestaria.

## ESTILO DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y PARADIGMAS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Hasta aquí hemos visto las diferencias en las estructuras organizativas planteadas por los gobiernos de Vidal y Kicillof. En el primer caso, se cierra una Subsecretaria y una Dirección de línea, y en el otro, se observa una ampliación de la estructura organizativa, creando una nueva Subsecretaria, sumando la Dirección de Investigación y las departamentalizaciones. Hemos visto como impactan en el diseño de nuevas capacitaciones, como ser las Diplomaturas, y la digitalización de los contenidos de enseñanza de modo de democratizar y ampliar el conocimiento. La incorporación de Becas de Investigación, como la Beca “Julietta Lantieri”.

Hemos analizado el origen de los nombres de ambas direcciones: Gestión de un lado y Gobierno del otro y que responden a una elección, como diría Rovere, “connotada”, investida de significación. El mismo nombre que lleva la Escuela: Floreal Ferrara, responde a una orientación ideológica. En una entrevista que le realizó Maristella Svampa (2010), la autora cuenta que Ferrara se abocó a desarrollar una concepción integral sobre la salud pública: Ferrara dice, si se quiere saber la verdad de la salud en este país, hay que mirar sus efectos: desnutrición, analfabetismo, ver de qué se mueren los jóvenes, los ancianos. Cuando se miran esos efectos ya no juega el tema de la salud, entra a tallar el tema de la sociedad. La lucha sobre la salud, desde esta perspectiva, es la lucha por el derecho al acceso a la salud, en una sociedad desigual.

Ahora veremos como el cambio de nombre de la estructura organizacional que se analiza nos revela un cambio de paradigma en la manera en que se concibe y se aborda el proceso de formación y capacitación en salud de la provincia. Este giro se comprende si se lo analiza dentro del contexto político en las que se inscribe este cambio, las estructuras organizacionales como vimos, no son unidades aisladas, ni son neutras, responden a un conjunto de decisiones políticas que son las que deliñan las políticas públicas que se quieren implementar. De esto se desprende que el paradigma de formación en salud está acompañado de un tipo determinado de gestión gubernamental. Existen diferentes tipos de gestión, en este trabajo vamos a destacar: la gestión de estilo normativo tradicional o el estilo de gestión burocrática (Weber) o maquina (Mintzberg), principalmente asistencial en su tipo de acción; y el estilo gerencial o tecno burocracia (Mintzberg) (Gradín 2013:44), regido por la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de recursos. La Dirección de Gestión del Conocimiento, se inscribe dentro del gobierno provincial de Juntos por el Cambio, responde a un tipo de gestión que se puede definir como gerencial

(Gradín, 2013:38) y se inscribe dentro de un contexto al que hemos denominado previamente “modernizador”. Este tipo de gestión se caracteriza por la implementación de la Nueva Gestión Pública (NGP), un paradigma que propone una reforma del sector público, cuyo objetivo es lograr un mejor funcionamiento de la administración pública a partir de la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos (López, 2003:9) La NGP propone un enfoque gerencial de la administración pública, cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada (Aguilar Villanueva, 2007, en Gradín, 2013:39). Aboga por una mayor participación del sector privado y relevancia del saber técnico y la capacitación tiene en este sentido una orientación instrumental. El centro de este enfoque está puesto en el resultado y en el manejo eficiente, eficaz y económico de los recursos.

En la DGC, esto lo pudimos ver en el Informe de Investigación 2017 realizado durante la gestión del ministro Scarsi. En la introducción se afirma que en el año 2015, con la aprobación del nuevo organigrama, cambia la concepción de formación y capacitación en Salud. El énfasis está puesto en la gestión del conocimiento, basado en la gestión de la comunicación, junto con la investigación y documentación para formar profesionales que respondan a las exigencias del “mercado actual”. Las investigaciones y monitoreos realizados durante esta gestión estuvieron orientados a diagnosticar y evaluar para la toma de decisiones eficaces. Existe nociones que predominan y que podemos identificar con este tipo de gestión y el paradigma de formación que prevaleció en este momento específico; como “equidad”, “calidad”, “resultados”, “eficiencia” son algunos de los conceptos que se repiten. De estos informes surgieron por ejemplo el programa “Yo quiero ser residente”, basado en un exhaustivo informe sobre la problemática de las Residencias, la “Tecnatura Superior en Enfermería” que reemplazó al programa Eva Perón y en donde se detalla el nivel de deserción de los alumnos inscriptos en la carrera. En el cual solo se tomó como referencia los años que dura la carrera, sin registrar los alumnos que egresan después de ese período. El foco este puesto en la transmisión de saberes (promover, difundir, planificar, coordinar) y en la medición de los conocimientos adquiridos.

Los testimonios de las entrevistadas y del director coinciden en señalar en que la gestión estuvo caracterizada por el predominio de programas y cursos propuestos “desde arriba” y la falta de comunicación y participación en los diseños de esas capacitaciones.

Las propias políticas públicas de recorte presupuestario a nivel nacional y provincial, junto con el cierre de la subsecretaría de la cual dependía la DGC y la pérdida de una dirección de línea muestran que el paradigma de capacitación en base a la Gestión coincide con el tipo de gestión gerencial.

Por el contrario, la Escuela de Gobierno en Salud “Florencia Ferrara” representa otro tipo de paradigma de formación, que responde a un tipo de gestión diferente al de su antecesora. Dentro de este paradigma las ideas que prevalecen son la noción de Escuela, Gobierno, Liderazgo, Funcionariado, con énfasis en la comunicación, participación y transversalidad. La salud se concibe desde una idea de lucha, partiendo que el acceso a la misma no es igualitario y por lo tanto es un derecho que hay que conquistar. Este tipo de paradigma responde a un estilo de gestión más tradicional, con su base en lo asistencial. El énfasis está puesto en formar y capacitar a partir de las necesidades que exige el entorno y la práctica médica.

La descripción y comparación del empleo de determinados conceptos que prevalecen en uno y otro tipo de gestión y su correspondiente paradigma de formación, devela la diferencia en el contenido de la comunicación de ambas gestiones, y nos permite identificar las ideas, creencias y objetivos que poseen en materia de capacitación.

Desde un componente simbólico, la EFF viene a disputar también la idea de recuperar la presencia del estado en las prácticas de salud, atendiendo a la demanda social, invertir en más capacitación y formación y enfatizando la participación de los/las profesionales de la salud y de los/las profesionales-técnicos/as que participan en los diseños de los contenidos y programas. La gestión de la EFF viene a disputar la idea de abordar la formación en salud desde la política, es decir, desde la intervención estatal en lo público. Es el propio director Mario Rovere quien toma distancia respecto a la gestión anterior y establece una clara diferencia entre ambas, y lo deja escrito en la carta institucional: “Resulta necesario argumentar que Gobierno y Gestión no son términos que se intercambian. Cuando los sistemas se encuentran en un período de reproducción, – característico de los gobiernos conservadores–, las diferencias se hacen poco visibles y entonces gobernar puede llegar a ser o parecer sinónimo de gestionar. Por el contrario, afirma que “en los procesos de transformación (contrario al de reproducción), Gobierno y Gestión se diferencian de manera sustancial y significativa”, “el Gobierno se enfrenta a

la necesidad de descubrir/construir políticas proyectos e iniciativas detectando nuevas necesidades, poniendo en discusión y en revisión sistemática que es lo que hay que hacer”, en cambio, “la Gestión se centra en lograr que las cosas ocurran, asume la agenda de lo que hay que hacer y se legitima intentando aportar a hacerlo en una forma más efectiva. La DGC y la EFF son expresiones de paradigmas de formación y capacitación de los/las profesionales de la salud, que responden a dos proyectos políticos distintos que se expresan en diferentes estilos de gestión gubernamental.

### **Reflexiones finales**

Oszlak nos dice que es dentro de la institución del Estado el lugar donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, en nuestro caso el centro de la cuestión es cómo se va a abordar la formación que nuestros/as profesionales de la salud van a tener, qué contenidos se van a privilegiar, qué tipo de profesional se quiere formar y qué demandas de la población se van a atender. No es lo mismo formar técnicos que líderes, ni es lo mismo capacitar con perspectiva de género que no hacerlo, para citar algunos ejemplos.

Los nuevos cursos, las diplomaturas, los programas incorporados, los estímulos a la investigación científica, la convocatoria al personal a sumarse a los proyectos con iniciativas propias, el diálogo constante, la red que se está construyendo con otras organizaciones e instituciones, son señales que la formación y capacitación adoptaron un rumbo distinto en esta gestión.

Para finalizar resaltamos la importancia de políticas formativas ligadas a proyectos de gobierno en el marco de gestiones políticas y de un rol del Estado respecto a sus políticas de salud y las prácticas de los profesionales en este campo. La valoración de la intervención estatal en su rol de transformador, de ampliación de derechos y de garante de acceso a la salud de calidad, inclusiva e igualitaria son los fundamentos en los que se asienta la gestión de la EFF. Como expuso el propio director, gobernar es intervenir, construir proyectos que permitan detectar las necesidades que surgen desde el ámbito de la salud y su área de influencia, discutir sobre las propias políticas de formación y capacitación de manera transversal y poner regularmente en consideración lo que hay que hacer para tomar decisiones que respondan a las demandas de los profesionales de la salud y de la comunidad a la que están destinadas esas políticas. Un horizonte que propicia y valora el rol estatal y se distancia de una concepción de salud ligada a una administración pública centrada en los resultados, la gestión individual y las exigencias del mercado.

## Bibliografía

- Arias L, Portilla L y Villa. (2007) “Gestión del conocimiento: El triunfo de los intangibles”. *Scientia et Technica* Año XIII, No 35, agosto de 2007. Universidad Tecnológica de Pereira. ISSN 0122-1701.
- Badía, G. y Saudino, M. La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación. *Ec-Revista de Administración y Economía*. Año II | n° 3 | julio de 2019.
- Ciappina, C. (2007). Principios formativos en el Estado: Identidad y cambio cultural para una gestión pública incluyente. La Plata EDULP. 2007.
- Coutinho, M. (2020). Las estructuras importan. La relevancia de la organización estatal para las políticas públicas en tiempos de incertidumbre (o la “nueva normalidad”). En AAEAP. La Administración Pública en tiempos disruptivos.
- Davini, M. (s/f.). Enfoques, Problemas y Perspectivas en la Educación Permanente de los Recursos Humanos de Salud. Recuperado de <https://buenosaires.gob.ar/areas/salud/dircap/mat/matbiblio/davini.pdf> 26.11.2022
- Fontela A. (s.f.). Historia de la Escuela Superior de Sanidad (1890 - 2018). Políticas de Formación de Recursos Humanos en Salud de la Provincia de Buenos Aires. Programa Cultura y Salud. Área Unidad Pedagógica de la Escuela en Salud “Floreal “Ferrara”
- García Delgado, G. y Gradín A. (2017) El Neoliberalismo Tardío: Teoría y Práxis. Documento de trabajo N°5. FLACSO. Sede Argentina.
- Gradín, A. (2013). El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la Tesis de Maestría. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con la Inclusión. FLASCO. Argentina.
- Iacoviello, M., Diez, M. Dellavedova, V. (2003). Una experiencia de capacitación en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: obstáculos, adaptaciones, logros y recomendaciones. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003.
- Lemos, E. (2021). El Diseño de una Actividad de Capacitación en Línea con la Construcción de Capacidades Estatales. Capacitar e Investigar para Fortalecer las Capacidades Estatales. Cuadernos del INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina.
- López, A. (2007). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. INAP.
- Matus, C. (1998). Escuela de Gobierno. *Salud Colectiva*. 2007; vol. 3, núm. 2, pp. 203-212. Segunda Conferencia. FCE-UBA.

- Mintzberg, H. (1984). *La Estructura de las Organizaciones*. Barcelona: Ed Ariel.
- Mintzberg, H. (1990). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Buenos Aires: Ed. El Ateneo.
- Oszlak, O. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Trabajo desarrollado en el marco de un proyecto de investigación patrocinado por PISPAL (Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina).
- Pagani, M. L. Manuele, M. (año). *La Mirada Organizacional. Enfoques y metodologías para el análisis*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP.
- Pagani, M. L. Payo, M. A. y Galinelli B. (2019). *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Libro digital, PDF. ISBN 978-987-86-2599-7.
- Pulido, N. (1999). *De los Servidores Públicos para un Estado en Transformación: El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público*. Fue ponencia del IV Congreso del CLAD, en la Ciudad de México en octubre de 1999.
- Rovere, M. (2006). *Planificación Estratégica de Recursos Humanos en Salud*. Segunda Edición. Organización Panamericana de la Salud. Washington, D.C. 2006.
- Schlemenson, Aldo (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*". Buenos Aires: Paidós.
- Svampa, M. (2010) *Certezas, incertezas y desmesuras de un pensamiento político: conversaciones con Floreal Ferrara*.
- Vidal, M. E. (2016). *Apertura de la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires*. Período 143°. La Plata, 1° de marzo de 2016. Reunión 1.
- Vilas, Carlos. (2015) *Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina*. 206 p. Universidad Nacional de Lanús.
- Desarrollo y Capital Humano en Salud: Relevamiento RRHH de enfermería. Evaluación de la carrera de enfermería. Dirección de Capacitación y Desarrollo de Trabajadores de la Salud. (2017). Informe de investigación. La Plata; Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Libro digital, PDF - (Formación de equipos de salud en la provincia de Buenos Aires; 4)*
- Informe de Gestión 2020 (2020). Dirección Provincial Escuela de Gobierno en "Salud Floreal Ferrara". La Plata, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.*
- Informe de Medición y Monitoreo: Indicadores de las Metas Regionales de Recursos Humanos para la Salud. La Plata; Subsecretaría de Gestión y Contralor del Conocimiento, Redes y Tecnologías Sanitarias. Dirección Provincial De Gestión Del Conocimiento. Dirección De Capacitación Y Desarrollo De Trabajadores de la Salud Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires; 2017.*

Unidad 5: El Diseño de las Organizaciones. (2021). Apuntes de Cátedra de Sociología de las Organizaciones. U.N.L.P. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Departamento de Sociología.

Decreto 26B/1991. Del 13 de diciembre. Por el que se aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires.

Decreto 1620/1992. Del 5 de junio. Por el que se aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Salud y Acción Social.

Decreto 1046/1993. Del 25 de marzo. Por el que se aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Salud y acción social.

Decreto 1844/1994. del 6 de julio de 1994. Por el que se aprueba la estructura organizativa del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Decreto 47 B/2015. De 29 de diciembre de 2015. Por el que se aprueba a partir del día 11 de diciembre de 2015 la estructura orgánico funcional del Ministerio de Salud.

Decreto 337/2018. Del 12 de abril de 2018. Por el que se aprueba a partir del 1 de enero de 2018 la estructura orgánico funcional del Ministerio de Salud.

Decreto 413/2020. Del 20 de mayo de 2020. Por el que se aprueba la estructura orgánico funcional del Ministerio de Salud