

VOLUMEN 1

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN DEBATE

ENCRUCIJADAS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO

Memorias del IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

José Alberto Bonifacio
Ruth Sofía Zagalsky
(Compiladores y editores)



aaeap
.ORG.AR

ASOCIACIÓN
ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN DEBATE: ENCRUCIJADAS Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO

**Memorias del IV Congreso Nacional de
Estudios de Administración Pública**

Volumen 1

José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky
(compiladores y editores)

24 a 27 de septiembre 2024
Córdoba
República Argentina

aaeap



UNIVERSIDAD
SIGLO 21



Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



Universidad
Nacional
Villa María



El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y desafíos para el desarrollo.
Compilación y edición José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2025

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública

Sede administrativa: Bartolomé Mitre 1419 1oB – 1037, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)

Página web: www.aaeap.org.ar

Correo electrónico: aaeap@aaeap.org.ar

ISBN 978-631-91028-0-2

El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y desafíos para el desarrollo: Memorias del IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública Volumen 1 / Compilación de José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky. Editado por José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky. 1a ed. compendiada.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2025

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91028-0-2

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. Democracia. Bonifacio, José Alberto, comp. II. Zagalsky, Ruth Sofía, ed. V. Título.
CDD 321.8

El contenido de esta obra es de exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete a las instituciones organizadoras del IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública

Compilación y Edición

José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky

Presentación

José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky

Diseño de Tapa

Nancy Fernández y Martina Calzada

Colaboración

Luciana Albornoz

Aneley Bibiana Berardo

María del Mar Falagan

Nancy Fernández

Daniela Salamon



El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y desafíos para el desarrollo.
Volumen I. Memorias del IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. © 2025
by José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky, compilación y edición está bajo Creative
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International licencia CC BY-NC-SA 4.0

ÍNDICE

Presentación	11
SECCIÓN 1. Estado y Administración Pública en clave democrática: gobernanza, gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana	13
La transparencia como objetivo de desarrollo sostenible. La experiencia de la municipalidad de Río Cuarto. Pablo Javier Antonietti	15
Gobierno abierto en la localidad de villa maría y su transparencia: predisposición a la participación ciudadana. Catalina Araujo Giuliano, Avril Chernos y Agustina Diaz Abdala	23
¿De qué hablamos cuando pensamos en gobernanza? Un estudio exploratorio a partir del análisis del índice de gobernanza global. Rodrigo Cuevas	29
Evaluación de políticas de transparencia: el caso de innovación en el índice de transparencia de la AAIP. Beatriz De Anchorena	41
Las bibliotecas gubernamentales de la argentina en las iniciativas de datos abiertos. 599 Leticia Paula Dobrecky	
La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas. El caso de músicxs argentinxs en red. Mercedes Dubrovsky	69
Los principios y prácticas del buen gobierno. Articular para crecer. Lucas Roberto Fenoglietto	79
Análisis del capital social en un proyecto de desarrollo local de General Pico (La Pampa). Clarisa Fernández	85
La contribución de los consejos profesionales en ciencias económicas en la transparencia de la gestión pública. Guadalupe Gisele Ferraro	95
Ética pública, integridad y transparencia en las nuevas cartas orgánicas municipales argentinas. Leopoldo Fidyka	101
Repensando la gestión participativa: el lugar de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales. Carolina Foglia y Adriana Rofman	115
La gobernanza colaborativa pública ante los nuevos escenarios locales. Ornella Galeassi	133
Dime lo que quieres y tal vez te lo haga saber: capacidades estatales y transparencia en los municipios brasileños. Eduardo Grin, Rafael Paulo Viegas y Marco Antônio Carvalho Teixeira y Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento	139

Políticas de transparencia en gobiernos locales: elementos para su evaluación. Analía Victoria Martínez	155
La gobernanza como nueva instancia para gestionar lo público. Fernando Amadeo Pérez	165
De burócratas a sabios. Reflexiones críticas sobre los sistemas de integridad institucional. Jaime Rodríguez Alba	177
Territorio y sufragio: dinámicas electorales en la intersección de lo nacional y provincial. Análisis de las elecciones generales ejecutivas 2023. Paola Stella Maris Seminara	203
Alcances y desafíos de la autonomía local en ciudades capitales iberoamericanas. Ángeles Melina Traina	209
SECCIÓN 2. Visiones sobre Estado, gobierno y democracia: proyectos políticos, representación y participación política	219
¿Qué agenda para la reforma? La política de la reforma constitucional en jujuy ante los requerimientos de la reproducción capitalista. Laura Álvarez Huwiler y Candela de la Vega	221
Poder político y participación juvenil: el impacto de la derecha en los movimientos sociales. El caso de la rioja 2021-2023. Yamile Ruth Amaya Miranday	241
Proyecto político y capacidades de gobierno: la necesidad de una agenda integra. Paula Amaya	247
¿Qué le queda a la libertad avanza? Análisis comparativo de la representación política en clave territorial. Cristina Ambrogio Fogel	265
Reforma administrativa del estado en el gobierno de La Libertad Avanza. Dulce Abril Amieva Ferramola, Milena Berrettini Falappa, Anna Giuffrida y Valentina Poggi Mangold	289
¿Qué tipo de administración pública urge construir en el tiempo presente? María Gabriela Brandán Zehnder	299
¡¡Afuera!! Armando y desarmando ministerios: explorando determinantes e impactos del diseño del gabinete en la maquinaria estatal. María Eugenia Coutinho	305
¿Es posible administrar así? Una evaluación del Consejo Económico y Social. Hugo Luis Dalbosco	317
Populismo: la 'casta' como herramienta de movilización política. Análisis discursivos. de Javier Milei. Diego Furnari y Lucia Bonetto Cornatosky	333
Análisis de los orígenes de la Ley Bases y Puntos de Partida desde las perspectivas marxista y pluralista. Jimena Alejandra Giuga y Lara Sahade	349
Crisis del estado, gobernabilidad y democracia.	357

Juan Carlos Herrera

Estado y mercado en el desarrollo económico. Martín Kalos y Martín Ravazzani	375
El debate actual sobre estado y la gestión pública en la Argentina. Mario Krieger	389
Participación política de las mujeres riojanas, un análisis comparado desde el año 2015 hasta el 2023. María Jesús Maldonado Euliarte y Constanza Zoe Mendoza González	403
La participación de la juventud en los partidos políticos riojanos, un estudio tomado desde 2010 a 2022. Constanza Zoé Mendoza González y María Jesús Maldonado	413
Discusiones respecto al estado como “organización criminal”. Dimensión afectiva y sentidos en torno al aporte humano en el empleo público. Valeria Ojeda	425
Reforma del estado, relaciones de fuerzas y disputa hegemónica en la Argentina reciente. Neoliberalismo y reforma del estado del contexto global a la especificidad latinoamericana. Hernán Ouviaña	437
Crisis en la calidad de representación política desde el diseño constitucional. Ignacio Sabadini	445
Las reconfiguraciones electorales subnacionales en Argentina. Christian Scaramella	461
SECCIÓN 3. Teoría y práctica del análisis de políticas públicas: enfoques, casos y debates	475
El proceso de análisis de las políticas públicas desde una perspectiva situada. Ulises Anil, Agostina Peona, Julieta Saavedra, Alejo Sanabria y Morena Suppo	474
Políticas públicas en tres tiempos. Reflexiones teóricas y una mirada al plan ENIA. Lucía Barrera y Martina Herrera	478
En salud ¿quien es la demanda? María de los Ángeles Bonvicini, Graciela Mónica Tejedor, Laura Billota y Pablo Paltrinieri	489
Programa acompañar en el municipio de Quilmes (2020-2024). Ailén Sofía Borda	504
La capacidad institucional municipal medida como componente económico de los municipios del Departamento Punilla. Provincia de Córdoba. Graciela Inés Cáceres	519
Análisis de la acción estatal en políticas de salud: lecciones de la atención primaria de la salud en Villa Mercedes (San Luis). Mirta Beatriz Cámara Guillet	535
Análisis de la (des) regulación de los contratos de alquiler en argentina como cuestión socialmente problematizada (2020 – 2024). María Laura De Pablo, Mariana Franco, Camilo Rodríguez de Cándido e Iván Zacarías	543

Políticas públicas y ambiente: debates, aproximaciones y reflexiones. Joaquín José Escribano	557
Gestionando la política social desde la economía social, solidaria y/o popular en municipios del conurbano bonaerense. Cynthia Ferrari Mango	567
Estrategias de seguridad nocturna y videovigilancia en Sampacho: análisis y propuestas para una comunidad más segura. Mariano Frairia y Santiago Rabaglino	573
Acceso a medicamentos esenciales para tratamiento de enfermedades crónicas según canal de suministro, en el primer nivel de atención municipal de la ciudad de Córdoba en 2019. Leandro Gamba y Ana Cristina López	585
Modelo de análisis de riesgo para diagnosticar el cáncer de mama a partir del covid-19 en el diseño de política pública para la prevención. Juan Bacilio Guerrero Escamilla	597
Patrones de gobernanza en servicios de atención para el cuidado infantil en el Gran Buenos Aires: un análisis de caso. Sandra Paola Helguera	603
El análisis de la política pública de metrología legal en Argentina. Enrique Daniel Lafon	619
La política socioasistencial de ayer y de hoy. Continuidades y rupturas del neoliberalismo remozado. Ana Gabriela Logiudice	625
Consejo provincial de salud, una experiencia de participación y articulación subsectorial. Lucía Mildemberger, Manuel Ducant y Diego Alonso	641
Abordajes multiagenciales y violencia urbana: el caso del barrio ludueña norte de la ciudad de Rosario. Macarena Moleón	647
El gobierno político de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires durante la administración sciolista (2007-2011). Pablo Navarro Urquiza	663
Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024): el caso de la cuenta DNI. Gregorio Nicolai	673
El Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia de Buenos Aires: rol del poder ejecutivo y debates parlamentarios en torno a su creación (1998). Martina Virginia Oddone	687
Políticas de eficiencia y ahorro energético en el aparato productivo de Argentina durante la segunda década del siglo xxi desde la óptica del ensayo-error. Gerardo Oviedo	695
Problemas complejos y nuevas formas de gerenciamiento. Análisis de capacidades de gobiernos locales en materia de cambio climático en Costa Rica. Catalina Palacio Cortés	713
Ensayo-error en la política hidrocarburífera de la postconvertibilidad Argentina.	719

Diego Pérez Roig

Implementación de la atención primaria de la salud en San Luis. Análisis de abajo hacia arriba. 741

Inés Mercedes Rouquaud

¿Qué hacer para ayudar a los profesionales de la salud? Las propuestas de los trabajadores de la salud para romper la inercia. 757

Sergio Rovira

Diseños institucionales para la deliberación democrática: un análisis de la implementación en la formulación de políticas públicas. 765

Sheila Suárez y Patricia Mariel Sorribas

SECCIÓN 4. Federalismo, relaciones intergubernamentales y gobierno local: modelos, propuestas y experiencias. 781

La cooperación internacional como herramienta política para el desarrollo en gobiernos subnacionales: el caso de La Rioja. 783

Natalia Álvarez Gómez y Joaquín Fajardo Varas

Las salvaguardas intergubernamental y judicial como mecanismos de balances de poder en el federalismo argentino. 797

Marcelo Bernal

Las salvaguardas político-populares y su vinculación con la coordinación político-electoral en el federalismo argentino. 807

Francisco Berzal

¿Un federalismo en pausa? Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina. 819

Valeria Bizarro

Descentralización gubernamental en México: fortaleciendo la dinámica de los gobiernos subnacionales. 827

Yaneli Isabel Chávez Álvarez y Bernabé Lugo Neria

Tensionando y modificando el proceso de implementación de políticas. Análisis sobre transferencias de políticas en la provincia de Córdoba (2012-2020). 837

Stéfano Ciravegna

El derrotero de la accesibilidad y la cobertura de salud desde la perspectiva de las RIGS. 845

María Crojethovic y Ana Ariovich

Interjurisdiccionalidad del área metropolitana de Córdoba. La experiencia de gestión en los años del cordobesismo. 861

Leonardo Daniel Fernández, Darío Gómez Pucheta y Luis Ángel Vélez

Zicosur: un estudio en la provincia de La Rioja durante los años (2020-2023). 869

Ángel Daniel Herrera Vaquel

Régimen federal de gobierno y autonomías locales. La autonomía municipal en la provincia de La Rioja. 875

Iván Sánchez

La paradiplomacia entre los estados subnacionales: Caso La Rioja y el corredor bioceánico central. 879

Antonella Sigrid Valdez Neyra

Paradiplomacia. Experiencias y perspectivas de internacionalización (americana-europea) entre Villa Regina – Argentina e Italia, en el año del centenario de la ciudad (1924-2024). 891

Federico Nahuel Vasches Vázquez y Rodolfo Fernando Veronesi

ATACALAR: el caso de La Rioja, Argentina. 901

Brisa Milagros Verón Albarez

La relevancia de un abordaje de los estándares de la CSJN con perspectiva federal. 909

Romina Verri

SECCIÓN 5. Hacia una gestión pública más inclusiva: igualdad de género, diversidad y accesibilidad en las políticas públicas. 915

Reflexiones sobre la movilidad ciclista con perspectiva de género en Rosario. 917

Greta Ambrogi Barceló y Ayelén Daniela Posincovich

Dialogando con las juventudes en fronteras. 931

Lourdes María Alejandra Fernández

Las consultas a grupos de atención prioritaria para la toma de decisiones en el ejercicio de la gestión pública, desafíos de las administraciones públicas en México. 939

Joaquín García Hernández

Agenda binacional de políticas de juventud 951

Valeria Mariel Jacquemin

Acciones afirmativas en materia electoral en México: el caso de los grupos y personas de la comunidad LGTBTTTIQ+ en las entidades federativas. 957

Guillermo Lizama Carrasco

La participación femenina y la transversalización de la perspectiva de género en la legislatura de la provincia de La Rioja, tomado desde 2017 a 2023. 975

Laura Roxana Peñaloza

Construcción de gobernanza multinivel fronteriza para repensar el abordaje de las políticas públicas de juventudes. 985

Mariano Ramiro Pianovi

Inversión social en políticas de adolescencia y juventudes en zonas de frontera. 995

Ana Alicia Pokolenko

La profesionalización del género en la administración pública: un análisis de la Ley Micaela. 1007

Carolina Zapata

Políticas públicas de reconocimiento hacia la población trans: un análisis del proceso de gestación e implementación de la ley de identidad de género en Cipolletti, Río Negro. 1017

Yamai Zapata

Reseña de Autoras y Autores del Volumen 1 1031

Presentación

El **IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública**, organizado por la **AAEAP** en conjunto con el **Nodo Córdoba**, se llevó a cabo en la ciudad de Córdoba con una amplia participación de instituciones nacionales, provinciales y municipales. El evento reunió a un nutrido grupo de panelistas, expositores en conversatorios, presentadores de libros y revistas, así como a autores de documentos libres y público en general, contando además con la presencia de destacados conferencistas.

Gracias a la intensa colaboración del **Nodo Córdoba de la AAEAP**, el congreso se desarrolló en excelentes instalaciones en distintas sedes universitarias, con recursos tecnológicos que permitieron su realización en **modalidad híbrida**, facilitando así la participación tanto presencial como virtual de expositores y asistentes.

Bajo el lema **“El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y desafíos para el desarrollo”**, el Congreso se enmarcó en un contexto de transformación acelerada, impulsado por los avances tecnológicos y los cambios de políticas en múltiples escenarios. Estas dinámicas han dado lugar a una diversidad de enfoques y debates sobre el rumbo de la gestión pública, resaltando la necesidad de repensar las instituciones y sus capacidades para responder a los desafíos del presente.

Asimismo, el encuentro se inscribió en un momento en el que el debate público, tanto en el país como a nivel global, se caracteriza por una intensa polarización y una creciente dificultad para la escucha y el diálogo constructivo. Frente a este panorama, el Congreso se propuso como un espacio plural y respetuoso, donde la diversidad de ideas pudiera expresarse en un marco de camaradería y reflexión académica rigurosa.

Como en ediciones anteriores, la convocatoria tuvo el propósito de contribuir al fortalecimiento del Estado y la administración pública, promoviendo el desarrollo de capacidades institucionales para la construcción de una sociedad más equilibrada, inclusiva y justa.

Este primer volumen de **El Estado y la Administración Pública en Debate: Encrucijadas y desafíos para el desarrollo** reúne una serie de estudios que abordan, desde diversas perspectivas teóricas y casos concretos, los retos contemporáneos de la gestión pública y la gobernanza democrática. El libro se estructura en **cinco secciones temáticas**, cada una de las cuales aporta una mirada específica sobre las transformaciones del Estado, el ejercicio del gobierno y la interacción con la ciudadanía en contextos dinámicos y desafiantes.

La sección 1, **Estado y Administración Pública en clave democrática: gobernanza, gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana**, explora el papel de la transparencia y la participación como pilares de una gestión pública más abierta y legítima. Se presentan estudios sobre experiencias de gobierno abierto en distintos niveles, el impacto de la gobernanza colaborativa y la contribución de actores como organizaciones de la sociedad civil y consejos profesionales. Además, se analizan las prácticas de integridad y ética en la administración pública y los desafíos de institucionalizar mecanismos de transparencia en municipios y gobiernos locales.

En la sección 2, **Visiones sobre Estado, gobierno y democracia: proyectos políticos, representación y participación política**, se examinan los procesos de reforma del Estado y la administración pública en clave política, con un enfoque en los proyectos de gobierno y las disputas ideológicas que los atraviesan. Se incluyen análisis sobre la representación política, la participación juvenil y femenina, el impacto del populismo en la movilización ciudadana y los cambios en la estructura administrativa bajo nuevas orientaciones gubernamentales. También se discuten tensiones entre Estado y mercado en el desarrollo económico y los desafíos de la gobernabilidad en tiempos de crisis.

La sección 3, **Teoría y práctica del análisis de políticas públicas: enfoques, casos y debates**, ofrece una mirada analítica sobre el diseño e implementación de políticas públicas en diversos sectores,

incluyendo salud, vivienda, seguridad, energía y medio ambiente. Se abordan metodologías de evaluación, estrategias de regulación y experiencias concretas de programas sociales. A través del estudio de políticas en distintos contextos, se evidencian las dificultades de la gestión estatal en escenarios de alta complejidad y la importancia del aprendizaje institucional.

En la sección 4, **Federalismo, relaciones intergubernamentales y gobierno local: modelos, propuestas y experiencias**, se analizan las dinámicas de articulación entre distintos niveles de gobierno, la descentralización y la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. Se estudian mecanismos de coordinación en el federalismo argentino, experiencias de paradiplomacia y la implementación de políticas en contextos interjurisdiccionales. También se abordan casos específicos de gestión local y regional, poniendo énfasis en las estrategias de gobernanza territorial.

Finalmente, con el título **Hacia una gestión pública más inclusiva: igualdad de género, diversidad y accesibilidad en las políticas públicas**, el volumen cierra con una sección dedicada a la inclusión en la administración pública, abordando el papel de la perspectiva de género, la representación de diversidades y la accesibilidad en la formulación de políticas. Se presentan estudios sobre participación juvenil y femenina en la política, derechos de la población LGTBIQ+, y programas de formación en igualdad de género como la Ley Micaela. Desde una mirada crítica, se reflexiona sobre el desafío de construir una administración pública más equitativa y representativa.

En conjunto, este volumen ofrece un panorama amplio y diverso sobre los debates actuales en torno al Estado y la administración pública, proporcionando herramientas conceptuales y evidencia empírica para comprender sus transformaciones en el siglo XXI.

El amplio alcance de la convocatoria en este IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, que se manifestó en 100 paneles y conversatorios, con unas 400 exposiciones y más de 180 documentos, ha dado origen a los dos volúmenes de esta compilación que se pone a disposición de socios, participantes, docentes e investigadores para su utilización tanto en la gestión como en la educación. Este material se complementa con los videos de las presentaciones disponibles en el canal de YouTube de la AAEAP (<https://www.youtube.com/@AAEAP>).

La impronta de nuestros congresos y de aquéllos en los que participa la AAEAP, se centra en la aceptación de la diversidad, el pluralismo y la libertad de expresión. Esto conlleva a la publicación de todas las ponencias, y pone bajo la responsabilidad de los autores, las opiniones vertidas, sus argumentos y consideraciones, por lo que no comprometen la posición de la Asociación sobre los temas tratados.

José Alberto Bonifacio y Ruth Sofía Zagalsky

Sección 1

Estado y Administración Pública en clave democrática: gobernanza, gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana

LA TRANSPARENCIA COMO OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. LA EXPERIENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE RÍO CUARTO

Pablo Javier Antonetti

Introducción

Vamos camino a los diez años en donde los ciento noventa y tres Estado Miembros suscribieran la Agenda 2030 y definieran los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, pretendiendo generar una sinergia transformadora que pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar un nuevo estilo de desarrollo, respetando al medioambiente.

Por otro costado, sabemos que, en los gobiernos y entes públicos, la política dirige la Administración Pública, ya que es la esencia de la legitimidad democrática de las instituciones públicas, por lo tanto, la calidad de la política es variable para alcanzar una buena calidad institucional (Carles Ramió, 2020). Ahora, bien sabido es que en Latinoamérica se ha caracterizado por incorporar elementos tóxicos perversos como el clientelismo, la corrupción y la falta de profesionalización en la función pública, que no hacen más propender a Estados, cuanto menos ineficientes y poco efectivos a la ahora de la prestación de los Servicios y suministro de bienes Públicos. Esto redundará en el pago de impuestos elevados y distorsionados por parte de los ciudadanos para sostener varios niveles de gobierno que dicen estar a cargo de servicios que no llegan o llegan deficientemente (Giordano, Seggiaro, Colina, 2022)

En este contexto, claramente la transparencia ocupa un lugar preponderante y se constituye en un pilar fundamental para el desarrollo sostenible. En un mundo cada vez más interconectado y consciente de la necesidad de un desarrollo equitativo y sostenible, la transparencia actúa como un catalizador para promover la justicia, la eficiencia y la confianza en las instituciones privadas, y sobre todo las públicas que es la que nos convoca en este análisis.

La transparencia, debe considerarse como un componente esencial para el buen funcionamiento de cualquier organización, ya que promueve la apertura y acceso a la información, fortalece la confianza y el control ciudadano, así como orienta y facilita la formulación de Políticas Públicas basadas en evidencia. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la transparencia es fundamental para asegurar que los esfuerzos para alcanzar estos objetivos sean efectivos, inclusivos y responsables.

Un buen punto de partida

En su primer día en el cargo, el presidente Barack Obama emitió un memorando titulado "Transparencia y Gobierno Abierto". Este documento marcó el comienzo de un nuevo enfoque para el gobierno federal de Estados Unidos, centrado en tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. La idea era que un gobierno más abierto sería más eficaz, eficiente y responsable ante sus ciudadanos.

Claramente, este marco conceptual ha sido fundamental para que más de setenta países comenzaran a trabajar con los principios elementales de la apertura de la información, la transparencia y la participación ciudadana.

El recorrido de este camino hacia Estados eficientes, los políticos y los empleados públicos adoptan una visión más estratégica potenciando la calidad en la planificación, decisión, control y evaluación de los servicios y políticas públicas. Esto hace a una institución inteligente y transparente. Es decir,

debemos entender que el arribo al sector público de nuevas tecnologías, de la AI o de robots es importante para mejorar la calidad de nuestras instituciones, la calidad y eficacia de los bienes y servicios que presta el Estado, y por tanto, de las políticas públicas. (Campos Ríos, 2022).

Aplicabilidad en los gobiernos locales

Lo que hasta este punto venimos planteando, pareciera de aplicación a los gobiernos centrales, no obstante, y dada la cercanía a la problemática ciudadana de los Municipios, son estos últimos los que deben reconstruirse hacia instituciones sólidas, dotadas de normas de obligatorio cumplimiento y con medios humanos y materiales suficientes para hacer cumplir sus mandatos (Velázquez López, 2023), al que debe sumársele un aliado estratégico como la tecnología en toda su dimensión.

Los profundos cambios científicos y tecnológicos que se vienen produciendo en los campos de la información y la comunicación, la inteligencia artificial, la robótica, ha llevado a muchos observadores a anunciar que el mundo ha ingresado decididamente en la era exponencial o en la era meta (Campos Ríos, 2022), también llamada cuarta revolución industrial. Este tipo de cambios producirá impactos sobre el mundo del trabajo, los avances científicos y las modalidades de la gestión de lo público (Ozlak, 2020), en donde la gestión local claramente será protagonista.

En este contexto, de esta nueva complejidad, aparece la modificada demanda ciudadana, que ha experimentado cambios significativos en las últimas décadas, influenciada por varios factores como el avance tecnológico, la globalización, la mayor conciencia sobre derechos y la necesidad de transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Estos cambios han llevado a una ciudadanía más informada, activa y exigente.

La adaptación de los Estados Sub Nacionales a la demanda ciudadana, con una velocidad de cambio nunca vista, es lo que puede garantizar el éxito de una gestión.

Habiendo hecho estas consideraciones previas, seguidamente pretendemos describir algunas acciones que viene llevando adelante la Municipalidad de Río Cuarto en materia de transparencia, en el más amplio de su significado y de qué manera redunda en la orientación de las políticas públicas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Características de la ciudad de Río Cuarto

Río Cuarto es la segunda ciudad en importancia de Córdoba y desde 1999 actúa como capital alternativa de la Provincia, cuenta con aproximadamente 180.000 habitantes Y La población económicamente activa se encuentra en torno al 46% de la población total y el nivel de empleo en el 41%, ambos valores similares al total de los aglomerados del país.

Geográficamente se encuentra a 200 kilómetros al sur de la ciudad capital. Posee una estratégica ubicación, en un punto de interrelación de los principales ejes de comunicación terrestre, que la posicionan en un nodo que articula las principales rutas que permiten recorrer el país de norte a sur y de este a oeste. Se destaca también la existencia de redes de ferrocarril que permiten llevar la producción al puerto y la existencia de vuelos diarios que conectan a la ciudad con la Capital Federal.

La Ciudad de Río Cuarto es el centro donde confluyen las actividades financieras, comerciales y de esparcimiento de una importante zona agropecuaria; siendo el núcleo de la actividad económica de una amplia región que supera las fronteras provinciales. Si bien Río Cuarto puede ser caracterizada como una ciudad agropecuaria-comercial, debido a la gran influencia que tiene el sector primario en sus fuentes de ingreso, su zona urbana tiene una estructura productiva fundada básicamente en las actividades comerciales, de servicios y construcción.

A lo largo de la última década, las actividades comerciales han sido las más importantes en términos de venta, siendo los sectores económicos de servicios e industrial los que han ocupado el segundo y tercer lugar respectivamente. En cuanto a su estructura productiva, se observa que alrededor del 65% están dedicadas al comercio, mientras que el 25% brindan servicios complementarios a las actividades regionales, y el 10% pertenece al sector industrial.

Las principales ramas industriales son las relacionadas con el agro, principalmente alimenticias basada en la industrialización de materias prima regionales y metalmecánica fundamentalmente de maquinarias agrícolas y sus partes.

La Ciudad por su parte, cuenta con una de las tres universidades nacionales de la Provincia, esto genera un importante movimiento comercial y de servicios como consecuencia del flujo constante de personas relacionadas a la casa de altos estudios. Por otro lado, la Universidad Nacional de Río Cuarto es un importante centro de investigación científica y tecnológica para la ciudad y región y una fuente generadora de recursos humanos altamente calificados que luego se insertan en la estructura productiva de la ciudad y de la región. Además, existen numerosos centros educativos a nivel primario, secundario y terciario. Así como también universidades privadas que completan los servicios educativos de la ciudad.

En cuanto a los recursos estratégicos, es importante mencionar la existencia de dos centrales de generación eléctrica, una turbo gas y la otra de diésel. También la región cuenta con dos estaciones reductoras de gas natural. Posee una infraestructura de servicios completa de primera calidad: agua potable, gas natural, energía eléctrica, desagües pluviales y cloacas.

Breves características del gobierno local

La Municipalidad de Río Cuarto, actualmente se encuentra gobernada por el Intendente Dr. Guillermo De Rivas, quien asumió su primer mandato el 2 de Julio del 2024, siguiendo la continuidad política de su antecesor el Dr. Juan Manuel Llamosas, quien estuvo ocho años a cargo del Departamento Ejecutivo Municipal.

El Departamento Ejecutivo se encuentra conformado por diez Secretarías de Estado¹ y un ente desconcentrado de prestación del servicio de Agua y Cloaca².

El Poder Legislativo local se encuentra ejercido por el Concejo Deliberante integrado por diecinueve concejales, de los cuales diez pertenecen al partido gobernante *Hacemos Unidos por Río Cuarto*, cuatro al partido *Primero Río Cuarto*, cuatro al partido *La Fuerza del Imperio del Sur* y un Concejal al *Partido Libertario*.

En cuanto al Tribunal de Cuentas Municipal, que está integrado por cuatro Tribunales de Cuentas, los mismos se distribuyen los cuales dos pertenecen al partido gobernante *Hacemos Unidos por Río Cuarto*, uno al partido *Primero Río Cuarto* y uno al partido *La Fuerza del Imperio del Sur*.

Desde la primera gestión del ex intendente Juan Manuel Llamosas, es que se comenzó un proceso transformador de la Municipalidad de Río Cuarto, sobre la base de la transparencia de los actos públicos y la participación ciudadana.

Simplemente a modo de ejemplo y como primeras acciones de gobierno, se dispuso la publicación de las Declaraciones Juradas de los funcionarios, sancionando a tal efecto la Ordenanza 17/16, en donde establece en su primer artículo que “...las Declaraciones Juradas Patrimoniales previstas en el

¹ Para mayor información se puede recurrir al sitio web de la Municipalidad de Río Cuarto: <https://www.riocuarto.gov.ar/institucional/>

² Ente Municipal de Obras Sanitarias

Artículo 20 de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Cuarto, y efectuadas por las autoridades y funcionarios municipales que se encuentran obligados en virtud de la Ordenanza N° 747/98, son de carácter público, de libre accesibilidad y podrán ser consultadas por toda persona interesada, en forma gratuita a través de Internet, de conformidad con la normativa vigente". Siendo esta definición política la que generó la creación del portal de transparencia del Gobierno Municipal.

En ese mismo año (2016) y a partir de la sanción de la Ordenanza 66/16 se crea el programa de participación ciudadana "*Presupuesto Participativo*" que sigue vigente en la actualidad, con sus 8 ediciones.

El Artículo 2 de la mencionada ordenanza establece que "*El Programa de Participación Ciudadana "Presupuesto Participativo"*", *consiste en un proceso de definición, ejecución, evaluación y control de una política pública, que se traduce en un proceso de participación y democratización ciudadana, por la cual la ciudadanía de Río Cuarto, en conjunto con el Municipio, desarrollan actividades públicas y abiertas, deliberan y deciden respecto a programas, obras y servicios, y cuáles son los recursos económicos necesarios para afrontarlos conforme el Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Municipalidad de Río Cuarto*"

Este programa tiene como característica saliente, su fuente de financiamiento, ya que la Ordenanza de su creación establece que no puede ser inferior al 1% del mismo, en el cual se debe garantizar – además- una asignación distributiva de recursos que asegure la ejecución de proyectos para cada sector territorial. En caso que un proyecto se prolongue por más de un ejercicio, se priorizará la finalización del programa, obra o servicio en ejecución respecto de nuevos proyectos.

Estas dos políticas públicas de transparencia y participación ciudadana, constituyeron un pilar sobre las que se sustentaron muchísimas más. Que pretenderemos abordar brevemente en este trabajo.

Antes de ello, es importante destacar que la Municipalidad de Río Cuarto, declaró de interés municipal la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible⁴.

En este sentido, el Municipio, más allá de su acción declarativa, empezó a trabar en la generación de informes de alineación presupuestaria, así como la elaboración del informe de alineación de los programas municipales a la contribución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este tema, fue abordado en las III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, en Septiembre de 2022 en la ciudad de La Plata.

Del informe trimestral mensual a la verdadera transparencia

La meta 16.6 de la Agenda 2030 se centra en la necesidad de que las instituciones públicas sean eficaces en sus funciones, responsables ante los ciudadanos y transparentes en sus operaciones.

La transparencia en las instituciones implica la apertura en la toma de decisiones, la disponibilidad de información pública y la rendición de cuentas.

A mediados de 2016, y por mandato de la Carta Orgánica Municipal el informe trimestral de ejecución presupuestaria, se remitía en soporte papel a la presidencia del Concejo Deliberante, siendo un documento, que más allá de su complejidad, era restrictivo para los miembros del cuerpo, con una imposibilidad material de ser puesto a disposición de la ciudadanía. Nos encontramos con una situación en donde los datos constituyen un insumo fundamental, y el Sector Público, siendo dueño y administrador de los reservorios más grandes de datos, todavía no afronta su gestión con prácticas organizacionales adecuadas. (Pando, Poggi, 2020)

³ Para mayor información del programa se puede acceder a <https://pp.riocuarto.gov.ar/>

⁴ Ordenanza Municipal 148/21

A partir de la conjunción de la Tecnología, la visión profesional del servicio público local, y la definición como política pública de orientar al Municipio a la transparencia, se conformó el Portal de Transparencia que se aloja en el sitio web de la Secretaría de Economía⁵.

El Portal de Transparencia, que tiene como principal ventaja estar a disposición de cualquier persona en todo momento y en todo lugar, no sólo puso a disposición la información obligatoria (informe trimestral de ejecución presupuestaria), sí no, que en consonancia con La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto que *“...promueve el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación”* ampliamos sustancialmente la información publicada a:

- A) Cuenta General del Ejercicio con Informe del Auditor⁶
- B) Ejecución presupuestaria analítica y global
- C) Ordenanza de presupuesto y sus modificatorias
- D) Informe mensual de recaudación
- E) Reporte de deuda municipal
- F) Informe de las calificadoras de riesgo
- G) Informe de realidad económica
- H) Informe del mercado laboral
- I) Informe de Profundización Bancaria

Con esto, pretendemos demostrar que en pocos años y a partir de la sinergia de tecnología y profesionalización, se pudo ampliar la información disponible a la ciudadanía y la facilitar su acceso. Estos informes o reportes, cómo se los quiera llamar, constituyen un punto de partida, de la multiplicidad de datos e información que posee el Estado Municipal.

Direccionando la calidad a partir de las Normas ISO

Las normas ISO 9001, es una norma internacional que establece los requisitos para un sistema de gestión de la calidad (SGC), la misma fue desarrollada por la Organización Internacional de Normalización (ISO) y es parte de la familia de normas ISO 9000. Su principal objetivo es garantizar que las organizaciones cumplan consistentemente con los requisitos del cliente (ciudadano para el ámbito público) y mejoren la satisfacción del mismo. Podemos claramente sintetizar que esta norma se caracteriza por su enfoque al ciudadano, la participación activa del personal, enfoque basado, no sólo en proceso, sino en evidencia, mejora continua y gestión de relaciones. Claramente tienen una necesidad de orientar los procesos del Estado Municipal a un marco de transparencia.

En esta línea, la Municipalidad de Río Cuarto, ha incursionado desde hace aproximadamente dos años, marcando como un hito inicial como la sanción del Decreto 1681/2023 en donde la Municipalidad de Río Cuarto establece su Política de Calidad con el objetivo central de avanzar en el fortalecimiento, transparencia y transformación Institucional.

En tal sentido, trabaja en un modelo de ciudad sostenible, que sea reconocida por su justicia social, el desarrollo integral de las personas y el crecimiento productivo a través de políticas públicas innovadoras, participativas y transparentes. Convencidos de que este es el camino correcto, se asume

⁵ Para mayor información acceder al sitio: <https://economyariocuarto.gob.ar/transparencia>

⁶ La Municipalidad de Río Cuarto, es el único municipio del País que presenta sus Estados Contables ante el Consejo Profesional de Ciencias Económicas

el compromiso de implementar, mantener y mejorar un Sistema de Gestión de la Calidad, de acuerdo a los requisitos aplicables bajo los siguientes ejes:

- Promover la digitalización, simplificación y la transparencia mediante la rendición de cuentas y el gobierno abierto, a fin de optimizar los procesos internos, haciendo un uso adecuado de los recursos.
- Impulsar programas de gestión que favorezcan el desarrollo económico y social, la prevención y el cuidado de la salud, la educación y la protección de los derechos humanos, asegurando el desarrollo sostenible y el cuidado del medio ambiente.
- Promover el trabajo colectivo y colaborativo, las articulaciones multinivel, potenciando el crecimiento del capital humano, generando oportunidades de aprendizaje de manera constante.
- Avanzar en el diseño de políticas públicas basadas en evidencia e información para una mejor toma de decisiones en beneficio del ciudadano.
- Desarrollar Políticas Públicas económicas municipales, de interés general de la ciudadanía, avanzando en los ODS, sustentabilidad y participación ciudadana.

La Municipalidad de Río Cuarto, a partir de la implementación, mantenimiento y mejora de su Sistema de Gestión de la Calidad, se compromete a impulsar e instrumentar la mejora continua como herramienta de gestión, de acuerdo a los requisitos aplicables, diseñando políticas públicas basadas en evidencia e información para una mejor toma de decisiones en beneficio del ciudadano y el fortalecimiento institucional.

Hasta la fecha, podemos mencionar que la Municipalidad de Río Cuarto, específicamente en la Secretaría de Economía, ha certificado bajo esta norma y con la intervención de IRAM⁷ como entidad auditora y certificante los siguientes procesos:

1. Sistema de Gestión de Compras Públicas
2. Sistema de Atención al Contribuyente

Estos procesos, que actualmente se llevan adelante a partir de las disposiciones normativas de ISO 9001:2015 han permitido una mejora sustancial en los servicios brindados al ciudadano sobre bases medibles y han permitido tomar decisiones sobre bases de evidencias.

Es intención de la actual gestión municipal, profundizar el Sistema de Gestión de Calidad a todas las áreas municipales que sean adaptables a norma, adecuando, y fundamentalmente, documentado procesos.

Además, y para dar mayor sustento normativo, se prevé la elevación al Concejo Deliberante de un proyecto de Ordenanza sobre la necesidad de que la Política de Calidad, no sólo sea una directriz ejecutiva, sino se constituya en una política de Estado, discutida y avalada por todos los espacios políticos.

El aporte de pacto global

Pacto Global de Naciones Unidas es una iniciativa voluntaria que busca alentar a las empresas y organizaciones de todo el mundo a adoptar políticas sostenibles y socialmente responsables. Fue lanzado en el año 2000 por la ONU con el objetivo de alinear las estrategias y operaciones empresariales.

⁷ Instituto Argentino de Normalización y Certificación

El objetivo del Pacto Global es crear un movimiento global de empresas sostenibles y responsables para contribuir a la creación de un mundo mejor. Al unirse al Pacto Global, las organizaciones se comprometen a integrar los siguientes principios:

1. **Derechos Humanos:**
 - Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos.
 - Asegurarse de que no son cómplices en abusos a los derechos humanos.
2. **Normas Laborales:**
 - Apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.
 - Eliminar todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio.
 - Abolir el trabajo infantil.
 - Eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación.
3. **Medio Ambiente:**
 - Las empresas deben apoyar un enfoque preventivo frente a los desafíos medioambientales.
 - Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental.
 - Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
4. **Anticorrupción:**
 - Las empresas deben trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

Las organizaciones que adopten los lineamientos de Pacto Global deben incorporar estos principios en sus estrategias y a reportar sus avances anualmente, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

En este sentido, la Municipalidad de Río Cuarto, adhirió en el año 2022 a los principios de Pacto Global, pasando, además, a formar parte de la mesa directiva por el período 2022/2024.

Como dato destacado, Río Cuarto presentó su primer Reporte de Sustentabilidad⁸, que abarca las iniciativas emprendidas por el gobierno local en el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2022.

Este informe representa un hito importante en el camino de nuestra ciudad hacia un modelo más sustentable y resalta el compromiso del municipio con el desarrollo sostenible en todas las áreas de gobierno.

El Reporte de Sustentabilidad de la Municipalidad de Río Cuarto es un documento integral que proporciona una visión transparente y detallada de las acciones y logros alcanzados en materia de sustentabilidad durante el último año. Este informe refleja el compromiso de mantener una gestión responsable y equilibrada, teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y ambientales que impactan en nuestra comunidad.

Fue elaborado a través del ente de indicadores reconocidos a nivel internacional como lo son los Estándares GRI. Además, en el documento se detalla la contribución del municipio al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible así como el aporte a los 10 Principios del Pacto Global de Naciones Unidas que giran en torno a los derechos humanos, las normas laborales, el medioambiente y la anticorrupción.

A lo largo de las páginas del reporte, se podrá conocer la importancia que el desarrollo sostenible representa para la agenda de gobierno municipal. Asimismo, podrán interiorizarse en las acciones desarrolladas y los resultados obtenidos en el marco de los ejes estratégicos del municipio:

⁸ Se puede acceder al informe completo en <https://economiariocuarto.gob.ar/sustentabilidad>

participación ciudadana; transparencia, calidad e innovación; desarrollo local sostenible; y justicia social.

Conclusión

Se ha hecho mucho, pero queda muchísimo camino por recorrer en materia de transparencia. La corrupción definida no solo como la desviación de recursos públicos para fines privados, sino también como una deformación ética y moral que socava la confianza en las instituciones (Grondona, 1993) viene siendo un problema de resolución compleja. Ríos de tinta han corrido al respecto, informes de los organismos internacionales más destacados, así como la conformación de normas complejas, no han sido suficiente para abordar este flagelo.

La Municipalidad de Río Cuarto, viene trabajando fuertemente en conformar herramientas y formas de trabajo que potencien la transparencia, a partir de la participación ciudadana. El Portal de Transparencia, que incluyen la Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios, el presupuesto participativo, el Sistema de Gestión de Calidad aplicado a algunos procesos para potenciar la mejora en los servicios y la transparencia, la adhesión de los principios de Pacto Global, entre otras acciones, constituyen medios que se orientan al fin primordial del “Ser Transparente”.

...Mi administración se compromete a crear un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura será fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el gobierno. Al decir de Barak Obama en su memorándum emitido el 21 de enero de 2009, justo después de asumir la presidencia de los Estados Unidos.

Esta declaración que lleva ya quince años sigue marcando el rumbo y debemos esforzarnos en ser transparentes y participativos, para lograr un estado de bienestar para nuestros ciudadanos.

Bibliografía

- Campos Ríos, Maximiliano (2022) *El Estado en la Era Meta*. 1er Edición. Ed. CLAD. Venezuela
- Giordano, Osvaldo; Seggiaro, Carlos y Collina, Jorge. (2022) *Una Vacuna contra la Decadencia*. 1er Edición. Editorial Babel. Córdoba.
- Grondona, Mariano (1993) *La Corrupción*. 1er. Edición. Editorial Planeta. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2020) *El Estado en la era exponencial* 1er Edición. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. Buenos Aires.
- Pando Diego y Poggi, Eduardo (2020) *Desafíos de la Administración Pública en el contexto de la Revolución 4.0* – Compilación Santiago Bellomo y Oscar Oszlak. Editorial Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires.
- Ramió, Carles (2020) *Las Lágrimas del Leviatán*. 1er Edición Ed. I+D. Instituto de Investigación y Educación Económica. Buenos Aires.
- Velázquez López, Francisco (2023) *Gobernanza Iberoamericana. Para cambiar la administración pública*. Editorial CLAD. Venezuela

Páginas web consultadas

Gobierno de Río Cuarto: www.riocuarto.gov.ar

Presupuesto Participativo: <https://pp.riocuarto.gov.ar/>

Secretaría de Economía. Transparencia: <https://economyriocuarto.gob.ar/transparencia>

Sustentabilidad: <https://economyriocuarto.gob.ar/sustentabilidad>

GOBIERNO ABIERTO EN LA LOCALIDAD DE VILLA MARÍA Y SU TRANSPARENCIA: PREDISPOSICIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Catalina Araujo Giuliano
Avril Chernos
Agustina Díaz Abdala*

Introducción

En la gestión gubernamental de Villa María existen elementos del gobierno abierto, destacándose la publicación de datos orientados a garantizar una gestión transparente, así como la organización de mesas de diálogo en las que se invita a la ciudadanía teniendo la posibilidad de participar activamente, entre otras. Sin embargo, se deben repensar y reconsiderar los límites de la transparencia y así mismo abordar el dilema respecto a la participación ciudadana.

En este sentido, Oszlak (2013) señala que el concepto de gobierno abierto “exagera la disposición de los gobiernos de renunciar al secreto” como así también “de instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan las propuestas y críticas de los ciudadanos y que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, que les rindan cuenta de su gestión” (p. 4). Asimismo, el autor menciona: “son demasiado optimistas respecto a una supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse” (pp. 4-5).

El objetivo es generar un análisis pertinente para estudios que comprendan a la administración pública, la participación ciudadana y el gobierno abierto de Villa María, que constituya nuevas posturas y opiniones que den paso a nuevas indagaciones. Lo cual se llevará a cabo mediante diversas lecturas que permitan el acercamiento a diferentes visiones de acuerdo a la gestión pública y sus nuevas modalidades, y se realizarán entrevistas que nos acerquen a la realidad villamariense.

En primer lugar, se retoma el debate *Administración Pública Tradicional y Nueva Gerencia Pública*, para luego pasar al concepto de *gobierno abierto*, y cómo se aplica en la localidad de Villa María. Posteriormente, nos enfocamos en la gestión local villamariense y la posibilidad de que la ciudadanía villamariense participe, teniendo en cuenta los límites. En tercer lugar, realizamos entrevistas a personas insertas en la temática que nos permiten un acercamiento hacia la realidad. Por último, algunas reflexiones.

Villa María: Implementación del gobierno abierto

Desde los años 80 la nueva gestión pública desafía a la administración pública tradicional, existe una “dicotomía que separa la “tradicional”, “weberiana” y “burocrática” administración pública de un nuevo paradigma gerencial considerado como “ágil”, “eficiente” y “moderno”” (Guerrero, 2004, pp. 54-55). En este marco, se incorporan nuevas modalidades de gestionar lo público, trayendo consigo los conceptos como el de gobierno abierto o estado abierto.

Así, consideramos fundamental la distinción conceptual entre gobierno abierto y estado abierto. El primero, hace referencia al conjunto de mecanismos y estrategias que permiten una buena gobernanza pública, desarrollados a partir de la posibilidad de acceso a datos transparentes brindado por las gestiones gubernamentales accesibles para los ciudadanos, promoviendo la rendición de cuenta y la participación ciudadana, logrando una inclusión de la misma en la implementación de políticas públicas, toma de decisiones, colaboración e innovación, con el objetivo del fortalecimiento de la democracia, legitimidad y el bien común (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016).

Por otro lado, siguiendo a Oszlak (2013), el segundo término alude a los países anglosajones y, particularmente, en Estados Unidos, en la que “estado” es determinado como un concepto que comprende, no sólo al gobierno, sino que también a las jurisdicciones subnacionales siendo, comparativamente al concepto anterior, un término mucho más general que incluye un panorama más amplio en cuanto a las instituciones y las prácticas dentro del estado.

Dentro de nuestra línea de trabajo utilizaremos el término gobierno abierto ya que observaremos el ámbito local que comprende la administración pública desde la visión federal de la Argentina. Nos detendremos en el análisis de las innovaciones en gestión pública que ha adherido la ciudad de Villa María, Córdoba, Argentina.

A partir de allí, resaltaremos el seguimiento de un paradigma alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹, orientado al gobierno abierto, lo cual se establece a través de las Ordenanzas N°6.973 (transparencia en actividades y participación ciudadana), N°7.146 (Buzón Municipal para ideas, iniciativas y sugerencias ciudadanas), N°7.180 (Colaboración entre la Municipalidad de Villa María y la Fundación Conocimiento Abierto) y la N°6.991 (compromiso con datos abiertos). Además de la incorporación de herramientas de la Nueva Gestión Pública como, por ejemplo, el gobierno abierto y la transparencia, entre otras (Pérez, 2022).

En términos conceptuales, el gobierno abierto mantiene las limitaciones al momento de su práctica, exagerando su potencial en donde se debe romper el principio al secreto, el cambio de modalidades en cuanto a la capacitación de los funcionarios en donde puedan adquirir las capacidades de escucha y respuesta hacia las críticas y nuevas propuestas de la ciudadanía, dejando el lugar hacia una coparticipación en la producción de bienes y servicios para la gestión (Oszlak, 2013).

Desde allí, se asegura que el gobierno abierto resulta un concepto fundamental para la aplicación en las gestiones locales, principalmente si se persigue el objetivo de brindar acceso a los ciudadanos sobre los datos y elevar los niveles de transparencia, utilizando las modalidades de innovación, donde se necesita la adaptación a los cambios contextuales. De acuerdo a ello, en el siguiente apartado indagaremos al respecto teniendo en cuenta lo que se realiza en la gestión de la municipalidad de Villa María.

Impulso villamariense: innovación en gestión pública

Analizando la historia argentina se pueden observar patrones en su estructura federal como organización, con el intento constante de mantener reformas para la inclusión de todos los niveles organizacionales del Estado para una mayor eficacia y eficiencia del mismo. Córdoba, por su parte, desde la reforma Constitucional de la provincia en 1987, hasta el proyecto del Nuevo Estado impulsado por el gobernador José Manuel de la Sota en el año 2000, logró potenciar sus estructuras pudiendo ser hoy una de las provincias fundamentales en términos de administración pública que comprende el país.

Su autonomía ha permitido generar un consenso entre todas las localidades que la comprenden, formando una pieza esencial dentro del entramado institucional y de las acciones gubernamentales y,

⁹ “Las metas de carácter global requieren del compromiso de los gobiernos nacionales, pero el trabajo local es fundamental para su cumplimiento. Villa María está entre las primeras ciudades del país en hacer aportes a la Agenda de Desarrollo Sostenible. El compromiso para alcanzar los ODS fue firmado por Argentina a finales de 2015. Ese año, Villa María ingresa al programa UNESCO Ciudad del Aprendizaje y, desde 2016, comienza una experiencia de internacionalización en la red mundial que se plasma en abril de 2017 con el Encuentro entre Ciudades del Aprendizaje de América Latina y el Global Action Plan (GAP) realizado en la ciudad cuyo eje fue el lugar de los ODS. En 2018, la ciudad firmó con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales un acuerdo para la localización de los ODS y se presentó el Manual de Localización de ODS con una capacitación para la instalación de un Punto Focal Local” (Programa de Desarrollo Integrado).

Villa María, siendo hoy la tercera ciudad más grande de la provincia, no se encuentra exenta de las innovaciones en cuanto a la nueva gestión pública. En ese marco, de acuerdo a su conceptualización, “podría definirse como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos” (Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, 2020), considerando que Villa María logra cumplir en cierto punto las adversidades externas que pueden transformar las necesidades de la ciudadanía.

Ha logrado adherirse a las nuevas modalidades de gestionar a lo público otorgando, a su vez, la posibilidad de transparencia hacia la ciudadanía a través de la disponibilidad de acercamiento hacia ámbitos administrativos por medio de ordenanzas, como por ejemplo, la ordenanza N°6.973, sancionada en 2015, en la que se regula “la implementación de nuevas formas de interrelación entre la gestión pública municipal y la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del paradigma de “Gobierno Abierto” [...]” (Digesto Villa María). Así la localidad logra generar un consenso entre las acciones y decisiones de la gestión política villamariense y los intereses de los ciudadanos.

Estas modalidades de transparencia, hasta hace no mucho tiempo atrás, no serían pensadas para mantenerlas en ejecución. Por el contrario, en la actualidad, permite dar respuesta de cuestionamientos en común, además de proponer una seguridad del registro de *Big Data*, como una de las nuevas innovaciones, como así también la implementación de las *Tecnologías de Información y la Comunicación* que adhirió el sistema villamariense en las que se les regula un marco de posibilidades a los ciudadanos de poder realizar sus propias investigaciones manteniendo la modalidad virtual a través de la página oficial del Concejo Deliberante de Villa María, en donde se encuentran boletines oficiales y la digesto virtual¹⁰, que da lugar a la búsqueda de todas las ordenanzas implementadas.

Por otra parte, el gobierno abierto comprende sus limitaciones en relación a la predisposición del gobierno y sus obligaciones con las nuevas modalidades de gerencia, siendo uno de los principales desafíos de la Administración Pública, en donde es necesario mantener parámetros de acción. Con esto nos referimos al equilibrio de la autonomía de las burocracias en relación con la sociedad, otorgando la importancia suficiente a las propiedades institucionales de la propia burocracia dando lugar a la correcta eficiencia de la misma (Guy Peters, 2010, p. 767).

Participación ciudadana y la nueva gestión pública

La Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la Gestión Pública establece que se entiende “la participación ciudadana como el proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general, canaliza, da respuesta o amplía derechos fundamentales, reforzando la posición activa de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos” y que la misma, “en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política” (2009). A su vez, la participación ciudadana está vinculada con espacios de diálogo, los cuales deben estar contenidos en mecanismos y gestión de políticas que fomenten la participación, como así también la participación ciudadana y acciones que refuercen a las organizaciones no gubernamentales (Cravacoure, 2009).

¹⁰ “Conjunto de textos sistematizados y ordenados donde se compilan todas las normas de carácter público y obligatorio para la ciudadanía, lo que permite acceder al derecho positivo existente y suprimir las leyes derogadas o caducas.” Digesto virtual, Villa María.

Desde allí, nos preguntamos: ¿qué tan dispuesta está la ciudadanía villamariense a participar para colaborar con la gestión? ¿Es exagerada la creencia de que la gente esté realmente dispuesta a participar de manera genuina en asuntos públicos y sin recibir algún incentivo selectivo a cambio? En otras palabras: ¿es una utopía la participación de la ciudadanía en la gestión pública? Uno de los supuestos implícitos del gobierno abierto, es que “si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia” (Oszlak, 2013, p. 6).

En las entrevistas realizadas de modo informal respecto a la participación ciudadana, una de las preguntas informales fue: ¿qué tanta predisposición tiene la ciudadanía a participar? ¿Está sobreestimada esta predisposición? ¿Cuáles son los mecanismos más efectivos de participación ciudadana que cree que se realizan en Villa María? A partir de allí, con respecto a la necesidad de la comunidad por participar, una de las respuestas que obtuvimos fue:

“Considero que la comunidad sí requiere y necesita, y es muy óptimo, tener mecanismos de participación y de gobierno abierto. Hoy la comunidad villamariense participa mucho de los eventos o los actos o las actividades que realiza el municipio y tal vez no tanto en los espacios de debate o de realmente de pensar la gestión o el direccionamiento de los recursos”. (Persona que ejerce en la función pública villamariense, comunicación personal, 2 de agosto de 2024).

En cuánto el involucramiento de la ciudadanía en asuntos públicos, aprovechando los diferentes mecanismos de participación, teniendo en cuenta que esto es uno de los supuestos implícitos del gobierno abierto, hay dificultades en la realidad al momento de llevar la gestión a cabo, lo cual dificulta la efectivización de la misma. Dificultades tales como falta de información, de recursos, de tiempo. Particularmente, el contexto social-político en Argentina actualmente lleva a que la mayoría de las personas tomen un nivel de preocupación en cuanto a la dimensión económica que por la participación en espacios de debate y otorgar una colaboración que permita un mayor entendimiento de la realidad social para la producción de políticas públicas y/o la toma de decisiones gubernamentales, esto, sin olvidar que, existe una gran desconfianza en la política, en donde también la virtualidad juega un rol importante, siendo que las redes sociales fomentan el individualismo y adormecen el sentido de lo colectivo. En este sentido, la participación está limitada y, tomando en cuenta ello, otro de los entrevistados, señaló que:

“La disposición de la ciudadanía es relativa a la acción que se va a realizar, existen la figura de los consejos barriales, infantiles, adicciones, pero creo que son más consultivos una vez que se formuló una acción desde la gestión de gobierno.” (Ciudadano villamariense, comunicación personal, 7 de agosto de 2024).

En la localidad de Villa María, la participación es acotada y relativa en los espacios de debate. Parece que la participación se da gracias a los espacios que el Estado Municipal ofrece hacia los ciudadanos y no por su propia iniciativa, a raíz de las dificultades anteriormente mencionadas. Los mecanismos de participación no son accesibles para toda la ciudadanía y, en algunos casos, la participación ciudadana parece ser utilizada a fines de validar las decisiones gubernamentales. Desde allí, consideramos que la participación ciudadana continúa siendo un desafío para las gestiones locales, como así también para la Ciencia Política y los estudios de la Administración Pública.

Reflexiones

En modo de conclusión de nuestro análisis respecto a la relación de las nuevas modalidades de gestión pública en la localidad de Villa María, se logran observar las innovaciones de la nueva gestión pública, se reconocen la implementación de los principios de gobierno abierto, trayendo consigo la implicancia en términos de transparencia y participación ciudadana. El intento por alinear la gestión local con los ideales del gobierno abierto y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como eje de su

plan de gobierno, puede evidenciarse en prácticas tales como la publicación de datos gubernamentales, la utilidad de la virtualidad en donde se otorga el lugar a la búsqueda de ordenanzas y/o programas, entre otros.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en los modelos tradicionales de Estado y gobierno se ha dado por sentado que las organizaciones ciudadanas son componentes de ese Estado, por lo que deben actuar conforme a las normas formales y jurídicas que éste establece. Asimismo, hay dos fuerzas contrarias que afectan ese modelo formal de gobierno. Por un lado, la sociedad, que procura vincular a las organizaciones burocráticas directamente con los actores sociales y asumir parte de su dirección y organización. Y, por el otro, la fuerza se encuentra representada por la propia burocracia, dado que las organizaciones intentan gozar de una mayor autonomía para definir al menos una parte de sus metas. Mientras que las dependencias burocráticas se encuentran en la intersección de la sociedad con otras instituciones políticas, por lo que desempeñan un importante papel de mediación y enlace.

A pesar de las iniciativas, cabe destacar que existen limitaciones notables en la efectividad de la aplicación en la práctica de la transparencia y en la inclusión de la ciudadanía. La teoría del gobierno abierto, como lo plantean autores como Oszlak (2013), pueden sobrestimar tanto la disposición de los gobiernos a renunciar al secreto del manejo de su gestión, como en real interés de los ciudadanos a involucrarse en los procesos de toma de decisiones, de forma activa, y dicha participación de sigue siendo limitada y condicionada, por factores tales como la desconfianza en las instituciones y la falta de incentivos concretos.

No obstante, cabe resaltar que la implementación del gobierno abierto en Villa María actualmente se enfrenta a ciertos desafíos, que incluyen la necesidad de capacitación adecuada para los funcionarios públicos, la adaptación de los mecanismos de participación para que sean realmente accesibles y efectivos, así como la credibilidad que debe conseguir de los ciudadanos en la gestión y sus políticas públicas, siendo estos las principales herramientas que destacan el buen funcionamiento de las nuevas gestiones públicas.

Bibliografía

Carta Orgánica Municipal de la Localidad de Villa María. Disponible en <https://www.concejovillamaria.gob.ar/wp-content/uploads/2022/06/Carta-Organica.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Acerca del estado abierto. Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Disponible en <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/acerca-del-estado-abierto>

Concejo Deliberante de Villa María. *Digesto municipal*. Disponible en <https://www.digesto.concejovillamaria.gob.ar/buscador/>

Cravacuore, D. (2009). *La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos*. En G. Delamaza & D. Flores (Eds.), *Gestión municipal participativa: Construyendo democracia cotidiana* (pp. 162-181). Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.

- Evans, P. (2003): *El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N 25.
- Guerrero, O. (2000). *Los conceptos organizadores del pensamiento administrativo*. En Teoría administrativista del Estado (pp. 111-144). Oxford University.
- Guerrero, O. (2004). *La nueva gerencia pública: Neoliberalismo en la administración pública*. Fontamara.
- Guerrero, O. (2019). *Neoliberalismo y neo gerencia pública*. Revista Electrónica de Administração. Disponible en <https://www.scielo.br/j/read/a/cqJ3HmJMzHLc5THGngqdxpx/?lang=es>
- Malacalza, L. (Compiladora). (2004). *Participación ciudadana. En Reforma política y participación ciudadana* (pp. 45-66). Fundación Sergio Karakachoff. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/02802.pdf>
- Municipalidad de Villa María. (s.f.). *Suplemento Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Disponible en https://www.villamaria.gob.ar/content/docs/suplemento_ods.pdf
- Oszlak, O. (2013) *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.
- Pérez, F. (2019) *Aproximaciones teóricas que justifican la Nueva Gestión Pública*. Prometeo Libros Argentina.
- Pérez, F. A. (2022). *El managment público y la innovación en el ámbito local: algunos aportes pos pandemia*. Reviste Iberoamericana de Gobierno Local, 26(1). Disponible en <https://revista.cigob.net/21-junio-2022/articulos/el-management-publico-y-la-innovacion-en-el-ambito-local-algunos-aportes-pos-pandemia-51TG/>
- Peters, B. G. (2010). *Cincuenta años de Administración Pública*. Foro Internacional (pp. 752-777).

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO PENSAMOS EN GOBERNANZA? UN ESTUDIO EXPLORATORIO A PARTIR DEL ANÁLISIS DEL ÍNDICE DE GOBERNANZA GLOBAL

Rodrigo Cuevas

1. Introducción y problematización.

En el presente documento se analiza cuanto de los datos empíricos disponibles respecto a lo que es la Gobernanza pueden dar cuenta de un concepto que es muy difícil de conceptualizar teóricamente, tanto por la amplitud de su uso como por su propia naturaleza. Para ello, se analizaron las dimensiones de los Índices de Gobernanza Global (WGI) provistos por el Banco Mundial. La estructura de la ponencia es la siguiente. Una primera sección es la formulación de la investigación, en la cual se expone la variedad del concepto de Gobernanza, la dificultad de su estructura teórica que éste implica y plantear la novedad de la propuesta, que es analizar el concepto por medio de un análisis empírico. En la segunda sección, se presenta una caracterización de las dimensiones de la gobernanza global y posteriormente un análisis del concepto de gobernanza a partir de la aplicación de un análisis factorial a las distintas dimensiones del concepto. En una tercera sección se presentan los resultados obtenidos mientras que en un cuarto apartado, se discuten los resultados obtenidos con las características del concepto de gobernanza.

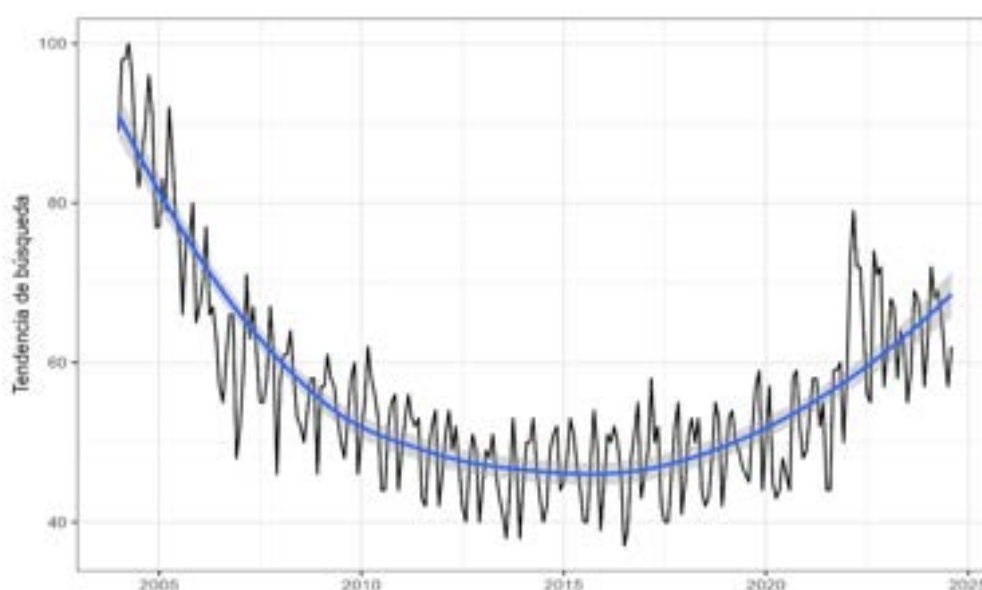
Al realizar una búsqueda en *Google Scholar* del término *Governance*, realizada en agosto de 2024, de cerca de 3.940.000 resultados¹¹, de las cuales 790.000 corresponden a los últimos cuatro años (a partir de 2020) y a partir de 2010 se concentra el 45% del total de búsqueda. Ello nos muestra que si bien es un término cuyo origen es de 1993, específicamente en Gary Marks (Marks, 1993; Papadopoulos et al., 2024). Al compararlo con una búsqueda más amplia, en el mismo buscador, la tendencia, a partir del análisis de datos de Google mediante la herramienta *Google Trends* (Correia, 2024; Massicotte & Eddelbuettel, 2022), muestra que es un término que si bien no tiene el interés que éste término tuvo a principios de este siglo, desde 2015 ha retomado acelerando el atractivo que tuvo antaño (gráfico 1).

El origen del término tiene que ver con la dispersión del poder de la autoridad central hacia entidades de carácter subnacional, siendo un concepto concebido para el caso de la Unión Europea, específicamente pensado para abordar el cohesión social dentro del bloque (Marks, 1993, pp. 392-393). La gobernanza, en este contexto entendida como multinivel, tiene que como se lleva a cabo este proceso de dispersión, donde las principales variaciones si éste se da por medio de la delegación y/o desconcentración o a través de esquemas de cooperación (Beer, 2017). En esta última, hay dos principales lineamientos, unos que van en la interacción y cooperación entre el Estado y actores no estatales (Papadopoulos et al., 2024), que además pertenezcan a entidades territoriales distintas y que involucren una co-decisión en la formulación de políticas que apunten al bien común, más que en una delegación de facultades (Alcantara et al., 2016, p. 7).

En esta línea conceptual podemos encontrar la reedición de argumentos respecto a la creación de espacios institucionalizados de cooperación entre Estado y actores de la sociedad civil, ya planteados por Schmitter y en menor medida Streeck entre las décadas de 1970 y 1990 respecto al neo corporativismo (Schmitter, 1974; Streeck & Schmitter, 1991), al concebirse la gobernanza es vista como un mecanismo de agregación de intereses en la distintos actores resuelven sus diferencias dentro de la sociedad (Aaronson & Abouharb, 2014, p. 547)

¹¹ Búsqueda realizada el 11 de agosto de 2024 a las 21:56 de Chile.

Gráfico 1: Tendencias de búsqueda del término Gobernanza (2004-2024)



Una segunda dimensión en la que podemos situar el término gobernanza se encuentra contenida en el ámbito de las relaciones internacionales. En esta caso, la podemos situar más bien como el conjunto de normas, instituciones, instancias y procedimientos que facilitan la cooperación y resolución de controversias entre países en asuntos transfronterizos o incluso globales, como el comercio, cambio climático, contenidas en ámbitos supranacionales (Aaronson & Abouharb, 2014; Abbott et al., 2016; Bartley, 2018, p. 147; Bentley, 2017, 2017; Castells, 2005). Dentro de esta argumentación, otros autores han enfatizado en el papel de las empresas transnacionales, tanto en su importancia como actores globales como promotores de visiones favorables a la apertura económica y la desregulación (Bartley, 2018, p. 146).

De esta perspectiva, el concepto tiene que ver con la necesidad que los países del mundo mediante la cooperación problemáticas de alcance global que deben ser resueltas que, dado su alcance, no pueden ser resueltas de manera unilateral, como por ejemplo el cambio climático (The World Bank Group, 2024; UNDP & UNICEF, 2022). Otra línea argumentativa, dentro de esta segunda dimensión, dice relación con la construcción de espacios en los cuales los Estados resuelven sus diferencias en materia en materia comercial, en los que el principal ejemplo es el caso de la Organización Mundial del Comercio (The World Trade Organization, 2024), donde precisamente la eficiencia de su mecanismo de resolución de controversias es visto como un ejemplo para expandirlo hacia otro tipo disputas y temáticas (Aaronson & Abouharb, 2014; Guzman, 2004)

Una tercera dimensión viene por enfatizar la mejora en la gestión de los asuntos públicos, específicamente bajo la premisa de incorporar prácticas utilizadas en el funcionamiento del sector privado y que está conceptualizado en el concepto de la Nueva Gestión Pública (Dunleavy & Hood, 1994; Lane, 2000). La definición institucional de gobernanza que encaja en este argumento es la planteada por el Fondo Monetario Internacional, al involucrar todos los aspectos que involucran tanto las capacidades de un Estado por hacer eficiente su gestión como en proveer un entorno que facilite el desarrollo del sector privado, planteada en su definición original (1997) para posteriormente incorporar en 2018 relativa la control de la corrupción (International Monetary Fund, 1997, 2018).

Un objetivo similar está contenido en la concepción que fue acuñada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, aunque en éste último caso, ésta es más amplia, no

limitándose a las capacidades estatales de gestión sino a la coordinación de distintos actores no estatales y de nivel subnacional (OECD, 2024).

Ello nos lleva a pensar respecto de un concepto sobre el cual en realidad no sabemos tanto qué es, precisamente por sus múltiples acepciones, que en una visión más crítica su plasticidad y el ser tan moldeable de acuerdo a quien aborde este concepto, lo constituya en un término vacío aplicable a cualquier circunstancia (Offe, 2009, p. 554), aunque también se lo concibe como un aspecto positivo, debido a su flexibilidad de adaptación en contextos diversos (Schneider, 2012).

Esta diversidad de conceptos se expresa en la variedad temática como en la frecuencia de las investigaciones en casi dos décadas, que tiende a parecerse a la tendencia que se refleja en el gráfico 1, que sólo muestra búsquedas en el motor de búsqueda de *Google*. Hasta fines de 2010 se concentran cerca de un 80% de las investigaciones sobre Gobernanza que se han realizado hasta 2023, aún cuando en ese 20% restante que se ha realizado en los últimos casi 15 años se ha realizado en lustros recientes (Papadopoulos et al., 2024). La variedad temática es bastante amplia, involucrando la publicación de trabajos que van desde la ciencia política, estudios de área, geografía, derecho, administración pública a estudios ambientales (Papadopoulos et al., 2024, pp. 9-11).

Sin embargo, esta diversidad temática sería sólo un problema de formación de conceptos si ello se quedase en esa dimensión. El término Gobernanza, al mismo tiempo, es utilizado para clasificar a los países de acuerdo a una mejor o peor desempeño de sus respectivos gobiernos, por lo que deja de ser una cuestión de índole teórica para ser más bien de carácter reputacional de los países (Kaufmann et al., 2010; Kelley & Simmons, 2019).

La idea de un ranking tiene bastante sentido en ámbitos que conciben la competencia en términos de competitividad más que capacidades, como sería el deporte o la productividad científica, pero no necesariamente lo es cuando se trata de posicionar países. En ese sentido, una medida de posicionamiento tendría este tipo de medición es más bien para sostener el elemento reputacional, que se expresa en una mayor influencia expresada el que Bourdieu plantea conceptualmente como un capital simbólico (Bourdieu, 1986, p. 27, 2018, pp. 205-206).

Dentro de esta concepción, es muy relevante el papel que cumplen los indicadores, al ser una suerte de indicador objetivo que permiten sustentar el poder clasificar y posicionar países de acuerdo a un mejor o peor desempeño, en lo que Kelley y Simmons conceptualizaron como Índices de Desempeño Global (Kelley & Simmons, 2019).

¿Cuánto de la medición de la gobernanza reflejan las diferencias conceptuales en torno a este concepto? ¿Qué evolución o preponderancia de distintas dimensiones de gobernanza se han dado en estos últimos 20 años?

Para dar cuenta de estas preguntas de investigación, se plantea un enfoque descriptivo, en el cual se analizará la preponderancia que tienen distintos aspectos de la gobernanza, analizando por un lado, cual de ellos sería más relevante, por un lado, y analizando que variaciones podemos encontrar en casi veinte años tanto a nivel temporal como por regiones del mundo. Este enfoque sería más apropiado para responder las preguntas planteadas, porque no se está planteando establecer una determinada relación causal y el objetivo del artículo tiene más que ver con la construcción de conceptos usando un análisis de datos (Gerring, 2012)

2. Datos y métodos.

En el desarrollo del análisis propuesto, se utilizarán los datos disponibles del Índice de Gobernanza Global, WGI en adelante por sus siglas en inglés (ver [acá](#)), que se han aplicado desde 1996 a la fecha de manera interrumpida y desde 2002 de forma continua. Este indicador oscila entre valores teóricos -2,5 (que indica el peor desempeño posible) y 2.5, que señala el mejor. En el caso que éste sea superior

a cero, indicaría que la labor de gobierno de un determinado país analizado en un determinado año sería positiva. Los datos están contenidos en la base de datos de Varieties of Democracy o VDEM (Coppedge et al., 2023)

La gobernanza global, que no es un índice general, consta de seis dimensiones posibles de este atributo: Rendición de Cuentas (Voice and Accountability); Estabilidad y ausencia de violencia política (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism); Efectividad de gobierno (Government Effectiveness); Calidad Regulatoria (Regulatory Quality); Estado de derecho (Rule of Law) y Control de la Corrupción (Kaufmann et al., 2010).

La primera aborda la relación interinstitucional entre distintos poderes y agencias del Estado. En el caso de la segunda (estabilidad política), dimensiona el control efectivo del Estado tanto de su territorio como de la ausencia de violencia generalizada en su territorio. Ambas dan cuenta del contexto institucional en el cual un gobierno realiza su labor. La efectividad del gobierno dimensiona la capacidad tanto de generar recursos como de ejecutarlos correctamente.

En relación con la calidad regulatoria, esta se refiere a si un determinado país el entorno para la promoción y desarrollo del sector privado. Respecto al Estado de Derecho, ello se refiere a si la resolución de controversias entre el sector privado y el Estado se resuelve por cauces y mecanismos institucionales. Finalmente, la dimensión control de la corrupción, se refiere a cuan extendido se encuentra en un país el riesgo de captura del Estado por parte de un interés en particular (Kaufmann et al., 2010; Kaufmann & Kraay, 2023).

Los índices de gobernanza global se construyen a partir de uso de encuestas a hogares y firmas, consultoras de empresas, y de organizaciones estatales e internacionales, totalizando un total de 30 fuentes (Kaufmann & Kraay, 2023). La elección de este conjunto de datos tiene que ver por un lado, con su disponibilidad tanto a nivel de países como de años y por otro, por la transparencia de su información, al indicar tanto el elevado error estándar de su estimación como el número de fuentes utilizadas para construir su estimación (Kaufmann et al., 2010, 2007; Thomas, 2010). Una segunda crítica que plantea Thomas, es que además del problema de la imprecisión de la estimación, producto del elevado error estándar, implica habría que asumir que la gobernanza de un país es estática a lo largo del tiempo (Thomas, 2010, p. 34).

En efecto, los WGI han recibido bastantes críticas, tanto en términos metodológicos como respecto a los conceptos de los cuáles éstos pretenden dar cuenta (Kelley & Simmons, 2019; Thomas, 2010). Estos atributos nos permiten de alguna manera, conocer la incertidumbre necesaria para poder problematizar la construcción empírica de los conceptos detrás (Goertz, 2020), en este caso, de gobernanza.

El análisis se realizará en las siguientes etapas. En primer lugar, se analizarán de manera descriptiva cada una de las seis dimensiones de la Gobernanza Global propuestas en el WGI, siendo analizados el período 2002-2022, al no presentar mayores interrupciones. A continuación, se caracterizará su evolución de acuerdo con el tiempo y a regiones del mundo. Finalmente, por medio de la aplicación de un análisis factorial exploratorio se analizarán las distintas dimensiones y su respectivo peso en la construcción empírica del concepto, para posteriormente evaluar la estimación proporcionada por este análisis mediante estimaciones, en los que se indica el impacto sobre la Gobernanza de variables como el nivel de democracia, que es la que más ha aparecido en la revisión bibliográfica y nivel de desarrollo (expresado en el Pib per Cápita de cada país en cada año).

El resultado del análisis factorial es la estimación, para cada observación, del primer factor, es decir de una gobernanza en la que predominan aspectos de gestión de gobierno. Esta fue obtenida mediante el método de puntajes (**scores**) de regresión, que corresponde a coeficientes estandarizados bajo una distribución normal (media = 0 y desvío estándar = 1). En el caso del nivel de democracia, corresponde

a la variable de Democracia Liberal de VDEM, expresada en porcentaje. En el caso del Pib per Cápita, que indicaría el potencial desarrollo económico, la unidad está expresada en miles de dólares.

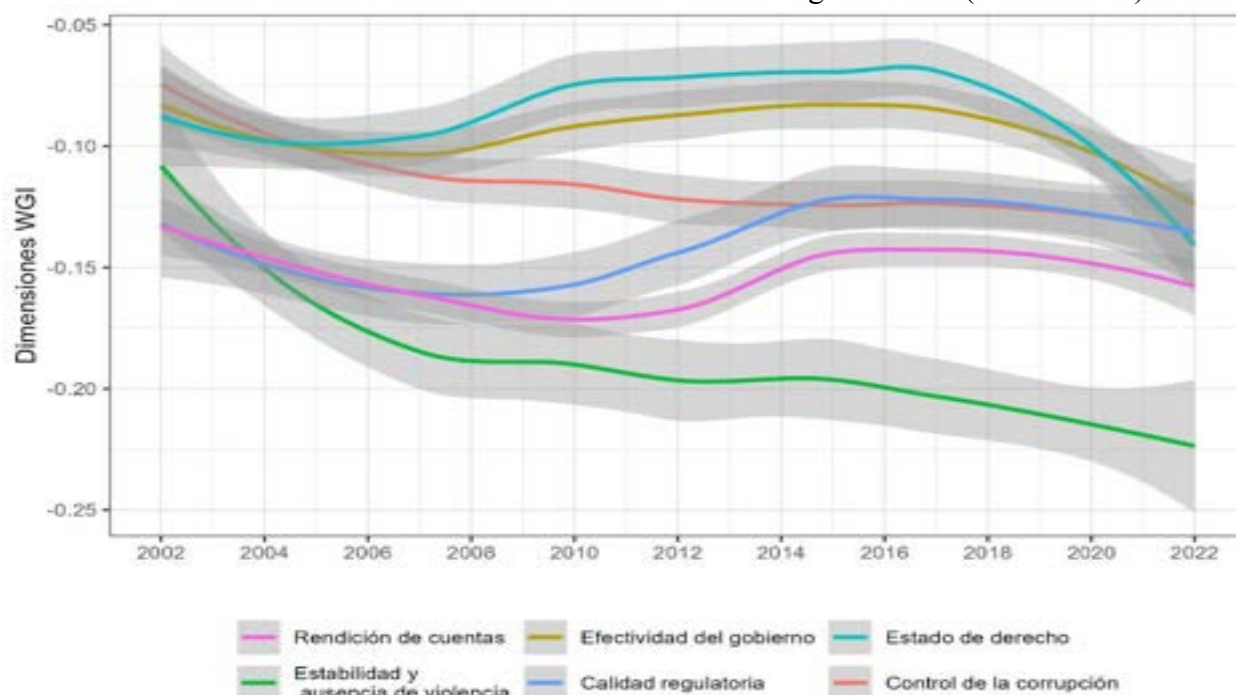
3. Resultados.

Entre 2002 y 2022, en el promedio de todos los años, la dimensión que presenta un mejor desempeño (valor positivo o más cercano a cero) son las de efectividad de gobierno y estado de derecho. No obstante, la alta variabilidad en torno al promedio, representada en el desvío estándar, indica que el promedio esencialmente debiese ser considerado como un valor referencial. Al incorporar la mediana, los mejores desempeños pasan a ser las dimensiones relacionadas con el entorno bajo el cual funcionan las instituciones políticas, como son las condiciones de estabilidad política y rendición de cuentas (Cuadro 1).

Cuadro 1: Índices de Gobernanza Global, 1996- 2022						
	Promedio	Mediana	Desvío estándar	Mínimo	Máximo	N
Rendición de cuentas	-0.15	-0.14	0.99	-2.31	1.80	4,177
Ausencia de violencia y estabilidad política	-0.17	-0.09	0.98	-3.31	1.76	4,169
Efectividad del gobierno	-0.09	-0.26	1.01	-2.45	2.43	4,156
Estado de Derecho	-0.09	-0.22	1.01	-2.55	2.26	4,159
Control de la corrupción	-0.11	-0.36	1.01	-1.92	2.46	4,174
Calidad regulatoria	-0.14	-0.34	1.00	-2.59	2.21	4,177

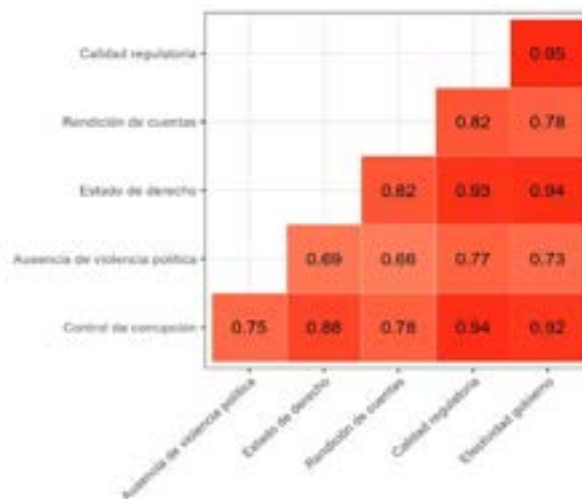
Al analizar cada una de las dimensiones en sus respectivos promedios anuales, una primera observación a partir del valor de tendencia (gráfico 2) es que en general es mayor un rendimiento deficiente, al ubicarse las estimaciones bajo el cero. En ese contexto, las dimensiones que tienen relación con el desempeño del gobierno son mejores que las de tipo contextual, como la ausencia de violencia política y estabilidad institucional (rendición de cuentas). No obstante, a partir de 2015 se constata niveles de deterioros más acelerados, con la excepción de la Estabilidad y ausencia de violencia, que tiene su caída siete años antes, a partir de 2008 y de las dimensiones relacionadas con la eficiencia del gobierno, control de la corrupción y estado de derecho, que caen más abruptamente en 2021 (gráfico 2)

Gráfico 2: Evolución de tendencia en dimensiones de gobernanza (2002 – 2022)



Al analizar las seis dimensiones entre sí, se presentan correlaciones bastante altas entre cada una de ellas (0,7 o superior) en casi todos los escenarios, con la excepción de la existente entre rendición de cuentas y ausencia de violencia política, que llega 0,66. Las correlaciones más elevadas, son entre calidad regulatoria y eficiencia del gasto público (0,95) y calidad regulatoria y control de la corrupción (0,95). Todas las correlaciones son significativas a un 95% de confianza al menos. Estos primeros resultados muestran que la variación de las dimensiones que dan cuenta de la gestión del gobierno, en un sentido más cercano a una visión desde la Teoría de la Nueva Gestión Pública, están bastante relacionados, estando más alejada de la dimensión de Estabilidad y ausencia política y también de la dimensión de rendición de cuentas, que se encuentra más cercana a los planteamientos cercanos a las ideas de la gobernanza multinivel (Gráfico 3). Al ser todas las correlaciones altas, sería plausible implementar un análisis factorial.

Gráfico 3: Relación entre distintas dimensiones de Gobernanza.



Al analizar las distintas dimensiones y como resultado de un análisis factorial, usando una rotación de varianza máxima (“varimax”), si intentamos entender la gobernanza en un solo indicador, podríamos dar cuenta de hasta el 83% de la información de estas seis dimensiones de manera conjunta. En este vector, su relación es más fuerte con las principales dimensiones que dan cuenta de las características de gestión de los gobiernos, seguido de la relación con otras instituciones y en menor medida con la estabilidad política, con 0,71, que de todas maneras es una alta correlación con el primer factor (cuadro 2).

Al tomar en cuenta su nivel de incertidumbre, representado en la unicidad, está es más elevada en la dimensión de estabilidad política. La validez de este análisis parece confirmarse dados los resultados de la prueba de adecuación muestral (KMO), que presenta valores superiores a su umbral de aprobación (0,7) en todos los casos.

Cuadro 2: Resultado de análisis factorial

	Factorial	Varianza explicada	Unicidad	KMO
Rendición de cuentas	0.771	0.688	0.312	0.94
Ausencia de violencia y estabilidad política	0.829	0.595	0.405	0.97
Efectividad del gobierno	0.968	0.937	0.063	0.89
Estado de Derecho	0.945	0.894	0.106	0.88
Control de la corrupción	0.954	0.909	0.091	0.91
Calidad regulatoria	0.986	0.971	0.028	0.88
Varianza acumulada	0.832			
Valores propios	4.994			
KMO	0.91			

El resultado de esta estimación se comparó con el obtenido mediante un análisis de componentes principales, en el que los resultados prácticamente no variaron, con la importante excepción de la rendición de cuentas, que en esta segunda estimación sí presenta una relevancia mayor (Anexo 1 y cuadro 2). Una vez estimado el Índice de Gobernanza a partir del Análisis Factorial, se utilizaron las estimaciones para cada observación, siendo analizadas mediante análisis de regresiones por las variables indicadas, que se resumen en el Anexo 2.

De acuerdo lo esperado, menores niveles de democracia liberal implicarían un mayor empeoramiento de la gobernanza (Modelo 1), aunque la validación de un efecto no lineal llamaría a interpretar ese resultado con cautela (Modelo 2). En el caso del PIB per cápita, un mayor nivel de disponibilidad (teórica) de ingreso por habitante efectivamente implicaría un mejor nivel de gobernanza (Modelo 1). No obstante, al igual que en el caso anterior la validación de un efecto no lineal implica que deberíamos tomar con cuidado esta interpretación (Modelo 3).

Cuadro 3: Estimación de modelos

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Democracia liberal	-0.242 (0.022)***	-0.591 (0.056)***	-0.206 (0.025)***
Pib per cápita (miles)	0.309 (0.059)***	0.059 (0.069)	-0.161 (0.145)
Democracia liberal^2		0.005	

Cuadro 3: Estimación de modelos

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
		(0.001) ^{***}	
Pib per cápita (miles) ²			0.010 (0.003) ^{***}
Constante	54.952 (0.487) ^{***}	58.554 (0.719) ^{***}	55.679 (0.528) ^{***}
R ²	0.035	0.047	0.038
Adj. R ²	0.034	0.046	0.037
Num. obs.	3745	3745	3745

***p < 0.001; **p < 0.01; *p < 0.05

4. Conclusiones

Los resultados muestran la dificultad con poder dar con un concepto que pueda dar cuenta respecto a cómo es posible dimensionar lo que efectivamente puede ser la Gobernanza. Al menos para el caso del WGI, las dimensiones que parecen tener preponderancia son aquellas que se encuentran ligadas a lo que son los elementos de gestión pública, especialmente en aquellos que tienen que ver con la *eficiencia*, que es una visión que está más ligada a un enfoque más cercano a las teorías de la gestión pública que a conceptos asociados a la gobernanza multinivel, que podrían estar representados en la dimensión de rendición de cuentas.

Si bien, en general, en términos del análisis de datos es factible la construcción teórica de un índice de gobernanza, sus resultados son poco intuitivos, especialmente por el efecto que toman variables que debieran, teóricamente estar más vinculadas. Al confirmar los efectos no lineales, ello indica que debieran revisarse en una futura estimación. Al mismo tiempo, al tomar en cuenta que la construcción del análisis factorial hay un elevado nivel de error, en especial en variables que no tienen que ver con una dimensión de gestión propiamente tal.

5. Referencias

- Aaronson, S. A., & Abouharb, M. R. (2014). Does the WTO help member states improve governance? *World Trade Review*, 13(3), 547-582. <https://doi.org/10.1017/S1474745613000244>
- Abbott, K. W., Green, J. F., & Keohane, R. O. (2016). Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance. *International Organization*, 70(2), 247-277. <https://doi.org/10.1017/S0020818315000338>
- Alcantara, C., Broschek, J., & Nelles, J. (2016). Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 33-51. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1047897>
- Bartley, T. (2018). Transnational Corporations and Global Governance. *Annual Review of Sociology*, 44(1), 145-165. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053540>
- Beer, A. (2017). Multilevel Governance. En D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu, & R. A. Marston (Eds.), *International Encyclopedia of Geography* (1.^a ed., pp. 1-9). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0898>

- Bentley, A. B. (2017). Producing the Climate: States, Scientists, and the Constitution of Global Governance Objects. *International Organization*, 71(1), 131-162. <https://doi.org/10.1017/S0020818316000321>
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. En J. G. Richardson (Ed.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (1. publ, pp. 15-29). Greenwood Press.
- Bourdieu, P. (2018). *Estrategias de la reproducción social* (3? ed). Siglo XXI.
- Castells, M. (2005). Global Governance and Global Politics. *PS: Political Science & Politics*, 38(1), 9-16. <https://doi.org/10.1017/S1049096505055678>
- Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Altman, D., Bernhard, M., Cornell, A., Fish, M. S., Gastaldi, L., Gjerløw, H., Glynn, A., Grahn, S., Hicken, A., Kinzelbach, K., Marquardt, K. L., McMann, K., Mechkova, V., Neundorff, A., ... Ziblatt, D. (2023). *V-Dem Codebook v13* (p. 455) [Varieties of Democracy (V-Dem) Project]. University of Gothenburg / V - Dem Institute. https://www.v-dem.net/documents/24/codebook_v13.pdf
- Correia, R. A. (2024). gtrendsAPI: An R wrapper for the Google Trends API. *Software Impacts*, 20, 100634. <https://doi.org/10.1016/j.simpa.2024.100634>
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. <https://doi.org/10.1080/09540969409387823>
- Gerring, J. (2012). Mere Description. *British Journal of Political Science*, 42(4), 721-746. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000130>
- Goertz, G. (2020). *Social science concepts and measurement* (New and completely revised edition). Princeton University Press.
- Guzman, A. T. (2004). Global Governance and the WTO. *Harv. Int'l LJ*, 45, 303.
- International Monetary Fund. (1997). *Good Governance. The IMF's Role*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>
- International Monetary Fund. (2018). *REVIEW OF 1997 GUIDANCE NOTE ON GOVERNANCE—A PROPOSED FRAMEWORK FOR ENHANCED FUND ENGAGEMENT* (18/142; Policy Papers). <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/04/20/pp030918-review-of-1997-guidance-note-on-governance>
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2023). *Worldwide Governance Indicators. 2023 Update* [Dataset]. Worldwide Governance Indicators
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). *Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics* (4149; World Bank Policy Research Working Paper). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=965077
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators* (Policy Research Working Paper 5430; World Bank Policy Research Working Paper, p. 31). <https://ssrn.com/abstract=1682130>
- Kelley, J. G., & Simmons, B. A. (2019). Introduction: The Power of Global Performance Indicators. *International Organization*, 73(03), 491-510. <https://doi.org/10.1017/S0020818319000146>
- Lane, J.-E. (2000). *New public management*. Routledge.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. *The state of the European Community*, 2, 391-410.

- Massicotte, P., & Eddelbuettel, D. (2022). *gtrendsR: Perform and Display Google Trends Queries*. <https://CRAN.R-project.org/package=gtrendsR>
- OECD. (2024). *Governance*. <https://www.oecd.org/en/topics/governance.html>
- Offe, C. (2009). Governance: An “Empty Signifier”? *Constellations*, 16(4), 550-562. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2009.00570.x>
- Papadopoulos, Y., Tortola, P. D., & Geyer, N. (2024). Taking stock of the multilevel governance research programme: A systematic literature review. *Regional & Federal Studies*, 1-33. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2334470>
- Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of politics*, 36(1), 85-131.
- Schneider, V. (2012). *Governance and Complexity*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0009>
- Streeck, W., & Schmitter, P. C. (1991). From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. *Politics & Society*, 19(2), 133-164. <https://doi.org/10.1177/003232929101900202>
- The World Bank Group. (2024). *Governance The Governance Global Practice supports client countries to help them build capable, efficient, open, inclusive, and accountable institutions*. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview>
- The World Trade Organization. (2024). *The WTO can ... Encourage good governance*. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10thi_e/10thi05_e.htm
- Thomas, M. A. (2010). What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *The European Journal of Development Research*, 22(1), 31-54. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2009.32>
- UNDP, & UNICEF. (2022). *What is Climate Governance?* (p. 32). <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-09/Volume%20III%20What%20is%20climate%20governance.pdf>

Anexos

Anexo 1: Comparación entre Análisis Factorial y de Componentes principales

	Factorial	Varianza explicada	PCA	Coseno
Rendición de cuentas	0.829	0.688	0.874	0.765
Ausencia de violencia y estabilidad política	0.771	0.595	0.823	0.677
Efectividad del gobierno	0.968	0.937	0.962	0.927
Estado de Derecho	0.945	0.894	0.951	0.905
Control de la corrupción	0.954	0.909	0.953	0.909
Calidad regulatoria	0.986	0.971	0.978	0.957
Varianza acumulada	0.832		0.857	
Valores propios	4.994		5.13	
KMO	0.91			

Anexo 2: Índices de Gobernanza Global de acuerdo a variables de validación						
	Promedio	Mediana	Desvío estándar	Mínimo	Máximo	N
Índice de Gobernanza	51.03	46.46	21.66	0	100	3755
Democracia liberal	22.08	12.50	23.12	0.500	89.70	24950
Pib per cápita (miles de USD)	6.418	2.37	10.78	0.286	156.60	21753

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA: EL CASO DE INNOVACIÓN EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA AAIP

Beatriz De Anchorena

Introducción

Este documento contiene una mirada sobre las políticas de transparencia en Argentina, presentando un enfoque experimental para analizar las sinergias e intersecciones entre sus distintos componentes, y proponiendo una mirada sistémica como estrategia de fortalecimiento.

Entendemos las políticas de transparencia como el conjunto de estrategias y prácticas basadas en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. En este sentido, las políticas de transparencia buscan acercar de forma comprensible y accesible los actos de gobierno a la ciudadanía para que puedan operar como recurso en el ejercicio de sus derechos y enriquecer el debate público de ideas, promoviendo el fortalecimiento democrático.

En el marco del Plan Estratégico 2022-2026 de la AAIP, y en línea con la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información, la Agencia incorpora dentro de sus objetivos garantizar el acceso a la información, impulsar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana. Para abordar el fortalecimiento de estas políticas, se crea en 2022 la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNPT) con el objetivo de generar metodologías y herramientas a disposición de los organismos del sector público para promover la apertura de información pública, significativa y de calidad.

Desde esta institucionalidad, la AAIP promueve la evaluación como una estrategia de aprendizaje, a través del monitoreo de las políticas de transparencia. En este sentido, esta ponencia presenta cómo fue el proceso de evaluación del Índice de Transparencia Activa (ITA) y su evolución al Índice de Transparencia a partir de la incorporación de nuevos ítems y dimensiones.

Sobre el ITA

En el año 2020 se confeccionó el Índice de Transparencia Activa (ITA), con el apoyo de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como un compromiso asumido en el marco del Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Para comenzar, se definió la cantidad de dimensiones a relevar y se estableció una escala de ponderación que determina el nivel de cumplimiento (0 a 100). De la información que es exigida en los términos del art. 32 de la Ley 27.275 se acordó delimitar la medición a 8 de las 19 obligaciones establecidas legalmente, a saber: procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública; autoridades y personal; escalas salariales; declaraciones juradas; compras y contrataciones; presupuesto; auditorías; y subsidios y otras transferencias.

De esta manera, luego de dos años de implementación, durante el 2023 comenzó un proceso evaluativo del índice que tuvo cuatro fases o etapas. La primera, consistió en una revisión metodológica de los documentos existentes sobre el índice. En la segunda, se indagó sobre la percepción que los/as Responsables de Acceso a la Información y Transparencia¹² tienen acerca de las dimensiones del índice, y la utilidad de éste como instrumento de gestión para el cumplimiento

¹² Originalmente fueron denominados Responsables de Acceso a la Información Pública. A partir de los hallazgos de la segunda etapa de la evaluación, se detectó en ciertos casos, la existencia de funciones separadas entre acceso y transparencia. A veces estas funciones recaen sobre la misma persona, otras son distintas.

las políticas de transparencia. La tercera, se focalizó en la percepción de los/as representantes de OSC sobre las dimensiones del índice, el universo que abarca y su utilidad como una herramienta de rendición de cuentas. Finalmente, la cuarta etapa agrupa los hallazgos de las anteriores y presenta una nueva metodología del índice a partir de las recomendaciones identificadas.

Este proceso se caracterizó por ser de carácter acumulativo y complementario, donde cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo, al incorporar de manera participativa la voz de los actores clave para repensar la metodología: la mirada de la AAIP; de los Sujetos Obligados (SO) a través de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia; y también de las OSC. Cabe destacar que, con la incorporación de nuevas dimensiones consideradas proactivas, es decir, a partir de las propuestas de los sujetos obligados para publicar información y datos relevantes para la ciudadanía, el Índice de Transparencia Activa pasó a denominarse Índice de Transparencia por tener mayor alcance.

Finalmente, los hallazgos de la evaluación permitieron desarrollar una nueva metodología que recoge las fortalezas de la anterior e incorpora la mirada de los actores convocados. Esta metodología es parte del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información, plasmado en las resoluciones 76/2024 y 77/2024.

1. Las políticas de transparencia gubernamental y el rol de la AAIP

La transparencia, en un sentido amplio, se opone a la opacidad y al secreto. Aplicada a asuntos públicos y de gobierno, es la puesta a disposición de información con el objetivo de rendir cuentas para que la ciudadanía pueda conocer la forma en que se administran los recursos públicos, las acciones impulsadas y los resultados alcanzados por organizaciones estatales.

Diversos autores han asociado a la transparencia con la idea de publicidad, entendida como “la cualidad de lo que es o puede hacerse público” (López Ayllón, 2019, p. 338). Desde el surgimiento de las democracias contemporáneas, la obligación de dar publicidad a los actos de gobierno funciona como una herramienta de contención o prevención de las conductas anti-éticas y poco íntegras en las organizaciones públicas. Además, esta mirada sobre la transparencia se asocia a una forma de control de la ciudadanía sobre los asuntos de gobierno.

La concepción tradicional de transparencia ha ido evolucionando y desde fines del siglo pasado comenzó a concebirse principalmente en el ámbito de los organismos de cooperación internacional como parte de las condiciones necesarias para la gobernanza democrática. También tiene una dimensión relacional, en tanto instrumento de las organizaciones públicas para colaborar activamente con las partes interesadas (Douglas & Meijer, 2016) y consolidar la legitimidad de las acciones de gobierno.

En Argentina, la garantía de la transparencia gubernamental tiene en la Agencia de Acceso a la Información Pública un actor clave. Creada mediante la Ley N° 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública como un ente autárquico con autonomía funcional en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, es la autoridad de aplicación, órgano rector y garante de la mencionada ley, como así también de la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales y la Ley N° 26.951 del Registro Nacional No Llame.

La AAIP tiene como objetivos centrales monitorear el desempeño de la transparencia en la gestión pública, garantizar el acceso a la información y la protección de datos personales, abordando los

desafíos actuales en estas materias y promoviendo la participación ciudadana, en línea con los estándares internacionales, para reforzar la calidad institucional de las organizaciones¹³.

Para cumplir sus objetivos institucionales, la AAIP formuló el Plan Estratégico 2022-2026, aprobado por la Resolución 94/2023, documento rector sobre el que se estructuran las acciones, metas, productos y resultados de la Agencia.

El Plan propone impulsar la implementación de políticas de transparencia, eje central del modelo de gestión pública, identificando como desafío su incorporación como una dimensión sustantiva y transversal en todo el ciclo de la política pública (Agencia de Acceso a la Información Pública, 2023). Los objetivos fijados por la AAIP para este periodo son:

- Promover y fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos en materia de protección de datos personales y acceso a la información pública.
- Ampliar las capacidades regulatorias y de gestión a nivel nacional y federal.
- Impulsar la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana.
- Fortalecer las capacidades institucionales de la AAIP.

Para cumplir con estos objetivos estratégicos, la misión de la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) es diseñar, ejecutar y evaluar las políticas de transparencia e instrumentar proyectos y acciones que favorezcan la producción, sistematización, apertura y puesta a disposición de la ciudadanía de información pública tal como lo establece la Ley N° 27.275, en coordinación con las áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia. En esta línea, la DNEPT trabaja para fortalecer las políticas de transparencia de los organismos desde un enfoque integral y estructural, brindando herramientas a los equipos de gestión.

Desde la AAIP concebimos las políticas de transparencia como el conjunto de estrategias y prácticas basadas esencialmente en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la rendición de cuentas y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno. En el contexto actual, la información que tiene mayor valor para poner a disposición de la ciudadanía es aquella que refiere al modo, el contenido y los resultados de la acción del Estado, por ejemplo: información sobre programas, proyectos, proceso de toma de decisiones, presupuestos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos, resultados obtenidos, entre otros.

En este sentido, las políticas de transparencia buscan acercar de forma comprensible y accesible los actos de gobierno a la ciudadanía y que estos puedan operar como recurso para el ejercicio de sus derechos y enriquecer el debate público de ideas, promoviendo el fortalecimiento democrático. Como plantea Oszlak (2012), “el acceso a la información permite a los ciudadanos participar de manera más informada en el proceso democrático, incidir en el proceso de toma de decisiones públicas, controlar activamente las acciones de gobierno y promover la responsabilidad del mismo”.

2. El ecosistema de la transparencia: actores, regulaciones y prácticas transversales al ciclo de las políticas públicas

Una política de transparencia implica un conjunto de regulaciones, estrategias, prácticas, instrumentos y procedimientos que las organizaciones públicas llevan a cabo, de manera transversal, en función de disponibilizar información a la ciudadanía, procurando organizaciones capaces de hacer visible los objetivos planteados, la gestión de los recursos, las acciones que realizan y los resultados logrados.

¹³ www.aaip.gob.ar

La política de transparencia es transversal a todas las áreas del Poder Ejecutivo Nacional en la medida en que deben adaptarse procedimientos, regulaciones y destinarse recursos para la producción, utilización y distribución de la información de la gestión estatal entendida como un valor público estratégico (Merino, 2019).

De esta manera, si bien la obligación de publicación de información está dada por la Ley 27.275, esta normativa coexiste con un entramado de instituciones, normativas y prácticas que sostienen los mecanismos a través de los cuales se genera la información sobre la gestión y que requieren que esta información sea pública.

Llamamos ecosistema de la transparencia al conjunto de instituciones, normativas y prácticas que sostienen diversos procesos para generar información sobre la gestión pública. La siguiente figura presenta las dimensiones para analizar un ecosistema de transparencia:



Identificamos cuatro procesos críticos que componen el ecosistema de la transparencia:

- La **administración de recursos** (presupuesto, compras y contrataciones, empleo público) que -siguiendo los procedimientos establecidos- produce información significativa para que la ciudadanía pueda monitorear la transparencia de los procesos públicos;
- El **control interno y externo y entre poderes del Estado** (auditorías internas y externas, mecanismos de rendición de cuentas del poder ejecutivo frente al legislativo) que permiten generar informes sobre el apego a las normas y procedimientos establecidos, así como la rendición de cuentas publicando información sobre el destino de los recursos públicos;
- La **apertura de información pública** que consiste en brindar información a la ciudadanía frente a las solicitudes de información pública y disponer proactivamente información en formatos abiertos y reutilizables a través de portales de información pública. La información sobre sectores específicos permite generar conocimiento a través de la participación y la colaboración Estado-ciudadanía.
- Las reglas de **ética e integridad en la función pública** promueven y controlan las conductas de los funcionarios y empleados públicos generando mecanismos para la prevención de la corrupción y publicando códigos de conducta y declaraciones juradas patrimoniales que constituyen información pública;

En cada uno de estos procesos críticos intervienen instituciones/órganos rectores, que tienen como misión regular un aspecto de este ecosistema:

- En el caso de la administración de recursos, intervienen la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina de Compras y la Oficina de Empleo Público;
- Para el control interno y externo, intervienen la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros a través del área de relaciones parlamentarias articula la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo;
- En el caso del proceso de apertura de información intervienen la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), como órgano garante en materia de transparencia reactiva, activa y proactiva; y las direcciones de Datos Abiertos y Gobierno Abierto como impulsoras de políticas de gobernanza de datos.
- En las reglas de ética e Integridad en la función pública, intervienen la Oficina Anticorrupción y la Dirección Nacional de Integridad y Transparencia de la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública;

Cada uno de estos órganos rectores se rige por un cuerpo normativo y reglamentaciones que habilitan prácticas de publicación de información que sostienen el entramado del ecosistema de transparencia.

A continuación, se detallan algunas de estas normativas y prácticas.

Cuadro: Instituciones, normativas y prácticas que componen el ecosistema de la transparencia

Procesos críticos	Prácticas	Normativas	Institución/es rectora/s
Administración de recursos	Presupuesto abierto y presupuesto ciudadano Base Integrada de Empleo Público (BIEP) Compr.AR y Contrat.AR	Ley 25.152 Administración de los recursos públicos	Oficina Nacional de Presupuesto Oficina de Compras Oficina de Empleo Público

	Publicación de Escalas salariales		
Control interno y externo y entre poderes del Estado	Aprobación del presupuesto Memoria del Estado de la Nación Informe al Senado y a Diputados Informes de auditoría	Constitución Nacional	Sindicatura General de la Nación Auditoría General de la Nación Jefatura de Gabinete de Ministros
Apertura de información pública	Índice de Transparencia Mesa de Coordinación Institucional de Agencias de Acceso a la Información Pública Planes Nacionales de Gobierno Abierto Plataforma de Datos Abiertos datos.gob.ar	Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública	Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) Direcciones de Datos Abiertos y Gobierno Abierto de JGM
Ética e integridad en la función pública	Estrategia Nacional de Integridad Publicación de declaraciones juradas Observatorio de Obra Pública	Ley Ética pública: 25.188	Oficina Anticorrupción Dirección Nacional de Integridad y Transparencia

El **ecosistema de la transparencia** presenta importantes desafíos de coordinación entre los órganos rectores que permitan diseñar estrategias de difusión de estas prácticas en toda la administración pública nacional. Para ello, una iniciativa valiosa es la creación de la **Mesa Nacional de Integridad y Transparencia**¹⁴, un espacio de coordinación interinstitucional, integrado por la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública, la Sindicatura General de la Nación, la Oficina Anticorrupción y la Agencia de Acceso a la Información Pública.

Su finalidad es la implementación, seguimiento y evaluación de políticas relativas a la ética en la Administración Pública Nacional. Además, para el abordaje de la integridad busca fortalecer las capacidades estatales en la materia, con el objetivo de guiar las intervenciones y organizar el funcionamiento del Estado a partir de los valores y principios de la ética pública.

3. Innovar y mejorar a través del monitoreo y la evaluación

La innovación en materia de políticas públicas refiere a la incorporación de nuevos procesos, productos, servicios o, incluso, nuevas formas de pensar los asuntos públicos. Sin embargo, en la literatura pueden encontrarse diferentes formas de identificar innovaciones, en ese sentido Schweinheim (2012) define este concepto como “...una recombinación relativamente original de políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión, procesos y servicios para la ciudadanía...”, es decir, incorporar una nueva práctica en la gestión pública. Asimismo, Berry

¹⁴ Creada por Decisión Administrativa 592/2021.

y Berry (2010) plantean que los procesos de innovación y difusión de políticas públicas se originan cuando una jurisdicción implementa ejecuta una política que ha sido implementada en otras jurisdicciones, otorgando también un carácter incrementalista a la innovación.

El Plan Estratégico de la AAIP tiene entre sus objetivos promover un salto de calidad en las políticas de transparencia y acceso a la información y para ello, la evaluación ocupa un rol central ya que provee evidencias para el (re)diseño de políticas públicas. En este sentido, la generación de evidencia y la innovación se vinculan en la medida que la incorporación de nuevos procesos cuenta con una valoración de su pertinencia y viabilidad.

De esta manera, la AAIP desarrolló un proceso de evaluación a partir del cual se generaron recomendaciones que impactaron en el diseño de una nueva metodología de monitoreo, que no negaba la anterior, sino que incorporaba sus fortalezas y mejoraba aspectos valorados como deficitarios. De esta manera, se innovaba de una manera incremental, generando nuevos procesos incorporando los que estaban vigentes. El resultado fue la construcción de un Sistema de Transparencia y Acceso a la Información que cuenta con un mecanismo de monitoreo y se institucionalizó a través de resoluciones de la AAIP.

4. Evaluación del Índice de Transparencia

Metodología de la evaluación

El Índice de Transparencia se implementó durante el período 2021-2022, por lo que en 2023 se inició un proceso evaluativo del mismo impulsado desde la Dirección de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT), a través de la Dirección de Evaluación y Participación Ciudadana (DEyPC). Este informe representa la culminación de una evaluación en 4 etapas (ver figura 1), caracterizado por tener una lógica acumulativa y complementaria donde cada fase agrega los hallazgos y recomendaciones de la anterior como insumo y, a la vez, incorpora de manera participativa la voz de los actores clave para repensar la metodología.

La primera etapa se centró en indagar, analizar e interpretar la información existente del Índice de Transparencia Activa (ITA), a modo de presentar un estado de situación de su implementación durante el período 2021-2022. De esta manera, se realizó una revisión de los documentos metodológicos y operativos utilizados para identificar las dificultades resultantes de su aplicación como estrategia de monitoreo, y, a su vez, ofrecer una primera hoja de ruta que guíe el proceso evaluativo con el propósito de aplicar mejoras para actualizar su metodología e implementación.

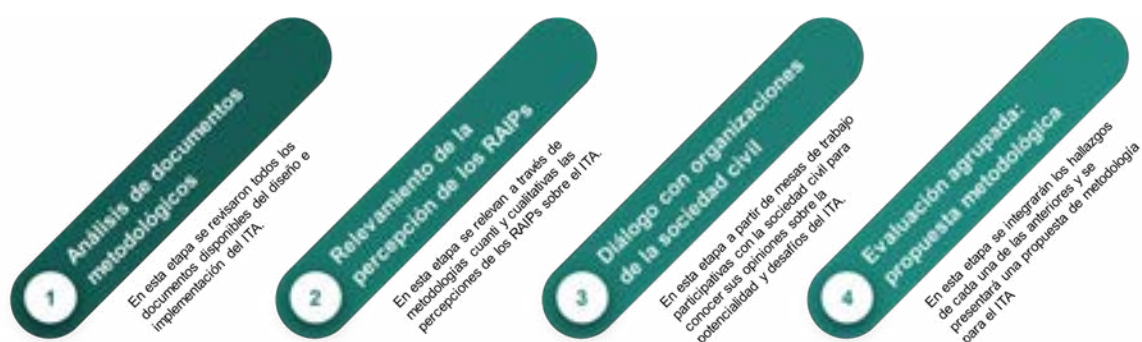
La segunda fase se abocó a relevar la percepción del ITA por parte de quienes cumplen el rol de Responsables de Acceso a la Información y Transparencia¹⁵ vinculados a áreas de transparencia. Para tal fin, se diseñó una metodología que trianguló enfoques cuantitativos y cualitativos, desarrollados entre los meses de abril y julio de 2023: el primer enfoque se aplicó mediante una encuesta autoadministrada, y permitió construir un primer escenario o estado de situación en base al imaginario que tienen sobre el índice y su implementación; posteriormente, se convocó a los responsables a participar de 7 grupos focales y entrevistas en profundidad (evaluación cualitativa)-. En total, participaron 23 responsables en representación de 20 Sujetos Obligados.

¹⁵ El Art. 30 de Ley 27.275, establece que: “Cada uno de los sujetos obligados deberá nombrar a un responsable de acceso a la información pública que deberá tramitar las solicitudes de acceso a la información pública dentro de su jurisdicción”.

Para la tercera etapa de la evaluación agrupada, se utilizó una metodología de tipo cualitativa para recabar la perspectiva de las OSC¹⁶. Se realizaron dos instancias de diálogo estructurado a través de una guía de pautas con consignas específicas:

- La primera se realizó en forma presencial en el salón de Pueblos Originarios de Casa Rosada el día 23 de agosto de 2023, donde se hicieron presentes 27 organizaciones con 31 participantes (en algunos casos con más de un representante por OSC);
- La segunda instancia complementaria de carácter virtual, se realizó el día 6 de septiembre de 2023, y contó con una participación de 7 organizaciones (con un representante por OSC) de las cuales se incorporaron 5 que no habían podido asistir al evento presencial. De esta manera, se mantuvo la premisa de una convocatoria federal con representantes de las provincias, como San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba, y Buenos Aires.

Figura 1 - Estrategia de evaluación agrupada del Índice de Transparencia Activa



Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

Resultados del proceso evaluativo

Etapas 1: Análisis de documentos metodológicos

En esta etapa, el análisis se centró en la valoración de la metodología del ITA tomando como fuente los documentos que dan registro a las decisiones tomadas. Asimismo, también se observaron los resultados obtenidos a dos años de su implementación. Entre las dimensiones analizadas, se destacan la muestra de sujetos obligados (SO), la selección de ítems de transparencia activa, y la descripción de las acciones de seguimiento.

Respecto al tipo de organismos que conforman la muestra A, se observó una mejora generalizada de un año a otro, en el cumplimiento tanto en organismos centralizados, descentralizados y empresas; y una disminución del cumplimiento por parte de las universidades nacionales. Por otro lado, en la muestra B se apreció una mejora en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa por parte de las universidades y una continuidad en el puntaje promedio en el resto de los organismos. En cuanto al análisis metodológico de la estrategia de muestreo, entre los hallazgos se destaca; en primer lugar, que la muestra B no lograba alcanzar a todas las empresas públicas identificadas como sujetos obligados; en segundo, que no había una estrategia de ajuste ante la variación de la cantidad de sujetos

¹⁶ Cabe mencionar que para esta etapa se sumaron algunos organismos como la Dirección Nacional de Gobierno Abierto y 2 Universidades Nacionales, pudiendo complementar la mirada de las OSC. El listado completo de los organismos participantes se encuentra disponible en el tercer informe de la evaluación del índice.

obligados que abarcaba la medición del índice; y finalmente, una característica del muestreo es que no existía un registro del universo de sujetos obligados a relevar. Esta última característica condiciona las anteriores, ya que es complejo seleccionar aleatoriamente o asignar cuotas de SO cuando se desconoce el listado total; y, además también es sumamente dificultoso abarcar un universo de actores que no tiene límites.

En relación con los apartados de transparencia activa, mientras que en los sujetos obligados monitoreados en la muestra A se evidenció un mayor nivel de cumplimiento en las dimensiones de “Compras y Contrataciones”, “Escala Salarial”, “Procedimiento para solicitudes de acceso a la información pública” y “Presupuesto”; las dificultades son compartidas con aquellos evaluados en la muestra B y se centraron en los apartados “Declaraciones Juradas” y “Auditorías”.

Entre las **acciones de fortalecimiento** realizadas en abril de 2022 se destacan:

- Se realizó un listado de sujetos obligados alcanzados en el relevamiento del índice. Si bien éste no coincidió con el original, se alcanzó un documento con mayor nivel de información y consistencia¹⁷.
- Se realizó una migración de los documentos, formularios y planillas de registro, scripts (para el procesamiento), y la herramienta de visualización, al servidor institucional de la AAIP. De esta manera, se instrumentó una política de gestión documental del relevamiento para dar cuenta de los puntajes históricos de cada SO, desagregado por apartado de transparencia activa.
- Se optimizó y documentó el código de los scripts de procesamiento en el sistema “R”. De esta manera, se alcanzó una sistematización detallada del procesamiento y publicación de datos. Por otra parte, el uso de la plataforma “git” permitió archivar y gestionar las bases de datos y scripts del índice. Cabe señalar que, además de la mejora en la visualización de datos, se han publicado en el portal de datos abiertos todas las mediciones históricas del índice.

Respecto a la metodología del relevamiento, se observó que el formulario fue elaborado con una perspectiva centrada en la normativa y realidad de la administración central, lo que lo vuelve un instrumento sesgado que en ciertos casos se adapta mejor a la lógica de los organismos descentralizados, pero su implementación no es directamente aplicable para la evaluación de universidades y empresas. Asimismo, los criterios para considerar completo un indicador distan de estar consolidados en la metodología, por lo que en ciertas ocasiones se han aplicado acuerdos ad hoc para la asignación del puntaje.

Tal como se mencionó más arriba, la periodicidad de aplicación del monitoreo de la muestra B, planteada en la metodología, no garantizaba que el conjunto de las entidades y organismos sean monitoreados en forma aleatoria a lo largo de un año. Al mismo tiempo, en otros casos era necesario iniciar nuevamente el sorteo de dicha muestra cuando se agotaba el conjunto, por lo que algunos sujetos obligados fueron relevados más de una vez al año. De esta forma, el tiempo transcurrido entre la aplicación de un monitoreo y otro no aseguraba que las potenciales mejoras realizadas en la pestaña de transparencia por parte del organismo monitoreado tengan impacto en la medición del nivel de cumplimiento; incluso en la muestra A, las mediciones bimensuales podían llegar a no captar los cambios en la información publicada, dado el breve lapso de tiempo que mediaba entre una y otra. En este caso, se decidió que sea trimestral.

De esta primera etapa se obtuvieron hallazgos que permitieron tomar decisiones de mejora y ajuste en la implementación del índice, fortaleciendo la gestión documental de la metodología del índice,

¹⁷ De hecho, en la versión original se asignaba mayor probabilidad de salir sorteado a un sujeto obligado de acuerdo al peso del presupuesto; sin embargo, no se citaba fuentes de información para la ponderación.

ajustando la frecuencia de medición para ampliar el alcance sin dejar de captar cambios en la política de transparencia, y revisando el universo de sujetos obligados alcanzados por el ITA.

Etapas 2: Relevamiento de la percepción de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia

En esta etapa se pretendió conocer las opiniones y percepciones de los y las Responsables de Acceso a la Información y Transparencia, quienes en su mayoría están en permanente contacto con las políticas de transparencia y con los resultados del índice. De esta manera, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

- **Conocimiento del ITA y de sus resultados:** la mayoría de los responsables conocían el índice, principalmente de los organismos centralizados. Sin embargo, una lectura desagregada por tipo de sujeto obligado, muestra que existe el desafío de ampliar su difusión a universidades nacionales y organismos descentralizados. Una situación similar ocurre con los resultados del ITA: si bien son menos conocidos y las dimensiones que releva el índice son apropiadas para dar cuenta de la implementación de una política de transparencia, el mayor desconocimiento se encuentra en empresas, descentralizados y universidades.
- **Frecuencia de medición:** hubo acuerdos y desacuerdos dependiendo del tipo de organismo. Entre los organismos centralizados llegaron a un consenso en que una medición trimestral era razonable, mientras que en descentralizados hubo dos posiciones sobre la frecuencia de medición: trimestral o semestral. En cuanto a las empresas públicas consultadas, también hubo dos posturas: semestral o anual. Y finalmente, entre las universidades relevadas hubo cierto acuerdo en que la frecuencia sea semestral (inicio y mitad del ciclo lectivo).
- **Selección de la muestra:** si bien las temporalidades de medición de cada tipo de sujeto obligado son diferentes, consideraron que se debe buscar un equilibrio en la selección de casos para cada período, con el objetivo de abarcar a la mayor cantidad de SO. En este sentido, aumentar la cantidad de organismos seleccionados al azar puede ser una alternativa.
- **Dimensiones:** existe una mirada mayoritaria a favor de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a transparencia activa y proactiva, entre las que se destacan: Trámites y Servicios; Código de Ética; Balances (en lugar de Presupuesto para el caso de Empresas); Participación Ciudadana; Desarrollo Sostenible; Estadísticas; Noticias y Novedades; y Política de Género. Sin embargo, algunos organismos centralizados propusieron optimizar las dimensiones actuales antes de incorporar otras nuevas.
- **Difusión:** hubo consenso en que las visualizaciones del índice son claras y fáciles de entender. Sin embargo, manifestaron la necesidad de contar con un calendario de medición y publicación de los resultados, ya que les permitiría tener una mejor planificación del trabajo y comunicación interna sobre el ITA. Incluso, emergió la necesidad de realizar capacitaciones sobre transparencia e incorporar el uso del índice para difundirlo entre los asistentes.
- **Uso del ITA:** se identificaron dos usos. El primero de ellos está asociado a utilizar el índice como un instrumento de monitoreo, permitiendo hacer un seguimiento de la política, tener regularidad y llevar una agenda de trabajo. El segundo, asociado al anterior, es que el índice coadyuvó a la institucionalización de la política de transparencia activa de cada organismo.
- **El rol del/la Responsable:** se identificaron dos grandes grupos: aquellos vinculados a la gestión de las políticas de transparencia de su organismo, y aquellos que solo trabajan vinculados a acceso a la información pública. Dentro del primer grupo, existen dos roles distintos: a) quienes se encargan de todo el proceso de recolección y publicación; b) aquellos

que sólo tienen injerencia en algunas etapas. Por su parte mencionaron que, de manera informal, se conformó una comunidad de prácticas donde se fomenta el aprendizaje entre pares a través de mensajes vía mail o comunicación por WhatsApp.

A su vez, para fomentar el conocimiento sobre el ITA, propusieron que se contextualicen mejor los resultados especificando la metodología implementada, junto con los observables de las dimensiones y su ponderación; y diseñar acciones por tipo de sujeto obligado, adoptando las preguntas de relevamiento para cada tipo de organismo. De la misma manera, avalan la posibilidad de incorporar nuevas dimensiones vinculadas a aspectos no contemplados en las obligaciones del mencionado artículo de la Ley 27.275, con el fin de generar incentivos para la innovación en materia de transparencia.

Por último, un hallazgo crítico, aunque no directamente relacionado con el ITA, es la nueva ubicación del botón de transparencia en el sitio argentina.gob.ar producto de su reconfiguración, quedando en la parte inferior de la página. Esto le quita visibilidad y trascendencia a la pestaña, dificultando el acceso a las obligaciones de transparencia publicadas.

Además de los hallazgos, en dichas reuniones se recabaron propuestas que fueron sistematizadas y resumidas en la tabla 1.

Tabla 1 – Resumen de las propuestas de los Responsables de Acceso a la Información y Transparencia
1. Fomentar el conocimiento sobre el ITA: a. Visibilización b. Contextualización c. Diseñar acciones específicas por tipo de sujeto obligado 2. Abarcar la mayor cantidad de sujetos obligados. 3. Especificar los observables de las dimensiones del índice. 4. Incorporar nuevas dimensiones al ITA. 5. Fortalecer la difusión y comunicación del ITA: a. Calendario de publicaciones b. Capacitaciones 6. Apoyar las instancias de aprendizaje entre pares 7. Fomentar al índice como un incentivo para la transparencia proactiva.
Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)

Etapa 3: Diálogo con Organizaciones de la Sociedad Civil

Por el lado de las **fortalezas**, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil destacaron que el índice es un instrumento de monitoreo consolidado con un buen alcance y representatividad de los SO. Las dimensiones que lo componen, y a su vez elegidas de manera colaborativa, representan los aspectos centrales de una política de transparencia, siendo las instancias participativas realizadas en este proceso evaluativo un buen ejemplo de ello.

Entre las **oportunidades de mejora** se identificaron:

- la necesidad de incorporar la interacción de la ciudadanía con la información publicada en los sitios web oficiales;

- mitigar la dificultad para captar la diversidad de sujetos obligados;
- dado que el índice no releva indicadores de resultados, de gestión, estadísticas de reclamos o instancias de participación, incorporar una valoración de estas dimensiones;
- ante la necesidad de mayor difusión del índice, ampliarla de forma descentralizada (esto es, a través de los sujetos obligados y las organizaciones de la sociedad civil);
- y, finalmente, revisar la publicación de las fuentes de la información relevada junto con los documentos metodológicos del índice.

Asimismo, entre las **propuestas** que la sociedad civil realizó se destacan: la incorporación de criterios de disponibilidad y lenguaje claro, en conjunto con los mecanismos de denuncia y solicitud de información (inciso “o” del Art. 32, Ley 27.275) como nuevas dimensiones del índice; el relevamiento de la información financiera, la misión, objetivos y metas; y la inclusión de las métricas de uso de las páginas web oficiales en el cálculo del ITA.

Etapas 4 - Enfoque global de la evaluación: recomendaciones para el monitoreo de la política de transparencia

La última etapa de la evaluación se centró en sistematizar y realizar un análisis agregado de la evaluación del Índice de Transparencia Activa produciendo recomendaciones para el fortalecimiento de la metodología para el monitoreo de las políticas de transparencia.

En este sentido, entre las recomendaciones que se realizaron se destacaron las siguientes:

- I. **Calendarizar la medición.** Como parte del relevamiento a los funcionarios responsables del acceso a la información se recomendó establecer un calendario de medición y reporte para dar certidumbre tanto del momento en que cada SO es relevado como del impacto de las mejoras que realice.
- II. **Ampliar la muestra.** Un aspecto relevado al revisar la metodología del índice original fue identificar que la muestra de sujetos obligados no lograba abarcarlos a todos, ya que por un lado se seleccionaba al azar sin tener especificado un universo y por otro, en el sorteo original generaba que algunos SO no sean relevados durante todo el año mientras otros eran medidos más de una vez.
- III. **Incluir más dimensiones.** Tanto en el relevamiento con funcionarios del poder ejecutivo, responsables de acceso a la información como con referentes con OSC un tema emergente fue incorporar nuevos ítems y dimensiones en el índice. Particularmente, las OSC pusieron énfasis en la información sobre resultados de gestión.
- IV. **Documentar el proceso.** Un aspecto crítico identificado en la revisión metodológica es la necesidad de registrar todo el proceso de producción del índice.

De esta manera, con la incorporación de nuevas dimensiones consideradas proactivas, es decir, recuperando las nuevas propuestas de los sujetos obligados para publicar información y datos que sean relevantes a la ciudadanía, el Índice de Transparencia Activa pasa a denominarse **Índice de Transparencia**, ya que presenta un mayor alcance abarcando ítems que no están considerados en el artículo 32 de la ley 27.275. En este sentido, la tabla 2 muestra de manera panorámica el proceso de evaluación.

Tabla 2 – Hallazgos para el rediseño metodológico del Índice de Transparencia

Variables analizadas	Índice (original)	Evaluación interna	Evaluación Responsables De Acceso a la Información y Transparencia	Evaluación referentes de OSC	Propuesta nuevo índice
Muestra	Utilizaba dos muestras: A: Organismos de la administración central (JGM, ministerios y secretarías bajo órbita de la presidencia); organismos descentralizados (AFIP, ANSES, PAMI y CNRT); Empresas (AySA, Radio y Televisión Argentina S.E. y holding Trenes Argentinos); y Universidades (UBA y UNC) B: Se eligen al azar 15 descentralizados, 9 empresas públicas, 11 universidades nacionales.	La muestra B no garantiza que los organismos sean monitoreados a lo largo de un año. Los criterios para la selección no eran claros, especialmente la fuente de información que se utilizaba para evidenciar el presupuesto de cada organismo. La muestra A, por su frecuencia, no deja un lapso de tiempo suficiente para que impacten en el índice los cambios que los sujetos obligados realizan. Sin embargo, sí pueden identificarse en la siguiente medición.	Se recomendó abarcar a la mayor cantidad de SO.	Ampliar la muestra A, priorizando la incorporación de aquellas empresas con mayor volumen de transferencias. Reducir la muestra B a las empresas públicas relevantes que tienen incentivos para la transparencia (con injerencia y acciones en organismos internacionales).	Muestra única aleatoria estratificada por tipo de SO (centralizados, descentralizados, empresas y universidades).
Frecuencia de relevamiento	Muestra A se releva los meses pares y la muestra B los impares	Se modificó la frecuencia de medición: la muestra A se releva de manera trimestral, y la muestra B el resto de los meses.	Los entrevistados llegaron a algunos acuerdos: - Centralizados: trimestral - Descentralizados: trimestral o semestral - Empresas: semestral o anual	Hubo 2 posturas para captar las mejoras que hagan los SO: - Realizar una medición mensual. - Contemplar otros plazos para aquellos organismos que les lleva más tiempo recolectar la información:	Se relevará de manera trimestral, abarcando el 50% del universo de SO en cada trimestre: - Abril (se relevará el periodo enero-marzo); - Julio (para el periodo abril-junio);

			- Universidades: semestral (al inicio y a la mitad del ciclo lectivo)	cada 3 meses evaluar las empresas públicas, y cada 4 o 6 meses para universidades.	- Octubre (el periodo julio-septiembre); - Enero del año siguiente (el periodo octubre-diciembre).
SO abarcados	218 (SO alcanzados) 432 (medidos)	224 (SO alcanzados) 413 (medidos)	-	Se reconoce una buena representatividad en la muestra.	Se espera alcanzar el 100% del universo de SO dos veces en el año.
Dimensiones de transparencia activa para incluir	Las 8 dimensiones originales: - Solicitud de Información - Autoridades y Personal - Escalas Salariales - Declaraciones Juradas - Compras y Contrataciones - Presupuesto - Auditorias - Subsidios y otras - Transferencias		Hay un consenso en que estas dimensiones eran un buen proxy de transparencia activa. Las empresas públicas plantearon la necesidad de agregar variables específicas.	Hubo un común acuerdo en que las 8 dimensiones originales son adecuadas. Propusieron incorporar como variables los siguientes puntos: - Disponibilidad y claridad de la información como criterios base - Inciso O del art. 32 de la Ley 27.275, "Mecanismos de solicitudes y denuncias a disposición del público" - Explicitar el motivo por el cual algún apartado "no le corresponde publicar al organismo" - Financiamiento, Misión, objetivos generales y específicos - Actas administrativas y órdenes del día (directorio de empresas públicas). - Cargos concursados en general, como un	Se mantienen las dimensiones originales pero reagrupadas, y se agregan otras nuevas. Quedando en total, los siguientes ítems: 1. Misión y/u objetivos 2. Servicios y trámites con requisitos o procedimientos 3. Autoridades y sus designaciones 4. Planilla de personal y organigrama 5. Declaraciones Juradas 6. Escalas salariales 7. Presupuesto 8. Transferencias 9. Compras y contrataciones 10. Informes de auditoría y evaluaciones 11. Solicitud de información 12. Datos del área encargada y del Responsable de Políticas de Transparencia 13. Participación ciudadana

				equivalente al modo de contratación.	
Dimensiones de transparencia proactiva para incluir			Hubo consenso en publicar acciones de transparencia proactiva, como los códigos de ética o política de género.	- Informes de inicio y cierre de año/gestión y/o balances que reflejen indicadores de resultado y de eficacia. - La interacción de la ciudadanía con los sitios web (métricas de uso de páginas web oficiales y encuestas a usuarios). - Información sobre desarrollo sostenible (Agenda 2030). - Temáticas transversales (como perspectiva de género). - Vinculo de los organismos con las OSC. - Dotación de personal. - Leyes y normativas que rigen a las empresas y están a la par de la Ley 27.275. - Georreferencia de políticas públicas para asentar un mapa público de los organismos con sus programas.	Se agregan 7 ítems: 14. Dotación óptima 15. Políticas de integridad 16. Planificación estratégica 17. Datos estadísticos 18. Metas 19. Informes de gestión 20. Ítem específico por sujeto obligado: • Políticas prioritarias (para centralizados y descentralizados) • Autonomía financiera o grado de financiamiento propio (para empresas y otros entes) • Explicación de la forma de gobierno y autonomía (para universidades nacionales)
Fuente: Agencia de Acceso a la Información Pública. Cuarto Informe de la Evaluación. (2023d)					

5. Institucionalización de un mecanismo de monitoreo de las políticas de transparencia

De acuerdo al estudio realizado por Mackay (2007), entre las buenas prácticas internacionales en materia de sistemas de monitoreo y evaluación, se destacan tres dimensiones de éxito: **uso de la información, calidad de la misma y sostenibilidad del sistema** (Mackay, 2007, pp. 23-24). La

primera dimensión refiere a que la información producida debe tener una finalidad, como, por ejemplo, ser insumo para la elaboración de políticas públicas, para la implementación de políticas o para la rendición de cuentas. La segunda dimensión alude a la necesidad de contar con información rigurosa que tenga controles de calidad. Finalmente, la tercera, considera que un sistema de monitoreo y evaluación debe persistir en el tiempo, más allá de los cambios de gobiernos o altos funcionarios. A este esquema propuesto por Mackay, se debe agregar una cuarta dimensión vinculada a la **viabilidad** del sistema, la cual refiere a la existencia tanto capacidad y preparación en la administración para llevar adelante procesos de monitoreo y evaluación como así también que existan instrumentos y fuentes de información para alimentar a los indicadores.

La evaluación realizada por la AAIP del Índice de Transparencia Activa reveló fortalezas como su grado de conocimiento entre los sujetos obligados de la administración central así como también ventanas de oportunidad para la mejora de la metodología, pero también respecto de su institucionalización. A partir de las recomendaciones surgidas de este proceso, la AAIP instituyó un mecanismo de monitoreo que tiene como eje central la nueva versión del Índice de Transparencia y que se complementa con un proceso de reporte tanto a los sujetos obligados como a la ciudadanía. Al momento de presentar esta ponencia, el nuevo Índice de Transparencia se encuentra en proceso de implementación por parte de la AAIP. La primera serie de monitoreos incluirá al 100% de los sujetos obligados, a fin de poder contar con una línea de base integral.

De esta manera, siguiendo las buenas prácticas identificadas por Mackay, el mecanismo de monitoreo instituido por la AAIP plantea un **uso de la información** en dos sentidos. Por un lado, la información será visualizada en la página de la agencia y en el Portal Nacional de Transparencia, permitiendo que la ciudadanía y los funcionarios accedan a la valoración del desempeño en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y en los ítems de transparencia proactiva (identificados en el proceso de evaluación participativa). Por otro lado, desde la Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia (DNEPT) se realizan informes trimestrales por sujeto obligado y también informes globales (por todos los sujetos obligados) que son remitidos a las autoridades de todas las jurisdicciones para que tomen conocimiento del desempeño en esta materia.

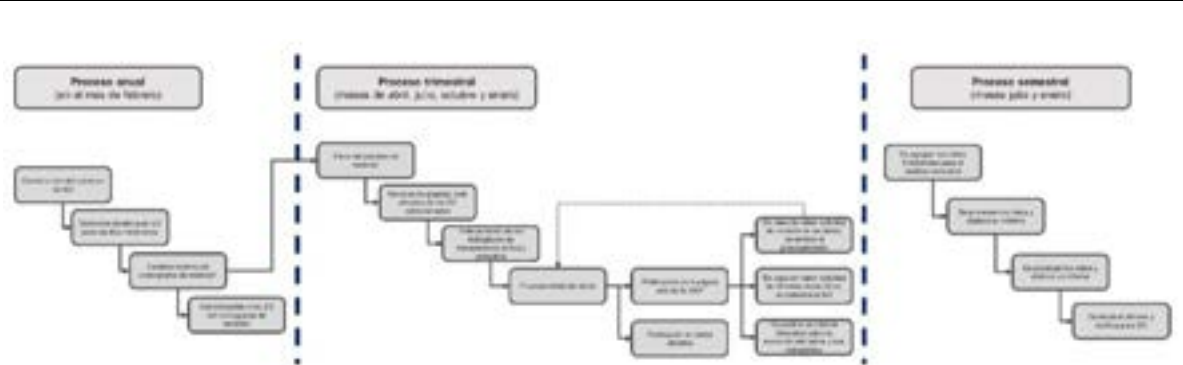
En cuanto a la **calidad de la información**, la producción de información y visualización del índice tiene una serie de controles de calidad que permiten resguardar la calidad y ofrecen la posibilidad de replicar cada paso. Para el proceso de relevamiento del índice se elaboraron una serie de instrumentos para garantizar la calidad de la captura de la información: i) documento con notas aclaratorias para interpretar la información a relevar; ii) documento para el registro de las páginas web de sujetos obligados; y, iii) formulario online para la carga de información. Estos instrumentos se complementan en un proceso de control cruzado que realiza el equipo de la DNEPT. En la **figura 2** puede observarse el flujo de producción del índice.

Asimismo, en la instancia de procesamiento de la información se diseñó un proyecto en R, alojado en un repositorio de GITLAB que permite realizar un seguimiento de cada paso y tener registro de todas las versiones. Además, utilizar el lenguaje de programación estadística R y contar con un SCRIPT para cada etapa del procesamiento facilita que sea replicable por distintos funcionarios.

Estas decisiones permiten garantizar la calidad del proceso de producción de la información. Sin embargo, para que este mecanismo de monitoreo sea **sostenible** y **viable** se fortalecieron las capacidades de los recursos humanos de la DNEPT a través de capacitación y asistencia técnica en programación estadística en lenguaje R. Además, se publicaron dos resoluciones que dieron institucionalidad al mecanismo de monitoreo. Por un lado, la Resolución 76/2024 organiza el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información incorporando entre los componentes normativos, orientativos y procedimentales al monitoreo de las políticas de transparencia a través del índice (2024a, p. 3). Por otro lado, la Resolución 77/2024 publica en su anexo II el mecanismo de monitoreo

junto con la metodología del Índice de Transparencia. Finalmente, a partir de estas resoluciones, se realizaron reuniones con los sujetos obligados para apoyar la adecuación a las disposiciones de las resoluciones y dar conocimiento de los cambios del índice.

Figura 2 – Diagrama de flujos del Índice de Transparencia



Fuente: Resolución 77/2024, Anexo II (2024b, p. 41)

Bibliografía

Agencia de Acceso a la Información Pública. (2024a, marzo 27). Resolución 76/2024—Anexo I (IF-2024-31137383-APN-AAIP).

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305397/20240405>

Agencia de Acceso a la Información Pública. (2024b, abril 3). Resolución 77/2024—Anexo II (IF-2024-32161046-APN-DNEPT#AAIP).

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/305398/20240405>

Agencia de Acceso a la Información Pública & Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia. (2023a). Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa. Primer Informe. Balance sobre su implementación en el periodo 2021-2022 y acciones de fortalecimiento.

Agencia de Acceso a la Información Pública.

<https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion/estrategia-de-evaluacion-del-indice-de-transparencia-activa>

Agencia de Acceso a la Información Pública & Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia. (2023b). Estrategia de evaluación del Índice de Transparencia Activa. Segundo informe: Percepciones de los Responsables de Acceso a la Información Pública sobre su implementación. Agencia de Acceso a la Información Pública.

Agencia de Acceso a la Información Pública & Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia. (2023c). Estrategia de Evaluación del Índice de Transparencia Activa. Tercer informe: Percepciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre su implementación. Agencia de Acceso a la Información Pública.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_del_ita_3deg_informe_1.pdf

Agencia de Acceso a la Información Pública & Dirección Nacional de Evaluación de Políticas de Transparencia. (2023d). Resultados de la Evaluación del Índice de Transparencia. Cuarto informe: Síntesis de los hallazgos y actualización metodológica. Agencia de Acceso a la Información Pública. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4to_informe_-_nueva_metodologia_indice_de_transparencia_1.pdf

Berry, P., & Berry, W. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Douglas, S., & Meijer, A. (2016). Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940–951. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1064133>

López Ayllón, S. (2019). Transparencia gubernamental. En G. Cejudo, *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Mackay, K. R. (with World Bank). (2007). How to build M&E systems to support better government. World Bank.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.

Merino, M. (2019). Política de transparencia. En G. Cejudo, *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Oszlak, O. (2012). Gobierno Abierto Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. Conferencia Anual INPAE, 8. Ed. San Juan.

Schweinheim, G. (2012). Innovación en políticas públicas y administración del Estado para el desarrollo con equidad. Voces en el Fénix, 17.

<http://vocesenelfenix.com/content/innovaci%C3%B3n-en-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-administraci%C3%B3n-del-estado-para-el-desarrollo-con-equidad>.

LAS BIBLIOTECAS GUBERNAMENTALES DE LA ARGENTINA EN LAS INICIATIVAS DE DATOS ABIERTOS

Leticia Paula Dobrecky

Apertura de datos en el contexto de un gobierno abierto

Las iniciativas de datos abiertos se multiplicaron gracias a la tendencia mundial hacia un gobierno abierto impulsada en sus inicios por el Presidente de Estados Unidos Barak Obama, quien en el año 2009 firmó un Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto destinado a todas las agencias gubernamentales con el objetivo de fomentar la transparencia, la participación y la colaboración con la ciudadanía. Entre otros objetivos, la *Open Government Directive* obliga a abrir los datos públicos y a publicarlos en el Portal “data.gov” (Garriga-Portolà, 2011; Okamoto, 2016). Al poco tiempo, Reino Unido, Nueva Zelanda o Canadá seguirán esta corriente de apertura de datos a través de sus portales (Arquero Avilés y Marco Cuenca, 2014). En el 2011, ocho países entre los que se encuentran Brasil y México, estrenan el *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para un Gobierno Abierto (AGA), en el marco del período ordinario de sesiones de la Organización de las Naciones Unidas (Naser y Hofmann, 2016). Esta organización surge con el fin de proveer una plataforma internacional para reformadores locales comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos, mejoren su capacidad de respuesta a los ciudadanos y establezcan planes de acción para la implementación de políticas en la materia (Naser, Ramírez Alujas y Rosales, 2017; Villegas Trovar y Recio 2019). América Latina también se suma a esta corriente y este hecho se evidencia con acciones concretas que abarcan desde una agenda propia en materia de datos (organización de eventos y la adopción del *Open Data Charter*) hasta el desarrollo de políticas y regulaciones específicas (Fumega y McNaughton, 2019).

En la Argentina, el gobierno nacional inicia su proceso formal de apertura en el 2016, gracias a un marco normativo robusto con la sanción de la Ley 27.275 sobre Derecho de Acceso a la Información Pública cuyo objetivo es “*garantizar el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública*” y su reglamentación por el Decreto 206/2017. Además, el Decreto 117/2016 establece dos directivas claves en torno a la política nacional de datos: a) la publicación en el Portal Nacional de Datos públicos de ocho conjuntos de datos cuya información se vincula a la rendición de cuentas más general por parte del gobierno y b) el compromiso de los ministerios, secretarías y organismos desconcentrados y descentralizados dependientes del Poder Ejecutivo Nacional a elaborar y presentar en un período de 180 días un Plan de Apertura de Datos. Por otro parte, ese mismo año el país adhiere a la Carta Internacional de Datos Abiertos, por la Resolución 11.

El proceso de apertura implica la puesta a disposición de la sociedad de manera libre de gran cantidad de datos procedentes de diferentes organizaciones, fundamentalmente del ámbito de la administración pública o de aquellos proyectos que han sido financiados o creados por instituciones de dicho sector (Concha y Naser, 2012). Los datos abiertos gubernamentales que son subidos a los sitios web conforman una masa enorme de datos que el gobierno y las instituciones producen, gestionan, archivan y distribuyen. Son aquellos que pueden ser publicados y divulgados para su uso, reutilizados y distribuidos en estudios e investigaciones, para la toma de decisiones o para la solución de diversos problemas, a través de una licencia abierta. También, abre las puertas a la colaboración, la co-creación y el *crowdsourcing* al ser gestionados mediante plataformas interoperables (Naser y Rosales, 2016). Además, hacen posible la transparencia y la rendición de cuentas (Ministerio de Modernización, 2016).

Al momento de abrir los datos públicos resulta fundamental tener en cuenta los ocho principios definidos por el *Open Government Working Group* en el año 2007 relativos a los Datos Abiertos de Gobierno, a saber: 1) completos (disponibles y sin restricciones), 2) primarios (recolectados en la fuente de origen, con el nivel de especificidad más alto posible, no en forma agregada ni modificada), 3) oportunos (que estén disponibles tan rápido como sea necesario para preservar su valor), 4) accesibles (que estén disponibles para el rango más alto de usuarios y de propósitos), 5) procesables por máquinas, 6) no discriminatorios (disponibles en un formato para cualquier persona, sin requerir registro), 7) no propietarios y 8) licencias libres (Garriga-Portolà, 2011; Ministerio de Modernización, 2016).

Un requisito fundamental para lanzar una iniciativa de esta naturaleza está dado por la voluntad política (poner a disposición una ley que permita y regule la reutilización de la información del sector público) y la disponibilidad de una infraestructura tecnológica que asegure la interoperabilidad entre agencias, lo que hace más valiosos los datos y facilita la derivación en nuevos usos. Existen muchos portales de datos abiertos que cuentan con una gran cantidad de *datasets* de diferentes áreas e instituciones de gobierno (Naser y Rosales, 2016). Estas plataformas digitales sirven para almacenar, compartir, conectar y visualizar bases de datos. Uno de sus elementos principales lo constituyen los catálogos de datos que contienen un listado de todas las tablas publicadas con una descripción del contenido, el nombre de la agencia responsable, la frecuencia de actualización, el número de visualizaciones, información técnica para conectarla con aplicaciones informáticas y espacio para los comentarios. Además, pueden incluir información y herramientas para trabajar con los datos publicados, aplicaciones que se han desarrollado gracias a ellos, historias construidas a partir de las bases de datos y noticias y eventos importantes (Moneo, 2014). Ahora bien, para determinar su nivel de apertura y potencial reutilización, explotación y consumo, el inventor de la Web e iniciador de los Datos Enlazados, Tim Berners-Lee sugirió una clasificación o sistema de marcas basado en estrellas, cada uno de los cuales representa un nivel o escalafón de desarrollo de los datos, del más simple al más complejo (Maseda Seco et al., 2017; Hernández Pérez, 2016; Ministerio de Modernización, 2016). A continuación, se describen brevemente los principales elementos que caracterizan a cada peldaño (Figura 1):

Figura 1: Sistema propuesto por Tim Berners-Lee

NIVEL	DESCRIPCIÓN
★ Mucho por mejorar	Disponibles en la web en cualquier formato y con una licencia abierta. El formato en que se publican los datos no permite su reutilización. (Por ejemplo, ficheros en formato PDF).
★★ ¡Todavía cuesta abrir los datos!	Los datos se encuentran disponibles en la Web en un formato estructurado. Su publicación les da mayor valor, pero aún no se utilizan estándares que lo vuelvan interoperable con otras fuentes. (Por ejemplo, en hoja de formato XLS o similar).
★★★ Desafío mínimo	Los datos publicados en formatos estructurados, no propietarios, que podrían reutilizarse sin necesidad de un software pago. (Por ejemplo, en formato CSV o Comma Separated Values).
★★★★ Hacia la excelencia	Utiliza estándares del World Wide Web Consortium (W3C) para su publicación, lo que hace posible que los datos puedan ser referenciados desde otros conjuntos de datos, y que se identifiquen con URIs (Uniform Resource Identifier).
★★★★★	Los datos están vinculados con otros datos de contenido/temas similares y se encuentran contextualizados semánticamente.

Fuente: Elaborado en base a los trabajos de Hernández Pérez, 2016; Maseda Seco et al., 2017; Ministerio de Modernización (2016), de Abella, et al. (2018); Marshall (2018); Arquero Avilés y Cuenca (2014).

En la República Argentina para facilitar el proceso de publicación, navegación y descarga de los datos que abren los organismos de la Administración Pública Nacional, de las provincias y de los municipios, el equipo de la Dirección de Datos abiertos dependiente de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto desarrolló el Portal Andino (portal de redistribución de datos de la Argentina). Está basado en las tecnologías de CKAN (Comprehensive Knowledge Archive Network) y cumple con el “Perfil de Aplicación Nacional de Metadatos”, entendido como una especificación para documentar activos de datos digitales. Éste es una adaptación del estándar DCAT-AP, usado por los países de la Unión Europea. DCAT es un vocabulario controlado definido por la W3C (World Wide Web Consortium), ampliamente usado a nivel global para la descripción de catálogos de datos (ver Figura 2).

Figura 2: Página principal del portal de datos abiertos de la Argentina



Fuente: Portal de Datos Abiertos

Bibliotecas gubernamentales y datos abiertos: nuevos roles

Las bibliotecas gubernamentales tienen como rol principal trabajar para el gobierno, en sus diferentes niveles (ver Tabla 1) poniendo a disposición toda clase de información publicada por organismos gubernamentales, no gubernamentales e individuos. Se las puede definir como “*aquellas que fueron creadas y financiadas por el gobierno para atender sus propias necesidades*” y tienen la responsabilidad de contribuir y ayudar al cumplimiento de las metas del organismo del cual dependen,

así como respaldar sus funciones principales, como el diseño de programas y políticas, acciones administrativas y regulaciones, asesoramiento y programas de investigación. Su razón de ser y permanencia está fuertemente vinculada a la coyuntura política (IFLA, 2011). De ahí que resulta fundamental que estén alineadas con los ejes del modelo de gobierno que se esté implementando para mantenerse vigente.

Tabla 1: Caracterización de las Bibliotecas Gubernamentales

BIBLIOTECAS GUBERNAMENTALES	
Propósito: Proporcionar información necesaria a los que toman decisiones políticas, elaboran leyes y diseñan programas, tareas que deben llevar a cabo sobre la base de evidencias sólidas.	
Responsabilidades: Contribuir y ayudar al cumplimiento de las metas del organismo del cual dependen, respaldar sus funciones principales (diseño de programas y políticas, acciones administrativas y regulatorias, asesoramiento y programas de investigación).	
Público: Representantes electos, ministros, administradores, científicos y otros especialistas, investigadores y el público en general.	
1. Poder Ejecutivo	1.1. Bibliotecas ministeriales o departamentales 1.2. Bibliotecas de agencias, organizaciones y proyectos gubernamentales 1.3. Bibliotecas de gobiernos subnacionales, regionales o locales 1.4. Bibliotecas de misiones diplomáticas y embajadas 1.5. Bibliotecas nacionales 1.5.1 Biblioteca Nacional: se divide en la Biblioteca Nacional propiamente dicha y bibliotecas especializadas (las considera separadas de esta esfera).
2. Poder Legislativo	2.1. Bibliotecas Legislativas o Parlamentarias nacionales 2.2. Bibliotecas de Parlamentos autónomos, regionales o subnacionales.
3. Poder Judicial	3.1. Bibliotecas del Tribunal Supremo 3.2. Otras bibliotecas judiciales

Fuente: elaboración propia en base a los lineamientos de IFLA

Una vez que los datos están disponibles en los portales correspondientes se presenta el problema de su baja usabilidad por la complejidad que representa para la mayor parte de la ciudadanía ubicarlos, descargarlos y darles un significado. En este contexto, el denominado sector informediario se posiciona fuertemente. Se lo puede entender como un conjunto de empresas que generan productos y/o servicios para su comercialización a terceros, a partir de la información del sector público. Esto incluye, tanto a las empresas que se han creado con esta finalidad o no o que poseen un área y/o departamento específico dedicado a la reutilización de los datos para obtener valor y beneficio (Ferrer Sapena, 2017). Como agrega Arquero Avilés y Marcos Cuenca (2014), este modelo de negocios puede provenir también del sector privado. Sin embargo, cabe enfatizar que la materia prima de estas empresas son los datos que los gobiernos publican como parte del proceso de transparencia y apertura. Johnson y Greene (2017) presentan una clasificación del mismo diferenciando entre los que provienen

del propio gobierno, de la esfera privada, de organizaciones no gubernamentales, de la academia y de los medios. Éste cuenta con capacidades para el análisis estadístico, visualización de datos y desarrollo de aplicaciones web lo que los convierte en un verdadero agente facilitador (Villegas Trovar y Recio 2019). Dichas habilidades se engloban en lo se denomina *Data Literacy*, concepto que abarca una serie de competencias que permiten a los individuos acceder, comparar, interpretar, manipular, gestionar, resumir, manejar, presentar y usar críticamente los datos (Okamoto, 2016).

Ahora bien, el consumo de estos servicios y productos que oferta el sector infomediario implica en muchos casos un costo para su consumo. Esto contradice en parte la esencia misma del modelo de gobierno que enfatiza la importancia de la reutilización sin necesidad de recurrir a un tercero. Para superar esta barrera Villegas Trovar y Marcos Recio (2019) proponen que las bibliotecas públicas se posicionen como agentes naturales de intermediación entre los datos y la ciudadanía porque cuentan con una amplia trayectoria en la implementación de programas de alfabetización informacional, en la gestión y preservación de las colecciones, y en la prestación de servicios de información. Se hace necesario trasladar dichas habilidades al universo de los datos en el ámbito digital seleccionando y preservando las colecciones bajo el principio de curaduría de datos. Siguiendo esta línea de pensamiento, Pamela Robinson y Lisa Ward Mather (2017) van un paso más allá e introducen la noción de “infomediaria cívica” para hacer referencia a un nuevo rol que pueden desempeñar estas instituciones consideradas como espacios abiertos, neutrales y democráticos, al conectar a las personas con este recurso para que lo utilicen en favor del bien público. En base a los antecedentes presentados, se propone que las bibliotecas gubernamentales que forman parte de un Estado Abierto se conviertan en un actor más del movimiento *Open Data* asumiendo el papel de facilitadoras entre las iniciativas de apertura de datos y la población.

Para lograr un empoderamiento de la ciudadanía en el ecosistema de datos abiertos, las bibliotecas gubernamentales deben diseñar e implementar programas de formación en *Data Literacy* como parte del proceso de alfabetización informacional que llevan adelante. Un análisis de la literatura sobre el tema pone en evidencia la falta de un acuerdo sobre qué competencias debería abarcar una formación en datos. Por tal motivo, Calzada Prado y Marzal (2013) proponen un marco de referencia que focaliza en el desarrollo de capacidades en cada uno de los siguientes tópicos: a) conceptualización, b) búsqueda y obtención de datos; c) lectura, interpretación y evaluación; d) gestión y e) uso.

Existen otras formas en las cuales las bibliotecas gubernamentales pueden contribuir en forma directa en las iniciativas de datos abiertos tomando como antecedentes a las bibliotecas públicas y municipales. En este sentido, Diego Maseda Seco, Gema Bueno de la Fuente y Eva Méndez (2017) plantean la importancia de publicar los datos que dichas instituciones generan como resultado de sus actividades diarias ya que producen datos e información de carácter público que deberían liberar o publicar a un nivel de cinco estrellas como los metadatos presentes en sus catálogos. Por otro lado, también tienen cabida dentro del concepto *Open Data* los datos en documentos impresos, aún sin digitalizar, que se han construido gracias a los impuestos de la población (Ferrer Sopena y Sánchez Pérez, 2013). Por estas mismas razones es que se está en condiciones de afirmar que las bibliotecas que operan en los diferentes niveles de gobierno deberían asumir un rol activo en los catálogos de datos sumando sus propios *datasets*.

Por último, las bibliotecas gubernamentales pueden jugar un rol crítico en la organización, archivo y descripción de los datos abiertos de gobierno, así como también asistiendo para su acceso (McDermott, 2010) ya que son especialistas en gestión de la información. Ser parte de este proceso de apertura desde sus inicios resulta una oportunidad única para posicionarse como un actor clave en las iniciativas institucionales.

Nicholas Weber y Bree Norlander (2019) examinan las prácticas en la publicación de datos abiertos por parte de las bibliotecas públicas en ciudades de Estados Unidos tratando de responder a distintos

interrogantes vinculados con la publicación o no en los portales locales y el tipo de dato que se publica. Entre los hallazgos más relevantes se pueden mencionar los siguientes: a) menos de la mitad de las bibliotecas de la muestra publican datos abiertos activamente y un número mucho menor publica más de un *dataset*, 2) no se encuentra correlación entre el ingreso (monetario) y la tendencia a publicar datos; pero sí existe una conexión débil entre la cantidad de personal y la publicación de datos y 3) la tipología más usual es la relacionada con información geoespacial (mapas). Estos resultados preliminares demuestran el grado de inmadurez de las bibliotecas en este campo. A modo de conclusión, los autores destacan que estas instituciones están bien posicionadas para hacer más accesibles sus datos, sobre todo los referidos a circulación, usuarios, ofertas tecnológicas y eventos ya que se recolectan habitualmente y están bien estructurados. Por otro lado, promueven la importancia de compartir experiencias y potenciar la reutilización de los mismos para generar valor.

En Australia, la *State Public Library* en Queensland entiende que existe una afinidad con el movimiento de datos abiertos porque está vinculado con uno de sus objetivos claves, que es proveer acceso a la información a la mayor cantidad posible de personas. Así, se presenta como un espacio inclusivo y abierto, una fuente de consulta confiable, un lugar para la libertad intelectual, piedra angular de la democracia y custodia de la memoria de la ciudad. La estrategia de datos 2022-2024, documento aprobado por Resolución de la Junta, está alineada con la Política de Apertura de Datos del gobierno local y tiene entre sus objetivos: estimular la actividad económica y la innovación haciendo que los datos gubernamentales estén disponibles para su reutilización con fines comerciales; mejorar los servicios públicos; y aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza de la ciudadanía. Así, se compromete a liberar conjuntos de datos cumpliendo con la definición de apertura y con los principios de la Carta de Datos Abiertos. Además, es miembro de *Queensland Government Senior Officer's Open Data Working Group* y en asociación con la red Australasia (que incluye a bibliotecas nacionales y estatales), impulsa el desarrollo de modelos de prácticas de datos abiertos y de plataformas de dominio público para apoyar la reutilización de datos e información promoviendo así contenido creado por la comunidad. Cabe destacar que la apertura de datos también es un componente clave de la Estrategia Digital que incluye actividades para construir colecciones digitales para su explotación y para posicionarla como líder en el movimiento de datos abiertos, licencias abiertas y acceso abierto.

En España, Diego Maseda Seco, Gema Bueno De la Fuente y Eva Méndez (2017) centran su investigación en determinar el papel que las bibliotecas municipales juegan en el entorno de los datos abiertos dentro de las principales administraciones locales del país. Luego de analizar 24 portales y obteniendo como resultado 45 conjuntos de datos referidos a Bibliotecas, establecieron que la categoría más popular se refiere a la geolocalización de sus instalaciones, en segundo lugar, datos relativos a oferta de contenidos y servicios y en menor medida sobre demanda de servicios (datos sobre usuarios, préstamos, uso de colecciones y asistencia a actividades).

A nivel regional se llevó a cabo una investigación entre noviembre del año 2020 y enero 2021 para determinar la disponibilidad de *datasets* relativos a las bibliotecas en los catálogos de datos accesibles desde los portales de gobierno de los países de América del Sur que forman parte de AGA como ser: Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Colombia, Ecuador, Perú y Brasil (Dobrecky, 2021). Los objetivos específicos se orientaron a examinar qué conjuntos de datos se publican ya sea de o sobre bibliotecas para establecer una categorización, los formatos más usuales y el grado de responsabilidad de dichas instituciones. Se concluyó que la mayor parte de los activos responden a la categoría de directorio, con excepción del caso de Brasil que incluye una amplia gama de datos que abarca desde la oferta de contenido y servicios (siendo este último aspecto el más representado) hasta la demanda, como ser las estadísticas de consulta (Gráfico 1).

Gráfico 1: Tipologías de los recursos sobre bibliotecas



Fuente: Elaboración propia en base al Catálogo de datos de Brasil

Las experiencias descriptas en el ámbito de las bibliotecas públicas permiten demostrar que es necesario implementar acciones similares en las bibliotecas gubernamentales si quieren ocupar un papel relevante no sólo en las iniciativas de datos abiertos sino también en el paradigma de gobierno abierto.

Conclusiones

Como se puso de manifiesto, las bibliotecas gubernamentales tienen como misión principal responder a las necesidades de información de un público objetivo que es parte de una coyuntura política cambiante. Esto representa un desafío difícil de sobrellevar. Sin embargo, dado que el modelo de gobierno adoptado desde el año 2012 en la Argentina se mantiene en forma ininterrumpida, esto permite que dichas instituciones puedan focalizar sus acciones en base a los principios de transparencia y apertura, participación ciudadana y colaboración.

En primer lugar, se expuso la importancia de que las bibliotecas gubernamentales se conviertan en infomediarias cívicas posibilitando así que toda persona cuente con el apoyo necesario para acceder, descargar, usar y darles sentido a los datos disponibles en las plataformas. Sumado a este nuevo rol, se destacó la importancia de implementar programas en materia de *Data Literacy* para lograr el empoderamiento de la ciudadanía. Por último, se enfatizó la importancia de publicar los datos que generan las bibliotecas como resultado de sus actividades diarias para ser parte del proceso de transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito de las bibliotecas públicas se están llevando adelante diferentes acciones que las posicionan como un agente más dentro del ecosistema de datos abiertos, según lo demuestra la bibliografía dedicada a esta temática y las experiencias descriptas. Sin embargo, se encuentra un vacío en relación con las bibliotecas gubernamentales cuyas incumbencias deberían alinearse más que nunca con un modelo de gobierno donde la interacción o conversación entre gobierno-ciudadanía ocupa un papel preponderante. Ser parte de las iniciativas institucionales implica desarrollar

habilidades políticas para acercarse a los responsables de la toma de decisiones, buscar su apoyo y hacerles saber cómo pueden contribuir para potenciar el uso de los datos, gestionar los catálogos, mejorar la calidad de los metadatos y preservar los activos a largo plazo. En un contexto tan cambiante, es fundamental que las bibliotecas gubernamentales de la Argentina aúnen esfuerzos para posicionarse como un actor central en el modelo de gobierno abierto. Por último, se resume en la tabla siguiente, todas las oportunidades que se abren para el ámbito bibliotecario en esta esfera de acción:



Referencias bibliográficas

Abella, A., Ortiz de Urbina Criado, M. y De Pablos Herrero, C. (2018). Indicadores de calidad de datos abiertos: el caso del portal de datos abiertos de Barcelona. *El profesional de la Información*, 27(2), 375-382. <http://doi.org/10.3145/epi.2018.mar.16>

Arquero Avilés, R. y Marco Cuenca, G. (2014). El Portal de datos abiertos de la Unión Europea: análisis y evaluación. *Revista General de Información y Documentación*. 24. 99-118. https://zaguan.unizar.es/record/75623/files/texto_completo.pdf

Calzada Prado, J. y Marzal, M. (2013). Incorporating Data Literacy into Information Literacy Programs: Core Competencies and Contents. *Libri*, 63(2), 123-134. <https://doi.org/10.1515/libri-2013-0010>

Concha, A. y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: nuevo desafío para el gobierno de la región*. (Serie Gestión Pública, 74). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/7a704496-b653-4ddd-98bf-1688643fceed/content>

Decreto n°117/2016. Boletín Oficial, n° 33295. Argentina

Ferrer Sapena, A. (2 de noviembre de 2017). *Los datos en el contexto actual: utilidades y servicios*. En: V Festival de los libros y III Jornadas del Conocimiento "El mundo de los Datos". Medellín, Colombia.

- Ferrer Sapena, A. y Sánchez Pérez, E. (2013). Open data, big data: ¿hacia dónde nos dirigimos? Anuario ThinkEPI, v. 7, 150-156. <https://core.ac.uk/download/pdf/19095867.pdf>
- Fumega S. y McNaughton M. (2019). Open Data Around the World - Latin America and the Caribbean. En T. Davies, S. Walker, M. Rubinstein, & F. Perini (Eds.). *The State of Open Data: Histories and Horizons*. Cape Town and Ottawa: African Minds and International Development Research Centre. <https://zenodo.org/records/2677760>
- Garriga-Portolà, M. (2011). ¿Datos abiertos? Sí, pero de forma sostenible. *El profesional de la información*, mayo-junio, 20(3), 298-303. <https://doi.org/10.3145/epi.2011.may.08>
- Hernández-Pérez, T. (2016). En la era de la web de los datos: primero datos abiertos, después datos masivos. *El Profesional de la Información*, 25(4), 517-525. <https://doi.org/10.3145/epi.2016.jul.01>
- IFLA. (2011). *Directrices para bibliotecas gubernamentales*. La Haya: IFLA. (IFLA Professional Reports, 133). <https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/hq/publications/professional-report/133.pdf>
- Johnson, A. y Green, S. (2017). Who Are Government Open Data Infomediaries? A Preliminary Scan and Classification of Open Data Users and Products. *Urisa Journal*, 28(1).
- Ley 27275 de 2016. Boletín Oficial, n°33472. Argentina.
- Marshall, M. (2018, 6 de febrero). ¿Cómo elevar tus datos abiertos a cinco estrellas? *IADB*. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/datos-abiertos-de-cinco-estrellas>
- Maseda-Seco, D., Bueno de la Fuente, G., y Méndez, E. (2017). Análisis y categorización de los datos abiertos de las bibliotecas municipales españolas: metadatos, interoperabilidad y propuesta para la apertura y reutilización. *Profesional De La información*, 26(3), 392-403. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.05>
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.002>
- [Ministerio de Modernización de la República Argentina. \(2016\). Kit de datos abiertos. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.](#)
- Moneo, A. (2014, 20 de noviembre). ¿Qué es un portal de datos abiertos y para qué sirve? *IADB*. <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-es-un-portal-de-datos-abiertos-y-para-que-sirve/>
- Naser, A., Rosales, D. (2016). Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. CEPAL. (Gestión Pública, 86). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9509ce97-8dfa-41ec-8092-e8d9c7b6d9c6/content>
- Naser, A., Ramírez Alujas, A. y Rosales, D. (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL. (Libros de la CEPAL, no. 144). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ecd740e2-016e-4c68-896d-38b47e2c7c89/content>
- Naser, A. y Hofmann, A. (2016). La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos a la integración regional. CEPAL. (Serie Gestión Pública n° 84). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef67832c-3bfd-47c4-863a-5c435e2aff5e/content>
- Poder Ejecutivo. (2017). Decreto 206/2017. Boletín Oficial, n° 33593. Argentina.
- Robinson, P. y Ward Mather, L. (2017). Open data community maturity: libraries as civic infomediaries. *URISA Journal*, 28(1).

- State Library of Queensland. (2024). Open Data Strategy Action Plan 2022-2024. <https://content.slq.qld.gov.au/sites/default/files/Open%20Data%20Strategy%202022-24.pdf>
- Villegas Tovar, R. y Marcos Recio, J.C. (2019). Infomediarios de información dentro del modelo del gobierno abierto. *IBERSID*, 13(1), ene-jun. <https://cip.brapi.inf.br/download/168003>
- Okamoto, K. (2016). Introducing Open Government Data. *The Reference Librarian*, 58(2), 111–123. <https://doi.org/10.1080/02763877.2016.1199005>
- Weber, N.; Norlander, B. (2019). Open data publishing by public libraries. *ACM/IEEE Joint Conference on Digital Libraries*.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO DE MUSICXS ARGENTINXS EN RED

Mercedes Dubrovsky

Introducción

Esta ponencia pretende ser una primera reflexión en el marco de la realización de la tesina de grado de la Licenciatura en Sociología, a partir del trabajo de investigación llevado a cabo durante el desarrollo de la Beca EVC-CIN. Además, estas investigaciones se encuadran en la participación en el Proyecto de Investigación Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)¹⁸.

El objetivo de este trabajo es analizar el caso de la organización Musicxs Argentinx en Red (MAR), la cual propuso la formulación e implementación de una política cultural pública: la creación de Música.ar, una plataforma de distribución y comercialización de la música argentina. De esta manera, indagaremos en las primeras etapas del ciclo de políticas públicas y cómo allí se presenta la participación de la sociedad civil, en un contexto tan particular como la pandemia del Covid-19. Para esto, analizaremos una serie de registros: entrevistas semi estructuradas (realizadas de manera virtual) a los referentes de la organización, fuentes documentales (entrevistas a referentes publicadas en distintos medios, reuniones grabadas de MAR, documentos y comunicados) y la construcción de un registro de la información disponible de manera digital en las redes sociales de MAR. El periodo de la investigación abarca desde diciembre del 2020 hasta fines del 2021.

El 23 de diciembre de 2020 se realizó la primera reunión virtual, pública y abierta de MAR, para abrir a otrxs¹⁹ musicxs la propuesta de planificar Música.ar. Antes de esta reunión la idea se fue gestando en conversaciones entre Gabriel Lombardo, Nicolás Gort y Martín Schober, tres músicos amigos que después fueron ampliando las convocatorias a otrxs musicxs a través del boca en boca. Después de un mes y medio, cuando ya eran alrededor de cuarenta integrantes, decidieron redactar una carta que contenía algunos puntos clave del proyecto de plataforma y que empezaron a difundir entre otrxs musicxs para juntar adhesiones y después presentarla al Ministerio de Cultura de la Nación²⁰, cuyo director en aquel momento era Tristán Bauer. Posteriormente decidieron hacer público el proyecto para convocar a toda la comunidad de musicxs a participar del mismo y así conformarse como una organización. En este sentido, Gabriel Lombardo afirma que “la agrupación surge para no firmar con nombres propios. Entendimos que la forma de construir esto era generar una red de músicos, una construcción de base, transversal, nacional, que nos represente a todos y todas” (M.A.R., 2020b, 2m38s). Así, se establece la búsqueda de la horizontalidad en el trabajo de la organización. En este mismo sentido, vemos que tanto en las redes sociales de MAR como en el “documento final”, en el

¹⁸ Radicado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata y dirigido por Laura Pagani.

¹⁹ En este trabajo hemos optado por utilizar la 'x' como pronombre neutro para referirnos a grupos de personas con identidades de género diversas. Esta elección se fundamenta en el compromiso de promover un lenguaje inclusivo que visibilice y respete la diversidad de identidades de género y garantizar que todas las personas se sientan representadas en el ámbito académico.

²⁰ En el periodo estudiado, el Presidente de la Nación era Alberto Fernández, quien gobernó la Argentina desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 10 de diciembre de 2023. Bajo su mandato, el área de cultura volvió a tener la categoría de ministerio, que había sido degradado a una secretaría dependiente del Ministerio de Educación bajo la gestión de Mauricio Macri en el año 2018. Cuando en diciembre de 2023 asumió como presidente Javier Milei, volvió a reducir este ministerio a una secretaría, ahora dependiente del Ministerio de Capital Humano.

que se plasmó la propuesta de plataforma por capítulos, se afirma que “si esto no es de todxs, no es de nadie” (M.A.R., s/f, p. 4) como un lema de la organización.

Después de realizar algunas reuniones generales se establecieron ocho comisiones de trabajo en las que se dividieron lxs participantes para investigar, planificar y redactar distintos aspectos de la futura plataforma. En las comisiones trabajaron alrededor de cien personas provenientes de distintos lugares del país, aunque la mayoría eran de la provincia y de la Ciudad de Buenos Aires. Además, se conformó un grupo de entre veinte y veinticinco integrantes que habían participado desde el principio del proyecto, cuando las reuniones todavía no eran públicas, que coordinaban las comisiones y se reunían una vez por semana para establecer los lineamientos ideológicos y la modalidad de trabajo que cada comisión debía seguir. Estos lineamientos incluían, por un lado, la necesidad de proteger, fomentar y valorizar la producción de la música argentina, la democratización del acceso a los fonogramas históricos del país, la búsqueda de reconocimiento y una mejor remuneración para todxs lxs integrantes de la industria. Por otro lado, también se incluyeron pautas de trabajo como la no violencia entre lxs integrantes de las comisiones, el respeto a las opiniones de todxs, entre otras.

La iniciativa de crear una plataforma de música argentina se presenta a partir de la identificación, por parte de estxs músicxs, de ciertas problemáticas que venían afectando al sector y que se profundizaron con la pandemia del Covid-19. La carta presentada al Ministerio de Cultura tenía dos ejes principales que integraban esas problemáticas: el primero es el denominado “proyecto cultural”, que incluye las propuestas de conformar un renombramiento de la música argentina y crear un archivo sonoro y musical. Aunque esto será desarrollado con mayor profundidad posteriormente, podemos mencionar que el renombramiento se refiere a la intención de crear un sistema de categorías propio para poder visibilizar la diversidad que existe en la música local, frente a la homogeneización que generan las grandes plataformas y las clasificaciones que utilizan. La idea del archivo refiere a la necesidad de reunir y valorizar los fonogramas históricos y actuales de nuestro país en un archivo unificado y digitalizado. El segundo eje de la carta es el “proyecto comercial”, que implica que en Música.ar sean lxs propixs músicxs quienes impongan las condiciones de comercialización y que se otorgue una remuneración justa a todxs lxs integrantes de la cadena de valor de la industria musical local (MAR, 2020a). Esto implica que lxs integrantes del sector pasen a formar parte de las negociaciones sobre su remuneración, de las cuales actualmente se encuentran excluídxs (MAR, 2020a).

Estos dos ejes se plantean a partir de un diagnóstico que construyó la organización respecto de las dificultades que conlleva la concentración del mercado musical en manos de empresas multinacionales extranjeras. Es por eso que MAR planteó la necesidad de que Música.ar sea una plataforma autárquica pero financiada, en parte, por el Estado (M.A.R., s/f.) y se convierta en una política cultural pública.

La cultura durante la pandemia del Covid-19

Durante el año 2020 y los primeros meses del 2021 el gobierno nacional dispuso distintas medidas de aislamiento y distanciamiento obligatorios (ASPO y DISPO) para hacer frente a la pandemia del Covid-19. Esta situación generó un gran impacto en múltiples aristas de la vida social y económica. En este marco, la cultura fue el tercer sector económico con más caída en su producción: 27% durante el segundo trimestre del año 2020 en comparación con el mismo periodo del 2019. En dicho periodo, el valor agregado bruto (vab) cultural cayó en todos los sectores incluidos en el área de la cultura: patrimonio material (museos) (94%), artes escénicas (81%), música (58%), diseño (48%), publicidad (38%), formación cultural (19%), audiovisual (16%), libros y publicaciones (8%) y contenido digital (5%) (SInCA, 2021).

Durante los años 2020 y 2021 se crearon nuevas organizaciones y se fortalecieron algunas existentes. Respecto a las actividades que llevaron a cabo, muchas se vieron en la necesidad de realizar encuestas

y relevamientos para conformar datos sobre lxs integrantes de cada sector y sobre sus problemáticas, también presentaron petitorios y comunicados reclamando asistencia económica del Estado, desarrollaron actividades autogestivas para recaudar dinero y/o alimentos para lxs artistas que más lo necesitaban, entre otras acciones (RAICCED, 2023). A su vez, estas organizaciones presentaron sus demandas a todos los niveles del Estado. Si bien no pretendemos recopilar exhaustivamente estas experiencias, podemos mencionar como ejemplos que a nivel local se crearon nuevas organizaciones y/o se fortalecieron las ya existentes en La Plata, la Ciudad de Buenos Aires, Avellaneda y Rosario (del Mármol y Díaz, 2020; RAICCED, 2023; Saponara Spinetta, 2022; Cardini, 2021). A nivel provincial, se desarrollaron procesos similares en Córdoba, Tierra del Fuego, Neuquén y Chubut (RAICCED, 2023). Y a nivel nacional se desplegaron organizaciones en distintas áreas: teatro, danza, música, artes visuales, cooperativas culturales, entre otras (RAICCED, 2023).

De esta manera, en distintas partes del país estas organizaciones empezaron a visibilizar las dificultades que la pandemia generó y/o profundizó para quienes trabajan en el ámbito de la cultura. Esto a su vez motorizó la respuesta por parte del Estado, implementando algunas políticas públicas para el sector. El Estado Nacional, principalmente a través del Ministerio de Cultura pero también desde otros organismos, concentró la implementación de políticas culturales en la producción, es decir, que la gran mayoría de las políticas nacionales se destinaron a subsidios, concursos para sostener las actividades culturales, espacios de formación, entre otras (RAICCED, 2023). Por su parte, las provincias y municipios se enfocaron en implementar políticas destinadas al consumo cultural (RAICCED, 2023).

En función de lo anterior, podemos afirmar que en este periodo la cultura fue un sector muy golpeado y hubo diversas experiencias organizacionales que pusieron en agenda la necesidad de intervención estatal para su sostenimiento. A su vez, el Estado también puso el asunto en su propia agenda y decidió actuar de distintas maneras sobre el mismo.

Músicxs Argentinxs en Red y el Estado

Para abordar el caso de la organización MAR utilizaremos la propuesta teórica del ciclo de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1993) e indagaremos en los momentos del mismo que atravesó la organización. Según Oszlak y O'Donnell (1995) una política pública refiere a una toma de posición por parte del Estado sobre una cuestión, es decir, a una intención de resolver una demanda o necesidad de algún sector de la sociedad, que se manifiesta como un asunto socialmente problematizado. Esa decisión, o conjunto de decisiones, puede ser manifiesta o implícita y expresarse a través de distintas modalidades. Entendida de esta manera, la política pública es un proceso o ciclo que tiene diferentes fases interdependientes, que no necesariamente se producen de manera sucesiva y ordenada y pueden superponerse, adelantarse, etc. (Aguilar Villanueva, 1993). Las etapas de una política pública comprenden: la identificación y definición del problema; la formulación de las alternativas para solucionarlo; la adopción de una alternativa; la implementación de la misma; la evaluación de los resultados (Tamayo Sáez, 1997).

En este trabajo nos proponemos abordar las primeras etapas de este ciclo, es decir las referidas a la identificación y definición del problema y también a la puesta en agenda del mismo. Respecto a lo primero, es importante destacar que solo algunas necesidades y demandas llegan a construirse como problemas, como cuestiones que llaman la atención de algún/os sector/es de la sociedad y sobre las que éstos consideran que hay que actuar (Oszlak y O'Donnell, 1995). En el caso de la presente investigación, es un grupo de músicxs el que identifica algunos problemas en su sector: por un lado, los vinculados a la remuneración y a las condiciones de trabajo, en tanto que, con las condiciones actuales de comercialización, se les dificulta mucho a lxs propixs músicxs poder participar de las negociaciones sobre la remuneración de su trabajo (M.A.R., 2020b). La organización se posiciona en

un lugar crítico de las plataformas multinacionales, ya que afirman que su lógica impide que gran parte de los actores del sector intervengan en las negociaciones sobre la retribución. Son las grandes discográficas las que acceden a esas discusiones, pero a lxs músicxs independientes sólo les queda aceptar las condiciones que plantean estas grandes empresas (Música Argentina UNSAM, 2021). Además, MAR también problematiza que, mediante esta lógica imperante, no se reconoce toda la cadena de valor de la industria de la música, ya que ni lxs intérpretes, ni lxs productorxs independientes, entre otros actores, reciben la retribución económica adecuada por su trabajo (Música Argentina UNSAM, 2021).

Para contextualizar brevemente estas consideraciones, el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA) aporta algunos datos significativos: según lo recabado durante el año 2021, el 79% de las ventas de la música grabada provino de las ventas de música digital, y sólo el 9% de música física (SInCA, 2023). Esto se corresponde con la tendencia nacional y global de transformación de esta industria durante los últimos años, vinculada al protagonismo que fue ganando lo digital: en el año 2017, en Argentina, la música digital comprendía al 52% del mercado frente al 79% ya nombrado del 2021. A nivel mundial, en 2017 este formato representaba el 55% de los ingresos del sector, mientras que en 2022 ascendió al 70%. Así, vemos que en sólo cinco años aumentó exponencialmente el porcentaje de música digital en las ventas del sector. A su vez, en este mismo periodo “el streaming se consolidó como el canal principal de ventas de la música grabada a nivel mundial” (SInCA, 2023, p. 20), representando el 67% de los ingresos de la música grabada.

Por otro lado, estxs músicxs también identifican problemáticas en su sector vinculadas a lo que ellxs denominan el “proyecto cultural”. Siguiendo con las críticas al modelo de funcionamiento de las plataformas multinacionales, MAR plantea que las categorías actuales invisibilizan la heterogeneidad de la música local, a la cual en gran parte sólo se accede con un dato previo, es decir, conociendo el nombre del disco, del autorx, etc., porque el algoritmo de las plataformas no nos lleva a conocer música nueva (M.A.R., 2020b). Ellxs afirman que hay una diversidad que queda oculta tras el modo de difusión de la música que utilizan estas grandes empresas y por las categorías impuestas por personas que no conocen mucha de esa diversidad local. Por ejemplo, la utilización por parte de las plataformas del término World Music, que pretende englobar un conjunto muy grande de música, termina por invisibilizar la heterogeneidad que hay allí (M.A.R., 2020b). A su vez, MAR considera que éste es un efecto de un fenómeno más estructural y extendido globalmente, vinculado a lo que genera la sociedad de consumo y la globalización cultural. En este sentido, Gabriel Lombardo, integrante de la organización, afirma que hay un proyecto masificador.

Esta situación en la que se niegan las diferentes estéticas y se imponen estereotipos estéticos. Y la idea de masa: hay pocas músicas que son muy escuchadas y otra gran parte de músicas quedan marginadas y se niegan las localidades, las diferencias. Se instalan también hábitos de consumo que tienen que ver con una forma de escuchar la música. (...) En esta sociedad se asocia la cultura con el entretenimiento, por eso en Música.ar hablamos de la jerarquización de la experiencia artística, para diferenciarla del mero entretenimiento (Música Argentina UNSAM, 2021, 12m21s).

Otro aspecto del proyecto cultural que MAR plantea tiene que ver con la necesidad de digitalizar y democratizar el acceso a los archivos sonoros y musicales de nuestro país, los cuales se encuentran desperdigados en instituciones del Estado, bibliotecas y colecciones privadas. Además, algunos están digitalizados y otros no. La organización plantea que estos archivos de la historia de nuestra música, pero también de la actualidad, forman parte de nuestro patrimonio cultural y por ende necesitan y merecen ser conservados y difundidos, y no restringir su circulación a un nicho académico (Música Argentina UNSAM, 2021).

De esta manera, MAR establece estas demandas y necesidades y las lleva al terreno público, al debate entre lxs integrantes del sector de la música y también con toda la comunidad que, según el planteo de la organización, se vería beneficiada por la implementación de una plataforma de música argentina. Así, la organización construyó una definición del problema para afirmar que ésta es una cuestión importante sobre la que hay que actuar.

Siguiendo con la construcción del problema, podemos indagar acerca de cómo se dio ese proceso en el Estado. Volviendo a Oszlak y O'Donnell, ellos afirman que hay diversos actores que toman posición sobre una cuestión y que, en ese sentido, el Estado es uno más. Sin embargo, resulta particularmente importante la toma de posición del Estado “no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias, sino también porque así suelen considerarlo otros actores sociales” (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 116). Según estos autores, podemos hablar de la heterogeneidad que existe al interior del Estado respecto a la toma de posición sobre una cuestión. Ésta puede ser diferente en cada dependencia estatal que participa del asunto, puede conllevar distintos tiempos en cada una e incluso ir cambiando, es decir, no ser permanente. También pueden entrar en contradicción unas con otras, dirigiéndose así hacia un escenario de negociaciones o conflictos (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En distintas fuentes consultadas como reuniones grabadas de MAR, charlas, testimonios y una entrevista que realizamos a Julián²¹, un integrante de la organización, podemos observar la intención de esta última de acceder al Estado mediante diferentes vías para exponer sus demandas y plantear el proyecto de plataforma. Así, vemos que MAR entabló diálogos con diferentes áreas del Estado. Dentro del Ministerio de Cultura de la Nación la organización tuvo contacto tanto con el ex ministro Tristán Bauer con sus asesores, como con quienes dirigían algunas de sus dependencias. Estas son el Instituto Nacional de Musicología Carlos Vega, la Secretaría de Desarrollo Cultural y tres de sus direcciones: la Dirección Nacional de Promoción de Proyectos Culturales, la Dirección Nacional de Innovación Cultural y la Dirección Nacional de Industrias Culturales. Otras áreas estatales con las que MAR dialogó fueron el Instituto Nacional de la Música (INAMU), la empresa nacional de telecomunicaciones ARSAT, el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), el Fondo Nacional de las Artes y la plataforma Cine.ar, dependiente del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Así, podemos ver que estos organismos representan a sectores muy distintos y están vinculados en mayor o menor medida al ámbito de la cultura. Además, el INAMU, el ENACOM, el Fondo Nacional de las Artes y Cine.ar se constituyen como instituciones autárquicas, es decir que tienen autonomía en sus decisiones y acciones y no tienen intervención ni financiamiento directo del Gobierno nacional.

En la segunda reunión abierta y pública de MAR se menciona que manifestaron interés actores como el INAMU, la Asociación Argentina de Intérpretes (AADI) y quienes están al frente de las direcciones y la secretaría mencionadas anteriormente. Respecto a estos encuentros, Gabriel Lombardo afirma que con ellos aspiran a poder acercarse “a Bauer de otra manera” (M.A.R., 2020c, 6m38s). Posteriormente se concretaron algunas conversaciones con el ministro pero en MAR consideran que “nadie tuvo ni la valentía ni el tiempo ni se dedicó a resolver los problemas que nosotros presentábamos y esta posible solución” (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024). Respecto a la postura y las políticas llevadas a cabo por el ministerio, Julián también afirma que:

Los asesores del ministro tenían una idea, yo creo, en ese momento, y fue por eso que hicieron la política que hicieron, en donde los consumos culturales estaban determinados por el mercado y que eran así porque la gente los hacía así, entonces era como si el Ministerio de Cultura hubiese sido una especie de mero observador de lo que el mercado hacía y no un actor

²¹ Utilizamos un nombre ficticio para proteger la identidad del entrevistadx.

o intérprete o modificador de lo que el Estado quería hacer con el consumo cultural (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024).

En la tercera reunión de MAR se afirma que con Ariel Direse, el Director Nacional de Innovación Cultural del ministerio, se dio el “intercambio más productivo” (M.A.R., 2021, 1h34m18s). El diálogo con Direse comenzó a ser fluido, manteniendo conversaciones con integrantes de la organización vía WhatsApp, mostrándose muy interesado y proponiendo a MAR una posible modalidad de implementación de Música.ar. Ésta consistía en que el Estado, a través del Mercado de Industrias Culturales Argentinas (MICA), se encargue de proveer asesoramiento legal y de garantizar el aspecto tecnológico para el funcionamiento de la plataforma, mientras que MAR se haría cargo de la parte comercial (M.A.R., 2021). Esto trajo algunas discusiones al interior de la organización acerca de si este modo de implementar Música.ar permitía cumplir con los objetivos planteados al inicio del proyecto. Así, apareció el debate acerca de qué figura jurídica debía adoptar MAR para poder gestionar la parte comercial de la plataforma. En ese sentido, Gabriel Lombardo afirma que “la mayoría de los que estamos acá cuando empezamos en diciembre no vinimos a armar una empresa, sino a generar una política cultural y una iniciativa para que la tome el Estado” (M.A.R., 2021, 1h36m47s). Julián comparte esta mirada y dice que desde el ministerio

Devolvían todo el tiempo la pelota de que lo hiciéramos nosotros y nos fijáramos cómo era, lo cual rompía el espíritu del proyecto que era que todo el dinero que pase por Música.ar sea repartido y entregado al mismo productor (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024).

Además, si bien Julián reconoce que esta dirección fue la que más interesada se mostró en el proyecto y con la que se generaron más conversaciones, también afirma que igualmente ésta seguía los mismos lineamientos que planteaba el ministerio:

(La Dirección Nacional de Innovación Cultural) fue la que más bola nos dio, o sea, desde el lugar de lo tecnológico, pero no con fondos, sino con tutorías o acompañamiento o tratar de facilitarnos el hecho de construir una especie de empresita propia. Esa fue la política general del ministerio para todo el mundo, como bueno, ‘hacete vos productor, hacete vos empresa y nosotros te ayudamos a construir eso’. Pero bueno, en un contexto mundial con un contexto general de dominación de mercado de empresas muchísimo más grandes, con lo cual nosotros no le veíamos horizonte a eso, para nada (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024).

Igualmente, la organización comenzó a considerar la posibilidad de implementar la plataforma de esta manera, para lo cual se asesoraron en cómo sería la conformación de una cooperativa. Sin embargo, esto no se concretó.

Más allá de estos debates, vemos que Ariel Direse fue un actor estatal con el que MAR pudo construir un diálogo que se prolongó en el tiempo y que aportó al proceso de organización. Incluso figura como asesor de la comisión de “modelo de financiamiento y distribución” en el “documento final” de Música.ar, el cual es la síntesis del trabajo en comisiones y donde se describe detalladamente cómo va a funcionar la futura plataforma (M.A.R., s/f.).

En este punto resulta de utilidad introducir los conceptos de agenda sistémica o pública y agenda gubernamental. La primera refiere al conjunto de problemas y demandas que preocupan a una comunidad en determinado momento. Y la segunda abarca aquellos asuntos que el gobierno selecciona y sobre los que considera que debe actuar de alguna forma (Aguilar Villanueva, 1993). Para pensar si las problemáticas planteadas por MAR lograron incluirse en estas dos agendas, podemos pensar si éstas lograron ser tenidas en cuenta en el contexto de la pandemia junto con las otras demandas de la cultura que surgieron en ese momento. Según Jaime et al. (2013) existen las denominadas *policy windows*, o ventanas de oportunidad, que se abren en momentos específicos y que pueden ser propicios para llamar la atención del gobierno sobre un determinado asunto. Uno de

los momentos donde esto se manifiesta más claramente lo constituyen los eventos críticos como la pandemia del Covid-19. Así, y teniendo en cuenta que la cultura fue ganando un espacio en la agenda gubernamental, podríamos pensar que el momento de la pandemia fue una oportunidad para plantear las demandas de MAR. Lxs integrantes de la organización afirman que la oportunidad no solo se abrió para llevar sus problemáticas y propuestas al gobierno, sino que en realidad también posibilitó pensarlas, trabajarlas y plasmarlas en lo que después se convirtió en el proyecto de Música.ar. En este sentido, Gabriel Lombardo afirma en la primera reunión pública y abierta de MAR:

Tenemos que encontrar la forma de hacerlo, yo creo que es el momento. La pandemia nos radicalizó y nos da la oportunidad de repensar un par de cosas. No estamos tocando en vivo, es muy poca la actividad (...). Lo queríamos sacar en diciembre también, que tenga la efervescencia de diciembre después de un año terrible. Y es el momento, porque estamos sin actividad y estamos con una sensación de frustración que genera todo esto. Por eso creo que es la posibilidad de hacer un replanteo estructural, y le sacamos la ficha a la pandemia y lo transformamos tal vez en algo, no sé si bueno, pero estamos aprovechando el tiempo de una manera colectiva que va a generar una transformación individual en cada uno de nosotros como músicos y como comunidad (M.A.R., 2020, 1h57m24s).

Por su parte, Julián dice:

No se hubiese podido hacer en otro momento. Nosotros aprovechamos ese momento porque sabíamos que había mucha gente que todavía estaba en la casa, había mucha gente que estaba descontenta (...). Era el momento para hacerlo y era el momento donde estaban todos los colectivos juntos y los colectivos de los colectivos y había mucha capacidad de organización (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024).

De esta manera, vemos que la pandemia posibilitó el proyecto en sí. Sin embargo, hay otros factores que también influyen en la posibilidad de ingresar un tema en la agenda. Aguilar Villanueva afirma que “en los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender a nuevos asuntos: las oportunidades están cerradas” (1993, p. 43). Así, más allá de la ventana de oportunidad que pudo constituir la pandemia, también es cierto que fue un momento en el que el gobierno se dedicó a atender los problemas más urgentes en una situación muy crítica. Muchas de las políticas que se implementaron para el sector cultural tuvieron que ver con sostener espacios existentes que no podían realizar sus actividades, con garantizar algún ingreso a quienes trabajaban de manera informal y perdieron su empleo, con entregar bolsones de alimentos (RAICCED, 2023). Entonces, si bien se implementaron políticas para el sector, éstas no partieron de planteos novedosos sino que fueron destinadas a atender una situación de urgencia. Sumado al argumento de Aguilar Villanueva, Jaime et al. (2013) afirma que en general el Estado sólo considera aquellas alternativas que se parecen a las políticas ya implementadas, debido a que con ellas es más fácil anticipar cuáles serán los costos y las consecuencias, es decir que traen menos incertidumbre. La propuesta de creación de una plataforma de distribución y comercialización de la música argentina resultaba algo innovador y novedoso, y quizás por eso la propuesta de implementación más clara que hubo por parte del Estado fue el aporte en algunos aspectos del proyecto desde el MICA, una política que ya existía y funcionaba.

En 2023, con la pandemia superada, MAR comenzó a pensar en la posibilidad de canalizar el proyecto a través de una ley. Para esto la organización se reunió con una diputada del Frente de Todos que integraba la comisión de Cultura de la Cámara de Diputados. Si bien la crisis de la pandemia había terminado, el gobierno se encontraba en una situación de debilidad que luego desembocó en la derrota electoral frente a La Libertad Avanza. Así, Julián afirma que la diputada se interesó por el proyecto y que éste “le llegó, todo, pero ya era el último año, ya la cosa no venía bien, entonces no le dieron mucha bola” (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024). Además, el fin de la pandemia también

trajo consecuencias para la organización. Julián afirma que la vuelta a la presencialidad dificultó el encuentro porque cada unx estaba volviendo a sus actividades. “Convergiéron las dos cosas: la salida, la necesidad de la gente de salir, de encontrarse (...) y que ya le habían dicho que no en muchas puertas al proyecto, y entonces remarlo era complejo” (J., comunicación personal, 2 de mayo de 2024).

Existen más factores que determinan que un asunto ingrese o no a la agenda gubernamental. El más importante de ellos es la fuerza de los actores que intervienen. Quienes están interesadxs en que el Estado considere determinada problemática y decida actuar sobre ella poseen distintos grados de poder según sus recursos, capacidad organizacional y de articulación con otros actores estatales y no estatales (Jaime et al., 2013). Todo esto influye en la capacidad de presionar para instalar los asuntos en la agenda. En este sentido, MAR desarrolló diferentes estrategias para poder aumentar esos grados de poder. Por un lado, la difusión masiva del proyecto se dio a través de la creación de una imagen identitaria de la futura plataforma que se expresaba en las redes sociales de la organización (Instagram, Facebook, Youtube, página web), en la carta presentada al Ministerio de Cultura y en el “documento final”. A su vez, la estrategia de difusión estuvo orientada a que el proyecto llegue a sus principales destinatarixs: lxs músicxs. Así, MAR fue construyendo vínculos con asociaciones de intérpretes, de músicxs de géneros específicos como el tango, de organizaciones culturales de diferentes lugares del país, entre otros actores. Para esto también convocaron a algunxs músicxs con cierto alcance público que manifestaron su apoyo al proyecto de Música.ar. Respecto a la capacidad organizacional, en poco tiempo se crearon ocho comisiones de trabajo en las que participaron alrededor de cien músicxs de distintas partes del país. En aproximadamente seis meses, desde la primera reunión pública, se redactó el “documento final” con capítulos elaborados por cada comisión, detallando las propuestas específicas de cada área para el funcionamiento de la futura plataforma. Todo esto, sumado a los diálogos con actores estatales que entabló la organización, conformó las estrategias de consolidación del colectivo, de difusión del proyecto y de instalación de las problemáticas planteadas en la comunidad y en la agenda gubernamental.

Reflexiones finales

No podemos comprender la experiencia de MAR y del proyecto de Música.ar sin tener en cuenta el contexto en el que la misma se desarrolló. La propuesta de plataforma fue innovadora, novedosa y estuvo atravesada por los efectos positivos y negativos que generó la pandemia del Covid-19 respecto de nuestro caso de estudio: por un lado, el surgimiento y/o la profundización de muchas problemáticas del sector de la cultura en general y de la música en particular, la crisis que la pandemia generó, permitió una reflexión colectiva y la posibilidad misma del encuentro. El tiempo que cada unx empezó a tener en su casa y el descontento por las problemáticas que desarrollamos anteriormente impulsaron la oportunidad de conformar una organización y un proyecto detallado y desagregado entre los distintos aspectos que había que considerar para crear una plataforma de música argentina. Por otro lado, los efectos negativos tuvieron que ver con que debido a esa misma crisis el Estado estuvo abocado a atender problemáticas urgentes de diversas áreas prioritarias en la agenda como la salud, la alimentación, la educación, entre otras.

De esta manera, MAR utilizó diferentes estrategias para poder, en primer lugar, identificar los problemas que atraviesan lxs trabajadorxs de la industria musical en nuestro país, conformar un diagnóstico colectivo de su situación y proponer una alternativa de solución. En segundo lugar, se construyeron distintas estrategias para difundir el proyecto entre lxs músicxs y la comunidad en general y así poder instalarlo en la agenda pública y gubernamental. Estas estrategias, además, se orientaron a la búsqueda por acceder al Estado desde distintas vías y construir diálogos con diferentes actores. Teniendo en cuenta la heterogeneidad de posiciones que puede haber en cada dependencia estatal, MAR intentó llevar la propuesta de plataforma a todos los ámbitos que consideraba que

podían tomar la decisión de actuar. Sin embargo, el proyecto no se encauzó como la organización esperaba.

Algunos interrogantes que se desprenden de este trabajo tienen que ver con el peso que tiene cada factor analizado en la posibilidad de instalar un problema en la agenda pública y en que el Estado lo tome y lo incorpore en su agenda gubernamental. Además, este caso nos permite pensar qué sucede cuando es una organización de la sociedad civil la que presiona al Estado para que actúe sobre determinado asunto. Por último, también nos podemos preguntar por la continuación de esta experiencia a partir del cambio de gobierno en 2023 y el inicio de la presidencia de Javier Milei, perteneciente a un partido y una corriente ideológica muy diferente a la del Frente de Todos.

Referencias bibliográficas:

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa. (Estudio introductorio).

Cardini, L. (2021). Políticas culturales disputadas: tensiones y desafíos de la cultura en contexto pandémico en Rosario, Argentina. *Comunicación y medios*, 30(44), 130-141. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-15292021000200130&script=sci_arttext&tlng=en

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. UNAJ.

M.A.R. (2020a). Propuesta para una plataforma nacional de música argentina. https://drive.google.com/file/d/1_4de-8-0mrSwluSp49RooMKAfJqYGen7/view

M.A.R. (25 de diciembre de 2020b). *MÚSICA.AR (Reunión 1)* [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=kvi_sL9wFpE&list=PLPB7LS5XNSyYNIT581X34j_VFVGuKnQG-&index=5&ab_channel=M.A.R.

M.A.R. (30 de diciembre de 2020c). *MÚSICA.AR (Reunión 2)* [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=6M6RkIZohUo&list=PLPB7LS5XNSyYNIT581X34j_VFVGuKnQG-&index=3&ab_channel=M.A.R.

M.A.R. (11 de febrero de 2021). *MÚSICA.AR (Reunión 3)* [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=pdH7iM7XROo&t=1219s&ab_channel=FuturockFM

M.A.R. (s/f.). *Música.ar* (documento final).

Música Argentina UNSAM. (22 de julio de 2021). *Pensar la música _ “Música.ar, en pos de una plataforma de música argentina”* [Archivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=5IbgM-Fjilc&t=3322s&ab_channel=M%C3%BAsicaArgentinaUNSAM

Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte, A. [et.al.] (Ed.), *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil, Volumen II* (pp. 9-47). Fund. CIPPEC.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

RAICCED (2023). *Derechos culturales, COVID y después en Argentina: ¿para quiénes, cuáles, dónde y cómo?* (Informe n° 1). <https://raicced.wordpress.com/2023/09/22/informe-tecnico-n1-derechos-culturales-covid-y-despues-en-argentina-para-quienes-cuales-donde-y-como/>

Saponara Spinetta, V. L. (2022). Disputas político-culturales en tiempos de pandemia: el caso de colectivos de músicos/as autogestionados/as en un municipio del Conurbano Bonaerense. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, (26), 452-478. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/7954>

Sistema de Información Cultural de la Argentina (2023). Coyuntura Cultural. Datos sectoriales 2022. <https://back.sinca.gob.ar/download.aspx?id=3512>

Sistema de Información Cultural de la Argentina (2021). El impacto del COVID-19 en las industrias culturales. <https://www.sinca.gob.ar/VerNoticia.aspx?Id=64>

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.

LOS PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS DEL BUEN GOBIERNO

Lucas Roberto Fenoglietto

Desarrollo

Para que un Estado sea eficaz y justo se necesita un “Buen Gobierno”. La política puesta en gestora de la cosa pública puede hacer de ello un objetivo inspirador, aspiracional y operacional. No es un concepto abstracto ni complejo. Es una idea concreta y simple. No es una idea fofa, por el contrario, es fuerte y con empuje y mística. No es vaga ni ambigua; es realizable, medible y evaluable. Se trata de gobernar con una indeclinable actitud y una suficiente capacidad para hacer bien las cosas que se deben hacer, con una sana obsesión por crear valor para la comunidad o sociedad gobernada. En este sentido, el equipo gobernante debe en primera instancia comprenderla y asimilarla, hacerla propia y causa común, y tenerla siempre presente a la hora de tomar decisiones y de planificar y ejecutar la acción de gobierno.

Para que el sistema de gobierno se encamine como un todo en la dirección correcta, será indispensable implementar espacios de diálogo, sensibilización y reflexión con la participación del resto de los protagonistas del quehacer público estatal y de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Ese conjunto de actores, con sus trabajos, capacitaciones, inquietudes e iniciativas, darán a la organización administrativa del Estado el tono y las fortalezas necesarias para convertirla en un efector del Buen Gobierno.

El concepto expuesto en el párrafo precedente no es un lujo sino un artículo de primera necesidad para el desarrollo y para mejorar la calidad de vida de la gente. Es una forma de gobernar basada en principios y prácticas tales que permitan:

- Acumular “capital social”, esto es, el entramado de relaciones de confianza que necesita toda sociedad para progresar humana y económicamente.
- A los ciudadanos, participar en forma más cercana y constante de la gestión del gobierno y del control de los gobernantes.

La infraestructura del Buen Gobierno es la Buena Administración, la cual constituye un derecho de la ciudadanía, y las legislaciones de última generación lo han institucionalizado en mayor o menor medida en función de la tradición legal o administrativa de cada país. En la definición por enumeración de sus elementos componentes, encontramos los siguientes mandamientos:

- Actuar constantemente conforme a las leyes y a los reglamentos administrativos que estén vigentes y sean de aplicación y a las normas de ética pública que se hayan impuesto.
- Reclutar y formar recursos humanos competentes para las actividades que les serán o han sido asignadas.
- Centrarse en el ciudadano-usuario, asegurando la accesibilidad a los servicios, observando un trato diligente y sensible y respondiendo de manera adecuada y oportuna a las solicitudes y demandas ciudadanas justas y razonables. Ser amplios en la recepción de reclamos y expeditivos en su resolución.
- Ser abierto y responsable, generando y comunicando información pertinente y completa, de manera limpia y oportuna, para conocimiento de la sociedad civil y para la toma de decisiones, y organizando, bajo adecuadas condiciones de fidelidad y seguridad, los registros y archivos de esa información.

- Tratar al público ciudadano, colegas, compañeros de trabajo y dependientes con respeto y cortesía; sin discriminaciones ni prejuicios, garantizando decisiones y acciones correspondientes, adecuadas y proporcionales.
- Buscar la mejora continua, revisando políticas y procedimientos regularmente; retroalimentando la evaluación para mejorar servicios y desempeños.

Esos mandamientos son observables, en su totalidad, por las más altas jerarquías del gobierno, y luego se van haciendo selectivos o específicos de acuerdo con la posición que ocupe, en la estructura orgánico funcional y de autoridad, cada protagonista de la gestión estatal.

El rumbo hacia el Buen Gobierno está trazado por dos principios rectores, irrenunciables e innegociables: la transparencia y la responsabilidad.

En primera instancia, la transparencia implica el deber del gobierno de mostrar a los ciudadanos, en forma clara, completa, veraz y oportuna, cómo está llevando la administración de los recursos que la sociedad o la comunidad le ha confiado. Una corriente de opinión que partió de Washington, con la administración Obama, y llegó hasta el Vaticano del Papa Francisco acuñó para este valor la denominación de “Gobierno Abierto”. Para apreciar si algo es bueno o malo, si está bien o mal hecho, si una gestión es buena o mala, la persona humana o jurídica o un órgano de control, que tienen el derecho, la facultad o el deseo de juzgar, deben encontrar “ventanas” abiertas para poder ver y evaluar. Como cláusula imprescindible del contrato electoral-social, el político y el administrador de cosa pública están obligados a revelar, a dejar que se vea, a poner al trasluz, los aspectos relevantes de la realidad estatal, a que se pueda llegar con la vista y el análisis hasta las mismas “entrañas” de la administración.

La transparencia promueve la participación de los ciudadanos, haciendo que se interesen en las etapas preparatorias de los actos de gobierno que afectan sus vidas y que exijan a los gobernantes “rendición de cuentas”. Esta es una de las formas en que “Responsabilidad” y “Transparencia” conectan armoniosamente. Ponen en marcha una “rueda virtuosa”. Cuanto más se sabe acerca de la forma en que son tomadas las decisiones gubernamentales, mayor es el deseo del ciudadano de conocer bien a fondo el funcionamiento de tal mecanismo decisorio y de cómo se llevan a la práctica y concretan aquellas resoluciones de gestión pública.

El desarrollo de este proceso puede ser estimulado de varias maneras. Entre otras, estableciendo procedimientos de elaboración del presupuesto y de control de la gestión de gobierno en los que el protagonismo del ciudadano sea cada vez más intenso y gravitante.

En segunda instancia contamos con la responsabilidad, la cual se vincula con la competencia y la rendición de cuentas. Es saber lo que se debe hacer y hacerlo bien. Y después de los hechos de una gestión, explicar lo que se hizo y los resultados alcanzados, todo ello sobre la base de información y datos reales y comprobables. Un gobierno es responsable cuando gasta en lo que se debe, procurando obtener los resultados que la comunidad espera y necesita. El gasto antieconómico, por excesivo o inútil, es pura irresponsabilidad, mucho más en las actuales circunstancias de privaciones, necesidades o prioridades desatendidas. El principio de responsabilidad manda que el funcionario público le imprima a la administración de cosas ajenas, como son los bienes y recursos estatales, un celo y una dedicación muy superiores a los que pone para el cuidado de las propias.

El gobierno responsable es aquel que hace bien las cosas adecuadas, y las hace sin desperdicio de tiempo ni de dinero. En otras palabras, satisface las expectativas que la gente se ha forjado respecto de su gestión.

La Responsabilidad requiere, entre otras condiciones, de procedimientos administrativos económicos, flexibles, rápidos y simples, métodos eficaces de planificación, captación y aplicación de recursos,

sistemas de control y de rendición de cuentas que operen con prontitud y profundidad, y personal capacitado, comprometido, dedicado y justamente recompensado. Es imperativo que en la integración de las plantas de personal, muy especialmente para las que son exigibles determinadas competencias técnico profesionales, se expurgue de cuajo la malsana costumbre de hacer prevalecer el amiguismo, el compincharse, la confianza personal y vicios por el estilo. En su lugar, debe diseñarse y establecerse una política de administración de los recursos humanos basada en la carrera de servicio civil, que asegure objetividad y transparencia en los procesos de selección, permanencia, promoción, remuneración e incentivos al personal.

Un capítulo aparte merece el tema del gasto público, el cual en palabras de Héctor Villegas es definido como “las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas”. Suele haber allí una gama de erogaciones dispendiosas e innecesarias, más propias de cortesanos que de repúblicos, y que –por lo tanto- deben ser exploradas minuciosamente para su adecuada depuración. Están entre ellas el gasto público que tiene que ver principalmente con lo que se ha dado en llamar “costo de la política”. Puede que no sean gran cosa, cuantitativamente hablando, pero el sacarlo a la luz y colocarlo en el centro de la escena servirá para instalar un liderazgo de autoridad moral a partir del cual será mucho más posible mejorar la comprensión pública sobre la necesidad de ser más finos a la hora de evaluar la cantidad y la calidad del gasto público.

En este sentido es dable mencionar a Pierre Rosanvallon, quien abordó la necesidad de una "segunda revolución democrática" para alcanzar un "Buen Gobierno". Mientras que para el autor la "primera revolución democrática" estableció la democracia de autorización, limitada a la elección de representantes, la nueva transformación debería buscar una democracia de ejercicio donde los ciudadanos participen constantemente en el control de los gobernantes. En ese contexto, las tecnologías de la información ocuparían un lugar preponderante para facilitar la transparencia en la administración pública.

Toda esa textura principista puede ser operacionalizada en estas 5 prácticas paradigmáticas:

1. Escuchar a la gente.
2. Decir la verdad.
3. Actuar honestamente.
4. No ocultar.
5. Responder por los actos.

Las mismas, tienen el potencial para definir una cultura cívica y administrativa ejemplar, democrática, progresista y duradera y para moldear un liderazgo sano, receptivo y proactivo, buscador de entendimientos amplios y de compromisos sinceros.

Ante las ideas previamente presentadas se podría concluir en que los siguientes puntos resultarían sumamente relevantes para alcanzar el Buen Gobierno, a saber:

- **Instituciones y cultura política:** Autores como Francis Fukuyama enfatizan la importancia de las instituciones sólidas y una cultura política arraigada en valores democráticos para el éxito del buen gobierno. Las experiencias de países como Suecia o Nueva Zelanda, con altos estándares de transparencia y participación ciudadana, respaldan esta idea.
- **Descentralización y participación:** Experiencias de descentralización efectiva, como en el caso de Brasil con sus presupuestos participativos en ciudades como Porto Alegre, resaltan cómo la participación ciudadana puede fortalecer la rendición de cuentas y la eficacia gubernamental a nivel local.

- **Tecnología y gobierno abierto:** La implementación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración pública, como en Estonia con su programa de e-gobierno, puede mejorar la transparencia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos.
- **Combate a la corrupción:** Autores como Robert Klitgaard destacan la importancia de abordar la corrupción para promover el buen gobierno. Experiencias internacionales, como las reformas anticorrupción en Singapur o Hong Kong, pueden proporcionar lecciones sobre cómo fortalecer la integridad institucional.
- **Educación cívica y empoderamiento ciudadano:** Iniciativas de educación cívica, como el programa de educación para la ciudadanía en Finlandia, pueden fortalecer la participación ciudadana informada y crítica en la gobernanza.
- **Alianzas público-privadas y sociedad civil:** La colaboración entre el sector público, el privado y la sociedad civil, como en el caso de los pactos de integridad en Brasil o las alianzas multisectoriales en Suecia, puede promover la responsabilidad compartida y la eficacia en la prestación de servicios públicos.
- **Evaluación y aprendizaje institucional:** La implementación de sistemas de monitoreo y evaluación, como en el caso de la Oficina de Evaluación y Supervisión del Gobierno en Indonesia, puede permitir un aprendizaje institucional continuo y la mejora de la gestión gubernamental.
- **Diversidad y equidad:** La atención a la diversidad cultural y la equidad de género en la formulación de políticas públicas, como en el caso de las cuotas de género en la política en Rwanda, puede fortalecer la legitimidad y la representatividad del gobierno.

Conclusión

El concepto de "Buen Gobierno" no solo es una aspiración, sino un requisito fundamental para el funcionamiento eficaz y justo de un Estado. No se trata de una idea abstracta, sino de un conjunto de principios y prácticas concretas que deben guiar la gestión pública. Para lograr un Buen Gobierno, es esencial que el equipo gobernante comprenda y adopte estos principios como propios, haciendo de la búsqueda del bien común su causa primordial.

La participación ciudadana juega un papel crucial en este proceso. A través del diálogo, la sensibilización y la reflexión, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir significativamente a la mejora de la gestión estatal. Además, la transparencia y la responsabilidad son principios irrenunciables e innegociables que deben regir la actuación del gobierno. La transparencia implica la rendición de cuentas y el acceso a la información por parte de los ciudadanos, lo que fomenta la participación y fortalece la legitimidad del gobierno.

Por otro lado, la responsabilidad exige que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y que los resultados de la gestión sean evaluados y comunicados de manera transparente. Esto implica también combatir la corrupción y promover una cultura de integridad en todas las esferas del gobierno.

Para operacionalizar estos principios, es necesario implementar prácticas paradigmáticas como escuchar a la gente, decir la verdad, actuar honestamente, no ocultar información y responder por los actos. Estas prácticas no solo contribuyen a una gestión más eficaz, sino que también ayudan a construir una cultura cívica y administrativa ejemplar.

Además, es importante considerar otras estrategias para promover el Buen Gobierno, como fortalecer las instituciones democráticas, descentralizar el poder, utilizar la tecnología para mejorar la prestación de servicios públicos, promover la educación cívica y el empoderamiento ciudadano, fomentar la colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil, y establecer sistemas de evaluación y aprendizaje institucional.

En conclusión, el camino hacia el Buen Gobierno requiere un compromiso firme con los principios de transparencia, responsabilidad y participación ciudadana, así como la implementación de prácticas concretas que promuevan la eficacia, la integridad y la equidad en la gestión pública. Solo a través de un esfuerzo conjunto y constante se puede construir un Estado que realmente sirva a los intereses y necesidades de la sociedad.

Bibliografía

Adrogué, C., & Orlicki, E. (2021). ¿Cuán igualador es el gasto público en educación en Argentina? Un análisis para 2017. *Del Prudente Saber Y El máximo Posible De Sabor*, (14), 61–76. <https://doi.org/10.33255/26184141/1111>

Agüero, G. (2016). Gasto Público Social en Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado de: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8710/agero-heredia.pdf [Acceso 01/05/2024]

Boletín Oficial de la República Argentina (1992). Ley N°24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Boletín Oficial de la República Argentina (2006). Ley N°26.075 de Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología.

Boletín Oficial de la República Argentina. (2006) Ley N° 26.206 de Educación Nacional.

Boletín Oficial de la República Argentina (2018). Ley N° 27.428 del Régimen Federal de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno.

Bruno, N. (2021). El buen Gobierno. *Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza*. Recuperado de: <https://rince.unlam.edu.ar/index.php/rince/article/view/11/11> [Acceso 01/05/2024]

Carro, J. (2021). ¿Por qué crece el gasto público? La Ley de Wagner en el caso argentino. *Revista De Economía Política De Buenos Aires* (22).

CIPPEC, C. d. (2020). GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015 – 2019. Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019> [Acceso 01/05/2024]

Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

Porto, A. (2020). Evolución del sector público argentino en el largo plazo. (U. N. Plata, Ed.) Documentos de Trabajo del CEFIP (36).

Stiglitz, J. E. (2000). La economía del sector público.

ARTICULAR PARA CRECER. ANÁLISIS DEL CAPITAL SOCIAL EN UN PROYECTO DE DESARROLLO LOCAL DE GENERAL PICO (LA PAMPA)

Clarisa Fernández

Introducción

Esta ponencia presentará el análisis de un proyecto de desarrollo local que consiste en la instalación de una planta láctea de elaboración de quesos de calidad y bajo costo para consumo de cercanía, desarrollada por la Cooperativa La Comunitaria, de General Pico (La Pampa). Realizamos una primera exploración sobre la dimensión social del proyecto, a partir del análisis de su capital social, para evaluar las instancias intervención que construye en el territorio, en lo que refiere tanto a su proyección económica y capacidad para incidir en las problemáticas del desempleo, como en la posibilidad de constituirse en una alternativa de consumo accesible y de calidad para las comunidades locales.

Este trabajo se enmarca en el proyecto de Investigación bianual para investigadoras/es asistentes y adjuntas/os de reciente ingreso al CONICET (PIBAA), titulado “Del teatro al tractor. Proyectos de desarrollo local en territorios rurales de las provincias de Buenos Aires y La Pampa: evaluación participativa de resultados y análisis de replicabilidad (2019-2023)”. En relación a las decisiones metodológicas, se trata de un estudio cualitativo realizado a partir de un conjunto de registros y técnicas de análisis: por un lado, una recopilación y análisis de fuentes documentales donde se incluyen notas de prensa y documentos administrativos proporcionados por la misma organización. Por otro lado, información de fuentes primarias obtenidas tanto en conversaciones regulares y sostenidas con los informantes clave a lo largo de los años (2020- 2024), como a partir del trabajo de campo realizado en el mes de marzo de 2024 cuando visitamos el productivo en General Pico, registramos y participamos de todo el proceso de producción. Además, en esa oportunidad se realizaron ocho entrevistas semi estructuradas a integrantes del productivo y a informantes clave²².

La ponencia se compone de una primera parte donde se presenta brevemente la trayectoria de la organización (La Comunitaria), los antecedentes y la perspectiva teórica adoptada. En la segunda parte se reconstruye el surgimiento del proyecto y se elabora una línea de tiempo que muestra las distintas instancias administrativas que se atravesaron para su puesta en marcha. En la tercera parte se elabora un mapa de actores con los cuales La Comunitaria se ha vinculado para el desarrollo del proyecto y finalmente se analizan las relaciones entre ellos con el fin de contribuir a comprender la construcción de su capital social.

1.- La Comunitaria...

1. a. Presentación del caso

La Comunitaria es una organización cultural y social que nació en 2006 en Sansinena, una localidad rural de la provincia de Buenos Aires. Su surgimiento no fue como cooperativa, sino como grupo de teatro comunitario, el cual creció hasta conformarse, en 2010, como Grupo de Teatro Comunitario de Rivadavia, con la participación de doscientos vecinos-actorxs de seis pueblos del partido de Rivadavia (Sansinena, Roosevelt, San Mauricio, América, González Moreno y Fortín Olavarría). En el 2011, frente a la necesidad de institucionalización que demandó la gestión del IX Encuentro Nacional de Teatro Comunitario, se conformó como Cooperativa La Comunitaria. A raíz de la

²² Las referencias a los/las entrevistados/as se harán con iniciales para proteger su identidad.

organización generada por el encuentro y la creación de sedes en diversas localidades, la cooperativa comenzó a disputar presupuestos participativos locales en algunas de ellas (González Moreno, Fortín Olavarría) y a instalar talleres de oficio. Además se abrieron espacios que se encontraban abandonados (estaciones de ferrocarril, galpones) y fueron refuncionalizados por los integrantes de La Comunitaria. En 2017 la cooperativa se vinculó con el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en su rama rural y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) a partir de las cuales obtiene un número de Salarios Sociales Complementarios²³ para pagar las capacitaciones de los talleres de oficio que el gobierno provincial había desfinanciado. En 2022 un grupo de organizaciones que formaban parte del MTE rural decidieron formar un nuevo espacio gremial, del cual La Comunitaria comenzó a formar parte, llamado Federación Rural para la Producción y el Arraigo²⁴.

Progresivamente la Comunitaria fue construyendo una rama productiva-industrial en su perfil y en 2022 cambió su denominación en el registro del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), de cooperativa cultural a Cooperativa La Comunitaria de Rivadavia de Provisión de Bienes y Servicios Culturales, Sociales, Agropecuarios, Forestales, de Consumo y Vivienda Limitada” (Matrícula N°46373). Junto con esta ampliación de sus actividades se produjo un crecimiento geográfico de organización, que actualmente cuenta con 13 sedes en dos provincias (Bs. As y La Pampa), 500 integrantes estables y un gran número de personas que participan de los talleres que se brindan en las distintas sedes.

En el caso específico de la planta láctea, la experiencia territorial de La Comunitaria en la provincia de La Pampa comenzó en el año 2015 a través del teatro comunitario y en articulación con la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa. A partir de un trabajo conjunto por un proyecto de extensión universitaria de esta unidad académica, se estrenó la obra de creación colectiva “Atuel, sed que crece”. García (2021) señala que en 2017 se conformó un primer grupo de 70 personas nucleadas en La Comunitaria con sede en General Pico, donde se promovieron espacios y talleres artísticos, un merendero y la cría de aves.

Luego se creó una cooperativa local llamada Cooperativa de Trabajo Agropecuaria Regional Ltda., a través de la cual comenzaron a gestionarse recursos para los/as productores/as. En la sede de General Pico los principales referentes son M. -impulsor de los proyectos productivos de La Comunitaria-, C. -quien se desempeñó hasta fines del 2023 como Coordinador de la delegación Oeste de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (que luego se convirtió en el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena -INAFCI- y recientemente cerrado por la gestión de Javier Milei)- y P. y R., quienes coordinaban las actividades teatrales. A raíz del proyecto de la planta se fueron incorporando otras personas al equipo coordinador local, como L. -médica veterinaria-, R. -trabajador de la planta- y S. -encargada de la parte contable-.

1. b. Antecedentes y perspectiva teórica

Este trabajo parte de la perspectiva del desarrollo local, que incluye iniciativas de desarrollo local a partir de una serie de rasgos deseables, como la descentralización del poder y una “nueva mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera a que los poderes públicos aporten soluciones”

²³ El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” surgió durante la pandemia y unificó a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa. Con la gestión de Javier Milei y La Libertad Avanza, se dio de baja el Potenciar Trabajo y se reemplazó por los planes Volver al Trabajo y Acompañamiento Social, que entraron en vigencia en marzo del 2024.

²⁴ La Federación Rural congrega a más de 30.000 productores/as agropecuarios/as de 19 provincias del país.

(Alburquerque, 2001, p.9). Allí, la participación de los actores locales es fundamental, al igual que el conocimiento que ellos deben tener de la problemática económica territorial y sus potencialidades.

Arroyo (2003) coincide con estas afirmaciones, y apunta que la idea de desarrollo local “es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y qué no; con qué recursos contamos y con cuáles no” (p.1), para poder generar procesos de crecimiento económico con impacto social, es decir, con un mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades.

Manzanal (2017) destaca que las políticas públicas “configuradas desde el enfoque del desarrollo territorial, el Estado aparece con un rol renovado. Ya no se postula más como el gestor y ejecutor autónomo y omnipresente de una política descendente, que “baja”, totalmente estructurada desde los gobiernos centrales” (p.13). A partir de esta perspectiva, ahora se trata de una multiplicidad de actores que participan en la gestión y en la formulación de las políticas, construida “desde abajo”. También sostiene que el primer paso para pensar en procesos que reviertan estas situaciones, es impulsar una transformación cultural que desnaturalice las bases sobre las cuales estas relaciones fueron creadas. Altschuler (2008) le otorga gran valor al asociativismo como estrategia de supervivencia para los pequeños productores, y remarca que en el ámbito de la economía social se requieren mayores esfuerzos de capacitación, aprendizajes colectivos, trabajos en red y acompañamiento institucional.

Desde esa mirada, en trabajos anteriores (Fernández, 2024) analizamos otro proyecto productivo de La Comunitaria, que consiste en la instalación de una planta de alimento balanceado para ganado caprino en la localidad rural de Santa Isabel (La Pampa). El estudio manifestó que este proyecto creó un espacio político-gremial inédito en la zona, capitalizó e institucionalizó al sector social más vulnerable -puesteros/as²⁵ del oeste pampeano-, posibilitó su acceso a beneficios estatales e incidió en los circuitos de la economía popular local.

Estos logros se pudieron alcanzar por la capacidad de articulación que tiene la organización con otros actores, por la existencia de un equipo con experiencia militante, gremial y técnica, por su capacidad para leer (y aprovechar) las coyunturas y la creación de nuevas institucionalidades. Estos rasgos se integran en un accionar de disputa por el espacio físico, la capitalización económica y los programas estatales de acceso a recursos. Finalmente, concluimos que el desarrollo del proyecto generó (y se generó por) mayor capital social y cultural que se traduce en instancias de intercambio, nuevos modos de ejercer los derechos ciudadanos y el acceso a recursos estatales (Fernández, 2024).

Con ese trabajo como antecedente inmediato, recuperamos la perspectiva del desarrollo local pero esta vez nos preguntamos específicamente por su dimensión social, en tanto esta define en buena medida la “capacidad de respuesta de los diferentes territorios al desarrollo local” (Esparcia, Escribano y Serrano, 2015, p.51). Los mismos autores destacan que es la dimensión social del desarrollo local la que opera más concretamente sobre los procesos de participación, de creación o redes de cooperación entre actores, las posiciones en relación a las instancias de capacitación, el surgimiento de liderazgos, etc., porque está asociada al sistema de valores y diversos tipos de capital social presentes en el territorio local. En esa línea, comprendemos que el capital social es un elemento central de la dimensión social del desarrollo y nos preguntamos cuál es el capital social con el que cuenta La Comunitaria para llevar adelante el proyecto de desarrollo local de la planta láctea en General Pico.

²⁵ Comerci (2017) define a los puestos como la unidad de residencia familiar de los puesteros, cuya denominación surge del estrecho vínculo que éstos tienen con el entorno natural.

Si bien no retomaremos los extensos debates conceptuales sobre el capital social en el campo de las Ciencias Sociales, lo definimos como “un recurso que surge de las relaciones sociales, gracias a las cuales los actores se aseguran los beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales” (Forni, Castronuovo, Nardone, 2009, p.115). Así, las organizaciones de un territorio construyen su capital social en función de las relaciones que establecen con otros actores, la intensidad y el tipo de conexiones que generan con ellos. En general, el capital social surge en espacios donde circulan relaciones de confianza, cooperación y reciprocidad, pero también se establecen distintos tipos de relación con el Estado y con otras redes locales. Esparcia, Escribano y Serrano (2016) sostienen, a partir de los aportes de la Sociología del desarrollo económico, que para que el capital social contribuya al desarrollo de un territorio tiene que combinar: la cohesión social y enraizamiento entre los miembros del colectivo -lo que se llamado desde las teorías del capital social como *bonding*- las relaciones sólidas con otros territorios o *bridging* y la autonomía de los tomadores de decisiones respecto de las élites (*linking*).

Sobre la base de estas dimensiones, construiremos un mapa de actores clave (Tapella, 2007) que intervienen en el proyecto de la planta láctea y el tipo de relaciones que se tejen entre ellos, para luego explorar y evaluar el capital social construido por la organización como elemento fundamental para desarrollo del proyecto.

Tomaremos como categorías las presentadas por Wagner (2006), quien retoma los aportes de Matus et.al (1995) para delinear posibles tipos de articulación entre los actores -cooperación, cooptación y conflicto- y cuatro medios estratégicos utilizados por los actores para llevar adelante esa relación -persuasión, negociación, mediación, disuasión-. Estas categorías no son excluyentes entre sí, pero nos permitirán un primer acercamiento analítico de estas relaciones para abordar, en estudios posteriores, otras dimensiones claves del proyecto de desarrollo local, como lo son sus aspectos económicos e institucionales.

2.- Planta Láctea y producción de quesos

2. a. Surgimiento de la idea y línea de tiempo

En el año 2020 en Argentina se producen una serie de cambios en la estructura de los organismos estratégicos para la producción agroganadera, donde distintos representantes de movimientos sociales dedicados al sector de la economía social accedieron a cargos de poder dentro del esquema estatal. Por ejemplo, Yanina Beatriz Settembrino -quien provenía del Movimientos de Trabajadores Excluidos (MTE)- se hizo cargo de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, mientras que Miguel Gómez -del Movimiento Evita y el Movimiento Campesino Indígena- fue designado en la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Por su parte, José Luis Pino Castillo -de la organización “Obreros del Surco” de Santa Fe- asumió como el nuevo director nacional de Fortalecimiento y Apoyo para las Organizaciones Campesinas.

En ese marco, Daniel Arroyo se encontraba al frente del Ministro de Desarrollo Social, el cual, junto al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad de Buenos Aires (UBA), desarrollaron un equipo de pasteurización de la leche en bolsa, que envasa leche fluida, la pasteuriza y la enfría en condiciones óptimas de inocuidad para su comercialización directa en las zonas de proximidad.

Este equipo estaba pensado para ser utilizado por pequeños productores, para fortalecer las cadenas cortas de agregado de valor con beneficios de mayor rentabilidad para las familias tamberas. A su

vez, esta tecnología proyecta circuitos de comercialización en los que la leche recorre cerca de 20 kilómetros entre el productor y el consumidor, cuando la media para un circuito de cadena larga es de 750 kilómetros²⁶.

Cuando se produce el lanzamiento de estas máquinas -alrededor de 13 unidades-, Settembrino, quien había sido compañera de militancia de M., uno de los referentes de La Comunitaria, le comentó la posibilidad de que uno de estos equipos sea entregado a esta organización para fortalecer el trabajo de las familias tamberas de las comunidades de referencia de la cooperativa. A partir de ese ofrecimiento La Comunitaria -sede de General Pico- comenzó un proceso de investigación para evaluar posibles espacios para su instalación y el grado de productividad del equipo. Los testimonios afirman que:

Nos llevó a visitar tambos, de agricultura familiar de la zona hablando con distintas familias, tratando de evaluar cómo volver operativo el uso de esa maquinaria. Eso nos llevó a pensar que si queríamos hacer algo desde la cooperativa, tal vez teníamos que apuntar a algo más, que con la ensachetadora sola no alcanzaba (C., comunicación personal marzo 2024).

Si bien el equipo presentaba notables ventajas, el sistema de pasteurizado por tanda -no continuo-, su baja capacidad productiva y los tiempos “muertos” que genera no eran rentables para una potencial producción de leche desde una cooperativa. Estas cuestiones fueron evaluadas por el equipo de referentes de la organización, entre los que se encontraba H., médico veterinario que dirige un laboratorio de productos lácteos certificado por el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (INTI) y es especialista en producción de leche. Así surge la idea de armar un proyecto que sea más amplio, donde se incluya no solo hacer el ensachetado de leche pasteurizada sino también la elaboración de quesos, lo cual proyectaba una mayor rentabilidad y facilitaba las cuestiones logísticas. Según C.: “eso hizo que el proyecto mutara a la idea era instalar una pequeña planta intermedia entre artesanal e industrial, que incluyera la fabricación de quesos y en un lugar adecuado, porque íbamos a tener residuos orgánicos, como el suero” (comunicación personal, marzo 2024).

A partir de esta idea se elaboró un proyecto para presentar al programa Sembrar Soberanía Alimentaria²⁷ del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para la compra de la maquinaria a utilizar en la planta. En ese momento la figura jurídica de La Comunitaria tenía como objeto social cuestiones educativas, culturales y de servicios, por lo cual el proyecto se presentó a nombre del Centro de Estudios para la promoción y el desarrollo sustentable (CEPRODES), que es una Asociación Civil con objeto vinculado a la producción rural.

A partir de la presentación de esta idea al Ministerio de Producción de la provincia de La Pampa se logró la adquisición de un terreno de setecientos cuarenta metros cuadrados para la construcción de la planta, dentro del Parque Agroalimentario de General Pico, donde se encuentran distintas empresas vinculadas a la producción y distribución de alimentos. A partir de ese momento comenzó el proceso de instalación y puesta en funcionamiento de la planta, del cual, en esta ponencia solo recuperaremos la primera parte. En la siguiente línea de tiempo señalaremos las distintas acciones que llevó adelante la organización para lograr la instalación de la planta, lo cual será fundamental para identificar el tipo de relación que estableció con otros actores.

²⁶ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/probaron-la-ensachetadora-que-beneficiara-las-pequenas-cuencas-lecheras>

²⁷ Este Programa brinda financiamiento a proyectos de producción, elaboración y distribución de alimentos de la agricultura familiar (fuente: <https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/seguridad-y-soberania-alimentaria/sembrar-soberania-alimentaria>)

Figura 1: Cronología de la instalación de la planta láctea de La Comunitaria en General Pico



Figura de elaboración propia

2. Análisis de los actores

La línea de tiempo que elaboramos nos permite identificar tipos de actores, acciones a través de las cuales articularon con La Comunitaria y el tipo de relación que se estableció. Para armar esta clasificación tomamos la que mencionamos previamente, elaborada por Matus et. al (1995) y retomada por Wagner (2006).

Cuadro 1: Actores con los cuales se vinculó La Comunitaria en el proyecto de la Planta láctea

Actor	Tipo de actor	Acción concreta	Tipo de relación
Movimientos sociales y gremiales de pertenencia (Federación Rural, MTE, CTEP)	Comunitario	Espacio de pertenencia de la organización, vinculación con referentes y posibilidad de acceso al equipo pasteurizador	Cooperación
Familias tambeiras de la zona	Comunitario	Estrategia de acercamiento y conocimiento de las problemáticas y condiciones de la producción tambeira de la zona	Cooperación
Empresas de venta de maquinarias	Privado	Compra de maquinarias para la producción	Instrumental
Ministerio de Desarrollo Social	Estatal Nacional	Adquisición de subsidio	Instrumental
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación	Estatal Nacional	Adquisición de subsidio	Instrumental
CEPRODES	Comunitario	Estrategia de articulación legal-jurídica	Cooperación
INTI	Estatal nacional	Asesoramiento a través de H.	Cooperación
INTA	Estatal nacional	Adquisición del equipo pasteurizador	Cooperación
Universidad de Buenos Aires	Estatal nacional	Estrategia de articulación territorial	Cooperación
SENASA	Estatal Nacional	Adquisición de autorizaciones	Instrumental
Ministerio de Producción del gobierno de La Pampa	Estatal Provincial	Gestión y autorización para la producción en el Parque Agroalimentario	Cooperación
Municipalidad de General Pico	Estatal municipal	Gestión administrativa de permisos	Instrumental

Antes de comenzar a explorar el mapa de actores partimos del conocimiento previo que ya tenemos sobre La Comunitaria: casi veinte años de trayectoria de trabajo territorial con las comunidades rurales locales, un equipo referente con experiencia de más de quince años en militancia política, que posee vínculos fuertes con sectores de la política partidaria -siendo varios de sus integrantes funcionarios y/o directores de áreas estratégicas en cultura y producción-. A su vez, La Comunitaria promueve la capacitación de sus referentes locales y su participación en instancias gremiales como la Federación Rural para la Producción y el Arraigo. En ese marco, tal como afirman Forni, Castronuovo, Nardone “las organizaciones comunitarias representan la voluntad de los excluidos por superar la situación de pobreza en las que se hallan inmersas, a partir de la auto-organización” (2009, p.129). En su caracterización, estas organizaciones tienen un núcleo reducido de miembros organizadores, o referentes, y un ámbito de acción local. En La Comunitaria existe un equipo coordinador conformado por aproximadamente diez personas de las distintas sedes, quienes se encargan de orientar los proyectos más grandes que motoriza la organización a través del armado de proyectos para solicitar recursos financieros, la negociación con referentes políticos, las cuestiones administrativas y económicas. Este equipo cuenta con saberes técnicos y profesionales en distintas áreas (agronomía, sociología, economía, comunicación, entre otras), así como también experiencia en cuanto a los requisitos formales requeridos para las burocracias que atraviesan el mundo de los subsidios.

Una primera observación del cuadro evidencia que la organización establece vínculos con una multiplicidad de actores de distintos campos: político, comunitario, comercial, universitario, científico/tecnológico, etc. Incluso dentro del campo político, genera estrategias de articulación con distintos niveles de gobierno y espacios gremiales. En ese sentido, el grupo referente que se encarga de la gestión de la planta láctea en General Pico posee un alto capital social, tanto a nivel interno -*bonding*- como con vínculos externos -*bridging*-. El primero, que según los autores se manifiesta en la cohesión social y el enraizamiento entre los miembros del colectivo, se evidencia en la creación en sí del proyecto de la planta a partir del aprovechamiento de una oportunidad (entrega del equipo pasteurizador). Aquí se combinaron el *capital cultural* (Bourdieu, 2000) -conocimiento académico y profesional que habilitó la ideación del proyecto a partir de evaluar su impacto y sostenimiento-, el *capital social* -pertenencia y vínculos con la Federación Rural- y el *capital simbólico* -la legitimidad que construyó La Comunitaria como organización de referencia en la región-. En esa conjunción de capitales la confianza interna entre los integrantes del equipo y en sus capitales individuales, permitió proyectar el productivo a partir de una intervención concreta en el territorio y la detección de una necesidad (alimentación, empleo, producción local). La vinculación con la comunidad y el conocimiento de sus problemáticas fue otro rasgo distintivo de la emergencia de la planta. Identificamos aquí un primer conjunto de relaciones de *cooperación* entre La Comunitaria y la Federación Rural, que fueron el puntapié para el inicio del proyecto, al igual que con CEPRODES, organización a través de la cual se presentó el proyecto al programa Soberanía. El trabajo sostenido en contacto con la comunidad local también habilitó la posibilidad de contar con las familias tamberas de la zona para estudiar las condiciones de la actividad, sus problemáticas y necesidades, lo cual les permitió también evaluar la viabilidad y sostenibilidad del proyecto.

Un segundo grupo de relaciones se establecen entre La Comunitaria y el Estado -en sus distintos niveles- a partir de diversas instancias de articulación. El tipo de relación que se establece en cada caso depende, también, de cómo se ponen en juego los distintos capitales individuales y el colectivo. Por ejemplo, el vínculo con el Ministerio de Producción provincial denota una relación de cooperación entre actores, sin embargo desconocemos qué tipo de estrategia se utilizó para esa cooperación, en cuanto a si demandó persuasión, negociación, mediación y/o disuasión, en términos de Wagner (2006). Otro tipo de relación se establece con el Estado cuando se utiliza el capital cultural -traducido en conocimiento académico, técnico y administrativo- para acceder a un financiamiento

de algún programa, plan y/o política pública. En ese caso, no se trata de una relación de cooperación, tampoco de conflicto o cooptación. Si bien existe una asimetría entre actores -en tanto el Estado puede determinar si otorga o no el financiamiento en función de la propuesta de la organización- la relación que se establece es de tipo *instrumental* y se ponen en juego allí los capitales sociales, culturales y económicos de la organización en la evaluación del proyecto. De igual forma, el vínculo con actores privados -vendedores de maquinarias- es de tipo instrumental.

En función del cuadro que realizamos podemos ver que en el mapa de actores con los cuales se vinculó la cooperativa el Estado tiene un lugar preponderante, tanto a través de lazos de cooperación como de articulación instrumental. Dentro de las estrategias de la organización la más utilizada es la de la negociación, que remite a la posibilidad de intercambio entre actores. Puede haber también uso de persuasión, considerando que la cooperativa cuenta con un respaldo de más de 15 años de trabajo territorial y legitimidad en las comunidades locales.

Reflexiones finales

A partir de esta primera aproximación, observamos que en el caso de la planta láctea el capital social de La Comunitaria es alto en cuanto a su pertenencia a espacios gremiales y políticos, la vinculación con un amplio espectro de actores y su capacidad de negociación. La organización ha conseguido generar articulaciones con sectores diversos, teniendo como principal eje el anclaje territorial y la relación con la comunidad y sus problemáticas. En ese sentido, se hibridan en su práctica diversos tipos de capital, donde además del social se destaca el cultural, siendo el económico el que presenta mayores dificultades. Una de las ideas que surgió en el estudio de otras experiencias de La Comunitaria -como la que mencionamos en la localidad de Santa Isabel (Fernández, 2024), señalaba la importancia que tenía la posibilidad de adquirir mayor autonomía de las ayudas sociales del Estado para el sostenimiento económico del proyecto. En ese sentido, tal como vimos, si bien el Estado ha sido una pieza fundamental para que se logre instalar la planta, la proyección del productivo se plantea -al menos en su horizonte- como una instancia superadora en este punto, en tanto adquirió los medios de producción propios y se encuentra delineando estrategias para la comercialización de los quesos que le permita convertirse en una industria competitiva en el ámbito local.

En un interesante texto de Bonicatto y Wagner (s/f), las autoras se refieren a las modalidades de gestión estatales y la importancia del rol de los decisores en la planificación y la implementación de las políticas. Señalan allí la importancia de la gestión estratégica planificada como una forma necesaria de poder gestionar siendo capaz de lidiar con la incertidumbre y sortear obstáculos frente a los oponentes. Este modo de comprender la gestión, asociada al conflicto pero también a la estrategia, es fructífero porque nos permite ver cómo en la organización que estudiamos se genera un pensamiento estratégico en la gestión comunitaria, que aprovecha la contingencia, la oportunidad y logra flexibilizar sus propios horizontes de acción a partir de los imprevistos, maximizando las capacidades instaladas de su equipo. Esto dota a La Comunitaria de mayor capital social y le permite lograr una diversificación de estrategias para adquirir el capital económico. Surgen así interrogantes que luego abordaremos en futuros trabajos. A partir de la identificación de estos capitales y un mapa de actores de multipertenencia, queda pendiente, entonces, reflexionar acerca de cuál es la capacidad de intervención de este productivo en la comunidad local, qué proyección económica y de sostenibilidad se puede advertir, qué posibilidades tiene la planta de generar fuentes de empleo, entre otras.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2001). "La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En Madoery, O., Vázquez Barquero, A. (Eds). Transformaciones globales. Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Altschuler, B. (2008). "Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación". Artículo publicado en Anales del 7° Coloquio de Transformaciones Territoriales. Editorial Esplendor, Curitiba, Brasil.
- Arroyo, D. (2003) "Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina". Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Bonicatto, M. y Wagner, A. (s/f). ¿Qué es la gestión estratégica planificada?
- Bourdieu, P. (2000). Poder, derecho y clases sociales. Desclee De Brouwer.
- Comerci, M. E. (2017). Territorialidades campesinas. Los "puestos" en el oeste de La Pampa (Argentina). Revista de Geografía Norte Grande, 66, 143-465, 2017. Disponible en:
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rgeong/n66/art09.pdf>.
- Fernández, C. (2024). Trabajo territorial, participación y producción. Claves explicativas para entender los logros de un proyecto de desarrollo local en el oeste pampeano (2015-2023). Huellas, 28(1), 10–31. Recuperado a partir de <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas/article/view/8138>
- Forni, P., Castronuovo, L. y Nardone, M. (2009). Redes, capital social y desarrollo comunitario. Una aproximación teórico-metodológica. Análisis Organizacional, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales (113-146).
- García, L. N. (2021). De las Asociaciones del PSA a la Cooperativa del MTE: dos décadas de activismo y participación de las mujeres en el Oeste pampeano. Revista Huellas, Volumen 25, No 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2021-2526>.
- Manzanal, M. (2017) "Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial". En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 46, 1er. Semestre, pp. 5-31. CIEA (Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. <http://www.ciea.com.ar/revista-interdisciplinaria-de-estudios-agrarios>
- Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Wagner, A. (2006) Actores sociales: los sujetos del cambio. Una primera aproximación al análisis de actores. Cátedra de administración en Trabajo Social FTS. UNLP
- .

LA CONTRIBUCIÓN DE LOS CONSEJOS PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS EN LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Guadalupe Gisele Ferraro

1.1 la contabilidad en el sector público

En un principio existía poca participación del sector público en la economía, solo se requería de un sistema contable simple, limitado al registro de una lista de cosas gastadas que permitiera, siguiendo una rígida clasificación de partidas, un severo control del gasto desde el punto de vista exclusivamente legal o formal. Concebido el presupuesto como un mero instrumento jurídico no interesaba una compleja compatibilización entre lo que se preveía gastar y lo que se ejecutaba del gasto expresado mediante la contabilidad.

Luego con el desarrollo de la teoría keynesiana el Estado comenzó a desarrollar múltiples y complejas funciones entre ellas, justicia, seguridad, acción social, control de desempeño de agentes privados, transparencia. Cualquiera sea la visión que se tenga del rol del estado, es indudable la importancia del presupuesto como instrumento de gestión financiera.

En lo que se refiere al régimen contable argentino el origen de la contabilidad gubernamental se remonta a partir de la creación de la Contaduría General de la Nación en 1826. Durante el gobierno de Bernardino Rivadavia se dictaron diversas normas contables; luego a partir de la consolidación de la república con la Constitución Nacional en 1853, se sancionaron leyes de Contabilidad Pública, Ley 428 (1870-1947) Ley 12961 (1947-1956) y la Ley de Contabilidad 23354 (1956-1992). Esta última rigió hasta la sanción de la Ley 24156 “Administración Financiera y Sistemas de Control del sector Público Nacional”; esta ley surgió del programa de reforma de la Administración Financiera Gubernamental que comenzó con el proceso de reforma del Estado a principio de la década del 90`, en donde las principales manifestaciones de ese proceso se resumen en:

- La redefinición de los fines y objetivos del sector público nacional, a través de las distintas privatizaciones y la transferencia de servicios públicos a las administraciones provinciales,
- La desregulación de la actividad económica,
- La creación de entes reguladores,
- La liberación de mercados de divisas y,
- La aplicación del programa monetario basado en la ley de convertibilidad.

Las leyes anteriores a la Ley 24156 incluían diversas normas en materia de presupuesto, tesorería y el resto de los regímenes de lo que hoy se denominan sistemas de administración financiera. Lo contable supeditada bajo un criterio formalista, al resto de las disposiciones financieras. Con la sanción de la Ley de “Administración Financiera y Sistemas de Control del sector Público Nacional” el sistema contable es una parte, aunque integrada, del macro sistema de información financiera bajo un doble requisito formal y de gestión.

Por la resolución 25/95 de la SHN (Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos) se aprobaron los “Fundamentos y Alcances de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados y Normas Generales de Contabilidad”, los “Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados” y “Las Normas Generales de Contabilidad” para ser aplicados al Sector Público.

A su vez el gobierno argentino durante las últimas décadas ha ido tomando conciencia de la importancia de contar con un adecuado sistema de información financiera en la Administración Pública, pues como se ha señalado ésta se requiere para el proceso de toma de decisiones. Por otro lado la IFAC²⁸ ha emitido una serie de normas internacionales de contabilidad pública que pretenden asegurar una transparencia financiera. Es decir, que los informes financieros emitidos por las administraciones públicas incluyan información financiera de calidad suficiente como para apoyar a los distintos usuarios en sus decisiones.

La reforma del sistema de información financiera gubernamental argentino que se produjo en la década de los noventa, fue parte de una reforma más amplia; la de la administración financiera, contando con el respaldo de los organismos de financiación, entre los que se destacan el USAID²⁹ y BID³⁰, que ofrecieron además de respaldo financiero, apoyo técnico tanto en el proyecto inicial de reformas como el de su consolidación. Así en 1994 se aprobó un proyecto denominado “Programa de Consolidación de la Reforma Administrativa y Financiera del sector Público Nacional” el cual en su mayoría fue financiado por los organismos internacionales.

A pesar de las importantes reformas llevadas a cabo en los noventa, Argentina nunca ha considerado que ha llegado a su techo sino que ha seguido trabajando para continuar mejorando su sistema de información financiera pública en el mismo sentido que se está haciendo en los países más avanzados contablemente.

En el marco de las reformas emprendidas por las Administraciones Públicas figura como elemento esencial el suministro de información sobre la situación económico-financiera y sobre la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos, de modo que sea útil para la toma de decisiones³¹. Ello ha llevado, en los últimos años, a que la contabilidad pública tenga un contenido más amplio y asuma el paradigma de utilidad de la información financiera como punto de arranque para llevar a cabo la modernización de los sistemas contables de las Administraciones Públicas.

Es así que el concepto de contabilidad ha evolucionado, pasando a ser definida como un sistema de elaboración y comunicación de información consistente en un conjunto de funciones interrelacionadas cuya finalidad es transformar los datos financieros suministrados por la administración pública nacional, provincial o local, en información útil para la rendición de cuentas y para la toma de decisiones de los diferentes usuarios.

Ahora bien, también es necesario en este proceso de modernización de los sistemas contables públicos, una armonización contable pública que lime las diferencias existentes entre los distintos países. Ellos permitirían, por ejemplo, potenciar la comparabilidad internacional de la información facilitada por los diferentes países, la cual es utilizada por Organizaciones Internacionales como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional, el BID, etc.

1.2. Recomendaciones técnicas para el sector público

Según Colombo³² las normas generales de contabilidad deben servir para ser aplicadas al sector público como privado con algunas adaptaciones para éste último. Por ello se fueron formulando

²⁸ IFAC (Internacional Federation of Accountants- Federación Internacional de Contadores)

²⁹ UDAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

³⁰ BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

³¹ Mozo, J. M.- Incidencia de las NIF en el Ámbito de la Contabilidad Pública- Instituto de estudios Fiscales- DOC N° 23/2003

³² COLOMBO, Néstor A. Propuesta de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, Requisitos y Normas Técnicas Básicas aplicables a la contabilidad del sector público. - X Congreso Nacional de Contadurías Generales. Buenos Aires - 1993.

anteproyectos de normas contables profesionales de aplicación a la contabilidad de hacienda pública.

A iniciativa de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de ciencias económicas con el fin de resolver una deuda pendiente en los criterios de tratamiento contable en el Sector Público y basado en diversos antecedentes como la RT. N° 16 de la F.A.C.P.C.E.³³, leyes de contabilidad y administración financiera, y otros antecedentes doctrinarios se elaboró en primera instancia una propuesta de Marco Conceptual de las Normas Contables Profesionales en la Administración Pública.

La asociación de Profesores universitarios de Contabilidad Pública señala que el proyecto N° 12 de RT “Marco Conceptual Contable para la Administración Pública” de la FACPCE constituye un aporte técnico profesional que no puede ser vinculante ni de aplicación obligatoria para los profesionales de las ciencias económicas en función del orden normativo constitucional de los tres niveles del sistema federal de gobierno. La Asociación Argentina de Contadores Generales entiende que la F.A.C.P.C.E es incompetente para emitir normas técnicas en materia contable para el sector público.

Se abrió un largo debate sobre este tema hasta que en marzo de 2008 la Junta de Gobierno de la FACPCE aprobó la Recomendación Técnica del sector Público N° 1. “Marco Conceptual Contable para la Administración Pública” concordante con los pronunciamientos de la IFAC.

La profesión contable tenía una aparente deuda con la sociedad en general por su ausencia en la normalización contable de la Administración Pública, que se fue subsanando con las Recomendaciones Técnicas para el Sector Público, ya que era necesario lograr una información contable pública consistente, homogénea y comparable entre los diferentes niveles del gobierno nacional, provincial y municipal.

En ese entendimiento, se inició la tarea de emitir recomendaciones que dieran lugar a normas profesionales unificadas en todo el país, no sólo para el ejercicio de la profesión por parte de los matriculados, sino también desde el punto de vista de los diferentes emisores y usuarios de estados contables, como también de los organismos de control o fiscalización que utilizan tal información para el cumplimiento de sus fines.

A lo largo de los años se fueron dictando las siguientes recomendaciones:

- Recomendación Técnica Del Sector Público N° 1: Marco conceptual contable para la administración pública
- Recomendación Técnica Del Sector Público N° 2: Presentación de Estado Contable de Ejecución Presupuestaria
- Recomendación Técnica Del Sector Público N° 3: Presentación de Estados Contables
- Recomendación Técnica Del Sector Público N° 4: Reconocimiento y Medición de Activos

Actualmente además se está trabajando en:

- Proyecto N°5 de Recomendación Técnica del Sector Público: Reconocimiento y Medición de Pasivos
- Proyecto N°6 de Recomendación Técnica del Sector Público: “Modificaciones a la Recomendación Técnica del Sector Público N°1: Marco Conceptual Contable para la Administración Pública y a la Recomendación Técnica del Sector Público N°3: Presentación de Estados Contables.”

³³ F.A.C.P.C.E (Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas)

El proceso metodológico³⁴ para la aprobación de las recomendaciones técnicas implica en primer lugar realizar el tratamiento de la propuesta por la comisión especial de normas de contabilidad y auditoría C.E.N.C.y A. y el centro científico y técnico C.E.C.Y T. Luego es puesto a consideración en debates y foros de diferentes instituciones participantes (Ejemplo: los órganos rectores en materia contable del sector público nacional, provincial y municipal, de la Asociación Argentina de Contadores Generales, de órganos de control, de las agrupaciones de profesores de contabilidad pública y de las universidades de todo el país por un extenso período) recibiendo numerosos aportes que han enriquecido los proyectos originales. Arribando luego a una conclusión final que es aprobada por el C.E.N.C y A.

Posteriormente se eleva para ser analizada y tratada en reunión de Junta de Gobierno, quien emite una resolución que en general se establecen entre otros aspectos, el compromiso por parte de los consejos profesionales de sancionar sin modificaciones las normas técnicas emitidas por la Junta antes mencionada.

En general el proceso continúa con la idea de que los consejos profesionales de las jurisdicciones (las cuales se encuentran facultadas por sus leyes de creación) aprueben las RTSP, encomendando a la presidencia del consejo la realización de las gestiones necesarias para lograr que estas normas sean adoptadas por los organismos de emisión de estados contables y de control con jurisdicción sobre entes domiciliados en el ámbito de su incumbencia. Luego en el articulado de la norma que emana de la Junta se realiza la invitación a los órganos rectores en materia contable de la Administración Pública Nacional, Provincial y también Municipal, a adherir y adoptar las RTSP para la resolución de situaciones que no estuviesen contempladas expresamente por las normas legales que regulan la materia, y a utilizarlas como principal marco de referencia para realizar propuestas de modificaciones a las normas legales reguladoras de la información contable que elabora la Administración Pública.

Según el último informe realizado por F.AC.P.C.E. con fecha de corte el 31/07/2022 la adhesión de los Consejos Profesionales a las recomendaciones técnicas fue desigual, aunque la mayoría sí lo hizo.

A continuación, se detallan las jurisdicciones, consejos profesionales o colegios que han adherido a las recomendaciones técnicas emitidas, aunque esto no implica que los organismos públicos en cada uno de sus niveles si lo aplique o haga referencia a que adhiere las recomendaciones técnicas emitidas por F.A.C.P.C.E.

C.P.C.E COLEGIOS	4 RTSP	3 RTSP	2 RTSC	NINGUNA
	1) Formosa 2) Catamarca 3) Corrientes 4) Córdoba 5) Santa Fe 6) Misiones 7) Salta 8) Jujuy	1) CABA	1) Santa Cruz	1) Chaco 2) San Juan 3) Chubut

³⁴ Proyecto 8/21: Aprobación De Las Recomendaciones Técnicas de FACPCE N° 1, 2, 3 Y 4

9)Tucumán			
10) La Rioja			
11)Mendoza			
12) Río Negro			
13) Tierra del Fuego			
14) San Luis			
15) Prov. de Buenos Aires			
16) La Pampa			
17) Neuquén			

Conclusiones

Sin dudas que para lograr una información contable pública consistente, homogénea y comparable entre los diferentes niveles de gobierno nacional, provincial y municipal es necesario que los estados contables se presenten siguiendo las mismas normas. Pero si bien los consejos profesionales de las distintas jurisdicciones han adherido en su mayoría, el grado de aplicación por parte de las jurisdicciones a nivel de organismos públicos no corre la misma suerte, ya que según las consultas realizadas las mismas no aplican las Recomendaciones Técnicas del Sector Público.

La causa fundamental de esto se atribuye a la facultad legal de las propias

Contadurías Generales para emitir sus propias Normas Contables, lo que ha sido reforzado por la emisión de una resolución de la Asociación de Contadores

Generales de la República Argentina, la Resolución N° 3: “Presentación de Estado Contable de Ejecución Presupuestaria”, aprobada el 05/05/2011, donde se expidió formalmente respecto de la Recomendaciones Técnica del Sector Público N° 3, expresando que no será vinculante o de aplicación obligatoria para las Contadurías Generales en su condición de Órganos Rectores del Sistema de Contabilidad Gubernamental.

Se espera que, como en el caso de la Municipalidad de Río Cuarto que mediante Decreto N° 1763/2023, más organismos públicos adhieran a las Recomendaciones Técnicas del Sector Público emitidas por la Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (F.A.C.P.C.E.), las cuales brindan el marco teórico para la emisión de la información contable en el sector público, permitiendo que la misma sea de utilidad para todos los usuarios interesados.

Bibliografía

Colombo, Néstor A. -Propuesta de Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, Requisitos y Normas Técnicas Básicas aplicables a la contabilidad del sector público. - X Congreso Nacional de Contadurías Generales. Buenos Aires - 1993.

Informe Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECyT) – 2022 "APROBACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES TÉCNICAS DE FACPCE N° 1, 2, 3 Y 4"

<https://www.facpce.org.ar/wpcontent/uploads/2022/09/APROBACION-DE-LAS-RECOMENDACIONES-TECNICAS-DE-FACPCEN%C2%B0-1-2-3-Y-4.pdf>

Las Heras, José María -*Estado Eficiente*- Omar Buyatti- 2010

*Ley 24156 Administración Financiera y de Control del Sector Público Nacional.*1992.

ÉTICA PÚBLICA, INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA EN LAS NUEVAS CARTAS ORGÁNICAS MUNICIPALES ARGENTINAS

Leopoldo Fidyka

1. Presentación

La Carta Orgánica Municipal constituye la norma fundamental de un municipio, se configura como un instrumento político y jurídico que posibilita la fijación de una serie de derechos y obligaciones, la organización de los poderes y la determinación de las atribuciones municipales, junto a objetivos, metas y propósitos que asumen los integrantes de la sociedad política local. Se trata de la ley suprema de la ciudad, sancionada por una convención constituyente debiendo respetar las bases constitucionales establecidas por la ley suprema provincial y por la Constitución Nacional.

En la República Argentina en el período comprendido entre los años 2018-2023 se sancionaron diecinueve nuevas cartas orgánicas municipales en distintas ciudades de las provincias de Chubut: (Sarmiento, Lago Puelo Gaiman); Córdoba: (Oliva); Misiones: (Colonia Wanda, Dos de Mayo, Puerto Esperanza, San Ignacio, San Javier, San Pedro, Veinticinco de Mayo); Neuquén: (Senillosa) Río Negro (Guardia Mitre, Los Menucos); y Salta: (La Merced, Prof. Salvador Mazza, San Lorenzo, Santa Victoria Este) que se sumaron a las más de ciento cincuenta que ya cuentan con este instrumento autonómico de organización local.

Ese conjunto de cartas locales fue tomado como objeto de un proyecto de investigación³⁵ tendiente a explorar la institucionalización en ellas, de diferentes principios, formas y mecanismos de la nueva agenda municipal, del que se comparten determinados ejes temáticos como los relacionados con ética pública, integridad y transparencia.

2. Introducción

En forma creciente ingresó en la agenda pública temas como la necesidad de mayor transparencia de las acciones públicas, el combate a la corrupción y dimensión ética de los comportamientos de las personas que se desempeñan en la administración pública siendo la ética la integridad y la transparencia pública valores que hacen a la esencia del sistema democrático y republicano de gobierno.

El principio de transparencia en la gestión pública se refiere al deber de los poderes públicos de exponer al análisis de la ciudadanía la información de su gestión, el uso de recursos, los criterios con que toma decisiones y la conducta de sus funcionarios, concepto muy relacionado con la ética y la integridad pública, pudiendo entenderse esta última como *“la alineación consistente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados en el sector público”* (OCDE. 2017),

Por ello, la integridad pública puede ser conceptualizada como *“la actuación coherente con valores, principios y normas, que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, de modo que los poderes y recursos confiados al Estado se dispongan hacia los fines que se destinaron,*

³⁵ Proyecto Observatorio de Cartas Orgánicas Municipales, ESEIAP, (Fidyka Leopoldo), más información en: <https://www.eseiap.com/observatoriocartasorganicas/>

asegurando que el servicio público a la ciudadanía esté orientado al interés general y a la generación de valor público”³⁶.

En materia legislativa la República Argentina, adhirió entre otros a dos importantes instrumentos internacionales de los que emanan principios y directrices sobre ética pública, integridad, transparencia y combate contra la corrupción: La Convención Interamericana contra la Corrupción, concebida en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1996³⁷; y la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la Corrupción del año 2003³⁸.

A su vez desde distintos organismos internacionales se dedican esfuerzos para intentar y prevenir la corrupción y en este sentido una importante herramienta en la materia es la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública (2018)³⁹, un instrumento que busca motivar el aprendizaje e intercambio sostenido de buenas prácticas entre los países firmantes, a fin de fortalecer un sistema de integridad en el contexto de las Administraciones Públicas.

Algunas estrategias internacionales también incluyen temas de integridad, transparencia y ética pública: como por ejemplo, entre los 17 objetivos que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, se encuentra el Objetivo N° 16 denominado “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, que incluye entre sus metas la de “*reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas*” (16.5); y la de “*crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*” (16.6).

En el plano constitucional, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó en su artículo 36 el mandato al Congreso de “*sancionar una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función*”, al igual que algunas constituciones provinciales para su ámbito específico como, por ejemplo, Corrientes y Entre Ríos entre otras.

Varios antecedentes normativos integran la estructura normativa en la temática: en el año 1999, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el “Código de Ética en la Función Pública” (Decreto 41/99) y el Congreso Nacional sancionó la Ley 25.188 de “Ética en el Ejercicio de la Función Pública”, norma que establece una serie de principios, pautas, deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables que deben respetar quienes se desempeñen en un cargo o función pública, cualquiera sea el poder del Estado en el que las cumplan. Entre otras cuestiones instituye el régimen de declaraciones juradas patrimoniales y de intereses; normas sobre incompatibilidades, conflictos de intereses; régimen de obsequios a funcionarios públicos; regulación de la prevención sumaria para la investigación de supuestos de enriquecimiento injustificado o violaciones a los deberes y al régimen de declaraciones juradas e incompatibilidades; normas éticas sobre la publicidad de los actos, programas, obras, servicios y campañas de los órganos públicos y reformas al Código Penal.

³⁶ Tomado de la “Plataforma Digital Única del Estado Peruano”, Presidencia del Consejo de Ministros, Gobierno del Perú. Feb. 2024. <https://www.gob.pe/14009-cultura-de-integridad-publica>

³⁷ Aprobada mediante la Ley Nacional N° 24.759 en el año 1996.

³⁸ Aprobada por la Ley Nacional N° 27.097 en el año 2003.

³⁹ Aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Antigua. Guatemala, 26 y 27 de julio de 2018.

Muchos organismos y reparticiones de la Administración Pública Nacional fueron elaborando códigos de ética sectoriales⁴⁰; y las provincias por su parte, sancionaron distintas leyes de ética en el ejercicio de la función pública⁴¹.

En el ámbito nacional como órgano promotor y de control se crea la Oficina Anticorrupción (OA)⁴², un organismo desconcentrado dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, el cual se encuentra a cargo de un/a titular designado/a por el Presidente de la Nación, con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Un importante avance fue la institucionalización del derecho de acceso a la información pública, primero mediante el Decreto 1172/03 de "Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones", extensible sólo al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Cuestión que se completa y fortalece en el año 2016, mediante la sanción de la Ley 27.275, la cual garantiza el efectivo ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública y comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los tres poderes del Estado. Este derecho se encuentra también contemplado en el ámbito provincial y un gran número de municipios han sancionado ordenanzas para implementarlo en sus territorios.

Las cartas orgánicas municipales de los últimos años, expresan una serie de principios orientados a la transparencia, apertura de la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción, aplicando muchas veces las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento para la organización y gestión de sus procesos administrativos, y para la provisión de los servicios que brindan.

En ellas, se plantean un conjunto de directrices, herramientas e iniciativas, las cuales se pueden dividir en:

1. Principios generales.
2. Elaboración de Códigos de Ética.
3. Institucionalización de áreas específicas.
4. Gestión de la información.
5. Regulación de los conflictos de intereses.
6. Régimen de declaraciones juradas patrimoniales.
7. Otros instrumentos anticorrupción.

3. Principios generales orientados hacia ética pública, integridad y transparencia.

En las nuevas Cartas Orgánicas Municipales se expresan un conjunto de principios generales los

⁴⁰ Por ejemplo: la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Administración General de Puertos (AGP), Auditoría General de la Nación (AGN), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), entre otros.

⁴¹ Por ejemplo: Jujuy: Ley N° 5153; San Juan: Ley N° 6773; Santa Cruz: Ley N° 3034; Mendoza: Ley N° 8993; Santa Fe: Ley N° 13230; Santiago del Estero: Ley N° 6784; Chaco: Ley N° 5428; Chubut: Ley I N° 231; Río Negro: Ley N° 3550; Corrientes: "Código de Ética Pública de la provincia de Corrientes" Ley N° 5911; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley N° 6357, "Ley de Régimen de Integridad Pública".

⁴² Ley N° 25.233 del año 1999.

cuales se pueden dividir en tres vertientes estrechamente relacionadas: ética pública, políticas anticorrupción y Gobierno Abierto.

1.1. Ética pública: Varias cartas orgánicas municipales receptan principios orientados a la ética pública: Por ejemplo, el municipio de Sarmiento dispone que la ética y transparencia pública son valores que hacen a la esencia del sistema y al orden democrático y republicano de gobierno por lo que su transgresión es *“atentar contra el sistema y su defensa compete a la comunidad toda”*⁴³ y para ello se compromete a establecer por ordenanza un marco ético para el ejercicio de la función pública municipal, acorde a las leyes nacionales y provinciales en la materia.

1.2. Anticorrupción: La Carta Orgánica Municipal de Santa Victoria Este, dispone que el municipio asume como política institucional la lucha contra la corrupción y para ello diseña y aplica instrumentos para prevenir y denunciar actos supuestamente corruptos⁴⁴. Las cartas orgánicas de Dos de Mayo y San Javier, también contemplan un conjunto de acciones puntuales para abordar y prevenir actos de corrupción pública.

1.3. Gobierno abierto: El Municipio de Lago Puelo se declara como un Gobierno Abierto y con portal de transparencia en la Web, promoviendo la transparencia, la participación y la colaboración como principios de la gestión pública. En igual sentido, los municipios de Dos de Mayo⁴⁵ y San Javier⁴⁶ orientan sus acciones hacia el paradigma de gobierno abierto donde, el gobierno municipal implementa una interrelación entre la gestión pública municipal y la ciudadanía basada en la transparencia y orientada al establecimiento del paradigma de gobierno abierto. Entienden como tal, a aquél gobierno que es capaz de entablar un permanente diálogo con la ciudadanía, basándose en la transparencia, participación y colaboración, con énfasis en la producción de evidencia de políticas públicas y en la innovación tecnológica, tanto para la rendición de cuentas como para la creación de valor social.

Cabe consignar, que algunos municipios incluyen en el propio Preámbulo de sus cartas orgánicas, entre los principales valores y ejes rectores que contribuyen a establecer el alcance, significado y finalidad de sus cláusulas, a la ética y la transparencia como principio básico de la función pública, (Ej. Puerto Esperanza, San Ignacio, San Lorenzo; La Merced)

4. Elaboración de Códigos de Ética

La Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción establece la elaboración de códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. Un Código de Ética es una herramienta de gestión para orientar la toma de decisiones, las conductas y las actividades cotidianas en base a criterios objetivos, evitando la discrecionalidad y la arbitrariedad⁴⁷. Entre sus objetivos se encuentra fortalecer la cultura de la ética e integridad y constituirse en una guía para la toma de decisiones y la acción a partir de un marco de principios y valores.

En ese contexto, la carta municipal de San Pedro dispone la creación por ordenanza de un código de ética pública enmarcado en la ley nacional de la ética de función pública⁴⁸, el cual será aplicable a

⁴³ Art 9 COM de Sarmiento, (Chubut).

⁴⁴ Art. 19 COM de Santa Victoria Este, (Salta).

⁴⁵ Art. 40 COM de Dos de Mayo, (Misiones).

⁴⁶ Art. 137 COM de San Javier, (Misiones).

⁴⁷ “Código de Ética Transparencia e integridad en la Obra Pública”, p.9., Ministerio de Obras Públicas de la Nación, (2021).

⁴⁸ Ley Nacional N° 25.188.

todos los funcionarios municipales, bajo los principios de responsabilidad, honradez, presencia personal, calidad de servicios, eficiencia y eficacia.

En igual sentido, los municipios de Dos de Mayo y San Javier establecen que el Concejo Deliberante deberá sancionar un código de ética para el ejercicio de la función pública, el cual recepta, complementa y profundiza el conjunto de principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicable a todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, por designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todas las autoridades, funcionarios y empleados del gobierno municipal.

5. Institucionalización de áreas específicas

Algunos municipios crean áreas específicas para la promoción de éstas temáticas, como:

La “Oficina Anticorrupción” del municipio de Salvador Mazza, la cual tiene como finalidad examinar la integridad de la Administración Pública Municipal centralizada, descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del estado municipal o que tengan como recurso el aporte estatal, a través de políticas, investigaciones y parámetros de transparencia para el ejercicio ético de la gestión municipal, generando una mayor participación ciudadana.

La misma se encuentra a cargo de un coordinador/a mayor de 30 años, con el título en abogacía, con una antigüedad de no menos de seis años en el ejercicio de la profesión, propuesto por el Departamento Ejecutivo y aprobado por las dos terceras partes del total de los miembros del Concejo Deliberante, el cual no podrá ejercer en las funciones públicas ni desempeñar cargos políticos partidarios y dura cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrá ser nuevamente designado por única vez.

Otro caso, es el “Área Administrativa de Publicidad y Transparencia Institucional”, contemplada en la Carta Orgánica del municipio de Dos de Mayo: definida como un órgano auxiliar técnico encargado de impulsar las políticas públicas de gobierno abierto, transparencia activa, acceso a la información pública, publicidad gubernamental, el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en general todo lo atinente al incremento de los estándares de calidad institucional y eficiencia del gobierno municipal, con variadas competencias y deberes⁴⁹.

6. Gestión de la información.

6.1. Difusión normativa

Se materializa mediante la obligatoriedad de poner en práctica el boletín oficial municipal, tal es el caso de San Ignacio, el cual establece que se publicará en modalidad digital, de acceso libre y gratuito, para la difusión de sus normas jurídicas y actos de gobierno de implicancia general⁵⁰; también un conjunto de municipios, promueven la realización del digesto, orientado a la compilación ordenada de la normativa jurídica, como una forma de reunir, ordenar y sistematizar la normativa existente posibilitando su mejor conocimiento y aplicación, como por ej. Guardia Mitre⁵¹.

⁴⁹ Conforme al art. 218 COM de Dos de Mayo, (Misiones).

⁵⁰ Art. 48 COM de San Ignacio, (Misiones).

⁵¹ Su COM propone la realización de un Digesto Municipal Integral, entendiendo por tal la compilación, clasificación y consolidación de las normas municipales de índole general dictadas por cualesquiera de los poderes y órganos extra poder del Municipio, conforme al art. 100 Guardia Mitre, (Río Negro).

6.2. Portales electrónicos municipales

Las cartas prevén la creación de portales electrónicos como espacios de transparencia en la Web (Ej. San Javier, Dos de Mayo, Wanda, Lago Puelo); *“en la red internet, o en el medio masivo de información que en un futuro la remplace”* (San Javier, Dos de Mayo), para:

- Facilitar a la ciudadanía información pública municipal en tiempo real, para que, a su vez, pueda ser compartida de una forma libre y gratuita.
- Poner a disposición de la ciudadanía datos en formatos abiertos, para que puedan ser reutilizados por cualquier persona o entidad interesada en obtener productos derivados para generar valor social.
- Canalizar la participación y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos municipales, con el fin de que ejerzan de colaboradores de la gestión pública.

Los mencionados municipios, disponen que los portales electrónicos oficiales están destinados básicamente a la difusión (transparencia activa), de por ejemplo: normativas, organigrama y nóminas de funcionarios y empleados municipales, cuestiones presupuestarias, deuda pública, informes y planes de gestión, labor legislativa, el plan anual de publicidad oficial, la red asociativa y productiva local; el plan estratégico municipal y la planificación territorial y toda otra información de trascendencia pública conforme al principio de publicidad de los actos de gobierno. Asimismo, a canalizar e instrumentar iniciativas, tales como: trámites administrativos y mecanismos participativos; consultas administrativas y/o políticas; propuestas de ideas, sugerencias, opiniones y debates sobre temas de interés municipal; y diferentes formas de participación y colaboración ciudadana, (San Javier, Dos de Mayo).

6.3. Regulación de la publicidad oficial.

La Carta Orgánica del Municipio de Salvador Mazza dispone que la distribución de las pautas institucionales será a propuesta del Departamento Ejecutivo y aprobada por el Concejo Deliberante, mediante los dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros, y que esa distribución se realizará de manera equitativa entre los medios de comunicación.

En San Javier se establece que la publicidad institucional, no debe evidenciar o encubrir objetivos políticos partidarios, electorales y/o ideológicos; dispone la realización de un plan anual de publicidad oficial que enuncie y contenga la estrategia global de comunicación del gobierno municipal para el ejercicio presupuestario siguiente y cada campaña de comunicación de los órganos municipales en particular; el cual debe ser elevado anualmente al Concejo Deliberante cumpliendo los mismos plazos que el envío del proyecto de ordenanza presupuestaria⁵².

6.4. Derecho de acceso a la información pública

Varios municipios establecen este derecho en el ámbito local: Por ejemplo, Guardia Mitre, dispone todos los habitantes tienen el derecho a solicitar y a recibir toda la información existente, no personalísima, ni fundadamente reservada por disposición de la Ley, en forma completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente al Municipio; incluyendo entes descentralizados, autárquicos, empresas estatales, con participación estatal o mixtas, concesionarios de servicios públicos municipales, órganos reguladores y de control, y de juzgamiento

⁵² Arts. 159, 162, 163 y 165 COM de San Javier, (Misiones)

administrativo⁵³, y que su procedimiento será regulado por una ordenanza específica (Ej. Los Menucos, Wanda, Sarmiento, Lago Puelo, Guardia Mitre).

En cuanto a sus limitaciones, se exceptúa brindar información sobre *“aquellas cuestiones relacionadas con datos personales, que no pueden ser divulgados”*⁵⁴; Lago Puelo, garantiza la confidencialidad de la información personal que posee el municipio, propendiendo a la protección de la privacidad y dignidad de aquellos habitantes y sus grupos familiares que pudieran verse afectados por la divulgación de la misma⁵⁵;

Asimismo, la Carta de Dos de Mayo, dispone los casos de información parcial, la no obligación de producción información para el solicitante y que el acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera la reproducción de la misma⁵⁶.

7. Conflicto de intereses.

7.1. Regulación de obsequios

En sintonía con disposiciones internacionales y la Ley Nacional de Ética en el ejercicio de la Función Pública, las cartas orgánicas incorporan disposiciones sobre los obsequios recibidos por sus funcionarios con el objeto de asegurar un adecuado control, evitar su incorporación al patrimonio personal de los mismos y procurar mantener la imparcialidad de sus decisiones.

Como principio general establecen que los obsequios que reciben los funcionarios municipales en su carácter de tales, y que tengan valor económico, histórico, cultural o artístico, son de propiedad exclusiva del municipio (Ej. Oliva, San Ignacio, Dos de Mayo, San Javier, Puerto Esperanza, Wanda, Sarmiento, Guardia Mitre, La Merced, Santa Victoria Este). Por ordenanza se establecerá el régimen aplicable a los mismos (Wanda) o se fijará su destino final (San Ignacio, La Merced); debiendo ser cuidados y preservados, (Santa Victoria Este).

La Carta Orgánica del Municipio de Dos de Mayo, dispone que quedan excluidos de la prohibición los regalos de uso social o cortesía de menor cuantía que se realicen por razones de amistad o relaciones personales con motivo de acontecimientos en los que resulta usual efectuarlos, siempre y cuando los mismos *“no pudieran ser considerados, según las circunstancias, como un medio tendiente a afectar la voluntad de quienes los reciban”*.

7.2. Prohibición de actuación en causas patrimoniales contra el municipio

La cuestión está contemplada en de la Carta Orgánica Municipal de Oliva, la cual establece que ningún miembro del gobierno municipal desde su proclamación y hasta la finalización de su mandato puede actuar en causas de contenido patrimonial en contra del municipio, salvo por derecho propio o en nombre y representación de hijos menores o incapaces, cónyuge o conviviente. Los miembros del gobierno municipal no pueden ser proveedores del municipio a título personal, como tampoco pueden ser su cónyuge, conviviente, y las personas jurídicas de las que sea parte, salvo organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro⁵⁷.

⁵³ Art 28 COM de Guardia Mitre, (Río Negro)

⁵⁴ Art 152 COM de La Merced, (Salta).

⁵⁵ Art 32 COM de Lago Puelo, (Chubut).

⁵⁶ Conforme a los arts. 50 y 52 de la COM de Dos de Mayo, (Misiones).

⁵⁷ Art. 84 COM de Oliva (Córdoba).

7.3. Prevención del nepotismo

El nepotismo consiste en la preferencia indebida para otorgar beneficios o empleos públicos a personas unidas por vínculos familiares cercanos, en desmedro de otras personas con igual o mejor derecho.

Constituye un aprovechamiento de una posición de poder y autoridad de una persona que ocupa un cargo público para conceder un empleo o designación oficial, atentando contra el principio de igualdad ante la ley y la idoneidad como condición para el acceso a la función pública.

Al respecto en algunas cartas orgánicas aparece esta cuestión prohibiéndose éste tipo de designaciones con distintas variantes:

- La prohibición de la designación en los cargos de secretarios y demás funcionarios políticos en cónyuges, convivientes ni parientes consanguíneos o afines en primer grado del intendente o viceintendente, (San Javier).
- La prohibición de toda incorporación de empleados cuando los mismos son: el cónyuge o pariente del Intendente, de los Concejales y del inmediato superior jerárquico hasta el primer grado de consanguinidad en orden ascendente, descendente y segundo grado colateral como así también hasta el primer grado por afinidad en línea ascendente, descendente y segundo grado colateral. (25 de Mayo).
- La prohibición de la designación de familiares directos de los funcionarios en cualquier área de la administración pública, (Puerto Esperanza, San Ignacio, Dos de Mayo). En éste sentido el municipio de Oliva, veda la designación y/o contratación de personas al municipio, bajo cualquier modalidad, que tengan vínculo de parentesco por consanguinidad y por afinidad, *“tanto en línea recta como en línea colateral, ambos hasta el segundo grado inclusive, con los funcionarios de planta política, el Poder Ejecutivo, Concejo Deliberante, Tribunal de Cuentas, Tribunal Administrativo de Faltas, Defensor del Vecino y de cualquier otro organismo administrativo que pudiera crearse en el ámbito del Municipio. Quedan incluidos el cónyuge y el conviviente”*. Se exceptúa de esta prohibición, a las personas que ingresen a la administración pública municipal mediante procedimiento de selección por concurso público⁵⁸.

7.4. Impedimentos en candidaturas en razón del vínculo o parentesco

Esta temática se encuentra institucionalizada por ejemplo en las cartas de Dos de Mayo, Wanda o San Javier, por ejemplo en este último municipio, entre otras restricciones, no pueden ser electos para el cargo de Intendente o viceintendente: el cónyuge, conviviente o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad del intendente o viceintendente salientes. Y para el cargo de Concejál: el cónyuge, conviviente o los parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad del intendente o viceintendente salientes⁵⁹.

8. Declaraciones Juradas Patrimoniales.

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece para sus Estados parte el compromiso de establecer *“sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la*

⁵⁸ Art. 39 COM de Oliva, (Córdoba)

⁵⁹ art. 452 COM San Javier, (Misiones)

*publicación de tales declaraciones cuando corresponda*⁶⁰, como así también en la Ley Nacional de Ética en el Ejercicio de la Función Pública⁶¹.

En esa línea, como una herramienta adicional de transparencia institucional las cartas orgánicas municipales instituyen el sistema de declaraciones juradas patrimoniales prevenir y detectar incompatibilidades, conflictos de intereses y eventuales enriquecimientos ilícitos por parte de los funcionarios, con las siguientes características y variantes:

Responsables de su presentación: El Intendente y los concejales (La Merced); los funcionarios hasta el rango de secretario (Dos de Mayo, San Javier); los funcionarios municipales electos o designados (San Ignacio, 25 de Mayo, San Pedro, Senillosa); extensiva a los empleados que manejan viene del patrimonio público (Oliva). Se debe incluir también en la declaración los bienes de su cónyuge, conviviente y el de las personas a su cargo (Lago Puelo, Oliva, Dos de Mayo, San Javier, 25 de Mayo, Senillosa).

Tiempo de presentación: Al inicio del mandato (San Pedro); al inicio y al finalizar el mandato (Oliva, Sarmiento, La Merced, San Lorenzo, Senillosa); a lo que se agrega su actualización anual (25 de Mayo, Lago Puelo) o bianual (San Ignacio, Dos de mayo, San Javier).

Procedimiento e información: Senillosa por ejemplo, dispone que la declaración jurada deberá ser autenticada por escribano público, y que comprende una *“manifestación universal de los ingresos, bienes, fondos o participación en sociedades que tuvieron en propiedad, condominio, usufructo, uso o administración”* del funcionario y familiares comprendidos⁶².

Publicidad: Las declaraciones juradas tienen carácter público y son de acceso libre y gratuito a la ciudadanía que, identificándose, solicitare por escrito copia de las mismas. Está exenta de publicidad y debe permanecer en formulario aparte en sobre cerrado y lacrado o un procedimiento técnico equivalente, (Dos de Mayo, San Javier).

Sanciones: La falta de presentación de la declaración jurada se considera falta grave y es causal de destitución o remoción, según corresponda (Dos de Mayo, San Javier); constituye falta grave sancionada patrimonialmente, (25 de Mayo); o no pueden percibir retribución por ningún concepto mientras no cumplan con esta obligación (Lago Puelo).

9. Otros instrumentos anticorrupción

9.1. Distintas disposiciones.

Aparte de los requisitos para asumir el cargo de Intendente o Concejel todas las cartas orgánicas municipales incluyen una serie de inhabilidades e incompatibilidades; la prohibición de contar con gastos reservados o de representación para las autoridades, (Dos de Mayo San Javier); la regulación de subsidios, subvenciones y ayuda social, la cuales no pueden ser otorgadas a título personal (Ej. Oliva, Puerto Esperanza, Guardia Mitre), y la Carta Orgánica de Sarmiento incluye el “Juicio de Residencia”⁶³ para los funcionarios susceptibles de ser sometidos a Juicio Político a realizarse hasta ciento veinte días posteriores a la culminación de su mandato.

⁶⁰ Art. 3 inc. 4 de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada el 29/03/1996 y ratificada por la Ley N° 24.759.

⁶¹ Desarrolla esta cuestión en el Capítulo III “Régimen de Declaraciones Juradas”, Ley 25188.

⁶² Art 130 COM Senillosa, (Neuquén).

⁶³ El juicio de residencia fue un procedimiento judicial del derecho de Indias de la Corona Española, que consistía en que al término del desempeño del funcionario público se sometían a revisión sus actuaciones y se escuchaban todos los cargos que hubiese en su contra.

También se establece la revocatoria popular del mandato por varios causales: como mal desempeño (Gaiman, Lago Puelo, Dos de Mayo, San Javier, San Ignacio), negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones (Puerto Esperanza); comisión de delitos dolosos (San Ignacio, San Javier Dos de Mayo), ineptitud, negligencia o irregularidad en el desempeño de sus funciones (Guardia Mitre) o cuando incurra en las causales de juicio político (Sarmiento).

El proceso de revocatoria se inicia mediante un proyecto avalado con las firmas de un determinado porcentaje del electorado municipal, que se presenta al Concejo Deliberante, quien comprueba el cumplimiento de las formas, y luego convoca a referéndum popular para resolver sobre la continuidad del mandato cuestionado. De alcanzarse el porcentaje requerido, el funcionario queda cesante de pleno derecho, debiendo ser reemplazado en la forma prevista en la normativa.

Dos cuestiones sobresalen en las nuevas cartas orgánicas municipales: la regulación del período de transición de gobierno y la denominada “Ficha limpia”.

9.2. Regulación del período de transición de gobierno

Varias de las cartas orgánicas municipales prevén la regulación de la transición de gobierno, la cual procura una transmisión ordenada e informada de la administración local, (Ej. Oliva, Dos de Mayo, Mantilla, Gaiman, 25 de Mayo y San Javier).

Se entiende por período de transición al comprendido entre la fecha de proclamación de las autoridades electas y la asunción al cargo de las mismas, y en ese lapso, se debe facilitar información sobre la situación patrimonial, administrativa, operativa, económica y financiera de los municipios, que posibilite la continuidad del servicio y las políticas planificadas y regular las decisiones del gobierno saliente que condicionen a la nueva gestión, lo cual se traduce en la limitación de determinados actos relacionados con el personal, las percepciones, erogaciones o la disposición de bienes municipales.

Por ejemplo, el proceso de transición se inicia con una reunión entre las autoridades salientes y entrantes que favorezca el diálogo y la cooperación entre ellas (COM de Dos de Mayo y San Javier). La Carta Municipal de Oliva, incluye una “*Comisión de Transición de Gobierno*”, la cual se compone de cuatro representantes del gobierno en funciones, cuatro representantes designados por el gobierno electo y el Defensor del Vecino la cual entre otras cuestiones debe elaborar un informe final de transición.

Este instrumento, se configura como un documento de acceso público, abierto y contiene información del estado de la administración pública del Municipio, en sus aspectos administrativos, organizativos y funcionales; su situación económico-financiera; el reporte de los recursos humanos; el estado de los procesos judiciales las concesiones, contrataciones y prestación de servicios por parte de terceros y de los entes, empresas municipales y organismos descentralizados.

Son obligaciones de los representantes del gobierno en ejercicio: exigir y recabar la información de gestión de cada una de las áreas municipales, la que debe emitirse de manera obligatoria; y participar con los representantes de las autoridades electas en la redacción conjunta del informe final de transición.

Por su parte, son atribuciones de los representantes de las autoridades electas: requerir a los del gobierno en ejercicio, los informes de gestión de cada una de las áreas municipales y, cuando lo consideren necesario, informes complementarios, y participar con los representantes del gobierno en ejercicio en la redacción conjunta del informe final de transición.

Una vez iniciado el procedimiento de transición, se les prohíbe a las autoridades salientes poder tomar ciertas decisiones de carácter administrativo o fiscal que comprometan de manera significativa a la

futura gestión, por ejemplo se suspenden determinados actos relacionados con el personal municipal, como su ingreso a la planta permanente, las promociones y recategorizaciones, y cualquier otra forma de contratación, siendo “nula de nulidad absoluta cualquier disposición que infrinja esta norma” (Gaiman). También en éste municipio, se impide el cobro anticipado de impuestos, tasas, servicios y/o cualquier otro concepto de recaudación, no puede percibirse por la gestión que deja el mandato de gobierno si el recurso pertenece al ejercicio fiscal de la gestión de gobierno electo; y que “*los anticipos de coparticipación solicitados, deben ser descontados en su totalidad el mes anterior al que se produce el cambio de gobierno*”⁶⁴.

9.3. Ficha Limpia.

La denominada “Ficha Limpia” busca una mayor calidad del sistema político y transparencia de la oferta electoral, impidiendo que personas condenadas por la Justicia puedan ser candidatas a cargos electivos.

Esta figura tiende a incorporar nuevas causales de inelegibilidad para ser candidato a un cargo electivo como también para ejercer la función pública, por el hecho de haber sido condenado/a penalmente por determinados delitos, generalmente contra la administración pública, conocidos como de “corrupción”, a los que se le agregan los que atentan contra los poderes públicos, el orden constitucional y delitos de violencia de género, femicidio y contra la identidad sexual.

El instituto de Ficha Limpia se encuentra vigente en varios países latinoamericanos como Brasil, Chile, Uruguay, México, Perú, Honduras. En la Argentina fue impulsado por sectores ciudadanos y en los últimos años en el derecho provincial argentino se sancionaron normas al respecto en algunas provincias como Chubut, Salta, Mendoza, Jujuy y San Juan.

En municipios se han sancionado ordenanzas en la materia en diferentes ciudades argentinas, algunas impidiendo el acceso a cargos electivos y/o a la función pública según las potestades de los diferentes gobiernos locales de acuerdo a sus atribuciones, grado de autonomía y marco normativo provincial.

La Ficha Limpia también se refleja en las Cartas Orgánicas Municipales, por ejemplo, la Carta de Gaiman dispone que entre otras cuestiones es causal de inhabilidad para ser elegido y desempeñar el cargo de Intendente y o concejal⁶⁵:

- Estar condenado por delito doloso, con condena de segunda instancia, aunque no esté firme; salvo el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, o el término previsto para la prescripción de la misma.
- Ser deudor alimentario moroso con condena de segunda instancia, aunque no esté firme y/o figurar en el Registro Provincial de Alimentantes Morosos.
- Ser deudor del Fisco Nacional, Provincial o Municipal, condenado judicialmente con sentencia firme al pago en tanto no se haya satisfecho el crédito.
- El que hubiere sido condenado por delitos contra la administración pública, con condena de segunda instancia; aunque no esté firme.
- Haber sido declarado responsable por Órganos de contralor, mientras no se diere cumplimiento a las resoluciones emitidas por dicho Órgano.
- Poseer condena de segunda instancia; aunque no esté firme, sobre violencia de género.

⁶⁴ Art. 222 COM de Gaiman, (Chubut)

⁶⁵ Arts. 162 y 131 de la COM de Gaiman, (Chubut).

- Haber cesado en sus funciones en virtud de la revocatoria de mandato, en este caso la inhabilidad es para el período electoral inmediato posterior a la revocatoria.

En consonancia con lo anterior, Senillosa, establece que contará con ésta figura, la cual será reglamentada por el Concejo Deliberante, de acuerdo a las distintas inhabilidades que estipula la Carta Orgánica tanto para ejercer el cargo de intendente municipal o de concejal.

Se presenta a continuación, un panorama comparativo del entramado de distintos instrumentos normativos relacionados con la ética pública, integridad y transparencia contemplados en diferentes cartas orgánicas municipales.

Cuadro 1: Conjunto de instrumentos normativos relacionados con ética pública, integridad y transparencia en las cartas orgánicas municipales 2018-2023. Ejemplos⁶⁶.

Municipios		
1. Principios generales	Ética pública / Anticorrupción / Gobierno Abierto	Sarmiento; San Lorenzo; Santa Victoria Este; La Merced; Lago Puelo; Gaiman; Dos de Mayo; San Ignacio; San Javier; San Pedro; Puerto Esperanza; Veinticinco de Mayo; Guardia Mitre.
2. Códigos de Ética		San Pedro; Dos de Mayo; San Javier; Veinticinco de Mayo; Wanda; Gaiman; Sarmiento; Mantilla.
3. Creación de áreas específicas		Prof. Salvador Mazza; Dos de Mayo.
4. Gestión de la información	▪ Boletín oficial municipal	Oliva; San Ignacio; San Javier; Puerto Esperanza; San Pedro; Veinticinco de Mayo; Wanda; Sarmiento; Gaiman; Lago Puelo; Los Menucos; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Santa Victoria Este; Guardia Mitre; Senillosa; Mantilla.
	▪ Digesto municipal	Veinticinco de Mayo; San Ignacio; San Javier; Puerto Esperanza; San Pedro; Wanda; Guardia Mitre; Los Menucos; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Oliva; Lago Puelo; Gaiman; Sarmiento; Guardia Mitre; Senillosa; Mantilla.
	▪ Portales electrónicos municipales	Lago Puelo; Dos de Mayo; Wanda; San Javier.
	▪ Regulación de la publicidad oficial	San Ignacio; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Javier.
	▪ Derecho de acceso a la información pública	Lago Puelo; Gaiman; Sarmiento; San Ignacio; Dos de Mayo; Puerto Esperanza; Wanda; San Javier; Mantilla; Guardia Mitre; Los Menucos; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Santa Victoria Este.
5. Regulación de los conflictos de intereses	▪ Obsequios	Oliva; San Ignacio; Dos de Mayo; San Javier; Wanda; Puerto Esperanza; Sarmiento; Guardia Mitre; La Merced; Santa Victoria Este.
	▪ Causas patrimoniales contra el municipio	Oliva.
	▪ Nepotismo	Oliva; Puerto Esperanza; Dos de Mayo; San Javier; 25 de Mayo; San Ignacio; Guardia Mitre.
	▪ Impedimentos de candidatura en función del vínculo	Dos de Mayo, San Javier; Wanda.

⁶⁶ Elaboración propia, tomando como fuente algunos resultados del proyecto de investigación “Observatorio de Cartas Orgánicas Municipales”, (Fidyka Leopoldo. ESEIAP).

6. Declaraciones juradas patrimoniales		Lago Puelo; Gaiman; Wanda; San Ignacio; Dos de Mayo; Veinticinco de Mayo; San Javier; San Pedro; Puerto Esperanza; Oliva; Sarmiento; La Merced; Prof. Salvador Mazza; San Lorenzo; Guardia Mitre; Los Menucos; Senillosa.
7. Otros instrumentos anticorrupción	▪ Prohibición de gastos reservados	Oliva, Gaiman, Lago Puelo; Sarmiento; Dos de Mayo; San Ignacio; San Javier; Veinticinco de Mayo; Wanda; Prof. Salvador Mazza; La Merced, Mantilla.
	▪ Subsidios, subvenciones y/o ayuda social	Oliva; Dos de Mayo; San Javier; Puerto Esperanza; Veinticinco de Mayo; Sarmiento; Guardia Mitre; La Merced; Santa Victoria Este.
	▪ Juicio de residencia	Sarmiento.
	▪ Revocatoria popular	Sarmiento; Gaiman; Lago Puelo; Mantilla; Oliva; Dos de Mayo; Wanda; Puerto Esperanza; San Ignacio; San Pedro; San Javier; Veinticinco de Mayo; Guardia Mitre; Los Menucos; Senillosa.
	▪ Transición de gobierno	Oliva; Dos de Mayo; Gaiman; 25 de Mayo; San Javier; Mantilla.
	▪ Ficha Limpia	Gaiman; Senillosa.

10. Consideraciones finales

La elaboración en diferentes ciudades de cartas orgánicas municipales constituye una extraordinaria oportunidad para actualizar y repensar su marco normativo, la organización de los órganos de gobierno municipal y la fijación de una serie de principios y valores guía para el desarrollo de políticas públicas locales.

En ese contexto, analizando las cartas municipales sancionadas en los últimos años, pueden comprobarse que en ellas aparecen plasmadas un conjunto de nuevas temáticas de la agenda local, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con ética pública, integridad y transparencia en la gestión municipal, no sólo como valores para la acción, sino a través de distintas iniciativas y dispositivos específicos, lo que pone de manifiesto su atención en la temática, lo que traen consigo muchos desafíos.

En el plano de las políticas públicas el ámbito municipal constituye un escenario propicio y necesario para seguir avanzando en temas conexos tales como: nuevas respuestas y canales de acercamiento con la ciudadanía, el afianzamiento del derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales, el fomento de la reutilización de datos abiertos, las funciones de las áreas institucionales específicas y el fortalecimiento de su gestión, sus relaciones e implicancia de la sociedad civil, nuevas formas de control, los estándares de cumplimiento y la evaluación de procesos, la implicancia de la tecnología y la Inteligencia Artificial en los procesos públicos, entre muchos otros temas que abren nuevos interrogantes.

Pero muchas veces los gobiernos locales que quieren iniciar procesos de cambio, no solo en éstos y sino en otros temas de innovación pública, se enfrentan a una situación de necesidad de marcos referenciales, herramientas e incentivos para llevarlos a cabo, lo que determina que con asiduidad se recurra en forma casi aislada a soluciones normativas.

Pero las normas “deben germinar o aún mejor, ser el resultado de una germinación”, en efecto, aparte y en simultáneo con actualizaciones y reformas normativas, se necesita tener en cuenta su contextualización y aprehensión ciudadana, por lo tanto se requiere también como tarea insoslayable, propiciar y fortalecer cambios de comportamientos, que arraiguen y hagan crecer cultura de la integridad, para la consolidación de mejores prácticas, procesos y resultados que eleven los estándares de las actuaciones públicas, en beneficio del conjunto social.

Bibliografía:

“Código de Ética Transparencia e integridad en la Obra Pública”, (2021), Ministerio de Obras Públicas de la Nación, República Argentina.

Fidyka, Leopoldo (2020). "Las Cartas Orgánicas Municipales en la República Argentina. Relevancia, componentes y desafíos". Revista Argentina de Derecho Municipal. Número 5, mayo de 2020. Editores Fondo Editorial, República Argentina.

Fidyka, Leopoldo (2021). “Trazos para la Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales”. Estudio comparado Lago Puelo (Chubut); Oliva (Córdoba); San Ignacio (Misiones); San Lorenzo (Salta). Editorial Autores de Argentina. ESEIAP, Buenos

Aires.

“Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales” (2020). Subsecretaría de Integridad y Transparencia de la Oficina Anticorrupción, República Argentina.

Larocca, Ana Carina (2019). “Ética pública y conflictos de intereses Estudio para su prevención y su adecuada gestión”. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Oficina Anticorrupción. República Argentina.

“Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública”, (2017). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Disponible en:

<https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

Legislación:

Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, aprobada por la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Antigua. Guatemala, 26 y 27 de julio de 2018.

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

Cartas Orgánicas Municipales de las ciudades de: Gaiman, Lago Puelo, Sarmiento, (Provincia de Chubut); Oliva, (Córdoba); Colonia Wanda, Dos de Mayo, Puerto Esperanza, San Ignacio, San Javier, San Pedro, Veinticinco de Mayo, (Misiones); Senillosa, (Neuquén); Guardia Mitre, Los Menucos, (Río Negro); y La Merced, Prof. Salvador Mazza, San Lorenzo, Santa Victoria Este, (Salta).

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la ONU el 31 de octubre de 2003 y aprobada por Ley 26.097.

Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada por la OEA el 29 de marzo de 1996 y ratificada por Ley 24.759.

Ley Nacional 25.188: Ética en el Ejercicio de la Función Pública.

Ley Nacional 25.233: Creación de la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ley Nacional 27.275: Derecho de Acceso a la Información Pública

REPENSANDO LA GESTIÓN PARTICIPATIVA: EL LUGAR DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

*Carolina Foglia
Adriana Rofman*

Introducción

El marcado ajuste del gasto público que está ejecutando el gobierno nacional de La Libertad Avanza (LLA) como objetivo central de su programa de gobierno se sostiene, en buena medida, en el recorte del gasto social. Tanto a través de la reducción de partidas como gracias a la licuación del monto de las asignaciones, ha bajado drásticamente el gasto destinado a jubilaciones, al sostenimiento del sistema científico y educativo, así como a buena parte de las políticas de corte asistencial. En especial, este gobierno ha emprendido una batalla contra los programas asistenciales implementados por organizaciones de la sociedad civil.

Se trata de una batalla tanto discursiva, orientada a deslegitimar esta tarea, como también económica, consistente en reducir o eliminar el financiamiento estatal en la provisión de los servicios.

En el plano político, el gobierno ha instalado una campaña de cuestionamiento a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, acusándolas de irregularidades, ausencia de transparencia y clientelismo. El cuestionamiento a la intervención de espacios asociativos en el entramado de provisión de bienes y servicios socioasistenciales no es un fenómeno nuevo, ya que forma parte del núcleo del pensamiento liberal que desconfía de este tipo de redes territoriales y prefiere los sistemas más individualizantes. Lo hizo, en el plano discursivo, la Alianza Cambiemos en su campaña en el 2015 (Del Tredici, et. al, 2023) y lo volvió a poner en agenda el gobierno de la Libertad Avanza en los diversos señalamientos públicos y presentaciones judiciales realizadas por sus funcionarios en los últimos meses. Las denuncias efectuadas por el gobierno nacional pusieron el foco en el supuesto condicionamiento para la entrega de subsidios por parte de las organizaciones implicadas en la gestión de programas sociales a la participación de los destinatarios en marchas y manifestaciones. A las organizaciones se las acusa de coacción y extorsión, se subraya la prevalencia de intereses económicos y partidarios de sus dirigentes por sobre la entrega de los bienes públicos y se plantea la inexistencia de muchas de ellas a través del calificativo “fantasmas” (Klipphan, 8/7/24; Ventura, 18/06/24). El modelo de entrega de alimentos y de otras prestaciones o programas a través de organizaciones comunitarias fue catalogado como “discrecional y extorsionador” y, en este marco, el objetivo de la gestión del novel Ministerio de Capital Humano responsable del “desarrollo humano, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza, el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables...” (Decreto 8/23) se orientó hacia la “eliminación de los intermediarios” (Jove, 4/04/24). Frente a estas denuncias, las organizaciones comunitarias buscaron evidenciar, mediante concentraciones y conferencias de prensa, la existencia concreta de su trabajo y las rendiciones financieras oportunamente efectuadas (Vales, 24/05/24) y, además, algunas realizaron presentaciones judiciales para denunciar la existencia de stocks de alimentos no entregados por parte del gobierno a punto de vencer. Entre ellas se destaca el amparo colectivo presentado por la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), para solicitar se garantice el derecho a la alimentación y la seguridad nutricional de las personas que asisten a comedores y merenderos, que dio lugar a una intimación por parte de la justicia al gobierno nacional para que regularice la provisión alimentaria en los comedores.

Ello va en paralelo con las medidas de restricción económica, puesto que la dependencia gubernamental a cargo de estas políticas, una reducida Secretaría de Niñez y Adolescencia dentro de

un vasto Ministerio de Capital Humano, ha restringido o directamente suspendido buena parte de las transferencias previstas en estos programas. Un estudio elaborado por la consultora Kumelkan (2024) señala que el 78% de los comedores y merenderos que recibían asistencia del Gobierno nacional, dejaron de recibirla de diciembre de 2023 a hoy. Asimismo, según el Centro de Economía Política Argentina (2024), la ejecución presupuestaria para comedores y merenderos cayó casi el 70% en 2024. El mencionado amparo colectivo agrega que desde diciembre de 2023 los espacios socio comunitarios vieron suspendida la recepción de insumos y prestaciones monetarias para responder a la demanda alimentaria a la par que se incrementó la cantidad de personas que se acercan a solicitar alimentos en un marco de incremento de la pobreza y de la indigencia.

Sin embargo, y a pesar de los debates políticos y las medidas de ajuste, se trata de un formato de gestión de las políticas sociales que cuenta con una historia significativa de desarrollo y consolidación en nuestro país. Hace ya varias décadas que la implementación de un segmento importante de las políticas sociales en Argentina se configura en base a una estructura público- social o de co-gestión de organizaciones de la sociedad civil, en especial por organizaciones de base territorial. Estas estructuras de gestión compartida entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil se han consolidado en este recorrido, particularmente en los campos que requieren una gestión territorializada de los servicios, como la atención alimentaria, la promoción del trabajo cooperativo o la economía popular, los servicios de cuidado infantil, entre varios otros.

Surge de ello que estamos frente a un fenómeno mucho más complejo que lo que sugiere el término “intermediación”, de claras connotaciones economicistas, y tan difundido actualmente en el debate político. Se trata más bien de un fenómeno que tiene lugar en el marco de entramados territoriales de gestión participativa de las políticas socioasistenciales y que requiere de un análisis más profundo y de nuevas conceptualizaciones.

El debate sobre la noción de participación abarca un abanico amplio de perspectivas teóricas e ideológicas, que ofrecen definiciones diferentes respecto de las modalidades de relación entre Estado y sociedad. Desde la teoría de la democracia, quienes señalan la crisis de la democracia liberal representativa enfatizan o bien en el componente participativo de la democracia centrado en una ciudadanía formada, informada y comprometida (Pateman, 2015, Barber, 1984 y Bachrach, 1973) que participe activamente en las decisiones que la afectan; o bien recuperan su carácter deliberativo preocupados por la mejora de la racionalidad y la legitimidad de las decisiones públicas (Habermas, 1998 y Elster, 2000). Por otro lado, recuperando estos modelos teóricos, hay quienes conceptualizan diferentes formas de participación (Annunziata, 2016b; Eberhardt, 2020; Rubio, 2018; Welp, 2020, entre otros) distinguiendo entre las prácticas colectivas protestarias- manifestaciones, disturbios, firmas de petitorios, acciones de boicot o huelga- y las prácticas de carácter institucionalizado donde el Estado convoca y regula la participación, la cual puede producirse en los diferentes momentos del proceso de las políticas públicas (Parry et al., 1992; Fontcuberta y Ganuza, 2011)

La literatura sobre participación ciudadana institucional (Rowe y Frewer, 2004; Brugué et al., 2003; Prieto Martín, 2010; entre otros) suele marginar la etapa de implementación en el ejercicio de estos procesos privilegiando el momento de la agenda o el diseño de las iniciativas, entendiendo que es allí donde centralmente ocurren las decisiones. Este corpus teórico cuando jerarquiza los momentos más significativos de la participación los asocia a que los ciudadanos se pronuncien sobre las decisiones mediante el voto. Incluso, algunas posturas critican esta etapa por entender que la participación que allí se produce es sólo de corte funcional asociada a la reducción de costos de la entrega de bienes y servicios para el Estado (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Bombarolo, 2017).

A pesar de esta menor valoración que el momento de la implementación tiene para los estudios de participación, la intervención de la sociedad civil en este momento tiene una relevancia clave en el proceso de las políticas sociales. Desde la perspectiva de este artículo, esta intervención de

organizaciones de la sociedad civil puede pensarse como una modalidad particular de la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se trata de experiencias de colaboración o cogestión que, a su vez, pueden asumir formatos específicos, como ya hemos desarrollado previamente (Rofman y Foglia, 2015).

Particularmente, en territorios periféricos y rezagados y con altos niveles de vulnerabilidad social, la población no cuenta con ingresos laborales suficientes para comprar bienes y servicios en el mercado, pero tampoco existe una amplia infraestructura pública en términos de servicios y equipamiento ni el Estado, especialmente el nacional, tiene la estructura y ni capilaridad territorial para alcanzar a las poblaciones de estas localidades. Ello no solo expresa un déficit de capacidades estatales, sino también el evidente costo económico y las dificultades operativas que supondría crear y sostener una red de efectores estatales en todos los territorios vulnerables del país, donde sí existen instituciones público-sociales con fuerte arraigo local.

En este contexto es que la gestión local de las organizaciones de la sociedad civil adquiere mayor trascendencia. Las organizaciones sociales, en especial las populares y de base territorial tienen una larga trayectoria de trabajo en atención de necesidades de sus barrios y en la provisión de servicios básicos, porque son formas de ayuda mutua de la propia población vulnerable. Así, desde siempre estas organizaciones han suplido tanto la exclusión del mercado como la insuficiencia del Estado sumado recursos, capacidades y trabajo no o mal remunerado para el acceso a bienes y servicios sociales. (Rofman, 2019).

La literatura evidencia que la provisión de servicios públicos en esos territorios con población vulnerable no se produce necesariamente en forma directa por medio de las agencias estatales o de las empresas privadas sino gracias, en buena medida, a la mediación de actores locales⁶⁷ (Bessana, 2014). La resolución de necesidades que afectan al conjunto de la comunidad requiere de la intervención y la participación de los activistas locales que son referentes en sus localidades y se han conceptualizados con el término mediadores. Zarazaga (2015) recupera el rol de los dirigentes sociales y comunitarios en términos de su eficiencia para ejecutar políticas sociales focalizadas planteando que los mismos responden con precisión quirúrgica e inmediatez a las necesidades de los vecinos constituyéndose en una red de la política social, que se apoya en el Estado, pero incluye capacidades aportadas por estos actores.

Como se expone en apartados posteriores, reemplazar la denominación común de “intermediación” por “gestión participativa” permite comprender mejor la naturaleza de estas experiencias y el rol asumido por los actores sociales involucrados en la gestión de los asuntos públicos, a la vez que plantear interrogantes más pertinentes e interesantes para comprender sus resultados y limitaciones.

En este artículo nos proponemos reflexionar acerca de la estructura de gestión participativa que ha adoptado una parte importante de la política socioasistencial en nuestro país para precisar mejor sus condiciones y características socio institucionales y territoriales, poner en evidencia la solidez que ha ganado a lo largo de las décadas de expansión, y analizar las razones que explican este desarrollo. Consideramos necesario un análisis más profundo y detallado de este desarrollo, con el fin de construir un abordaje teórico / conceptual más apropiado y con menor sesgo ideológico, que permita analizar las potencialidades y los riesgos que conlleva.

Para ello, apelamos a diferentes fuentes de datos, recogidos en relevamientos de información primaria implementados en el marco de varios proyectos de investigación, así como de información secundaria disponible. Entre los primeros se destacan, por un lado, entrevistas semiestructuradas realizadas en el

⁶⁷ Estos mediadores cuentan con algunos atributos definitorios (Bessana, 2014): a. tienen una identificación con el partido peronista, b. cuentan con un conocimiento de la geografía, la historia y las necesidades del lugar y c. cuentan con capacidad para vehiculizar recursos del estado para resolver problemas del barrio.

año 2022 a organizaciones de la sociedad del Gran Buenos Aires implicadas en la gestión de diversos programas sociales que apuntaban a captar el papel que las mismas tenían en el marco de los programas y los márgenes de acción con los que contaban para la toma de decisiones y, por otro, la base de datos de la iniciativa Territorios en Acción que cuenta con información a escala sobre el trabajo de organizaciones de la sociedad civil de todo el país. Entre las segundas, se consultaron diferentes fuentes oficiales -informes de gestión, auditorías, memorias, reportes, análisis presupuestarios, etc.-. como también artículos periodísticos y otras fuentes documentales.

Programas de gestión participativa en el sistema de política social argentino

El amplio y complejo sistema de políticas sociales que se ha desarrollado en nuestro país desde mediados del siglo pasado se basa, principalmente, en un conjunto de políticas universales que se proponían intervenir en el centro de la cuestión social. El modelo de política social propia del Estado de Bienestar, modelo de desarrollo incompleto en nuestro país, apuntaba centralmente a reducir la desigualdad, a través de políticas de sociales de cobertura universal – educación, previsión social y salud- e instrumentos de regulación del mercado de trabajo que sostuvieran las condiciones de los/as trabajadores formales frente al capital (Barba Solano, 2015).

Este modelo encontró sus límites en el crecimiento del desempleo, la precarización laboral y la pobreza, una tendencia que se inició en los años 80' y no se ha detenido hasta el momento, con picos de crecimiento en años de hiperinflación y crisis, como en 1989 y 2001. A partir de estos años, el eje central de la cuestión social se fue transformando, pasando de “desigualdad” a “pobreza” y las políticas sociales que surgieron a partir de ese momento tenían como objetivo principal el combate o la reducción de la pobreza. Las políticas socioasistenciales surgieron para hacer frente a este nuevo fenómeno: a diferencia del modelo anterior, comenzaron a poner el foco en los pobres -no en la desigualdad-, y a ofrecer desde el Estado los bienes y servicios que este sector -creciente- no podía obtener en el mercado.

Los programas asistenciales, que consisten fundamentalmente en brindar ayudas materiales, en bienes o servicios a los sectores sociales en situación de vulnerabilidad, pensados inicialmente como respuestas de emergencia frente a situaciones críticas, fueron de hecho expandiéndose y multiplicándose sin pausa a partir de esos años. Dentro de este subsector es donde, a la vez, se instalan y consolidan los formatos de gestión participativa, con intervención de organizaciones de la sociedad civil como mediadores en la ejecución de las prestaciones.

Esta estructuración se instala a partir de la reforma del sistema de política social de lo '90, cuando la orientación neoliberal de las políticas sociales, orientadas por los principios de desregulación, descentralización, tercerización y privatización afectaron gravemente al sistema de bienestar, y además dio lugar a la aparición de los programas asistencialistas y focalizados, con “participación de la sociedad civil”, como se proclamaba en esos años.

La reconfiguración de las políticas sociales hacia programas asistencialistas y focalizados en los ámbitos de pobreza extrema que se instaló en los años '90, implicó también involucrar a las redes de participación social local, puesto que la gestión de los programas en el nivel local descansaba, principalmente, en la tarea de organizaciones sociales de base territorial. Estas redes operaban como instrumentos de vehiculización de las prestaciones sociales entre la dirección de los programas -mayormente unidades ejecutoras conformadas ad hoc para esta tarea-, y los destinatarios locales de los mismos. La colaboración de las organizaciones sociales de base comunitaria se instala como una pieza esencial de la gestión de los programas sociales, puesto que aseguraba la llegada a los lugares donde habitaba la población más vulnerable, meta difícil para el aparato burocrático estatal. De este modo, el criterio territorial de estructuración de las políticas sociales llevó a cristalizar la

inscripción territorial de los actores sociales, y a fortalecer los entramados territoriales de vinculación entre el Estado y la sociedad local.

Esta estructura participativa y territorializada se apoya en entramados comunitarios preexistentes que, en décadas anteriores, bajo el formato de sociedades de fomento, habían tenido un rol muy importante en el desarrollo de la infraestructura y los servicios urbanos en las grandes ciudades. Por ejemplo, datos propios relevados en el año 2002 en el noroeste del GBA indican que varias de las organizaciones sociales de base territorial se crearon a lo largo del siglo XX y que, como señalábamos previamente, el ritmo de surgimiento se acelera en los momentos de crisis (Rofman, 2002).

A partir de allí, hay un lento pero seguro proceso de expansión de estos entramados participativos, que toma especial impulso en la salida de la crisis del 2001, particularmente en la relación con las organizaciones de desocupados de base territorial. Las organizaciones sociales territoriales que articulaban las demandas de los sectores desocupados exigían no solo asistencia inmediata a la emergencia, sino también una mayor intervención en la gestión de programas asistenciales y de promoción del autoempleo. De esta manera, fueron paulatinamente traduciendo sus demandas más concretas en términos de acceso a las prestaciones de los programas sociales y de empleo, como forma de obtener recursos, que las propias organizaciones sociales luego distribuían entre sus miembros o destinaban al desarrollo de emprendimientos productivos. Se fue configurando así una estructura de interacción entre Estado y sociedad que colocaba a las organizaciones populares dentro del proceso de implementación de las políticas estatales. Es decir, puesto que los recursos necesarios para sostener la tarea asistencial y productiva provenían mayormente de las políticas sociales del Estado, y, más particularmente de los programas asistenciales y socioproductivos de diseño participativo, el resultado fue un creciente involucramiento de las organizaciones de base en el proceso de gestión de las políticas públicas, en un sistema de articulación público- social de apoyo al trabajo autogestionado y la economía popular, que se ha mantenido en el tiempo.

Las dos décadas siguientes al 2001 son testigos de una creciente multiplicación de este sistema, en casi todos campos de la política social: en la provisión alimentaria, en la atención a problemáticas de niñez y adolescencia, en la provisión de cuidados, en el abordaje de cuestiones de género, en el campo de la discapacidad, en los consumos problemáticos, en la promoción de la economía social, entre muchos otros. En consecuencia, en estos años se construye un entramado participativo de gestión de las políticas sociales cada vez más amplio e institucionalizado.

Cabe reforzar esta afirmación con datos provenientes de relevamientos de amplia escala acerca del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país. Según la información provista por Territorios en Acción, una base que ha registrado más de 8000 organizaciones, algo más del 50% de las asociaciones tiene algún tipo de vínculo con el Estado, en alguno de sus niveles de gobierno. Dentro de este subuniverso, aproximadamente un tercio de los casos recibe algún tipo de apoyo económico, financiamiento que se asigna, principalmente, a sostener acciones socioasistenciales: la enorme mayoría de los casos que componen este segmento se dedican a tareas de asistencia alimentaria, a cuidado infantil, a atención a personas mayores, etc. (<https://territoriosenaccion.org>).

Por lo tanto, dentro de este amplio abanico de políticas sociales de gestión participativa, interesa centrarnos en los programas socioasistenciales, que condensan el grueso de las estructuras de cogestión. Y dentro de este sector, enfocar en algunas que sobresalen por su envergadura, tanto institucional -el despliegue institucional que generan-, como presupuestaria y/o por su centralidad en la reproducción de la vida. Esto es, proponemos mirar especialmente las políticas o programas alimentarios, los de apoyo al trabajo autogestionado o socioproductivo y las políticas de cuidado infantil.

Cabe aclarar que las intervenciones socioasistenciales de diseño participativo, que acabamos de mencionar, constituyen una parte menor del universo de la política asistencial, puesto que el grueso

de los recursos estatales que se destinan para *combatir/reducir* la pobreza se viabilizan a través de transferencias directas de ingresos a los destinatarios: en especial las moratorias previsionales y la Asignación Universal por Hijo (AUH), en la primera década, y la prestación Alimentar, a partir de la pandemia. La notable expansión de la inversión asistencial en las dos primeras décadas del siglo- según Schipani y Forlino (2024) su valor se multiplicó casi por cuatro entre 2002 y 2019, pasando del 5,86% a representar el 20,04% de la ejecución presupuestaria total- se explica, en buena medida, por la creación y la ampliación de cobertura de estos instrumentos, pero también por la expansión de los programas de gestión participativa, que acompañan la tendencia incremental de las políticas de transferencia directa.

Programas socioasistenciales de gestión participativa: un proceso de expansión y consolidación sostenido

Mencionábamos previamente que la modalidad de gestión participativa atraviesa buena parte de las políticas orientadas a reducir la pobreza, en un proceso creciente desde fines del siglo pasado hasta la actualidad. Para profundizar en este análisis, proponemos seleccionar algunas políticas en especial que, además de la envergadura y relevancia antes señalada, cuentan además con un recorrido histórico significativos durante el siglo XXI: a) el Programa de Ingreso Social con Trabajo, PRIST, en sus diferentes denominaciones, b) las políticas de asistencia alimentaria, en especial el Programa de Abordajes Comunitarios PNUD y, c) el Plan Nacional de Primera Infancia, que crea los Espacios de Primaria Infancia, dedicados al cuidado infantil.

Los párrafos siguientes presentan la trayectoria y modalidades de funcionamiento de cada uno de estos programas, y analizan en profundidad el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de estos, en base a las diferentes fuentes recolectadas mencionadas más arriba.

Programas de apoyo al trabajo autogestionado

El campo de las políticas de promoción socioproductiva constituye uno de los ejes principales del sector de programas asistenciales de gestión participativa, tanto por su sostenibilidad a lo largo de las últimas dos décadas, como también por su continuo incremento de la cantidad de población involucrada.

En cuanto a lo primero, los programas de apoyo al trabajo autogestionado tienen su origen en las políticas de promoción de la economía social y el desarrollo local del 2003, cuando el nuevo gobierno kirchnerista puso en marcha varios instrumentos de promoción socioproductiva, orientados a la creación de trabajo asociativo y autoempleo, como caminos alternativos a la reducción del desempleo y el incremento de la economía informal (Rofman y Foglia, 2015). Esta estrategia se consolidó en el año 2009, con el lanzamiento del Programa de Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja. Este programa, asentado en el entonces denominado Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ofrecía subsidios a personas excluidas del mercado laboral formal con contraprestación en tareas sociocomunitarias y productivas, que debían asociarse en cooperativas de trabajo organizadas por unidades de gestión, responsables de los proyectos conveniados con el Ministerio, inscriptos en gobiernos municipales u organizaciones de la sociedad civil.

Esta modalidad se mantuvo hasta el año 2016, cuando el gobierno liberal de Cambiemos modifica el nombre por “Hacemos Futuro” y la naturaleza de la contraprestación productiva, por acciones de capacitación, que continuaban siendo ofrecidas por entidades asociativas o municipios. En el año 2020, con la llegada de un nuevo gobierno peronista y la casi inmediata irrupción de la pandemia, el programa recupera su carácter original de promoción del trabajo asociativo y vuelve a renombrarse, esta vez por “Potenciar Trabajo” (Ferrari Mango, 2021).

Más allá de los cambios de denominación y de contenido de la contraprestación, a lo largo de este recorrido el programa ha sostenido el formato de gestión participativa, debido al papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil responsables de la formulación y gestión de las actividades productivas o formativas, y también, en menor medida, por la capacidad de autodeterminación que ponían en juego las cooperativas creadas en estas instancias. Se ha señalado que en los hechos este margen de decisión estaba más acotado de lo que se declaraba en la letra del programa (Muñoz, 2020), observación que sin duda da cuenta de las limitaciones en el grado de participación que efectivamente ejercían los sujetos involucrados; pero ello no desdibuja completamente el carácter co-gestivo de este modelo de implementación.

En cuanto a la cobertura de la política, los datos disponibles hablan de un crecimiento casi sistemático, con picos destacados durante los gobiernos de Macri y el último período de gobierno peronista (Del Tredici et.al, 2023). Algunas cifras ilustran esta expansión: entre 2015 y 2023, la cantidad de destinatarios del programa se quintuplicó, y en la recuperación post pandémica, en 2022, la inversión en el Potenciar Trabajo llegó a superar a la destinada a la principal política asistencial directa, la AUH (Schipani y Forlino, 2023). En la actualidad, en términos presupuestarios, representa el 40% del gasto en la función promoción y asistencia social, siendo la política que mayor participación tiene en este rubro (Ministerio de Economía de la Nación, 2024).

¿Cómo intervienen las organizaciones sociales en el proceso de gestión de este programa? A partir de las indagaciones antes mencionadas, se presenta un panorama bastante diverso y complejo. La mecánica de la micro gestión del programa consistía en que la organización- a veces la asociación de base y otras la coordinación de una red- elabora los proyectos socioproductivos y sociocomunitarios que encauzan la contraprestación, lo que daría cuenta de un grado de intervención importante en la implementación del programa. Por otro lado, algunas respuestas ponen de manifiesto que las organizaciones de base, las responsables de la ejecución de las actividades en el territorio, cuentan con cierto margen de decisión para definir tareas concretas, como capacitaciones, talleres, y proyectos productivos o socio comunitarios etc. en función de las necesidades territoriales. También se advierte que muchas organizaciones redistribuyen los recursos que reciben por esta vía para sostener actividades diversas de la tarea comunitaria, que no siempre están establecidas en los proyectos elaborados. Por último, pero no menos importante, las organizaciones son responsables de seleccionar a los/as destinatarios/as, lo que sin duda constituye una potestad fundamental en la dinámica de poder territorial.

Como queda claro en esta descripción, las capacidades de intervención de las organizaciones se limitan a la instancia de ejecución de las actividades en su ámbito de acción. Si bien se relatan algunos intentos de incidir en el diseño general del programa, ello queda fuera de la capacidad de decisión de las organizaciones de base. Sin embargo, si se amplía la escala de la mirada sobre los actores involucrados, cabría suponer que las instancias de coordinación de 2do grado, como las dirigencias de las redes de organizaciones sociales, sí han intervenido en espacios de negociación con el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para realizar cambios en el programa.

Programas alimentarios

El campo de las políticas de seguridad alimentaria es más complejo y diverso, en parte porque se compone de varios instrumentos y dispositivos institucionales diferentes. Además del apoyo a los “comedores populares”, es decir espacios de la sociedad civil organizada que ofrecen servicios alimentarios de diferente tipo, existen otras modalidades, como la transferencia directa de recursos monetarios a familias de escasos recursos que ha crecido en los últimos años, particularmente luego de la pandemia de Covid- 19, por medio de la Prestación Alimentar en el marco del Plan Argentina contra el Hambre lanzado en el año 2020, o los comedores escolares, que tienen una larga tradición

en el sistema educativo argentino para mitigar el problema del ausentismo (Losano y Sala, 2022) y que si bien se encuentran provincializados reciben aportes del gobierno nacional.

La inversión pública en esta materia ha crecido también de manera sistemática a lo largo de este siglo, que se articula en el Programa nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) lanzado en el año 2003. El programa presupuestario Políticas Alimentarias aumentó en valores reales un 273 por ciento, al pasar de 186 millones de pesos en 2008 a 508 en 2019 (valor en pesos de 2008) (Del Trédici, et. al., 2023) y, en la actualidad, representa el 34% de los recursos de la función promoción y asistencia social (Ministerio de Economía de la Nación, 2024).

En este marco de este plan, el mecanismo de gestión participativa de los servicios alimentarios ocupa un lugar relevante destacándose el Programa Abordajes Comunitarios por su sostenida duración en el tiempo –comenzó a ejecutarse en el 2005- y por su abordaje integral centrado no sólo en la compra de alimentos sino en el fortalecimiento organizacional y el despliegue de otras actividades comunitarias. Este programa consiste en un apoyo técnico y financiero a organizaciones comunitarias que ofrezcan servicios alimentarios de todo el país, destinado fundamentalmente a la compra de alimentos, pero también para los gastos necesarios para sostener esta tarea: adecuaciones edilicias, equipamiento, capacitación, e incluso actividades complementarias de salud y educación. Este programa se realiza en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quien acompaña y supervisa a fin de garantizar el cumplimiento de los menús (Siempro, 2020). En el 2023 se brindó asistencia a 1600 comedores comunitarios que atendían aproximadamente a 321.000 personas y brindaban 464.347 prestaciones diarias, además de repartir más de un millón de módulos de alimentos secos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023). En términos presupuestarios, según el último dato disponible, este programa representaba un 12% del presupuesto del PNSA, correspondiendo más del 50% restante a las transferencias directas por medio de tarjetas alimentarias y un 32% al refuerzo para Servicios Alimentarios Escolares (Siempro, 2020).

Además de los comedores destinatarios de este financiamiento, en el año 2020 se creó el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (RENACOM). Según datos del año 2023, esta fuente identifica que en todo el país existían más de 40.000 espacios comunitarios alimentarios, que podrían atender alrededor de 4 millones de personas. Cabe destacar que si bien, las organizaciones registradas son pasibles de recibir un subsidio para su funcionamiento, el acceso al mismo transcurre por otro carril, tratándose este de un dispositivo de gestión.

La información presentada previamente permite dar cuenta de la magnitud de la intervención de las organizaciones sociales de base territorial, que cuentan con una tradición relevante en este campo. Como se señalaba previamente, en momentos de crisis económica y emergencia social, se multiplican las iniciativas comunitarias de atención de necesidades básicas, como la alimentación, y florecen los comedores y ollas populares. Este fenómeno fue evidente en la hiperinflación del '89, en la crisis del 2001, y también en los meses de la pandemia.

Por otro lado, a diferencia de otros programas asistenciales, se trata de un sistema sostenido en un entramado multinivel, donde los gobiernos provinciales y municipales juegan un rol significativo en el financiamiento. Además, la prestación de servicios alimentarios se asocia a un conjunto de tareas y gastos diversos muchas veces financiadas con fuentes diversas provenientes de diferentes programas estatales, y nos referimos aquí tanto al indispensable trabajo de quienes atienden los comedores o al equipamiento de los comedores, como también a otras actividades destinadas a la población destinataria, particularmente a niños/as, que los comedores han ido desplegando a lo largo de los años. Y, por último, aunque no por ello menos importante, cabe destacar que buena parte de los recursos que sostienen los comedores comunitarios provienen de fuentes privadas, como las que vehiculiza el Banco de Alimentos, o donaciones de los propios comercios de la localidad.

Políticas de cuidado infantil o de cuidado de la primera infancia

Las políticas de cuidado infantil son servicios y prestaciones dirigidas a la población de entre 0 y 5 años. Involucran tanto aquellas ligadas a la conciliación de tiempos para facilitar la participación de los responsables en el mercado laboral (ej. licencias por paternidad), las transferencias de dinero a las familias con niños pequeños (como las asignaciones familiares) y las vinculadas con la inversión social en infraestructura y espacios de crianza como la promoción y sostenimiento de espacios de primera infancia (Marzonetto, 2020). En este último punto cabe distinguir entre los espacios dependientes del ámbito educativo de aquellos inscriptos en las áreas sociales.

Mientras que las dos primeras presentan en Argentina un desarrollo de más largo aliento, la expansión y fortalecimiento de los espacios de cuidado como parte de la política social se produce recién a mediados de los años 2000, con la sanción de la ley nacional de promoción y protección integral de derechos de las niñas y adolescencias. Esta normativa, que cambia un histórico paradigma de intervención en torno a las infancias, coloca al Estado como garante de sus derechos enfatizando en el accionar conjunto y corresponsable entre los distintos niveles de gobierno y entre los actores comunitarios.

A fin de ampliar la oferta pública de cuidado para la primera infancia, particularmente de los sectores económicos más desfavorecidos que son quienes menores porcentajes de cobertura registran (De Paula y Rebón, 2023), se han desarrollado diferentes acciones.

En primer término, en el año 2007 se sanciona la ley de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil. Estos son espacios de cuidado y abordaje integral de la primera infancia (niños entre 45 días y 4 años) que apuntan a garantizar la nutrición, la estimulación temprana y la promoción de la salud, complementando el rol de las familias y facilitando el proceso de crianza. Estos centros, dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del ex Ministerio de Desarrollo Social, funcionaban en espacios de organizaciones comunitarias y gubernamentales.

Más adelante, ya con la gestión de la Alianza Cambiemos, se formula en el año 2016 el Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI) que, asentado en la experiencia anterior, tiene dentro de sus líneas de intervención la promoción de espacios de primera infancia (EPI) en donde se brinda asistencia nutricional, prevención y promoción de la salud, estimulación temprana y psicomotricidad, y talleres y cursos de capacitación. Esta línea demanda para su procesamiento tanto del nivel local de gobierno como de las organizaciones comunitarias y representa la más relevante en términos de cobertura del Plan (Foglia, 2023).

El Ministerio nacional proporciona asistencia técnica y financiera a las provincias, municipios u organizaciones sociales para la apertura de un espacio físico, propicio para el crecimiento y desarrollo integral de los niños (financia infraestructura, equipamiento e insumos), y para el sostenimiento de las actividades allí realizadas (un aporte mensual por cada niño asistente) entre las que se incluyen las tareas desarrolladas por el personal⁶⁸, compra de alimentos y elementos de limpieza. Las instituciones firman un convenio de ejecución para lo cual formulan y presentan un proyecto institucional acorde a las necesidades y demandas de las familias y de sus comunidades y deben enviar informes de asistencia y seguimiento al Ministerio. Este se reserva la tarea de monitoreo y supervisión

⁶⁸ “Cada espacio de primera infancia (EPI) debe contar con un director/coordinador, personal de sala (1 adulto cada 5 niños de hasta 1 año de edad y 1 adulto cada 10 niños de hasta 4 años), personal de cocina, equipo técnico interdisciplinario (trabajador social, psicopedagogo, psicólogo, estimulador psicomotricista) para el seguimiento de los niños y atención a las familias, así como el asesoramiento al personal de sala. Además, se requiere de un seguimiento nutricional y del servicio alimentario” (Auditoría General de la Nación, 2017).

de los espacios a través de agentes propios. Cabe mencionar que el 76% de los convenios de los corresponden a entes gubernamentales (Siempro, 2022a).

En los últimos años estos espacios de cuidado verifican un proceso de expansión. Mientras que a finales del 2019 existían en el país -en el marco del plan- alrededor de 1.600 espacios de primera infancia, 243 creados entre 2016 y 2019 y el resto de existencia previa (Sohr, 2019), en el 2023 el número había aumentado a 2600 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023), un incremento del 162%. A estos centros asistían al 2023, 172.051 niños y niñas. Este crecimiento se vincula con la puesta en marcha de la Red de Infraestructura del Cuidado a partir de la articulación con el Ministerio de Obras Públicas (2021) y con un proyecto con financiamiento del BID (2017).

En términos presupuestarios, el plan nacional de primera infancia representa en la actualidad, sólo un 0,36% de la función promoción y asistencia (Ministerio de Economía de la Nación, 2024). En materia de ejecución presupuestaria, ha sufrido una reducción de casi un 80% en la variación interanual enero-mayo 2024 (CEPA, 2024).

A los datos de espacios inscritos en el plan nacional, hay que sumar los espacios de cuidado de diferente denominación dependientes tanto de diferentes organismos provinciales y nacionales como de organizaciones sociales. Si bien no hay datos actuales, el relevamiento nacional de la totalidad de espacios de Primera Infancia (RENEPI), registró un total de 3.600 ámbitos para la primera infancia por fuera del ámbito educativo en el año 2015 (De Paula y Rebón, 2023).

En la provincia de Buenos Aires, este programa nacional articula su despliegue con un programa de similares características, el Programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) con vigencia desde el año 2009 dependiente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad (MDC). Las UDI abarcan una población destinataria más amplia, niñas y adolescentes de 0 a 14 años, en situación de vulnerabilidad social y/o de riesgo ambiental con el propósito de favorecer el desarrollo integral de NyA desde la perspectiva de los derechos, acompañando y fortaleciendo a las familias para el cumplimiento de su función y el ejercicio de su responsabilidad y propiciando la participación de las mismas en la comunidad. Comprende tres modalidades diferentes, dos de ellas orientadas a la población de niños y niñas de entre 45 días a 5 años en donde se realizan actividades de estimulación, educativas, culturales, deportivas y lúdicas a cargo de educadoras populares capacitadas o personal docente.

El MDC convenia con municipios y organizaciones de la sociedad civil a quienes financia a través de becas para que sean prestadoras de los bienes y servicios. Para ello, los efectores deben presentar un proyecto institucional que es evaluado por los equipos técnicos del MDC. Se trata de un programa de amplio alcance; al 2022 abarcaba un total de 1294 sedes entregando becas para niños, niñas y adolescentes bonaerenses, estando presente en casi la totalidad de los municipios de la provincia (Siempro, 2022b).

Las indagaciones en profundidad sobre el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las acciones de los EPI y UDI ponen de manifiesto que las asociaciones de base cuentan con un margen de decisión relevante en cuanto al contenido de las actividades socioeducativas que se realizan en los centros. El financiamiento que ofrece el PNPI abarca prestaciones alimentarias y también acciones socio educativas, y es especialmente en este último renglón donde cobra significación la intervención de las organizaciones, puesto que pueden planificar las actividades pedagógicas, culturales y de contención más apropiadas a su realidad. Es decir, si bien tampoco en este caso dan cuenta de la posibilidad de incidir en las definiciones generales del programa, sí pueden modelar en base a criterios propios la asignación de los recursos destinados al cuidado y al desarrollo infantil.

En síntesis, en los tres campos de las políticas socioasistenciales analizados se verifica que la modalidad de gestión participativa, basada en la intervención de organizaciones de la sociedad civil

en la prestación de los servicios y en la ejecución de las actividades, no ha dejado de crecer y consolidarse en las últimas dos décadas. Esto significa, en principio, que se trata de un sistema funcional para la gestión de estas políticas puesto que aprovecha recursos y capacidades de la sociedad civil organizada, a la vez que las fortalece; al mismo tiempo que pone en evidencia limitaciones de la estructura estatal y genera impactos políticos e institucionales de relevancia.

Por otro lado, también es evidente que la intervención de las organizaciones en el proceso de implementación conlleva decisiones que impactan en las condiciones efectivas de ejecución de las actividades y en la población destinataria. ¿Con qué término es posible conceptualizar esta intervención y sus impactos? ¿Se trata de clientelismo o intermediación o puede ser entendida en clave de participación? Nos abocaremos a responder a esta pregunta en el próximo apartado.

¿Cómo conceptualizar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de la política social?

El concepto de intermediación, con el que han sido conceptualizado el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en el debate público, remite más a un término del lenguaje común que del análisis académico. Algunas pocas aproximaciones a esta noción la asocian con el término “mediación” -o “broker”-, muy difundida en el mundo financiero. Esta mirada supone que quien media sirve a intereses particulares y extrae beneficios de ese proceso, lo que a su vez se relaciona con la idea de clientelismo. En este sentido, Gurza Lavalle y Zaremborg (2014) plantean que la teoría política ordenó el fenómeno de la intermediación a partir de dos conjuntos excluyentes y polarizados: representación/participación y representación/clientelismo. Aquí la representación es entendida como modalidad institucionalizada y legítima de mediación, mientras que la participación implica una modalidad también legítima, pero directa, no mediada, de agencia; mientras que, por otro lado, y en oposición al carácter legítimo de la representación, el clientelismo se considera una práctica de mediación asimétrica, ilegítima, resistente o exenta al control y plagada de irregularidades. Además, plantean que la misma se ejerce siempre en sentido vertical asimétrico ya que hay un actor que goza de una posición ventajosa (controla ciertos recursos) y establece relaciones entre actores colectivos o individuales y las autoridades públicas.

El clientelismo fue definido como “el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y voto entre masas y élites” (Auyero, 2001: 35). Se trata de “relaciones de carácter personal y jerárquico, que suponen la distribución particularista de recursos públicos, con el fin último de acumular poder político, a fin de lograr, de forma más o menos inmediata o mediata, apoyo electoral”. (Ortiz de Rosas, 2017: 138). Al respecto, agrega Bessana (2014), se pone el foco en el carácter exclusivamente individual de los beneficios que obtienen los patrones (políticos), los punteros (mediadores) y los clientes (comunidad/vecino) en el proceso de intercambio. A su vez, Freidenberg (2017) acentúa el vínculo personalista -en tanto no programático-, informal y asentado en el principio de reciprocidad de estos actores. Barozet (2006), por su parte, considera que se trata de una manera de redistribuir recursos públicos y privados más extendida en Estados que no responden al principio burocrático racional-formal del tipo ideal weberiano. En este sentido, es entendida como una práctica tradicional y pre-moderna de hacer política.

En síntesis, la asimilación de la intermediación con el clientelismo tendería a describir a las prácticas de intervención social en la gestión de políticas sociales como mecanismos particularistas que restringen el universalismo que debería orientar el carácter público de las políticas, en tanto conformarían dinámicas de intercambio de beneficios individuales para los mediadores y sus “patrones”, beneficios que adquieren carácter material en el caso de los mediadores y de adhesión política de los clientes para los patrones. Además, se caracterizan como relaciones fuertemente asimétricas, debido a la posibilidad de control político que permite a los patrones y mediadores, la

disponibilidad de recursos económicos tan necesarios para “clientes” en situación de vulnerabilidad social.

Los fenómenos que nos proponemos analizar en este artículo encajan mal en estas definiciones ¿Las organizaciones sociales territoriales de base interviniendo en el proceso de provisión de bienes y servicios públicos pueden ser pensadas en términos de intermediación política? ¿Y es posible recuperar algunos elementos considerados en la literatura sobre clientelismo para pensar el rol que ejercen estas organizaciones?

En primer lugar, es innegable que los fenómenos que nos proponemos analizar acá comparten algunos rasgos con las características descriptas para los intercambios clientelares. Por un lado, es evidente que este sistema de gestión participativa se distingue de las políticas sociales “programáticas” por el diseño particularista de la selección de destinatarios y mediadores, diferentes de los criterios universalistas, o al menos objetivos y públicos que constituyen los criterios de asignación para políticas de transferencia de ingresos basadas en derechos, como la AUH. En este sentido, las reglas de asignación de los beneficios, de tramitación y de rendición de los mismos, no siempre muestran el grado de formalización que suelen sustentar a las políticas programáticas, y suelen estar atravesadas por decisiones más informales.

Por otro lado, tanto en el “modelo teórico” de clientelismo, como en los sistemas de mediación que encontramos en la ejecución de las políticas participativas, las relaciones entre los sujetos involucrados conforman una red, en el sentido que son vínculos de intermediación relativamente estables -o sea, no son intercambios esporádicos o aislados-, donde circulan bienes materiales y simbólicos, en un sentido relativamente asimétrico. Es decir, se trata de un sistema que se retroalimenta, sobre la base de una circulación unidireccional de recursos materiales entre agencias estatales hacia sectores sociales con necesidades.

Sin embargo, estos puntos en común no alcanzan para fundamentar una comprensión adecuada de las experiencias en los términos teóricos arriba desarrollados, por varias razones.

En primer lugar, en estas experiencias los “mediadores” son, en general, organizaciones sociales de base territorial, esto es, conformadas por la propia población beneficiaria que, por lo tanto, no ocupan necesariamente un lugar jerárquico respecto de los destinatarios de sus acciones. En la mayoría de los casos las organizaciones sociales territoriales están constituidas por los propios vecinos/as de los barrios o sectores afectados por las problemáticas sociales a las que apuntan las políticas y las prestaciones. Por supuesto que ello no significa que no se verifique alguna forma de asimetría, pero sin duda es diferente a la imagen conceptual sobre la posición del mediador individual que obtiene ventajas particulares por ese rol.

En este mismo sentido, puesto que las organizaciones que canalizan los bienes y servicios hacia destinatarios son espacios sociales con mayor o menor grado de estructura y formalidad, no se trata de un vínculo individual, ni tampoco se intermedian beneficios personales a cambios de la adhesión política a dirigentes particulares, sino que se trata de una mediación organizacional, que asume un carácter más público y regulado que el que podría estar presente en un vínculo individual, casi personal, entre líderes y seguidores.

Extendiendo estas consideraciones a todas las entidades involucradas en las redes de circulación de prestaciones asistenciales, cabe también advertir que las organizaciones operan como implementadoras de políticas públicas asentadas en organismos estatales de diferentes niveles de gobierno. Este rol implica compromisos institucionales generalmente formalizados entre las organizaciones y la agencia estatal, tanto para viabilizar el acceso a los recursos -convenios, acuerdos, proyectos, etc.- como procedimientos de rendición de cuentas respecto de los destinatarios y de las acciones. Por lo tanto, tampoco se trata de un vínculo completamente arbitrario u opaco, como puede

suponerse al caracterizarlo como informal y no programático. Sin duda, aquí queda planteado el interrogante acerca de cuánto y cómo aportan esos procedimientos a fortalecer el carácter público del sistema de política socioasistencial, tanto en términos de transparencia como de equidad en el acceso a los beneficios, cuestión que debería ser objeto de investigaciones aplicadas.

Además, el universo de organizaciones sociales territoriales que intervienen en estos programas, no necesariamente están alineadas políticamente. Si bien es cierto que una parte significativa de este ámbito constituye lo que hoy en Argentina se conoce como “movimientos sociales”, es decir, redes de organizaciones de base inscriptas en alguna corriente política, también cabe encontrar a una multitud de asociaciones de base sin adscripción político-partidaria ejecutando los programas mencionados en sus territorios. De este modo, en estas articulaciones entre políticas públicas, organizaciones de base y población destinataria no es evidente que sea el apoyo electoral la contraprestación brindada por los destinatarios. La historia política reciente de nuestro país reafirma además estas advertencias, puesto que en varias ocasiones la población de bajos ingresos, y beneficiaria habitual de estas prestaciones, ha elegido a figuras políticas opositoras a los gobiernos de turno, lo que indica que este sistema sería bastante poco eficaz para asegurar lealtad política. Tampoco debería desprenderse de este señalamiento que esta circulación de bienes y servicios no tenga efectos en el plano político o ideológico, solo que, a diferencia de lo que plantean las teorías sobre el clientelismo, se trata más bien de un fenómeno más complejo de construcción de identidades políticas, antes que de un intercambio.

Este punto trae a colación la cuestión de la legitimidad política, uno de los recursos principales que se negociarían en estas intermediaciones clientelares. En las experiencias de gestión participativa que estudiamos en profundidad, la legitimidad de las organizaciones “mediadoras” constituye el resultado de un proceso social de intervención colectiva en el sostén de las condiciones de reproducción de la vida y, por lo tanto, una construcción en constante proceso, antes que una moneda preestablecida. Es decir, la circulación de la legitimidad y la adhesión político-ideológica constituye una interacción menos instrumental y “mercantil” de lo que parece postular la teoría sobre clientelismo, y más el producto de procesos subjetivos y colectivos de compromiso e identificación sociopolíticos que surge de la cercanía - o incluso yuxtaposición - de las organizaciones con los beneficiarios.

Proponemos, entonces, conceptualizar las prácticas de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de las políticas socio asistenciales como una modalidad particular de gestión participativa. Si entendemos a la participación ciudadana como formas de intervención de la sociedad en instancias de decisión sobre políticas públicas, que se enmarcan las relaciones de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado (Rofman, 2016), resulta apropiado ubicar a las experiencias analizadas en esta perspectiva.

Como se expone en párrafos anteriores, el marco de referencia de la participación ciudadana abarca un espectro bastante amplio de abordajes ideológicos, que a su vez sustentan posiciones diferentes respecto del horizonte normativo de la participación. Es decir, existe un rico debate en este campo respecto del valor de la deliberación o de la incidencia directa en las decisiones; acerca del sentido de la institucionalización frente al potencial movilizador de las prácticas, y también respecto del grado e instancia de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas.

Estos debates conducen a visibilizar la diversidad del campo de la participación ciudadana en la actualidad, y permite ubicar dentro de este paraguas conceptual abarcativo a los mecanismos que se analizan en este artículo, en tanto experiencias institucionalizadas de participación en la instancia de implementación de las políticas sociales.

A la vez, la diversidad de abordajes y definiciones obligan a construir mayores precisiones, que permitan caracterizar mejor el tipo de política participativa que encarnan estos mecanismos de

cogestión. Al respecto en trabajos anteriores (Couto, Foglia y Rofman, 2016) identificábamos diferentes tipos de políticas de gestión participativa, distinguiendo las políticas de participación ciudadana stricto sensu, es decir, aquéllas que tienen por objetivo promover una mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas, de otras más sectoriales, como las socioproductivas y los mecanismos de gestión participativa de políticas sociales de diseño más vertical o centralizado. Esa clasificación puede operar como un punto de partida para construir nuevas categorías, que den cuenta de la expansión, diversificación e institucionalización de las experiencias de gestión participativa en la última década.

Conclusiones

La intervención de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente las populares de base territorial, en el proceso de gestión de políticas sociales representa un fenómeno de larga data que se ha consolidado en las últimas décadas. La pauperización de la situación social desde los 90' a la actualidad inició un ciclo de políticas sociales focalizadas que implican a la sociedad civil en la ejecución.

La limitada capacidad del Estado, particularmente el nacional, para cubrir/penetrar en forma directa -con estructuras y agentes-, los territorios y la insuficiente infraestructura pública -servicios y equipamientos- tiene como contrapartida el despliegue de organizaciones de la sociedad civil resolviendo las necesidades de sus barrios, aportando sus recursos y capacidades.

El análisis de las tres políticas socio-asistenciales seleccionadas -alimentaria, socioproductivas o de fomento del trabajo autogestivo y de cuidado infantil- ha permitido apreciar la existencia de una estructura de gestión pública asentada en el trabajo territorial de las organizaciones de la sociedad civil que se fue expandiendo, diversificando e institucionalizando. Evidencia de ello es el incremento presupuestario de estas políticas, el volumen de sus prestaciones y la cobertura. Asimismo, como observamos, se trata de políticas que abordan problemáticas específicas y divergentes que se fueron incorporando en la agenda estatal en forma progresiva. Mientras que en las primeras políticas de este cariz fueron las alimentarias y de trabajo, a medida que nuevos temas emergieron como asuntos sociales relevantes -cuidados, otras políticas se desplegaron diversificando el universo. Por último, dado que se trata de una intervención pública en el marco de políticas diseñadas y organizadas por el Estado, esta modalidad de gestión se fue formalizando en diversas normativas, promoviendo su institucionalización.

A pesar de la relevancia y recorrido de este formato de gestión, en los últimos tiempos, se ha puesto en la agenda pública y en la del gobierno nacional la necesidad de avanzar en otras modalidades menos intermediadas que permitan establecer una relación directa con los destinatarios de las políticas. La equiparación de intermediación con irregularidad, particularismo, corrupción y condicionamiento, entre algunos adjetivos con la que fue conceptualizada, la hicieron objeto de diversas críticas en tanto forma no virtuosa de procesamiento de bienes y servicios públicos. En este marco, como planteamos, se ha visto reducido el gasto público social de este tipo de programas asistenciales, en un marco más general de ajuste fiscal.

En el plano académico, el análisis de los procesos de intermediación en la provisión de bienes y servicios sociales tiene su anclaje en los estudios sobre clientelismo. Como planteamos, este corpus asentado en la definición clásica de intercambio de bienes por votos/apoyo, no permite captar adecuadamente el carácter de las experiencias que hemos analizado, aun cuando comparten algunos rasgos. Por una parte, a diferencia de los vínculos clientelares más informales, la relación entre organizaciones (mediadoras) y Estado se asienta en lineamientos programáticos formalizados y normativizados que reducen las arbitrariedades propias del clientelismo. Por otra parte, en lo que refiere al vínculo con los destinatarios, la relación excede lo meramente individual y se inscribe en

estructuras de mediación organizacional lo que permite que la canalización de bienes y servicios adquiera un modo más público y colectivo. Asimismo, no es claro que el intercambio que allí se produce se estructure en torno a la búsqueda de apoyo político-electoral, más allá de las adscripciones de las organizaciones en este plano la provisión de gran parte de estos bienes o servicios no requieren compromisos de contraprestación partidaria.

Las limitaciones de este marco teórico para comprender la gestión de las políticas analizadas y el lugar de las organizaciones, nos llevó a proponer una conceptualización que ubica estas “intermediaciones” dentro del campo de la participación ciudadana en tanto mecanismos de gestión participativa. Si bien se trata de una participación limitada centralmente a la etapa de implementación, habilita espacios de decisión significativa para las organizaciones, tanto en relación con los contenidos de los servicios prestados- en especial los educativos, formativos y productivos-, como también con relación a la modalidad de gestión de la prestación, y a la selección de los/as beneficiarios/as. Esto permite ajustar las políticas a las características de los diferentes grupos sociales y del territorio en el cual se despliegan. Este relevante rol asociativo en la gestión de lo común, las ubican en una interfaz público-estatal, que refuerza su carácter participativo.

Sin embargo, tenemos claro que no se trata de políticas participativas en sentido estricto, tal como las entienden las teorías de la participación. Estas señalan -con los matices planteados- que las mismas se orientan a la búsqueda de un mayor protagonismo y deliberación de la ciudadanía en los problemas públicos, en un horizonte de ampliación democrática. En este sentido, una de las cuestiones pendientes a seguir indagando refiere a la categorización con mayor precisión del tipo de participación que se construye en estos procesos, distinguiendo al interior del universo de políticas participativas.

Asimismo, ya en el plano de la gestión de la política social, se abren otros debates ligados a la transparencia, la efectividad y la equidad de esta modalidad participativa. Profundizar en la discusión sobre las implicancias de este modelo de gestión en el acceso público a las prestaciones por parte de la población en situación de vulnerabilidad permitiría evidenciar y visibilizar sus fortalezas, pero también sus debilidades a fin de generar mejores instrumentos de procesamiento, información, monitoreo y control que consoliden el camino andado.

Bibliografía

Auyero, J. (2001) *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo* (1. ed). Manantial.

Barba Solano, Carlos (2015). La encrucijada de la desigualdad y la política social en América Latina, Diario *El País*. Disponible en

https://elpais.com/elpais/2015/04/20/contrapuntos/1429488902_142948.html

Barozet, Emmanuelle (2006) Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social, *Debates*, Centro Andino de Acción Popular, Ecuador.

Bruno Besana, Patricio (2014). ¿Clientelismo o algo más? Relato sobre el rol de un puntero en la provisión de servicios básicos colectivos en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Política. Revista De Ciencia Política*, 52(1), pp. 39–60. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.33098>

Couto, B., Foglia, C. y Rofman, A. (2016) Políticas participativas locales: una aproximación político-territorial en Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio*. Ediciones UNGS, ISBN 978-987-630-228-9, págs. 73-118.

De Paula, Martín y Rebón, María Marcela (2023), *Políticas de cuidado Las políticas sociales en perspectiva. Resultados y desafíos*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2023.

Gurza Lavalle, Adrián, & Zaremborg, Gisela. (2014). Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 59(221), 19-49. Recuperado en 06 de agosto de 2024, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000200002&lng=es&tlng=es.

Ferrari Mango Cynthia (2021) Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos* (24), 163-187. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=645972176008>

Foglia, Carolina (2023) La gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñas y adolescencias en el Conurbano Bonaerense, *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Freidenberg, Flavia. (2017). La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México. *Andamios*, 14(34), 231-258. Recuperado en 06 de agosto de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632017000200231&lng=es&tlng=es.

Lozano, Juan Ignacio y Sala, Juan Bautista (2022), Políticas alimentarias y organizaciones sociales en la Argentina contemporánea, *Cuestión Urbana*, Año 6 Nro. 12.

Marzonetto, Gabriela (2020) Propuesta de modelo de análisis de coordinación institucional en la implementación de políticas sociales. El caso de las políticas de cuidado infantil en Argentina." *DAAPGE* Vol. 20, N° 35, 2020, pp. 18-35. UNL, Santa Fe, Argentina.

Muñoz, R. (2020). Acoples y desacoples del "Argentina Trabaja con las políticas de economía social y solidaria en Argentina. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (4). UNTREF

Ortiz de Rozas, Victoria; Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina: Aportes a partir del caso de Santiago del Estero; Universidad de los Andes; Colombia Internacional; 90; 4-2017; 127-156

Rofman, Adriana (2016) Introducción, en Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS. Los Polvorines.

Rofman, Adriana y Foglia, Carolina (2015) La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 5. Buenos Aires. pp. 41-61.

Rofman, Adriana (2002) Las organizaciones sociales en el desarrollo local. En La acción de las organizaciones sociales de base territorial en Rofman, Adriana (comp). PDL-UNGS/ IDEF-CTA.

Tredici, Romina, González, Lucas y Zarazaga, Rodrigo (2023). Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri. *Revista SAAP*, 17(1), 10-30.

Schipani, Andrés y Forlino, Lara (2024). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023. CIAS.

Zarazaga, Rodrigo (2015) Los punteros como red de política social, *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(1), 11-29.

Documentos institucionales

Auditoría General de la Nación (2017), Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Informe de Auditoría de Gestión Ambiental Proyecto N° 54 2291.

Centro de Economía Política (Mayo 2024) La ejecución presupuestaria de la administración pública nacional. Consultado el 08/08/24 <https://centrocepa.com.ar/informes/517-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-mayo-2024>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2023). Memoria detallada del Estado de la Nación. Consultado el 6/08/24

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_del_estado_de_la_nacion_2023.pdf

Kumelkan Consultora (2024) Informe de situación de comedores y merenderos comunitarios. Mayo <https://lnkd.in/dn9r4PQy>

Ministerio de Economía de la Nación (2024). ¿A qué se destina el gasto? Presupuesto abierto, Consultado el 07/08/24 <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/a-que-se-destina-el-gasto>

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO (2020) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Reporte de Monitoreo, Cuarto Trimestre 2019.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO (2022a) Programa Nacional de Primera Infancia PNPI, Reporte de Monitoreo, Primer Trimestre 2022.

Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales - SIEMPRO (2022b), Guía de Programas Sociales, Provincia de Buenos Aires.

Unión de Trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular y Centro de Estudios Legales y Sociales (2024), Interpone Amparo colectivo. Solicita medida cautelar. Caso Federal.

Artículos periodísticos

Jove, Manuel (4/04/2024). En 2023 se repartieron \$40 mil millones a comedores: ahora descubrieron que más de mil no existen, *TN*. Consultado el 25/07/24 <https://tn.com.ar/politica/2024/04/04/en-2023-se-repartieron-40-mil-millones-de-pesos-a-comedores-ahora-descubrieron-que-mas-de-mil-no-existen/>

Klipphan, Andrés (8/07/24) Capital Humano le puso número a los hechos de corrupción que denunció ante la Justicia: \$35 mil millones, *Infobae*, Consultado el 25/07/24 <https://www.infobae.com/politica/2024/07/08/capital-humano-le-puso-numero-a-los-hechos-de-corrupcion-que-denuncio-ante-la-justicia-35-mil-millones/>

Sohr, Olivia (5/07/19) ¿Qué son los Espacios de Primera Infancia y cuántos hay en el país? *Chequeado.org*. Consultado el 24/07/24 <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-espacios-de-primera-infancia-y-cuantos-hay-en-el-pais/>

Vales, Laura (24/05/24) Hay una campaña cruel y mentirosa, *Página 12*, Consultado el 25/07/24 <https://www.pagina12.com.ar/738673-hay-una-campana-cruel-y-mentirosa>

Ventura Adrian (18/05/24) El mapa de los comedores fantasma: más del 80% están ubicados en municipios peronistas, *TN*. Consultado el 24/07/24 <https://tn.com.ar/politica/2024/05/18/el-mapa-de-los-comedores-fantasma-mas-del-80-estan-ubicados-en-municipios-peronistas/>

Normativa

Decreto Número 8/23, Ley de Ministerios.

LA GOBERNANZA COLABORATIVA PÚBLICA ANTE LOS NUEVOS ESCENARIOS LOCALES

Ornella Galeassi

Los últimos años del siglo XX se caracterizaron por políticas de reforma y transformación del estado. Estos vientos, ante las demandas de sus sociedades, impulsaron a los gobiernos locales a reconfigurar e implementar políticas innovadoras de la mano de nuevas formas de gestionar lo público.

Las respuestas a nivel local ante los nuevos escenarios fueron diversas una de ellas, es la política de vivienda que se definió como Plan 44 Viviendas Sociales: autoconstrucción participativa y ayuda mutua obligatoria implementada desde el año 2021 en la ciudad de Canals, provincia de Córdoba, Argentina.

En este trabajo, del análisis de aquella política local y en clave de gobernanza colaborativa pública, se pretende reflexionar sobre la capacidad innovadora del estado local para diseñar e implementar dicha política como así, identificar los actores involucrados.

Para este cometido se relevarán las fuentes bibliográficas que aludan a la gobernanza, autores que aborden la temática a nivel local, la revisión de la legislación municipal y finalmente, se realizarán entrevistas semi estructuradas a los actores participantes en esta iniciativa co-colaborativa novedosa para el municipio de referencia.

1. A modo de introducción

Luego de la Reforma del Estado en los 90' que trajo como consecuencia el aumento demográfico, la complejización de los problemas sociales y la necesidad de rever la conjunción Estado y sociedad, se empieza a pensar a las ciudades como centro de decisiones, de políticas innovadoras, de relaciones comerciales y de formulación de estrategias para una óptima gestión.

Mónica Iturburu (2000) insistía en su trabajo que la República Argentina no fue ajena a los procesos de localización y que tanto el mundo académico como líderes políticos remarcan la necesidad de ejecutar procesos de descentralización mediante el cual se le asigna a los municipios nuevas facultades para impulsar acciones que fortalezcan a los gobiernos locales y garanticen nuevas competencias. La toma de dichas resoluciones por parte de los municipios, que requieren prácticas políticas y de gestión no pueden evaluarse sin tener en cuenta el contexto local y la situación de los individuos sujetos a los cambios de esta nueva era “globalizadora”.

Las nuevas formas de gestión han abrazado a las formas tradicionales generando nuevas alternativas centradas no solo en nuevos modos de gestionar lo público sino en el modo relacional de los actores que intervienen en el proceso de gestión.

Es por ello, que el siguiente trabajo tiene como objetivo indagar en el marco de las capacidades de gestión en tanto gobernanza colaborativa, sobre el proceso del Plan 44 Viviendas Sociales de la localidad de Canals, Córdoba. De este modo, se buscará conocer el mecanismo mediante el cual se llevó a cabo el plan de autoconstrucción, se hará lo propio sobre la participación ciudadana de los vecinos involucrados en la acción de la política pública, su dinámica y estructura. Se analizará los modos en que se canalizó la demanda y se evaluarán las potencialidades y limitaciones de pensar esta modalidad de política social en términos de aptitud municipal.

2. La dinámica social en la gobernanza colaborativa pública

2.1. Coordinación social en el municipio de Canals

Según Norbert Lechner (1997), el estado se constituye como la instancia privilegiada de coordinar a la sociedad mediante una estructura de dominación legítima articulando y sintetizando la diversidad social en un conjunto más o menos coherente.

Lo novedoso es que, a la par de la conformación del estado su función coordinadora ha sido acotada trayendo como consecuencia el agotamiento del modelo estado-céntrico. El viejo estado de bienestar comienza a presentar deficiencias a la hora de brindarle un servicio de asignación y prestación social al ciudadano. De esta manera Rofman (2007) sostiene que las políticas de privatización, desregulación y descentralización que le pusieron fin al estado keynesiano condujeron a la redefinición del papel de la sociedad en la gestión de los asuntos públicos.

De este modo, la centralidad del estado se empieza a ver condicionada no solo por la nueva complejidad social sino por el surgimiento de múltiples actores socioeconómicos con capacidad de presionar e incluso hasta “colonizar” la intervención estatal.

Para poder coordinar debe haber una búsqueda por el bienestar general es decir, la coordinación social supone de parte de los actores una combinación de racionalidad instrumental con una orientación comunitaria.

En el municipio de Canals, la búsqueda por construir las 44 viviendas se constituía como un accionar comunitario hacia el que se debían dirigir los vecinos. De este modo, surge un proceso de institucionalización mediante una ordenanza que sostenía la puesta en marcha del plan, donde el municipio proveía los materiales y talleres de construcción y los vecinos la mano de obra.

Para ello el municipio se vio de algún modo responsable de la atención de esa demanda. Una demanda que como dice Lechner (1997) obliga a lentos y complicados procesos de negociación y concertación entendiendo a la política en tanto elaboradora de consensos.

2.2. Políticas multinivel y nuevos mecanismos de participación: La gobernanza colaborativa pública

Tal cual lo nombra Iturburu (2000) y lo resaltan también en su escrito Suárez y Gasparrini (2019) el sistema federal de gobierno estipulado en nuestra Constitución supone una noción de reparto de poder entre los diferentes niveles de estado considerando una distribución de competencias entre los gobiernos locales, provinciales y el Estado Nacional.

La discusión sobre la complejización social que atraviesa todo este escrito una vez más pone en manifiesto la necesidad de abordar problemáticas directas desde los territorios adoptando una mirada desde el enfoque de Desarrollo Territorial.

En la construcción de las viviendas sociales de Canals, las prácticas sociales y las relaciones de poder son el foco de análisis. Y de este modo, entendiendo al territorio como el punto donde se condensan y tensan las relaciones de fuerza se genera un campo de disputa en donde convergen distintos intereses.

Es allí, donde la articulación multinivel se constituye como metodología de trabajo para llevar a cabo la política pública de autoconstrucción.

Los cambios en los modos de articular las políticas van de la mano con la noción de desarrollo local jerarquiza la articulación de los actores locales como base para las iniciativas de desarrollo generando un diagrama institucional participativo en las políticas públicas. De este modo, en el marco de la

gobernanza colaborativa pública se constituye un espacio gubernamental de gobernanza colaborativa en donde la participación de los diversos actores en estas políticas públicas pasa por otorgar valor a la contribución que estos puedan prestar a la acción pública.

Los vecinos de Canals, generaron una instancia de participación directa en la política pública. Lo hicieron escuchando los talleres de construcción y materiales que brindó el municipio y lo hicieron colocando los cimientos en el terreno para posteriormente levantar la vivienda. El municipio sostuvo lo siguiente:

“Ellos me dijeron que querían construir en la zona sur del pueblo que tanto problema traía en la localidad a la hora de habitar los espacios... el problema era que yo no llegaba a hacerlo inmediatamente... estaba diseñando y pensando otras políticas públicas como la renovación del predio ferrocarril... entonces dijimos bueno, ¿qué tal si el municipio brinda los materiales y ustedes van construyendo? (Entrevista, Junio del 2024)

De esta forma, este tipo de mecanismo toma importancia en los escenarios locales de gestión donde la relación entre el Estado y los actores de la sociedad civil es más cercana.

2.3. El rol de la confianza en la gobernanza colaborativa pública

En el escrito se pone en evidencia la idea de que una democracia es más fuerte en la medida en que sus ciudadanos coparticipan con las autoridades públicas en la toma de decisiones, por cuanto la colaboración ciudadana se podría decir que mejora la calidad de los servicios públicos.

Ahora, para que los ciudadanos decidan colaborar en la construcción de las viviendas la confianza fue el factor de unión para llevar a cabo el novedoso mecanismo de innovación presentado por el municipio. Es decir, para que exista la coparticipación en la gestión pública se necesita que los diversos actores otorguen valor a la contribución que pueda prestar la otra parte. De este modo la confianza se transforma en un recurso intangible que estrecha las relaciones entre organizaciones públicas y privadas y se presenta punto de partida para la colaboración.

Ahora, la gobernanza colaborativa se introduce en las tentativas actuales de buscar y tener en cuenta la sabiduría colectiva para la toma de decisiones públicas. Bajo distintas nomenclaturas, las Administraciones Públicas adoptan acciones con el objetivo de atender y escuchar a la sociedad y estimular su participación: «ciudadanía colaborativa» (Smith, 2010), «compromiso comunitario» (Head, 2008), «gestión pública enfocada al ciudadano» (Cooper, 2005), «coproducción» (Bovaird y Loeffler, 2010, 2012; Brandsen y Honingh 2015; Bovaird et al., 2015) y «esfuerzos para implicar al ciudadano» (Yang y Callahan, 2005, 2007; Yang y Pandey, 2011).

De este modo la gobernanza colaborativa pública es: una situación en la que los administradores públicos interactúan con el público, pero no como expertos que poseen información privilegiada y las respuestas correctas, sino como personas responsables de estimular procesos colectivos de deliberación y discusión con los que identificar prioridades, posibles líneas de actuación, así como la mejor manera de implementarlos sobre la base de las fortalezas que ya existen en las comunidades y en los individuos (Sirianni, 2010: 240).

2.4 El juego social del plan de autoconstrucción del

Plan 44 viviendas sociales

Gestionar es incidir en el desarrollo del juego con la finalidad calculada de alcanzar un propósito. Todos los actores intentan conducir el juego pero no todos pueden hacerlo con el mismo peso. Algunos tienen posiciones más poderosas que otros y de este modo se constituye lo que Matus (2007) denomina el juego social. Es decir, el centro de encuentro de la medición de fuerzas de los jugadores donde se generan relaciones de competencias y dominio.

Dentro de ese juego hay una interacción social que puede estar dada por la cooperación o el conflicto y en este caso mediante la siguiente cita se puede ver cómo el conflicto fue el principal desafío de la política pública canalsense.

“No fue fácil, hubo cuadras que tuve que suspender por la falta de cooperación entre los vecinos... porque uno decía que -juancito- hacía tres días no iba a la obra pero pretendía mandar al resto” (Entrevista, Junio del 2024)

“Entonces me tenía que sentar yo o llegar al barrio a hacer reuniones y sentarme a hablar con ellos para que ellos vean que esto es un proceso colectivo” (Entrevista, Junio del 2024)

La cooperación debe ganarle al conflicto y para ello el foco del municipio estuvo puesto de alguna u otra manera en el triángulo de gobierno que plantea Matus. El mismo consta de tres puntos, en primer lugar el proyecto de gobierno que tienen que ver con las propuestas de acción, en segundo lugar, la gobernabilidad que indica cuales son las posibilidades de acción y por último la capacidad de gobierno que alude a la calidad de la acción.

Es decir, la estructura de funcionamiento del municipio llevó a cabo un proyecto de gobierno donde se focalizó en el intercambio favorable de los problemas entre vecinos poniendo en evidencia un conjunto de operaciones para enfrentarlos. Esto devino en el segundo pie del triángulo, la gobernabilidad del sistema donde se hizo foco en el poder del municipio para realizar el proyecto y el principal desafío aquí se encuentra en la relatividad que existe entre la gobernabilidad y cada actor, ya que la primera expresa la capacidad de resistencia que presenta el sistema político y social a un proyecto de gobierno.

Por último, la capacidad de gobierno se constituye como un indicador de las capacidades estatales y además pone en evidencia indicadores como la capacidad de liderazgo para conducir y direccionar el proyecto y el conocimiento que se tiene desde el municipio sobre las formas en este caso de participación ciudadana.

3. Reflexiones finales

3.1. Una articulación en red exitosa

Parecía ser que hablar de redes era cuestión ajena a las instituciones sin embargo, estos nuevos conceptos demuestran la transformación constante de las relaciones entre Estado (en todos sus niveles) y Sociedad.

Rovere y Tamargo (2005) explican la gestión del territorio en estos términos, redes y coaliciones para poder ampliar en cierto punto el espacio de lo posible. ¿Cómo genero vínculos? ¿Cómo trabajo en red?

Y en ese sentido nos invitan a pensar a las redes como aquella estructura multicéntrica heterárquica que implica acuerdos compartidos en un marco de interés diversos y heterogéneos. El plan 44 viviendas sociales se constituye un labor dentro de esa estructura.

3.2. A modo de cierre...

Pensar en estas formas de cooperación en la gobernanza colaborativa pública nos invita a pensar en lo que se considera como factor aglutinante, es decir el motivo por el cual diversos actores deciden unirse. Puede ser redes en sí que tiene que ver con cuestiones de índole política o redes para situaciones puntuales como lo fue la unión de los vecinos para la autoconstrucción que una vez generado el propósito se disuelve del grupo de trabajo. Es importante también pensar en los grados de importancia por parte del municipio respecto a los nodos y de este modo citando a Madoery (2013) “respetar autonomía y construir hegemonía”.

En el caso del plan de autoconstrucción el nodo estructurador sería el municipio canalsense mientras que cada barrio tiene un nodo interlocutor que se encarga de hacer el seguimiento y comunicar al intendente. Por otra parte se podría considerar como nodo intermediario a la Secretaría de Desarrollo Social que mantiene un vínculo más cercano con los vecinos.

Estos vínculos, su direccionalidad, intensidad, durabilidad, el motivo de unión y la frecuencia de los mismos se constituyen como el principal desafío para el municipio. El mismo busca todo el tiempo generar interacciones entre los nodos tratando de achicar los procesos desiguales de las políticas públicas. Tilly (2010) lo propone como un desafío para la construcción de confianza.

En definitiva, en la medida en que los programas gubernamentales de gobernanza colaborativa suponen el restablecimiento de relaciones que pongan en igualdad de condiciones a públicos y organizaciones públicas, se revolucionan las relaciones de poder y, con ello, se desafía la confianza entre los actores implicados.

Se trata de un juicio que se formula en un contexto de interdependencia y contingencia; es decir, constituye una apuesta por algo en una situación de incertidumbre.

En términos de la Ciencia Política, un político dejará que una organización societaria determine su decisión política (esto es, el Intendente Edgar Bruno dejará que los vecinos construyan la política pública) sólo si es consciente que necesita de esa aportación, si la considera válida y si, en consecuencia, asume el riesgo de las posibles equivocaciones. Tal fue el caso de la aceptación de la puesta en marcha del Plan 44 Viviendas Sociales.

4. Bibliografía

Barandiarán, X., Canel, M. J. y Bouckaert, G. (2022). *¿Qué mueve a confiar en la gobernanza colaborativa? Análisis de un programa gubernamental en el País Vasco*. Revista Española de Ciencia Política, 60, 251-275.

Cravacuore, D., Ilari, S. R., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial

Iturburu, M. (2000) Capítulo 1. En *Antecedentes en Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un nuevo modelo de Gestión Local*. 2º ed. Argentina: INAP

Lechner, N. (1997). *Tres formas de coordinación social*. Revista de la CEPAL

Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Ed. de la UNLa, Univ. Nacional de Lanús. Capítulos: 1, 5 y 10.

Rofman, A. (2007, November). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. In VII Conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía.

Rovere, M., & Tamargo, M. D. C. (2005). *Redes y coaliciones o cómo ampliar el espacio de lo posible*. Colección Gestión Social. Universidad de San Andrés, 12.

Sirianni Carmen. 2009. *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Suárez, Gabriel. (2019) *Notas de Cátedra: Gestión del desarrollo y fórmulas interpretativas hirschmanianas*.

Suárez y Gasparrini. (2019) *Políticas públicas multinivel. Aportes para su gestión*. 1º Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Suarez, Gasparini y Annunziata (2018) *Redes territoriales. Aportes para el análisis de sus configuraciones estructurales*. 1 Congreso de Desarrollo Territorial

Tilly, Charles. (2010) *Confianza y Gobierno*. Amorrortu Editores

DIME LO QUE QUIERES Y TAL VEZ TE LO HAGA SABER: CAPACIDADES ESTATALES Y TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Eduardo Grin

Rafael Paulo Viegas

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento.

Introducción

Las administraciones públicas han cambiado sus prácticas de gestión con las crecientes demandas por más transparencia para la sociedad ampliar el control de las acciones gubernamentales. En Brasil, desde 2011 existe la Ley de Acceso a Información obligatoria para todos niveles de gobierno. Todavía, los municipios son los más desafiados para garantizar su implementación, sobre todo los más pequeños. El contexto post pandemia generó un nuevo desafío para los gobiernos locales delante de nuevas demandas de políticas públicas en áreas como salud, empleo, educación e inclusión social en un contexto de reducción de ingresos para la financiación de acciones. Los gobiernos municipales comenzaron a ser demandados por la sociedad por más respuestas. En este escenario, crece la necesidad por más transparencia, pues las ciudades han asumido la responsabilidad de generar acciones en muchos campos de acción.

La federación brasileña está formada por tres órdenes de gobierno autónomos entre sí. Los municipios son los más relevantes en cuanto a la provisión de las más relevantes políticas públicas de bienestar social. La característica federativa, clave de la Constitución Federal (CF) de 1988, reside en la expansión de la autonomía política, administrativa y financiera municipal. La principal evolución legislativa respecto a los municipios es el reconocimiento constitucional de su autonomía y capacidad de autoorganización, a través de la elaboración de su propia ley orgánica, su capacidad de autogobierno, autorregulación y autoadministración (Losada, 2008)

Los municipios son entes jurídicos de derecho público y titulares de derechos y obligaciones con poderes para atender los intereses locales de las poblaciones locales (Resende, 2008). De conformidad con los artículos 29 y 30 de la CF, los municipios tienen las siguientes capacidades: autoorganización (deciden acerca de sus Ley Orgánicas), autogobierno (eligen alcalde y concejales), autorregulación (elaboran leyes de acuerdo con sus competencias exclusivas o suplementarias) y autoadministración (para mantener servicios de interés local). A esto se suman la autonomía política, la autonomía financiera, la autonomía legislativa y la autonomía administrativa (Grin, Segatto y Abrucio, 2016). Acorde al artículo 18 de la CF la organización política y administrativa de la Federación comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos entre ellos.

La autonomía municipal es fundamental en varias disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar servicios, hacer sus propias leyes y autoadministrarse, acorde al ordenamiento jurídico del país (Pires, 2017). El artículo 23 define varias competencias comunes entre la Unión, estados y municipios (Grin y Fernández, 2019). En ese ámbito, cualquier nivel de gobierno puede actuar sin que exista la necesidad constitucional y legal que la otra esfera también lo haga (Grin y Abrucio, 2018). Por lo tanto, existen muchas competencias comunes el que fortalece el rol de los municipios y que son relevantes en la implementación de políticas de transparencia.

La investigación evalúa cuatro políticas de transparencia gubernamental en 5533 municipios, lo que sirve de base para calificar la comprensión sobre cómo están preparadas las municipalidades para lidiar con estos temas. Estos datos van a ser calificados de acuerdo con las características de los

municipios (población, PIB per cápita y de capacidad estatal). Así, se busca presentar cuál perfil de municipio está más habilitado en cuanto a su nivel a manejar dichas políticas por medio de un análisis estadístico. Es utilizada una metodología cuantitativa basada en estadísticas descriptivas para presentar la realidad organizacional de estas áreas en las municipalidades.

También son utilizadas regresiones multivariadas con variables organizacionales y contextuales para identificar los factores explicativos para contestar la pregunta de la investigación. El hallazgo más relevante es que las capacidades estatales no se distribuyen homogéneamente, pues factores como tamaño de la ciudad, región, nivel de riqueza y variables de naturaleza política generan diferentes efectos en la forma en la que las acciones de transparencia son organizadas. La investigación muestra que el municipio es el nivel de gobierno que más va a sufrir los reclamos de la sociedad por respuestas concretas para el enfrentamiento de los efectos de la pandemia de forma transparente. La investigación muestra que esta exigencia está lejana de ser la realidad de muchas ciudades brasileñas.

Las municipalidades en Brasil ampliaron las exigencias de capacidad estatal para responder a sus nuevos roles y responsabilidades a nivel local y en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (Grin y Abrucio, 2018; Perry, García y Jiménez, 2014). La descentralización comenzó a convivir con déficits en la estructura administrativa municipal y su éxito estuvo condicionado a las limitaciones institucionales y financieras locales para responder a las cargas asumidas (Souza, 2005). Deficiencias económicas se asocian a la falta de formación técnico-administrativa (Grin, Nascimento, Abrucio y Fernández, 2018). Por lo tanto, las capacidades estatales son la existencia de recursos con los que cuenten los municipios para implementar políticas públicas en términos administrativos, técnicos, institucionales y políticos.

Por una parte, gobiernos necesitan de dispositivos organizacionales para implementar sus objetivos basadas en atributos burocráticos y técnicos (Geddes, 1994; Cárdenas, 2010). Por otra parte, las capacidades institucionales y las políticas son igualmente relevantes (Skowronek, 1984; Evans, 1995), pues definen como el gobierno desarrolla sus vínculos con la sociedad y actores políticos en distintas arenas de políticas públicas. Así, es importante analizar como los municipios brasileños están lidiando con los desafíos de transparencia y acceso a la información en un contexto donde su rol pasa a ser central para el enfrentamiento de los efectos generados por la pandemia. La pregunta de la investigación es: ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información?

Luego de esta introducción este artículo está así organizado. Inicialmente la revisión de la literatura sobre capacidades estatales. El diseño de la metodología de la investigación sigue presentando los procedimientos estadísticos adoptados. A continuación, la presentación y discusión de los resultados y su diálogo con la literatura de capacidades estatales. El artículo finaliza con algunas breves conclusiones y sugerencias para futuras investigaciones.

Capacidades estatales y sus nexos con la promoción de políticas públicas

El debate sobre las capacidades estatales es amplio pues existen varias formas de analizar los instrumentos de acción gubernamental. Sin embargo, algunas preguntas son importantes para enmarcar mejor el concepto: ¿qué se entiende por capacidad estatal? ¿Dónde se ejerce la capacidad estatal? ¿Cómo se expresa la capacidad estatal? ¿Capacidad estatal para qué? ¿Capacidad estatal materializada en decisiones y acciones de quién? (Repetto, 2004). Asumiendo estos interrogantes como esenciales, en este trabajo, se concibe la capacidad estatal como recursos y habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionales que poseen los municipios con el objetivo de superar las restricciones impuestas por el entorno gubernamental y social para generar valor social y proveer bienes públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998).

Este concepto se aborda en la literatura de manera multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Según Grindle (1996), existen cuatro dimensiones de este concepto: a) capacidad administrativa: eficiencia organizacional para el desempeño de funciones gubernamentales (por ejemplo, la provisión de servicios públicos); b) capacidad institucional: definir las “reglas del juego” que influyen en la regulación económica y el comportamiento político de los actores sociales; c) capacidad técnica: habilidades para formular y administrar políticas; d) capacidad política: existencia de canales legítimos y efectivos para atender conflictos y demandas sociales que dependen de líderes político-administrativos responsables.

En este debate sobre capacidades estatales se destacan dos enfoques: a) la centralidad del Estado para ejercer sus funciones de manera profesionalizada y con foco en la capacidad burocrática, fiscal y coercitiva (la concepción centrada en el estado) y; b) los vínculos creados entre el Estado y la sociedad que se toma como agente activo y relevante en la conformación de las decisiones estatales (la mirada relacional) (Aguiar y Lima, 2019; Cingolani, 2013).

Las capacidades administrativas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr los objetivos gubernamentales. La capacidad política - habilidades y recursos para lidiar con las demandas sociales y tomar decisiones - es igualmente importante (Repetto, 2004; Completa, 2017). En este artículo se utilizará el concepto considerando dos dimensiones: capacidades técnico-administrativas y político-institucionales. Primero, aspectos de carácter más gerencial y administrativo, que están en línea con la tradición centrada en el estado (Skocpol, 2002; Skocpol y Finnegan, 1982; Evans, 2003) sobre el papel de la burocracia. En segundo lugar, aspectos de perfil político y cercanos a la visión relacional e de interfaz del Estado con la sociedad, según la visión centrada en el control social en Migdal (1988) o en el enfoque del poder infraestructural (Mann, 1984).

El abordaje de las capacidades a través de una lente administrativa y técnica enfoca las estructuras organizativas del Estado para evaluar sus efectos sobre la sociedad. La evaluación de la capacidad estatal en cuanto a los efectos generados en la sociedad puede estar sesgada por la incapacidad de generar resultados que, al ser variables dependientes, generalmente están influenciados por otros factores (Hanson y Sigman, 2020). Por tanto, una forma de investigar las capacidades estatales es identificar estructuras organizacionales cuya ausencia o presencia son críticas para que los gobiernos cumplan con sus tareas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 2002).

Los argumentos de Hildebrand y Grindle (1997) y Geddes (1994) son similares: la construcción de capacidades aumenta el desempeño del gobierno y requiere reforzar atributos de competencia técnica y administrativa. Tres acciones son relevantes: recursos humanos (disponibilidad y formación); desarrollo organizacional (nuevas estructuras administrativas y recursos materiales y tecnológicos) y fortalecimiento de sistemas (administrativo y presupuestario, por ejemplo). Para Ingraham (2007), cinco sistemas de gestión constituyen el núcleo de las capacidades gubernamentales: finanzas, inversión de capital e infraestructura, recursos humanos, tecnología de la información y gestión por resultados.

Recientemente, Batista, Rocha y Santos (2020) resaltan la importancia de la capacidad estatal en el desempeño gubernamental. La calidad del gobierno se considera una pieza clave para abordar problemas sociales y económicos, y puede entenderse como el ejercicio imparcial del poder público, implementando leyes y políticas según lo planeado. Sin embargo, destacan que la imparcialidad no garantiza necesariamente la capacidad suficiente del Estado para proveer servicios públicos de manera efectiva.

En este sentido, el argumento de Batista, Rocha y Santos (2020) se apoya en la premisa según la cual la capacidad estatal se explora en la interacción entre la capacidad extractiva del Estado y la cualificación de su burocracia, así como la autonomía de esta burocracia para ejecutar políticas

(Fukuyama, 2013; Marengo, 2017). Esta interacción es fundamental para comprender la eficiencia y efectividad de las acciones gubernamentales. Además, la violación de la imparcialidad puede ocurrir tanto por falta de capacidad de ejecución como por el objetivo de obtener ventajas indebidas a través de la corrupción (Batista, Rocha y Santos, 2020).

Se señala la mala gestión como el comportamiento o decisiones que conducen a un bajo rendimiento, mientras que la corrupción implica la venta de bienes gubernamentales para obtener beneficios personales o electorales, yendo en contra de las reglas del juego (Batista, Rocha y Santos, 2020). Es preciso tener en cuenta que la capacidad estatal es un factor crítico para la calidad del gobierno y para abordar cuestiones de corrupción y mala gestión, destacando la importancia de una burocracia calificada y autónoma en la ejecución de políticas públicas de manera imparcial y eficiente (Batista, Rocha y Santos, 2020).

De esta manera, la capacidad estatal permite implementar las políticas públicas (Cingolani, 2013). Las capacidades fiscales y administrativas sirven a muchas actividades y son dos determinantes clave en el análisis de la fortaleza de los gobiernos. Siguiendo este enfoque, la evaluación del desarrollo de dichas capacidades puede revelar las prioridades políticas relacionadas con la construcción del Estado. Las capacidades estatales representan competencias burocráticas que aumentan la eficiencia y efectividad de las respuestas gubernamentales, lo que requiere el refuerzo de atributos de competencia gerencial, técnica y administrativa (Grindle, 1997; Enríquez y Centeno, 2012).

Las capacidades político-relacionales y técnico-administrativas condicionan las posibilidades de ejercer el “poder infraestructural” para que el Estado implemente sus acciones. Por tanto, es importante identificar los aspectos esenciales de la eficiencia burocrática, responsables de generar cohesión administrativa (coherencia interna) y las formas en que el Estado actúa junto con la sociedad (la conexión externa). La capacidad transformadora del Estado depende de esta forma dual de actuar que Evans (1995) denomina autonomía insertada.

Para Migdal (1988), las capacidades del Estado incluyen: penetrar en la sociedad, regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse o utilizarlos de manera adecuada, lo que implica la capacidad de implementar políticas a través de la movilización de los actores sociales. Siguiendo a Migdal (1988, p. 32), “participación denota uso y acción repetidos y voluntarios en instituciones estatales o autorizadas por el estado”. La penetración en la sociedad se presenta como una variable que depende de la capacidad de canalizar las acciones de las personas para generar comportamientos de acuerdo con normas definidas. En contraste con la visión centrada en el estado, “la clave para explicar la capacidad estatal es la distribución del control social entre varias organizaciones, incluido el estado” (Aguilar e Lima, 2019, p. 3).

En este enfoque, el aparato burocrático es una condición básica para la implementación de las políticas públicas, pero también es necesario que el Estado se pueda relacionar con los actores políticos, económicos y sociales (Completa, 2017). Este enfoque se refiere al concepto de autonomía insertada (Evans, 1995): la intervención del Estado en el ámbito de las políticas públicas se facilitaría si contara con la cooperación de los actores sociales para fortalecer las condiciones de implementación de las políticas. Sin embargo, el Estado sigue siendo capaz de formular sus preferencias y actuar autónomamente.

Para que los gobiernos construyan capacidades es necesario que utilicen sus poderes de agencia para ampliar las posibilidades de una acción más autónoma de acuerdo con sus recursos políticos, legales y administrativos (Bowman y Kearney, 1988; Evans, 1995; Grin, 2012). Estos recursos del poder estatal los convierten en agentes de transformación social: la conexión externa. Entonces, la pregunta no es solo responder ¿quién gobierna?, sino también ¿qué se gobierna? y como se gobierna? Las dos últimas preguntas proporcionan una medida del poder de la agencia y las posibilidades de acción (Skowronek, 1984).

Ciertas capacidades se encuentran en el corazón de la organización estatal y, a partir de ellas, se puede hacer una distinción entre "capacidades centrales" y "capacidades de generación de acuerdos". Las primeras son las competencias esenciales, más orientadas a actividades administrativas, gestión de personas, capacidad de recaudación de impuestos y planificación gubernamental, por ejemplo, que permiten la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios. En cuanto a estos últimos, contribuyen a generar mayores niveles de legitimidad de la acción gubernamental en la sociedad (Kjaer; Hansen y Thomsen, 2002; Bowman y Kearney, 1988; Frederickson y London, 2000).

La capacidad del Estado se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y su dimensión política apoyada en instancias gubernamentales que actúan de manera coordinada, haciendo uso eficiente de los instrumentos y tecnologías y estableciendo vínculos con sectores no estatales para ampliar su capacidad de acción en la sociedad (Bertranou, 2012). Según Weiss (1998), se trata de unificar la capacidad burocrática en un modelo analítico con la inmersión estatal en la relación con los actores sociales. En línea con Skocpol (2002), no solo son importantes los recursos organizacionales, sino también la perspectiva tocqueviliana donde el Estado incide en la cultura política y fomenta la formación de acciones políticas con impactos colectivos. El nexo entre atributos organizativos-burocráticos y político-relacionales con los actores políticos, la coordinación gubernamental y la sociedad configuran el concepto de capacidad estatal (Pires y Gomide, 2014), en línea con el argumento de las capacidades internas y externas (Putnam, Leonardi, Nanetti y Pavoncello, 1983).

En resumen, esta literatura busca identificar las condiciones de la administración pública para actuar en diversas políticas públicas - el hacer, también llamado poder para Weiss (1998), o insumo (Migdal, 1988). Así entendido, las capacidades estatales pueden ser consideradas como variables independientes, ya que definen las condiciones para la acción del gobierno y la implementación de las políticas públicas, mientras que los resultados en la generación de valor social son las variables dependientes. En el caso de este artículo, la relación teórica y empírica que buscamos demostrar es si y cuáles capacidades estatales son importantes para que los municipios logren obtener buenos resultados en sus políticas de transparencia.

Metodología y el diseño de la investigación

Esta investigación analiza las capacidades estatales que pueden explicar los logros alcanzados por los municipios en sus políticas de transparencia, basada en la pregunta teórica orientadora que busca conocer las dimensiones administrativas, técnicas, institucionales y políticas que pueden influenciar estos resultados. Para atender a este fin, fueron considerados datos de 5333 municipios brasileños como unidad de análisis estadística para el año de 2019. Todas las variables fueron colectadas de fuentes secundarias y son descriptas en la tabla 1.

La investigación utiliza un modelo econométrico de regresión multivariada y regresiones logísticas. La utilización de una regresión cross section es una consecuencia de que los datos sobre transparencia gubernamental en los municipios sólo existen para el año 2019, razón por la cual otros modelos tales como paneles de datos no son posibles. Este es el procedimiento estadístico para verificar si hay asociación entre las variables de capacidades estatales y los resultados municipales logrados en la implementación de los instrumentos de transparencia gubernamental.

Tabla 1 – Variables utilizadas para el análisis estadístico

Variables	Descripción y forma de mensuración	Año	Base	Fuente
Contenido de la legislación	Escala sumada por variables binarias sobre la existencia de nueve instrumentos: plazo para atender las solicitudes de acceso a la información pública; procedimientos para clasificar la información confidencial a nivel municipal; hay una autoridad de supervisión para la implementación	2019		MUNIB IBGE

	de la Ley; hay un organismo de control; dispone de un informe de seguimiento con información sobre las solicitudes de acceso a la información pública; hay más de una instancia de apelación interna; establece un órgano de apelación autónomo e independiente en relación con la autoridad que dictó la resolución impugnada y establece procedimiento en caso de falta de respuesta a solicitudes de información pública			
Contenido del sitio web	Escala sumada por variables binarias sobre la existencia de nueve instrumentos: registro de competencias; estructura organizacional; direcciones y teléfonos de las unidades; horario de atención al público; número de personal; datos generales para programas de seguimiento; información sobre procesos de licitación; respuestas a las preguntas más frecuentes y registro de cesiones o traspasos	2019		MUNIC IBGE
Legislación de Acceso a Información	Variable dummy: 1 se existe y 0 se no existe.	2019		MUNIC IBGE
Sitio web de datos abiertos	Variable dummy: 1 se existe y 0 se no existe.	2019		MUNIC IBGE
Populación	Populación municipal (logaritmo natural)	2018	Enríquez y Centeno (2012)	IBGE – Censo de la población
PIB per cápita Municipal	Relación del valor total del PIB producido por el municipio, en R\$ 1,00, por la población, logaritmo natural (logaritmo natural)	2018	Mendes y Ferreira (2021)	IBGE
Partidos políticos	Variable dummy donde la variable de comparación son los partidos de derecha (=0) con los partidos de centro (=1) y los partidos de izquierda (=2).	2017	Carrerão (2014)	MUNIC IBGE
Empleados públicos per cápita	Taja de funcionarios municipales por volumen de población registrado por el IBGE (%) (logaritmo natural)	2018	Mendes y Ferreira (2021)	MUNIC IBGE y IBGE – Censo de la población
Escolaridad de los empleados	Proporción de los funcionarios municipales con educación superior y post grado por volumen total de empleados (%)	2018	Grin et al (2018)	MUNIC IBGE
Gestión Fiscal	Índice compuesto por cuatro indicadores, que asumen el mismo peso para el cálculo del índice general, 25%: Autonomía, que es la capacidad de financiar la estructura administrativa; Gastos de personal, que significa el grado de rigidez presupuestaria; Liquidez, que se ocupa del cumplimiento de las obligaciones financieras de los ayuntamientos; e Inversiones, que es la capacidad de generar bienestar y competitividad (escala de 0 a 1)	2018	Grin et al (2018)	FIRJAN
Legislación de planificación Urbana	Escala sumada por variables binarias sobre la existencia de instrumentos legales para el planeamiento urbanístico, considerando legislación sobre área y / o zona especial de interés social, zona y / o área de especial interés, perímetro urbano, subdivisión del suelo, zonificación o uso y ocupación. del suelo, suelo creado u otorgamiento oneroso del derecho a construir, aporte de mejoramiento, operación urbana en consorcio, estudio de impacto vecinal, código de obra, legislación sobre zonificación ambiental o zonificación ecológica, servidumbre administrativa, listado, unidad de conservación, uso	2018	Mendes y Ferreira (2021)	MUNIC IBGE

	especial para vivienda , usucapión especial de propiedad urbana, derechos de superficie, ordenamiento territorial, legitimación de tenencia y estudio previo de impacto ambiental, siendo 1 para cada una de estas variables 1 para propietarios y 0 para lo contrario, pudiendo asumir la escala de 0 a 20 puntos			
Consejos	Escala agregada por las variables binarias sobre la existencia de consejos de políticas públicas en las áreas de educación, salud, vivienda, medio ambiente, asistencia social, cultura, seguridad alimentaria y nutricional, políticas para la mujer, seguridad, derechos humanos, saneamiento, desarrollo rural, transporte para cada una de estas variables 1 para participa y 0 para lo contrario, y la escala puede asumir de 0 a 14 puntos	2017-2018	Grin et al (2018)	MUNIC IBGE

Fuente: elaboración propia.

Variables dependientes

La investigación trabaja con cuatro variables en los municipios: a) el contenido de la legislación de acceso a la información; b) el contenido de la página de transparencia o sitio web de la prefectura; c) la existencia de una Ley Municipal de Acceso a la Información; d) la existencia de un sitio web de datos abiertos.

Variables independientes

Las variables independientes están organizadas en dos dimensiones teóricas de capacidades estatales: administrativas/técnicas y políticas/institucionales. En la primera están:

- Empleados públicos per cápita (Emp_Per_Cap) y educación formal de los funcionarios públicos (Educ_Sup) (Evans y Rauch, 2014; Nistotkaya y Cingolani, 2020; Grindle, 1997). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.
- Gestión fiscal (Gest_Fiscal) (Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, 2020; Ingraham, 2007). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.
- Instrumentos de planificación urbana (Inst_Plan) (Marenco, 2017; Olsen, 2005). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.

En la segunda dimensión están:

- Consejos de políticas públicas que son organismos públicos que reúnen representantes gubernamentales y de la sociedad civil para definir acciones para políticas públicas (Consejos) (Hildebrand y Grindle, 1997; Pires y Gomide, 2014). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.

Variables de control

Las variables de control son aquellas que componen el contexto municipal y pueden influir en las posibilidades locales para obtener resultados en la transparencia. De acuerdo con Enriquez y Centeno (2012), las variables socioeconómicas son relevantes, tales como población (Pop_muni) y PIB per cápita (Pib_Per_Cap). Otras variables son igualmente relevantes, tales como niveles de pobreza, educación, salud y desarrollo humano, pero fueron quitadas del modelo una vez que están relacionadas con los resultados que se busca evaluar por medio de las variables dependientes. La inserción de dichas variables generaría un problema de endogeneidad en el modelo. En cuanto a PIB per cápita la asociación esperada con las variables dependientes es positiva, pero con la población la asociación esperada es negativa.

La variable ideología política (Ide_Política), pues la literatura (Hibbs, 1977) argumenta que los partidos de derecha son fiscalmente más responsables, porque su énfasis en políticas sociales es menor. La traducción para el tema de transparencia es similar: partidos alineados con posiciones de derecha son menos propensos a implementar políticas en esta línea en relación con aquellos de izquierda que toman la transparencia como un tema central para la mejora del control social y de la democracia.

Considerando este conjunto de variables siguen las estadísticas descriptivas (tabla 2).

Tabla 2 – Estadísticas descriptivas

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Gest_Fiscal	5,333	.4555479	.2025916	.0031259.	1
Ide_Política	5,333	.8492406	.7915521	0	2
Pop_muni	5,333	37618.79	221024.2	786	1.22e+07
Pib_Per_Cap	5,333	23521.18	24050.78	4788.18	583171.8
Emp_Per_Cap	5,333	.0513311	.0224924	0	.3258547
Educ_Sup	5,333	428.6737	1801.673	0	94343
Inst_Plan	5,333	8.493343	5.949005	0	20
Consejos	5,333.	8.393962	1.823581	2	14
Ley_Info	5,333	.4537784	.4979057	0	1
Sítio_aberto	5,333.	.1717607	.3772077	0	1
Cont_Ley	5,333	2.024189	2.715363	0	8
Cont_Sítio	5,333	5.944497	2.233448	0	9

Fuente: elaborado por el autor.

(1) El valor del VIF es 1,63, el que indica que no existen niveles significativos de multicolinealidad.

Presentación y discusión de los resultados

Esta sección presenta y discute tres tipos de informaciones: a) estadísticas descriptivas; b) los resultados de los modelos multivariados; c) los resultados de las regresiones logísticas.

El panorama general de las ciudades y sus instrumentos de transparencia

Esta sección describe la situación de los municipios y los tipos de instrumentos para fortalecer la transparencia. Sólo 1% de las ciudades poseen Consejos de Transparencia, que en Brasil son órganos compuestos por liderazgos gubernamentales y representantes de la sociedad. Es decir, el involucramiento de la sociedad es pequeño y, por otra parte, los gobiernos han hecho poco en tal sentido, ya qué, en este caso, no hay ninguna ley federal que los obligue. Implantar estos consejos es una decisión de cada municipalidad. Asimismo en los 57 municipios donde existen consejos, los números de su funcionamiento no son alentadores: 18 no realizaron ninguna reunión en los últimos 12 meses.

Otro dato, este más positivo, es que 99% de las ciudades divulgan datos presupuestales, siendo 92% por medio de Portales de Transparencia, aunque sólo un 42% por medio de la internet. Por otra parte, sólo un 17,2% poseen sitios de datos abiertos. Respeto a existencia de Leyes de Acceso a la Información (LAI el acrónimo en portugués), esta es la situación de 45% de las ciudades. En donde existen dicha Ley, el contenido de la misma está en el gráfico 1.

Gráfico 1 – Contenido de la legislación (en porcentaje)

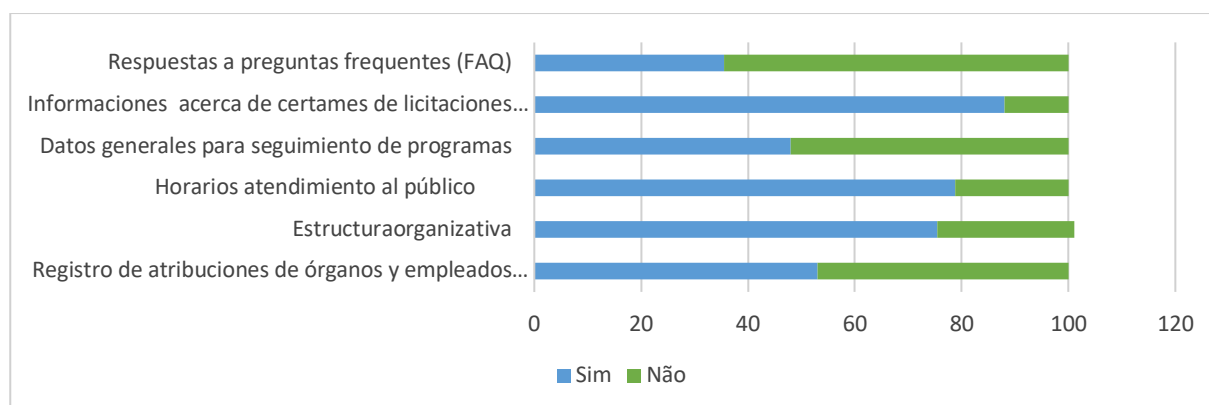


Fuente: MUNC IBGE (2019).

De acuerdo con los datos de arriba, donde existe la LAI, el número de ciudades que poseen procedimientos organizados nos es muy significativo, con excepción de plazos para las respuestas de las solicitudes que casi llega a un 40%. Por otra parte, la existencia de órganos y procedimientos para analizar y evaluar las apelaciones de la sociedad es una realidad de muy pocos municipios. Lo mismo sucede acerca de la existencia de órganos de seguimiento.

El gráfico 2 muestra el contenido de los sitios webs y/o sitios de transparencia. Los resultados muestran que la información más disponible es acerca de las licitaciones públicas (88% del total). Después, un 78,8% divulga los horarios de atención al público. Luego, datos sobre la estructura organizativa con 75% de las localidades que poseen estos sitios webs. Poco más de la mitad (53%) disponen de informaciones sobre lo que hacen los empleados públicos. Por otra parte, sólo un 48% disponen de informaciones que facultan al público hacer el seguimiento de programas y acciones gubernamentales. En la misma línea, sólo un 35% de las ciudades disponen de instrumentos de FAQs para ayudar los ciudadanos que acceden a los sitios.

Gráfico 2 – Contenido del sitio web y/o sitios de transparencia



Fuente: MUNC IBGE (2019).

Resultados de los modelos estadísticos

Esta sección presenta y discute cuáles son los factores que han influenciado los logros en la implementación municipal de instrumentos de refuerzo a la transparencia. La tabla 1 presenta los resultados de los modelos multivariados cross section.

Basado en las variables de interés sobre las capacidades estatales administrativas y técnicas, la gestión fiscal es muy relevante para explicar la transparencia municipal ($p < 0.01$). Estos resultados son alineados con la literatura: recursos financieros amplían la efectividad de la acción gubernamental junto con la sociedad (Skocpol, 2002). “La capacidad para movilizar ingresos fiscales es la línea de base de las capacidades estatales” (Kjaer, Hansen y Thomsen, 2002: 21 Cárdenas, 2010). En el corazón de las capacidades estatales está la capacidad de cobrar impuestos para financiar bienes públicos y generar ingresos tributarios que provienen de la sociedad (Dinneco y Prado, 2012).

En cuanto al tema de los empleados públicos, la variable funcionarios per cápita no presenta significancia estadística, aunque que la asociación sea positiva y en línea con el que plantea Ingraham (2007). Por otra parte, la escolaridad de los empleados públicos es un predictor ($p < 0.05$) del contenido de la LAI. En este caso también, acorde con la literatura, sería de esperar encontrar esta asociación, ya que la capacidad técnica está vinculada con la escolaridad como proxy de habilidades y conocimientos. Burocracias profesionales y calificadas son fundamentales para la implementación de las políticas públicas (Kocher, 2010; D’arcy y Nistoskaya, 2020) y para el fortalecimiento de la infraestructura institucional para implantar políticas (Schmitter, Wageman, C. y Obydenkova, 2005).

En el caso de la variable recursos de planificación urbana que evalúa capacidad técnica de los municipios, es un predictor fuerte ($p < 0.01$) en cuanto al contenido del sitio web. La capacidad técnica de planificación es un atributo que proviene de capacidades burocráticas y de fortalecimiento de infraestructura institucional (Marengo, 2017). Este es un importante atributo de capacidad gerencial y técnica para aumentar el desempeño del gobierno (Hildebrand y Grindle, 1997; Geddes, 1994).

En cuanto a las variables de capacidad política, en línea con la literatura, los consejos de políticas públicas son buenos predictores sobre los contenidos de la LAI. La existencia de consejos de políticas públicas es un fuerte predictor de los resultados. En realidad, el ejercicio del control social genera “presión externa” sobre la administración pública que incentiva la creación de estos canales de conexión con la sociedad por la senda que Evans (1995) denomina autonomía incrustada. Siguiendo a Migdal (1988, p. 32), “participación denota uso y acción repetidos y voluntarios en instituciones estatales o autorizadas por el estado”. Esta interlocución con la sociedad es una variable que depende de la capacidad de canalizar las acciones de la sociedad (Aguiar e Lima, 2019, p. 3) para ampliar la posibilidad de cooperación de los actores sociales para fortalecer las condiciones de implementación de las políticas (Completa, 2017).

La capacidad política que tengan los municipios de establecer canales institucionalizados de intercambio con la sociedad es una variable relevante para los resultados de la LAI. Los consejos y su rol como espacio de intercambio estatal-social requieren que los gobiernos dispongan de recursos y capacidades para actuaren en cooperación con grupos sociales organizados, con el objetivo de actualizar o transformar las políticas públicas y el contexto en el que ocurren (Weiss, 1998; Completa, 2017 Coelho, Guth y Loureiro, 2020).

La variable de control sobre ideología política del partido en el gobierno no es relevante, pues tanto los partidos de izquierda y de centro, comparados con las agremiaciones de derecha. No es posible decir que, de acuerdo con la literatura, que los partidos de izquierda están más orientados para temas de desarrollo y justicia social (Hibbs, 1977) que los de derecha cuyas agendas son más fiscalistas y conservadoras en temas de sostenibilidad.

La población es una variable importante y la asociación positiva es alineada con lo esperado: cuanto más grande la población más grande la asociación con la implementación de los contenidos de la LAI y de recursos disponibles en el sitio web. El PIB per cápita municipal es un fuerte predictor ($p < 0.01$): cuanto más rica es la ciudad, más grande la probabilidad de avances en la LAI y en los instrumentos disponibles en el sitio web.

En resumen, las dimensiones y variables de capacidad estatal y sus nexos con los contenidos existentes en la LAI y en el sitio web muestran que los resultados son más positivos para: a) las ciudades más populosas; b) las ciudades más ricas; c) las ciudades con una gestión fiscal más efectiva, siendo este lo más importante recurso de capacidad estatal asociado con las dos variables dependientes discutidas. El tema de control social es estadísticamente significativo sólo para la LAI, pero en las dos variables la asociación es positiva, en línea con la literatura.

A continuación, se presentan los resultados de los modelos estadísticos donde las variables dependientes son dummy y el modelo utilizado es de regresión logística. La variable educación es un fuerte predictor ($p < 0.01$). Además de la estructura de la burocracia y sus roles, también sus capacidades técnicas son relevantes para generar resultados (Hanson y Sigman, 2020). Por esto, es esencial identificar estructuras organizacionales y conocimientos cuya ausencia o presencia es crítica para que los gobiernos cumplan con sus tareas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 2002). En este caso, los empleados públicos con educación superior y de post grado son muy importantes para la existencia de instrumentos de transparencia gubernamental, ya que afectan aspectos de carácter más organizativo, gerencial y administrativo (Skocpol, 2002; Skocpol y Finnegold, 1982; Evans, 2003).

También los consejos de políticas como instrumentos de control social son esenciales para la existencia de sitios abiertos y de la LAI, pues la interfaz entre el gobierno y la sociedad es un predictor clave, en línea con Migdal (1988). Es decir, las capacidades relacionales de los gobiernos locales son esenciales para lidiar con las demandas sociales y tomar decisiones que representen y expresen sus intereses (Repetto, 2004; Completa, 2017), además de establecer vínculos para ampliar su capacidad de acción en la sociedad (Bertranou, 2012).

Tabla 3 – Resultados estadísticos sobre las capacidades estatales y sus efectos sobre la transparencia municipal: existencia del sitio web y existencia de la LAI como variables dependientes

Variables	Sítio_aberto	Variables	Ley_Info
Inst_Plan	0.00817 (0.00751)	Inst_Plan	0.00516 (0.00579)
Educ_Sup	9.77e-05*** (3.64e-05)	Educ_Sup	0.000204*** (6.31e-05)
Consejos	0.0408* (0.0241)	Consejos	0.0624*** (0.0188)
Gest_Fiscal	0.364 (0.234)	Gest_Fiscal	0.820*** (0.180)
Pop_muni	0.143*** (0.0544)	Pop_muni	0.0902* (0.0462)
Pib_Per_Cap	-0.336*** (0.0734)	Pib_Per_Cap	0.264*** (0.0546)
Emp_Per_cap	0.119 (0.126)	Emp_Per_cap	-0.124 (0.0960)
Ide_Política	0.0259 (0.0464)	Ide_Política	0.00438 (0.0361)
Constant	0.0552 (0.774)	Constant	-5.021*** (0.622)
Observations	5,288	Observations	5,288
Pseudo R2	0.081	Pseudo R2	0.018

Las capacidades de gestión fiscal, en línea con Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, (2020), son buenos predictores de la existencia de la LAI, quizás por qué su implementación correcta requiere una estructura de TICs y personal que depende de recursos financieros más disponibles en las grandes ciudades. Es decir, son más nutridas de *poder para* (Weiss, 1988) o para generar *insumos* (Migdal, 1988) para implementar políticas públicas.

Como se analiza más arriba, población y PIB per cápita son fuertes predictores, sin embargo, para el caso de la existencia del sitio web, de forma contra-intuitiva, la asociación es negativa. Pero tiene sentido, que ciudades más grandes tengan una sociedad más compleja e informada que influye en la mayor propensión a implantar dispositivos de transparencia.

Las demás variables de capacidades administrativas y técnicas no presentan significancia estadística (empleados per cápita e instrumentos de planificación), aunque la asociación sea positiva. También la ideología política (partidos centristas y de izquierda cuando comparados con los de derecha) no son más proclives la implementación de estas políticas en favor de mayor transparencia, distintamente de lo indicado por la literatura (Hibbs, 1977).

Este estudio también refuerza otros hallazgos. La baja capacidad estatal para implementar políticas públicas en gobiernos subnacionales, especialmente en municipios más pequeños, ha sido un tema abordado en investigaciones previas (Grin y Abrucio, 2018). Asimismo, la influencia de la diversidad de arenas, tanto formales como informales, en los procesos de toma de decisiones y producción de normas en diferentes niveles de gobierno, ha sido destacada en estudios anteriores (Bichir, 2018).

Este estudio se suma a la literatura existente al mostrar cómo estos factores internos, como la capacidad estatal y la diversidad de arenas de decisión, pueden tener un impacto significativo en la implementación efectiva de políticas de acceso a la información, incluso cuando existe una presión externa para adoptarlas a través de una ley federal. Estos resultados respaldan la idea de que las condiciones internas de los entes federativos y su capacidad institucional juegan un papel clave en la materialización y éxito de las políticas públicas.

Conclusión

Esta investigación buscó analizar variables de capacidad estatal municipal y es capaz de explicar el desempeño municipal en cuanto a sus logros en las políticas de transparencia. El tema y el objeto de esta investigación está alineado con los cambios que las municipalidades brasileñas han experimentados, el que requiere más capacidades estatales (Grin y Abrucio, 2018; Perry, García y Jiménez, 2014).

Hasta tanto, el trabajo intentó responder la siguiente pregunta: ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información? El panorama identificado no es lineal, pues fue posible mostrar que ciertas capacidades son relevantes en cuanto otras no presentan ninguna significancia estadística.

Este trabajo no consigue avanzar en explicaciones sobre como dichas variables influyen los resultados, pues las dinámicas municipales son distintas, de suerte que eso requiere identificar los diferentes mecanismos explicativos que conectan existencias de capacidades con resultados de acciones proclives en favor de la transparencia municipal. Esta debe una senda de investigación a ser profundizada, que podría ser desarrollada con estudios de caso que identifiquen mecanismos de capacidades estatales que expliquen cómo funcionan los procesos de transparencia gubernamental.

Sin embargo, tomando en cuenta las variables dependientes analizadas, se puede constatar que las ciudades más grandes y ricas, y cuyas capacidades de gestión fiscal son más robustas (Dollery,

Kitchen, McMillan & Shah, 2020), son las típicas localidades propensas a implantar y desarrollar instrumentos de transparencia gubernamental.

La existencia de arreglos de control social, como son los consejos de políticas públicas, también deben ser considerados importantes predictores, lo que presenta sentido lógico: transparencia es un tema muy cercano al de la participación ciudadana. Por otra parte, esta variable muestra como las capacidades político-relacionales son tan relevantes como las capacidades administrativas y técnicas. En línea con la literatura, los resultados indican que las "capacidades centrales" y "capacidades de generación de acuerdos" contribuyen a generar mayores niveles de acción gubernamental en la sociedad (Kjaer; Hansen y Thomsen, 2002; Bowman y Kearney, 1988; Frederickson y London, 2000) en favor de la mayor transparencia gubernamental.

Aunque en importancia menor, el conocimiento técnico de los empleados públicos es otro factor que es importante destacar. La implantación de políticas públicas de transparencia presenta un mejor desempeño en las ciudades donde es más grande el porcentaje de servidores con educación superior y post grado, el que está alienado con los argumentos de Enriquez y Centeno (2012), Cingolani (2012) y Grindle (1997). Todavía, más empleados públicos no es una condición necesaria para impulsar las políticas de transparencia gubernamental, pues el que importa es el mayor conocimiento técnico.

En conclusión, este estudio aporta nuevos elementos al debate académico al corroborar y reforzar los hallazgos previos sobre la importancia de la capacidad estatal y la diversidad de arenas en la implementación de políticas públicas en gobiernos subnacionales, y cómo estos aspectos pueden interactuar con las presiones externas para influir en los resultados de las políticas de acceso a la información.

A despecho de estos hallazgos que confirman el debate teórico, la investigación tiene límites:

- a) no existe una base de datos para una investigación longitudinal más allá de modelos cross-section.
- b) incluso aceptando los modelos logit y cross-section, hay dificultades para encontrar otras variables disponibles para todos los municipios brasileños. Como la implementación de las políticas de transparencia municipal es un proceso reciente en Brasil y, por supuesto, aún en curso, estas son cuestiones claves para avanzar en este campo reciente de investigación sobre los gobiernos locales en el país.

Referencias

- Aguiar, R. B. & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 89, 1-28. doi: 10.17666/bib8905/2019.
- Batista M., Rocha V., Santos J. L.A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54 (5):1382–401
- Bertranou, J. (2012). *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*, Mimeo, ICO/UNGS.
- Bichir, R. M. (2018). Governança multinível. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança Pública. Brasília: IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 49-56.
- Bowman, A. O'M. y Kearney, R. C. (1988). Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, 41 (2), 341-362.
- Cárdenas, M. (2010, octubre). State Capacity in Latin America. Global Economy and Development. Presidential Lecture of the Latin American and Caribbean Economic Association, Buenos Aires, BA: LACEA.
- Carreirão, Y. S. (2014). The Brazilian Party System: A Debate with the Recent Literature. *Revista*

Brasileira de Ciência Política, 14, 255–95. doi.org/10.1590/0103-335220141410

Coelho, R; Guth, F. & Loureiro M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 71 (4), 778-808. doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524

Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG).

Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22 (1), 111-140.

Dárcy, M. & M. Nistotskaya (2020). State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. En: A. Bågenholm, M. Bahur, M. Grimes & B. Rothstein. (Ed.) *Oxford Handbook of the Quality of Government* (pp. 757-780. Cambridge, MA: Oxford University Press. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198858218.013.37

Dincecco, M. & Prado, M. (2012). Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, 17(3), 71–203. Doi:10.1007/s10887-012-9079-4

Dollery, B., H. Kitchen, M. McMillan & A. Shah (2020). *Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective*. Switzerland: Pallgrave McMillan.

doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1

Enriquez, E. y Centeno, M. A. (2012). State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1 (2), 130-162. doi.org/10.4471/rimcis.2012.07

Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, 25, 7-32.

Evans, P. B.; Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (2002). On the road toward a more adequate understanding of the State. En: P. B. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (ed.). *Bringing the state back in* (pp. 346-366). Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511628283.015

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Evans, P. y Rauch, J. E. (2014). Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, 65 (4), 407-437. doi.org/10.21874/rsp.v65i4.657.

FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal. Recuperado de: <https://firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/estudos-e-rankings-ifgf-indice-firjan-de-gestao-fiscal.htm>

Frederickson, P. y London, R. (2000). Disconnect in the hollow state: The pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations. *Public Administration Review*, 60, 230-239. doi.org/10.1111/0033-3352.00083

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-386. doi: [10.2139/ssrn.2226592](https://doi.org/10.2139/ssrn.2226592)

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.

Gomide, A. D. A. y Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de política públicas*. Brasília, DF: IPEA.

Grin, E. J., Segatto, C. I. & Abrucio, F. L. (2016). El asociativismo intermunicipal en Brasil. En: D. Cravacuore & A. Chacon (Ed.), *El asociativismo intermunicipal en America Latina* (pp.65-104). Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Grin, E. J. y Fernandes, G. A. L. (2019). Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. En: E. J. Grin, E. R. Completa, Carrera-Hernández, A. P. & Abrucio, F. L. (Ed.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 92-148). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Grin, E. J. et al. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23 (76) 312-336. doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417
- Grin, E. J. y Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126.
- Grin, E. J. y Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10 (2): 1- 27.
- Grindle, M. S. (ed.). (1997). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. K. and R. Sigman (2020). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *Journal of Politics* 83 (4), 1-16.
- Hawkins, C. V. (2017). Political Incentives and Transaction Costs of Collaboration Among US Cities for Economic Development. *Local Government Studies* 43 (5), 752-75. doi: [10.1080/03003930.2017.1337568](https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1337568)
- Hibbs, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487. doi.org/10.2307/1961490
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? En: M. S. Grindle (Ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. (pp. 31-62). Boston, MA: Harvard University Press.
- IBGE. Produto Interno Bruto Municipal. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=32575&t=resultados>
- IBGE. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>
- IBGE. Contagem populacional. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272&t=resultados>
- Ingraham, P. W. (Ed.). (2007). *In Pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kjaer, M.; Hansen, O. H. & Thomsen, J. P. F. (2002). *Conceptualizing state capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity*. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Losada, P. R. (2008, noviembre). O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, BA. Argentina.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, 25, 185-213.

- Marenco, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60 (4), 1025-1058. doi.org/10.1590/001152582017141.
- Mendes, W. A. y Ferreira M. A.M. (2021). A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, 18 (46), 131-147. doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e74639
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Nistotskaya, M. y Cingolani, L. (2015). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (3), 519-534. doi: [10.1093/jopart/muv026](https://doi.org/10.1093/jopart/muv026)
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), 1-24. doi.org/10.1093/jopart/mui027
- Perry, G., García, E.; Jiménez, P. (2014). *State capabilities in Colombian municipalities: measurements and determinants*. CAF – Working paper N°2014/08. Cooperación Andina de Fomento.
- Pires, W. (2017). Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. *Cadernos Adenauer*, XVII (3), 125-146.
- Putnam, R. D. (1983) et al. Explaining institutional success: The case of Italian regional government. *American Political Science Review*, 77 (1), 55-74. /doi.org/10.2307/1956011.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Resende, A. J. C. (2008). Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 10 (15), 7-42.
- Schmitter, P. C., Wageman, C. y Obydenkova, A. (2006). Democratización y capacidad del Estado. *Revista Reforma y Democracia* 34, 93-124.
- Skocpol, T. (2002). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En: P. B. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (Ed). *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge, MA: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002
- Skocpol, T. y Finegold, K. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97 (2), 255-278. doi.org/10.2307/2149478
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121. doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008
- Skowroneck, S. (1984). *Building a new American state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Weiss, L. (1988). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.

POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA EN GOBIERNOS LOCALES: ELEMENTOS PARA SU EVALUACIÓN

Analia Victoria Martínez

1. La transparencia en la gestión pública

La transparencia en la gestión pública se ha convertido en un eje central en la reflexión sobre el fortalecimiento democrático, pese a que no siempre ha ocupado un lugar destacado en los debates convencionales sobre la democracia. No obstante, su importancia es indiscutible, como lo han señalado destacados pensadores a lo largo del tiempo, incluidos Bentham (1791), Dahl (1992), Bobbio (1986), y Merino (2005), quienes han proporcionado perspectivas valiosas sobre este concepto.

Jeremy Bentham (1791) plantea la transparencia como un principio de publicidad, aludiendo a sus cuatro beneficios principales: la reducción de la corrupción, el fortalecimiento de la confianza ciudadana, la provisión de información para el voto, y la facilitación de una participación pública más informada. Bentham subraya que una ciudadanía bien informada se involucra de manera activa en los asuntos públicos, incentivando a los gobernantes a ser más receptivos a las demandas ciudadanas.

Por su parte, Robert Dahl (1992) argumenta que la esencia de un gobierno democrático radica en su capacidad para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin sesgos políticos. Define la democracia como un sistema que debe satisfacer equitativamente las necesidades de todos sus ciudadanos, apoyado en la igualdad de oportunidades. Dahl destaca la importancia de la pluralidad de fuentes de información y de la existencia de instituciones que garanticen que la política gubernamental se base en los votos y en otras formas de expresión ciudadana. Este pluralismo informativo es esencial, ya que asegura una prensa libre y accesible, no controlada por los líderes gubernamentales.

Se destaca el aporte de Norberto Bobbio (1986) quien establece una conexión inherente entre democracia y transparencia, señalando que ninguna definición de democracia puede omitir la visibilidad del poder. Para Bobbio, la transparencia es crucial para que los gobernados puedan evaluar a sus gobernantes y discernir entre acciones legítimas e ilegítimas. La publicidad de los actos gubernamentales no solo habilita el control ciudadano, sino que también es un mecanismo para distinguir lo permitido de lo prohibido, contrarrestando la opacidad del poder.

Mauricio Merino (2005) resalta que la transparencia es una condición sine qua non para mejorar la calidad democrática y fortalecer la capacidad de control ciudadano sobre el poder público. Sin embargo, pese a su relevancia, la transparencia como derecho plenamente garantizado solo comenzó a consolidarse a finales del siglo XX en muchos países democráticos.

Finalmente, Uvalle Berrones (2016) plantea que es dentro del Estado democrático de derecho donde la transparencia puede trascender de ser una mera idea a convertirse en un proyecto y propuesta concreta. Para ello, es esencial diseñar políticas públicas que formalicen y legitimen la información pública, vinculando estrechamente a los ciudadanos con el Estado.

En ese sentido, la transparencia en la gestión pública es esencial para el fortalecimiento de la democracia. Los ciudadanos requieren acceso a la información para evaluar críticamente a sus gobernantes y exigir rendición de cuentas. La transparencia debe ser un principio rector en todas las políticas públicas, especialmente a nivel local, para satisfacer las demandas de una ciudadanía cada vez más activa y exigente. Accesibilidad, participación y transparencia son pilares indispensables para las democracias del siglo XXI.

2.. Las políticas de transparencia en el ámbito local

En el ámbito local, la transparencia adquiere una relevancia particular, al tratarse de un espacio donde la proximidad entre la autoridad democrática y los ciudadanos es más evidente. Blasco Díaz (2010) sostiene que en esta esfera, resulta esencial proporcionar información que permita a los ciudadanos conocer y evaluar las acciones de sus representantes. En este contexto, la ciudad emerge como un lugar privilegiado para la innovación democrática y el seguimiento continuo de las acciones gubernamentales. De manera complementaria, Borja (1998) coincide en que el entorno municipal es idóneo para reconstruir la confianza pública y fomentar la participación activa en los asuntos públicos.

Por otro lado, Baragli (2005) expone que las políticas de transparencia consisten en un conjunto de estrategias y prácticas orientadas a facilitar la gobernabilidad y la rendición de cuentas. Estas políticas promueven la divulgación de información sobre programas, proyectos, procesos de toma de decisiones, presupuestos, costos, recursos humanos y materiales, procedimientos internos y resultados obtenidos. Así, se busca que dicha información esté disponible para el público, permitiendo su verificación, evaluación y seguimiento.

Asimismo, Merino (2006) amplía esta perspectiva al señalar que la transparencia no se limita a la entrega sistemática de información gubernamental, sino que también implica la inclusión deliberada de criterios explícitos de decisión y acción en el ejercicio del poder público. En otras palabras, las políticas de transparencia deben incorporar mecanismos que permitan a los ciudadanos comprender cómo se toman las decisiones y cómo se ejecutan las acciones gubernamentales, promoviendo así una mayor rendición de cuentas.

En una visión más integral, Álvarez (2013) define las políticas de transparencia como aquellas vinculadas a la gestión, uso y divulgación de la información gubernamental con el fin de maximizar su utilidad social. Según Álvarez, estas políticas deben estar fundamentadas en esquemas abiertos y participativos, orientados a eliminar las asimetrías de información, modificar el comportamiento de los mercados, impulsar una rendición de cuentas efectiva, prevenir la corrupción y fomentar la integridad pública. Además, deben incentivar la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y construir una relación basada en la honestidad, colaboración y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.

Las políticas de transparencia en el gobierno local juegan un papel fundamental en la construcción de un buen gobierno. Estas políticas no solo incrementan la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, sino que también mejoran la eficiencia y efectividad de la administración pública. Al brindar acceso a información clara y precisa, los gobiernos locales pueden reducir la corrupción, optimizar la gestión de recursos y garantizar que las decisiones se tomen de manera informada y responsable. A medida que avanzamos en el siglo XXI, las políticas de transparencia se consolidan como un pilar esencial para el desarrollo de una gobernanza adaptada a las necesidades y expectativas de una ciudadanía cada vez más informada y exigente.

3.. Instrumentos y mecanismos de transparencia en gobiernos locales

Los estudios revisados sobre la temática, como los de Kaufman (2013), Oszlak y Kaufman (2014), Guiñazú Palumbo (2014), Elena y Ruival (2015), Fraga y Caramanico (2015), Prince y Jolías (2015), Gómez (2015) y Grandinetti (2020) revelan una serie de instrumentos y mecanismos que los gobiernos locales han implementado para promover la transparencia.

En primer lugar, es importante destacar el papel de las plataformas digitales y portales web. Estas herramientas han sido fundamentales para mejorar el acceso a la información gubernamental, permitiendo a los ciudadanos acceder de manera directa a datos relevantes sobre servicios públicos, trámites y la gestión administrativa en general. Al centralizar información esencial, estas plataformas no solo facilitan la interacción entre el gobierno y la ciudadanía, sino que también mejoran la

eficiencia administrativa. Además, la digitalización de trámites burocráticos contribuye a reducir la opacidad y a agilizar los procesos administrativos, posibilitando que los ciudadanos realicen gestiones desde sus hogares. Esto, a su vez, disminuye la corrupción y aumenta la comodidad y transparencia en la gestión pública.

En segundo lugar, la publicación de datos emerge como un instrumento crucial para garantizar la transparencia. Por ejemplo, los Portales de Compras y Contrataciones Públicas proporcionan información detallada sobre las adquisiciones gubernamentales, lo que permite a los ciudadanos y organizaciones supervisar y evaluar cómo se gastan los fondos públicos, promoviendo así una mayor rendición de cuentas.

Asimismo, los Balances o Informes de Gestión que ofrecen indicadores detallados sobre la gestión del gobierno, permitiendo un análisis exhaustivo de la eficiencia y efectividad de las políticas públicas implementadas.

Por otra parte, la inclusión digital es esencial para asegurar que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de las plataformas y servicios digitales. Esto implica la provisión de infraestructura tecnológica adecuada y la implementación de programas educativos que mejoren la alfabetización digital. Las iniciativas que fomentan la participación ciudadana a través de medios digitales, como encuestas en línea y consultas públicas, resultan fundamentales, ya que permiten a los ciudadanos influir en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas.

Asimismo, los proyectos de innovación desempeñan un papel importante en la promoción de la transparencia. La estrategia de "innovación abierta" se presenta como un enfoque clave, al estimular la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía mediante el uso de datos abiertos para co-crear soluciones a problemas comunes. Esta iniciativa no solo promueve una comunidad activa y comprometida, sino que también impulsa la creación de valor público.

Igualmente, las normativas y marcos legales son elementos fundamentales para institucionalizar la transparencia. La promulgación de leyes que garantizan el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública constituye un paso crucial en este sentido.

Estas normativas establecen los procedimientos y obligaciones del gobierno en cuanto a la provisión de información, asegurando que la transparencia no dependa exclusivamente de la buena voluntad de las autoridades. Además, reglamentos específicos que regulan aspectos como la contratación pública, la declaración patrimonial de los funcionarios y la publicación de presupuestos son esenciales para garantizar la transparencia en la gestión pública.

Finalmente, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) facilitan una administración más eficiente y transparente de los datos gubernamentales. El uso de software y sistemas avanzados para la gestión de información permite la recopilación, almacenamiento y análisis de grandes volúmenes de datos, mejorando así la capacidad de rendición de cuentas del gobierno. Además, aplicaciones móviles y plataformas de participación ciudadana permiten a los ciudadanos reportar problemas, hacer sugerencias y participar en encuestas, lo que incrementa la transparencia y fomenta una interacción directa entre el gobierno y la ciudadanía.

Los gobiernos locales han adoptado una variedad de instrumentos y mecanismos tecnológicos y normativos para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde la implementación de plataformas digitales y la publicación de datos, hasta la promoción de la inclusión digital y la innovación abierta, estas estrategias han permitido no solo mejorar el acceso a la información, sino también fomentar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Al institucionalizar la transparencia a través de marcos legales robustos y aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación, se sientan las bases para una gestión pública más eficiente,

efectiva y responsable, que responde a las crecientes demandas de una ciudadanía cada vez más informada y comprometida.

4.. Evaluación de las políticas de transparencia en gobiernos locales

Evaluar las políticas públicas de transparencia en los gobiernos locales es crucial para garantizar que estas iniciativas realmente fortalezcan la apertura gubernamental y la rendición de cuentas. En América Latina, donde la transparencia sigue siendo un reto significativo (Finol-Romero, 2021), este proceso es vital para medir el impacto de las políticas y encontrar áreas de mejora que refuercen la confianza ciudadana en las instituciones.

Primero, es esencial destacar que la evaluación permite determinar si las políticas de transparencia han logrado sus objetivos y en qué medida han reducido la corrupción y mejorado la gestión pública. Peruzzotti (2018) señala que la transparencia es clave para democratizar la información, ya que brinda a los ciudadanos acceso a datos importantes sobre cómo funcionan las instituciones públicas. Así, evaluar estas políticas es fundamental para asegurar que se implementen de manera efectiva y fomenten una verdadera cultura de apertura en los gobiernos locales.

Además, la evaluación impulsa la innovación en las políticas públicas. Los resultados de las evaluaciones permiten a los gobiernos locales ajustar sus enfoques y adoptar nuevas tecnologías o métodos que optimicen la transparencia. O'Donnell (2019) argumenta que realizar evaluaciones continuas es esencial para adaptar las políticas de transparencia a las necesidades cambiantes de la sociedad. Esto no solo mejora la gestión pública, sino que también fomenta una mayor participación ciudadana.

Otro aspecto clave es que la evaluación ayuda a fortalecer la confianza pública. Según Naser (2017), cuando los ciudadanos ven que las políticas de transparencia son evaluadas y ajustadas regularmente, su confianza en las instituciones aumenta. Este proceso crea un ciclo positivo donde la transparencia y la participación se refuerzan mutuamente, promoviendo un entorno de mayor responsabilidad y compromiso cívico.

En este contexto, es importante entender que las políticas públicas se desarrollan en entornos complejos, lo que requiere una evaluación multidimensional. Neirotti (2005) describe las dimensiones como grandes bloques conceptuales relacionados con distintos aspectos de lo que se está evaluando. Para evaluar adecuadamente las políticas de transparencia, se proponen cinco dimensiones clave: las capacidades estatales, la infraestructura en innovación y tecnología, la especialización de los recursos humanos, el modelo y la perspectiva de gestión, y los resultados de la política.

4.1 Capacidades estatales para implementar políticas de transparencia

La implementación efectiva de políticas de transparencia en los gobiernos locales depende en gran medida de las capacidades estatales. Estas capacidades abarcan varios aspectos clave, como un marco normativo sólido, una estructura institucional adecuada y una asignación eficiente de recursos financieros (Rosas Huerta, 2008). Por ello, es crucial examinar a fondo estas capacidades estatales.

El marco normativo y regulatorio es fundamental para la transparencia gubernamental. Un marco legal claro y completo no solo facilita la promoción de la transparencia, sino que también asegura que los ciudadanos puedan acceder a la información pública que les corresponde. Decretos y leyes de acceso a la información, así como regulaciones sobre la divulgación de datos, son esenciales para establecer este derecho y para definir los procedimientos a seguir cuando se realizan solicitudes de información. Estos marcos fijan un estándar de transparencia que las instituciones deben cumplir.

En cuanto a la institucionalidad, es importante analizar cómo está organizada la estructura del gobierno local. Es esencial que existan áreas específicas dedicadas a supervisar y garantizar la transparencia. La gestión transparente requiere un organismo que pueda dirigir, coordinar y ejecutar

las políticas de transparencia, y que cuente con la autoridad, las capacidades y los recursos necesarios para hacerlo de manera efectiva.

La asignación de recursos financieros también juega un papel crucial en la implementación exitosa de las políticas de transparencia. Sin un presupuesto adecuado, incluso el mejor marco legal puede resultar ineficaz. Los gobiernos locales deben asegurar una adecuada asignación de recursos para desarrollar y mantener sistemas de gestión de información, capacitar al personal y llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación. Además, estos recursos deben ser administrados de forma eficiente y transparente para evitar el mal uso y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las políticas de transparencia.

4.2 Infraestructura en innovación y tecnología para la transparencia

El análisis de la infraestructura en innovación y tecnología es clave para evaluar la transparencia en los gobiernos locales. Según Batista Hernández (2021), la implementación de tecnologías modernas no solo facilita el acceso a la información, sino que también mejora la eficiencia y seguridad en la gestión de datos, aspectos esenciales para una gobernanza transparente.

Primero, el acceso a tecnologías avanzadas, como plataformas digitales y sistemas de gestión de información, es indispensable para garantizar la transparencia gubernamental. Los portales de datos abiertos, por ejemplo, permiten a los ciudadanos acceder fácilmente a información pública. Estos portales deben ser diseñados para ser intuitivos y accesibles para todos, sin importar el nivel de habilidad tecnológica. Un buen ejemplo es el portal de datos abiertos de la ciudad de Bahía Blanca (<https://datos.bahia.gob.ar/>), que no solo ofrece una amplia gama de datos gubernamentales, sino que también facilita la participación ciudadana en el seguimiento de las actividades del gobierno. La transparencia digital va más allá de publicar datos; también implica presentar la información de manera clara y útil. Esto puede incluir visualizaciones de datos, herramientas interactivas y opciones para descargar y reutilizar la información.

Además, es importante considerar cómo los gobiernos locales se adaptan a la innovación tecnológica. La adopción continua de nuevas tecnologías puede mejorar tanto la transparencia como la eficiencia administrativa. Por ejemplo, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático pueden analizar grandes volúmenes de datos y detectar patrones de ineficiencia. Asimismo, la incorporación de tecnologías móviles, como canales de comunicación a través de WhatsApp o Telegram, puede ampliar el acceso a la información, permitiendo a los ciudadanos obtener datos gubernamentales desde cualquier lugar y en cualquier momento.

4.3 Especialización de recursos humanos para gestionar políticas de transparencia

La especialización de los recursos humanos en los gobiernos locales juega un papel clave en la implementación efectiva de políticas de transparencia. La capacidad de un gobierno para gestionar estas políticas de manera adecuada depende en gran medida de contar con personal especializado y bien capacitado en áreas clave para la transparencia (Contreras Saldívar, 2021).

Primero, es esencial enfocarse en la capacitación y formación continua del personal encargado de la transparencia. La incorporación de programas de formación especializados puede mejorar notablemente las competencias de los empleados públicos en áreas cruciales como auditoría, gestión de datos y comunicación.

Además de la capacitación, la profesionalización del personal es fundamental. Es importante que los gobiernos locales establezcan roles específicos dedicados a la transparencia y a la gestión de la información. Esto implica contratar profesionales con experiencia para garantizar que las políticas de transparencia sean manejadas por personas con las habilidades y conocimientos necesarios.

Otro aspecto clave es fomentar una cultura organizacional que valore la transparencia y la ética. Esto se puede lograr mediante la implementación de políticas internas que promuevan la rendición de cuentas y la integridad. La cultura organizacional puede fortalecerse con programas de ética y cumplimiento, así como a través de la promoción de la transparencia en todas las áreas de la administración gubernamental.

4.4. Modelo y perspectiva de gestión para gestionar políticas de transparencia

El modelo y la perspectiva de gestión de los gobiernos locales es otro de los aspectos centrales para evaluar las políticas de transparencia. La forma en que se implementan y perciben estas políticas depende de diversos factores, como el enfoque de gestión, la cultura organizacional y la participación ciudadana.

Un aspecto central en el análisis del enfoque de gestión es entender las implicancias de los modelos de decisión. Según Dente y Subirats (2014), las decisiones tomadas por los actores en un proceso político están influenciadas por sus objetivos, roles y recursos. Los actores operan en un entorno relacional donde sus objetivos están condicionados por el contexto sociopolítico. Dente y Subirats identifican dos tipos de objetivos: los de contenido y los de proceso. Los objetivos de contenido buscan resolver problemas públicos a través de decisiones óptimas dadas las circunstancias, mientras que los objetivos de proceso se centran en aumentar el protagonismo y el poder de los actores. Para lograr estos objetivos, los actores utilizan diversos recursos, desde poderes legales y políticos hasta económicos y cognitivos. La capacidad de un actor para influir en las decisiones depende de los efectos que sus acciones puedan tener sobre otros participantes y de los recursos disponibles.

La participación ciudadana también juega un papel fundamental en la gestión de la transparencia. Involucrar activamente a los ciudadanos en la toma de decisiones no solo mejora la calidad y legitimidad de las políticas, sino que también fortalece la democracia al proporcionarles una voz directa en los asuntos públicos. Mecanismos como audiencias públicas, consultas ciudadanas y presupuestos participativos son ejemplos de cómo la participación puede promover una mayor transparencia. En el Municipio de Rafaela, Santa Fe, la implementación de presupuestos participativos ([Presupuesto Ciudadano](#)) ha demostrado cómo la participación ciudadana puede mejorar la transparencia y la eficiencia en la asignación de recursos públicos.

Otro aspecto importante es la transparencia proactiva. Los gobiernos locales deben adoptar una actitud proactiva en la divulgación de información. Esto implica no solo responder a solicitudes, sino también publicar regularmente datos relevantes y accesibles para la ciudadanía. Esta estrategia no solo fomenta una mayor transparencia, sino que también reduce la carga administrativa asociada con la gestión de solicitudes de información. Ejemplos de divulgación proactiva incluyen la publicación de informes financieros, datos de contratación y resultados de auditorías.

Finalmente, la colaboración interinstitucional es esencial para implementar políticas de transparencia. La cooperación entre distintos niveles de gobierno y entre diversas agencias facilita el intercambio de mejores prácticas y optimiza la coordinación para abordar desafíos comunes. La transparencia debe ser considerada un elemento transversal en la gestión pública, y la colaboración interinstitucional es clave para garantizar su integración efectiva en la administración pública (Salvador, 2012).

4.5. Resultados de las políticas de transparencia

Evaluar los resultados de las políticas de transparencia permite entender sus alcances y descubrir áreas que necesiten ajustes (Villoria, 2014).

En primer lugar, es importante medir los resultados tangibles de estas políticas. Entre estos resultados, se incluyen la reducción de la corrupción, la mejora en la eficiencia gubernamental y el aumento en la confianza pública. La transparencia permite a ciudadanos y organizaciones vigilar y evaluar las

acciones del gobierno, lo que promueve una gestión más responsable y eficiente de los recursos públicos. Además, una supervisión más estrecha puede contribuir a una mejor calidad de los servicios públicos al incrementar la rendición de cuentas.

La percepción ciudadana es otro factor clave para medir el éxito de las políticas de transparencia. Las encuestas y estudios de opinión ofrecen una visión clara de cómo los ciudadanos perciben la transparencia en sus gobiernos locales. La confianza pública, que es uno de los principales beneficios de la transparencia, crece cuando los ciudadanos ven a su gobierno como abierto y responsable. Esta confianza fomenta una mayor participación ciudadana en la democracia.

Además, para que las políticas de transparencia sigan mejorando, es necesario contar con mecanismos que permitan su revisión y perfeccionamiento continuo. Las auditorías periódicas, la revisión de procedimientos y la actualización de políticas basadas en lecciones aprendidas y mejores prácticas son elementos fundamentales de este proceso. Los gobiernos locales deben crear sistemas de retroalimentación que permitan a ciudadanos y otras partes interesadas ofrecer comentarios sobre las políticas y prácticas de transparencia.

5. Implementación del modelo de evaluación de la transparencia local: el caso del Municipio de Lomas de Zamora

Martínez (2023) analiza la implementación de políticas de transparencia en el Municipio de Lomas de Zamora, en la Provincia de Buenos Aires, durante el período 2009-2015. En dicho período, se desarrollaron cuatro iniciativas clave: el Programa eRegulations, el Plan de Mejora del Centro de Atención al Vecino (CAV), el Programa Visitas a Vecinos y el Programa eLomas. Estas iniciativas se caracterizaron por un enfoque centrado en la apertura de la información, la mejora de los servicios municipales y la utilización estratégica de datos para optimizar tanto la gestión interna como la externa.

En este estudio se abordaron las cinco dimensiones fundamentales que aborda el modelo de evaluación de políticas de transparencia presentado: las capacidades estatales, la infraestructura en innovación y tecnología, la especialización de los recursos humanos, el modelo y la perspectiva de gestión, y los resultados de la política.

Primero, se observa que el municipio logró establecer un marco jurídico esencial mediante ordenanzas que fomentaron tanto la transparencia activa como la pasiva. La creación de la Secretaría de Modernización y Transparencia, junto con la incorporación de tecnologías digitales, fueron pasos importantes hacia la institucionalización de la transparencia, fortaleciendo las capacidades estatales necesarias para implementar y supervisar estas políticas.

En cuanto a la infraestructura tecnológica, los programas eRegulations y eLomas se destacaron por facilitar el acceso digital a la información sobre trámites administrativos. Este avance mejoró significativamente la accesibilidad y calidad de los servicios municipales y fomentó una mayor interacción entre los vecinos y el gobierno local, marcando un cambio positivo respecto a la gestión previa.

La especialización de los recursos humanos también fue fundamental, destacándose la formación continua del personal. Esta capacitación permitió que los agentes adopten y manejen nuevas tecnologías y metodologías de gestión, asegurando así la efectividad de las iniciativas.

Respecto al modelo y la perspectiva de gestión, los programas como el Plan de Mejora del CAV y el Programa Visitas a Vecinos se centraron en mejorar la calidad del servicio y fortalecer la relación con los ciudadanos. Estos programas promovieron una gestión más eficiente y una mayor participación ciudadana.

Finalmente, los resultados de estas políticas mostraron mejoras notables en la accesibilidad y eficiencia de la gestión pública. Sin embargo, el estudio también reveló algunas carencias, como la falta de datos públicos en formatos reutilizables y una participación ciudadana limitada en la toma de decisiones. La resistencia cultural dentro del municipio, aunque desafiante, fue parcialmente superada gracias al apoyo del intendente y la especialización del personal, facilitando la transición hacia un modelo de transparencia más sólido.

Este estudio no solo aplica el modelo para evaluar políticas de transparencia en gobiernos locales, sino que también ofrece un marco práctico y adaptable para contextos similares. Así, contribuye al desarrollo de estrategias de gobernanza que promuevan la transparencia y el acceso a la información.

6. Conclusiones: Desafíos y perspectivas futuras en la evaluación de políticas de transparencia en gobiernos locales

La evaluación de las políticas de transparencia es vital tanto para indagar sobre la efectividad de las iniciativas implementadas como para identificar y abordar las áreas que requieren mejoras.

En primer lugar, actúa como una herramienta clara para fomentar la rendición de cuentas y la apertura gubernamental. En un contexto donde la confianza en las instituciones puede ser frágil, la transparencia se consolida como un elemento esencial para reforzar la legitimidad del gobierno. La evaluación sistemática permite verificar si las políticas han logrado sus objetivos, lo que contribuye a incrementar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y a promover una cultura de transparencia.

Además, la evaluación ofrece un marco para la innovación en la gestión pública. Al analizar los resultados de las evaluaciones, los gobiernos locales pueden ajustar sus estrategias, adoptar nuevas tecnologías y metodologías, y adaptarse a las cambiantes demandas de la sociedad. Este proceso no solo mejora el diseño e implementación de las políticas de transparencia, sino que también impulsa una mayor participación ciudadana, factor crucial para el éxito sostenido de estas iniciativas. La participación activa de la ciudadanía en el monitoreo y evaluación de las políticas fortalece el ciclo de transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo a la construcción de un gobierno más responsable y accesible.

Asimismo, el modelo de evaluación propuesto ofrece una comprensión integral de los desafíos y oportunidades que enfrentan los gobiernos locales en la implementación de políticas de transparencia. La infraestructura tecnológica y la especialización de recursos humanos se destacan como áreas críticas donde la inversión y el desarrollo continuo pueden marcar una diferencia significativa.

Por otro lado, la evaluación debe considerar también los desafíos culturales y estructurales que pueden dificultar la implementación de políticas de transparencia. La resistencia interna dentro de los gobiernos locales, a menudo arraigada en prácticas tradicionales, representa un reto considerable. Superar esta resistencia requiere no solo de un firme apoyo político, sino también de un compromiso decidido hacia la capacitación y especialización del personal encargado de gestionar estas políticas.

Por otra parte, aún queda el gran desafío de convertir el “monstruo” de la evaluación en aliado, al decir de Mokate (2003): no debe ser percibida como un mecanismo de fiscalización y control, sino como una oportunidad para la mejora continua. La implementación de políticas públicas se presenta como un camino dinámico que exige una constante adaptación y evolución. Los gobiernos locales deben adoptar una perspectiva a largo plazo, donde las lecciones aprendidas a través de la evaluación se integren en la planificación y ejecución de futuras políticas.

En la actualidad, evaluar políticas de transparencia es esencial para responder a las necesidades de una sociedad en constante cambio. La evaluación continua, respaldada por un compromiso político y una infraestructura adecuada, es clave para construir gobiernos locales más transparentes, responsables y democráticos.

7. Bibliografía

- Álvarez, F. (2013). Transparencia como política pública. Versión breve para el portal www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx. 20-julio-2013.
- Batista Hernández y otros (2021). Propuesta de metodología para el análisis de la transparencia. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4679871>
- Baragli, N. (2005). Políticas públicas de transparencia. *Revista Derecho Comparado de la Información*, 1(5), 21-24.
- Bentham, J. (1971). An essay on political tactics. In *The works of Jeremy Bentham* (Vol. II). Edinburgh: 1843.
- Blasco Díaz, J. (2010). El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa. En *Derecho administrativo de la información y administración transparente* (pp. 121-149).
- Borja, J. (1987). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: IEAL.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Contreras Saldivar, A. (2023). *Profesionalización en la administración pública estatal: Un análisis sobre su instrumentación en los mandos medios de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México*. Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.11799/138611>
- Elena, S., & Ruival, A. (2015). Caso de estudio sobre gobierno abierto en la provincia de Córdoba. Documento de Trabajo N° 140. Buenos Aires: CIPPEC.
- Finol-Romero, L. (2021). De la evaluación de políticas hacia el gobierno abierto: teoría y prácticas en América Latina. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, 10(19), 4–19. <https://doi.org/10.15174/remap.v10i19.355>
- Fraga, P., & Caramanico, L. (2015). Promoción de los principios de gobierno abierto en Argentina. En *II Simposio Argentino sobre Tecnología y Sociedad (STS)-JAIIO 44* (Rosario, 2015).
- Gómez, L. (2015). La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: El caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina (Trabajo Final de Posgrado, Universidad de Buenos Aires).
- Grandinetti, R., & Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: Políticas de gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 21, 89-112. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>
- Guiñazú Palumbo, L. H. (2014). Gobierno abierto en San Luis: La experiencia de San Luis Digital en la administración pública (Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario).
- Kaufman, E. (2013). Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*, 4.
- Martínez, A. V. (2023). Política de transparencia en el gobierno local: El caso del Municipio de Lomas de Zamora (2009-2015) (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Lanús). Remedios de Escalada UNLa. <https://doi.org/10.18294/rdi.2024.179383>
- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En *Democracia, transparencia y constitución* (Coord. Lopez Ayllon).
- Merino, M. (2013). *La transparencia como política pública. Más allá del acceso a la información*. Siglo XXI Editores, México, D.F.

- Mokate, K. (2003). "Convirtiendo el "monstruo" en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social," IDB Publications (Working Papers)
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (Eds.). (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEFAL; Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf
- Neirotti, N. (2007). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*. Buenos Aires: IIPE / UNESCO.
- O'Donnell, G. (2019). *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la rendición de cuentas en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OAS: Red GEALC-IDRC.
- Peruzzotti, E. (2018). *Los desafíos de la transparencia en América Latina: Reflexiones desde la rendición de cuentas y la participación ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Prince, A., & Jolías, L. (2015). Gobierno abierto en Argentina: Casos de éxito a nivel local y desafíos por venir. Artículo presentado en *XX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Lima, 10-13 de noviembre de 2015).
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134. Recuperado en 15 de abril de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200006&lng=es&tlng=es.
- Salvador, J. (2012). E-Gobierno y cambio institucional: El impulso de la transversalidad en la administración pública. *Revista de Gestión Pública*, 1(2), julio-diciembre.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2021). *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, (7), 85-103. Recuperado a partir de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234>

LA GOBERNANZA COMO NUEVA INSTANCIA PARA GESTIONAR LO PÚBLICO

Fernando Amadeo Pérez

En las últimas décadas la gobernanza parece haber llamado y ocupado la atención de numerosos estudiosos de cómo, de manera innovadora, mejorar la calidad de la gestión del gobierno en su función directiva.

Su antecesora, la nueva gestión pública, con la idea de eficiencia del sector público y de la privatización parece haber tenido un límite ante la “novedad”

Se pretende indagar si la gobernanza pública viene a reemplazar los “experimentos” reformadores del estado implementados en el transcurso del tiempo. O, es sencillamente una nueva instancia innovadora con pretensión de mejorar el estado en la gestión de los servicios públicos de manera cooperativa, co-colaborativa y co-coordinada con diversos actores de la sociedad.

Para aquel cometido se realiza un breve recorrido de las distintas perspectivas que se impulsaron en pos de mejorar la gestión estatal y su interrelación. Se hace lo propio con las múltiples acepciones de gobernanza, sus características y tipos, se continúa con algunos comentarios sobre innovación pública y finalmente, se presenta las nuevas tendencias en gobernanza.

Se señala que este trabajo se fundamenta principalmente en la revisión y análisis de fuentes documentales de relevancia internacional y nacional, con algunos espacios de análisis empíricos.

Breve comentario sobre la administración al estilo burocrático weberiano y de la nueva gestión pública

El estado moderno requirió para su organización del modelo de administración⁶⁹ al estilo burocrático weberiano. Contó con la legalidad de las normas, las estructuras jerárquicas de autoridad, la división y la departamentalización del trabajo y sus estructuras, la impersonalidad de las relaciones, los procedimientos rutinarios, la circulación de la información por documentos escritos, la selección de ingreso por concursos y por méritos y la previsibilidad en el funcionamiento organizativo de la administración. La superioridad técnica y racional son elementos característicos del modelo.

Desde el nacimiento del estado moderno capitalista, numerosos países pretendieron manejarlo según la propuesta del autor alemán, Max Weber.

En las últimas décadas del siglo XX se comienza a cuestionar las instituciones públicas del estado administrativo. Uno de los focos del ataque fue que la administración no era eficiente, ni eficaz, ni efectiva por lo que los resultados ya no eran captados por la ciudadanía. Las organizaciones estatales minimizan su rol en relación a su desempeño protagónico en el desarrollo y el crecimiento de la actividad en sociedad, como muestra de su debilidad necesita y busca interactuar con los actores de la sociedad sean públicos o privados en el ámbito local como internacional.

Nuevas propuestas para gestionar el estado surgen desde distintas perspectivas, el objetivo es hacer al gobierno más ágil, menos burocrático, más autónomo, más responsivo y más eficiente. Es en la década de los ochenta, en los países centrales y de la mano de los organismos internacionales de Europa y de América Latina⁷⁰ surgen con fuerza las ideas del *new public management*, como una de

⁶⁹ La *administración pública* existe a partir de sepultar los vestigios feudales quedando al margen los privilegios (oficios) asegurando la administración la tranquilidad y progreso de los hombres (Bonnin en Guerrero, 2000:44)

⁷⁰ Desde América Latina el Centro Latinoamericano para el Desarrollo comentaba en una de sus Cartas “ningún país de la región (América Latina) completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones

las maneras de transformar y adaptar el sector público a las nuevas exigencias. Será el mercado el principal actor que reciba el manejo y las empresas del estado en nombre de la prestación de mejores servicios para la sociedad que los demanda.

Es interesante la definición de Nueva Gestión Pública que ofrece Peter Aucoin (1995), el cambio que ofrece la Nueva Gestión Pública consiste en la “privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras y prácticas de la gestión pública.” (Aguilar Villanueva, 2006, p.143, citado por Pérez, 2019, p. 55)

Las prescripciones de la nueva forma de gestionar lo público infiere una transformación en la producción como en sus costos, enfocados hacia las mercancías y los resultados, la implementación de estándares de medición gracias a indicadores de desempeño y de gestión, la preferencia por instituciones con organizaciones planas y flexibles. Desde estos lentes, el mercado es el actor principal en la prestación de servicios a la comunidad de la mano de licitaciones, tercerizaciones y/o privatizaciones, los agentes públicos son temporarios de acuerdo a sus tareas y contratación.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo, en su Carta “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998) sostiene, este nuevo modelo de gestión debía estar cimentado en la reducción de costo, el cumplimiento de los objetivos planificados, la capacitación y la profesionalización del personal, la transparencia, la rendición de cuentas de los servidores públicos y la responsabilización, valores supremos que debían fomentarse. Sumado a que deben ser los estados quienes encaren la descentralización y desconcentración organizacional de los servicios públicos. (CLAD, 1998)

Además, el Centro impulsó el estado red, la democratización del poder, la orientación hacia el usuario/cliente/consumidor de los servicios, entre otras medidas gerenciales. Del sector privado se extraen numerosas iniciativas y prácticas para ser aplicadas en las instituciones del sector público. Estas iniciativas se enfocan a modificar el *cómo* hacer del gobierno democrático en su accionar.

La “solución” planteada desde la nueva gestión pública es al problema que presenta la administración estatal en su organización, composición, procesos y principalmente, en su manejo ineficiente.

Si tenemos que apelar a una cronología de la forma de gestión del estado desde la historia moderna comienza con el modelo administrativo al estilo burocrático weberiano, pasa por la nueva gestión pública y a fines de la primera década del siglo XXI se comienza a desandar la idea de co-gobernar y cogestionar colaborativamente con los actores de la sociedad civil, la gobernanza pública.

Novedad en la gestión gubernamental: innovación pública y gobernanza

Después de algunos años de implementación de la nueva gestión pública, transformadora del estado y de sus instituciones, aparece en el horizonte otra forma de innovar y de mejorar la capacidad directiva de los gobiernos, la gobernanza.

Antes de introducirse a las interpretaciones de la gobernanza es oportuno hacer un paréntesis y algunos comentarios, breves, sobre innovación pública

La innovación es hacer cosas nuevas, de manera original, con estilo moderno y novedoso. Para algunos autores, la innovación se puede caracterizar en tres fases interrelacionadas: *organizacional* (organizaciones, manuales, organigramas y funciones nuevas), *procedimental* (la manera de hacer las

desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios países latinoamericanos.” (CLAD, 1998, p. 11). Dicha proclama sostenía que América Latina, a pesar de aquella cita, estaba preparada para implementar la nueva gestión pública impulsada por los países centrales y los organismos de presión internacional de crédito.

cosas, conducta, actitud y cultura novedosa), *relacional* (nueva forma de vincularse organización y sociedad) (Cabrero, Arellano y Amaya, 2007). Es interesante distinguir los *aspectos funcionales* de la innovación en el sentido que pretende alcanzar la eficiencia en el hacer de las cosas y los *aspectos sustantivos*, en donde la innovación invita a analizar, comprender, afrontar y modificar la realidad de forma diferente a lo que se venía proponiendo (Brugué y otros, 2014 citado por Pérez, 2022).

El Centro de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su Carta Iberoamericana de la Innovación en la Gestión Pública (2020), refiere a la innovación en la gestión pública como la capacidad de las organizaciones para generar valor público⁷¹ es decir, “valor compartido por todos”. En este caso, se destaca que la innovación es la propuesta y/o la iniciativa que trae consigo el examinar, comparar y utilizar con éxito aquella novedad, en materia organizacional, para brindar soluciones originales a las necesidades de la sociedad. En esta Carta, entre otros puntos, se menciona los componentes y las dimensiones⁷² de la innovación en la gestión pública. Para este trabajo, se rescata la dimensión que refiere a la apertura de las instituciones, estímulo a la colaboración y a la gobernanza entre actores de la sociedad civil y el estado, es decir, con participación ciudadana y empresaria para promover ideas innovadoras (CLAD, 2020).

La innovación en el ámbito público involucra la iniciativa e implementación de bienes, mercancías, procesos, servicios y métodos que favorecen mejores resultados en materia de eficiencia, efectividad y la calidad de lo que se entrega (Mulgan y Albury, 2003 citado por Zerrillo García, 2004). Para Kauch y Hauknes (2006) la innovación en el sector público es diseñar y ejecutar políticas, ideas, acciones y actitudes diferentes para la consecución de los objetivos planteados estratégicamente que pueden modificarse de acuerdo a los cambios existentes (Ramírez-Alujas, 2012 citado por Pérez, 2022 b).

En línea a los comentarios anteriores, otra reunión importante que alude a la innovación en la gestión pública es la “Declaración de Lisboa” reunida en el año 2022, en Portugal. La reunión nucleó al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), al Instituto Nacional de Administración (INA) de Portugal y al Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP). En Lisboa, se realizó el II Simposio Iberoamericano de Innovación Pública. En dicha reunión se tiene en cuenta los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Puntualmente, el Objetivo n°4, el que postula la idea de garantizar una educación inclusiva, equitativa, de calidad y con igualdad de oportunidades para todos y todas; el Objetivo n° 5, que promueve alcanzar la igualdad de género, empoderar a las mujeres y niñas; el Objetivo n°8, con la intención de estimular el crecimiento económico sostenido, inclusivo, el pleno empleo, productivo y decente y, finalmente, se presentan los Objetivos n° 16 y 17, refieren a sociedades pacíficas, inclusivas, con accesos a la justicia, con instituciones eficaces, que rindan cuentas y que se generen las políticas necesarias para la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible o los ODS. Con estos antecedentes, enmarcados en las declaraciones de las Naciones Unidas es que se presenta en el Simposio 16 declaraciones y 13 recomendaciones sobre innovación. En este escrito sólo se rescata las declaraciones coincidentes con las propuestas de las y los autores que se presenta up-supra.

⁷¹ “Se puede entender por valor público aquello superlativo que se genera por crear o mejorar servicios y bienes públicos, en la creación de nuevos y/o mejores procesos intra organizaciones y en la gestión y en consecuencia en la generación de una plataforma de confianza (legitimidad social) de todos aquellos valores en pos del bienestar de la comunidad” (Pérez, 2022 p.13).

⁷² Las demás dimensiones y los componentes de la innovación en la gestión pública, citadas por la Carta Iberoamericana de la Innovación, se pueden enumerar de la siguiente manera: “1) Profesionalización de los puestos estratégicos en el sector público. 2) Comunicación estrecha y colaborativa entre la plana política y los funcionarios técnicos. 3) Participación entre diferentes áreas de las organizaciones públicas. 4) Generación de ámbitos de discusión para la estrategia, la prospectiva, la creación y la innovación inter organizacional. 5) Incentivos a los empleados para despertar la innovación en el sector.” (Pérez, 2022 p.13)

Las declaraciones propuestas son las siguientes: a) La innovación pública se enmarca en la gestión, en la acción, en los recursos y en las leyes que regulan los poderes del estado; b) La innovación pública tiene que tener como fin el accionar coordinado de los mecanismos de respuestas ante los desafíos actuales para asegurar la sostenibilidad y la prestación de servicios que genere *valor público* para la ciudadanía de manera continua y efectiva; c) La calidad en las leyes, las instituciones y la regulación son pilares esenciales para el desarrollo de la innovación; d) *La co-colaboración y la participación del mayor número de los sectores ciudadanos contribuyen* a la innovación pública y a la sostenibilidad del desarrollo económico, de la sociedad y al cuidado del ambiente; e) La innovación científica y tecnológica con una mirada transformadora y modernizadora de las administraciones públicas propicia *la eficacia de las instituciones públicas*; f) La innovación con una *perspectiva estratégica* debe prever riesgos, anticipar problemas, dar seguimientos y realizar una evaluación a las iniciativas públicas; g) Es de interés reforzar la innovación en el sector público cuando se invita a los *diversos actores de la sociedad civil a sumarse al ciclo de las políticas públicas* para hacer de una sociedad más plural, inclusiva y favorecer la igualdad de oportunidades; h) En línea con la propuesta anterior, la sumatoria de *los actores de la sociedad habilita y fortalece una gobernanza colaborativa y democrática*, al igual que la eficacia de las soluciones propuestas; i) La integración entre objetivos de una planificación estratégica y los de la innovación son esenciales para afrontar el contexto y el desarrollo en materia socioeconómicos y ambientales; j) Tener en cuenta *los liderazgos* en las organizaciones públicas para llevar adelante la innovación son estratégicos para la construcción e implementación de soluciones que *generen valor público* diferenciadores; k) Alinear los objetivos de la organización con un pensamiento innovador de los agentes públicos, de esta manera motivar a los y las empleados/as para favorecer la eficacia de su desempeño; l) Las nuevas formas de gestionar lo público deben estimular la innovación con los agentes dentro. Es decir, los empleados/as del sector público deben ser parte indiscutible de la implementación y evaluación de las oportunidades y soluciones innovadoras; m) La *innovación tecnológica* promueve la infraestructura de avanzada como en los sistemas de energías renovables, *las redes digitales e inteligentes* siendo estos recursos los que facilitan la eficiencia operacional, la creatividad, la innovación misma como así también, *la transparencia y la rendición de cuentas* de los procesos y de la gestión; o) La implementación de recursos tecnológicos facilita la minería de datos y análisis de datos en tiempo real para habilitar la toma de decisiones y la mejora continua; p) Como elemento innovador, reconocer errores para ser corregidos con nuevas instancias de innovación; k) El fin último de la innovación llevada adelante por el sector público es mejorar la calidad de vida de las personas.

Se puede decir que la innovación en el ámbito público alude a la originalidad, a la novedad, a la creación, a la inventiva y a las técnicas nuevas que se aplica para transformar o modificar organizaciones, estructuras, iniciativas, procesos, políticas en la cultura administrativa “para agregar valor público a los bienes y servicios que se presenten a la ciudadanía” (Pérez, 2022 p. 14).

De lo expuesto sobre innovación en la gestión pública y la apelación a las proclamas presentadas se destacan términos y acciones que serán fundamentales a la hora de tener en cuenta a la gobernanza en sus diferentes estadios, características y tipos. De allí que en el apartado siguiente se verán plasmados.

Concepciones sobre gobernanza, tipos y características

Numerosos son los autores, Luis Aguilar Villanueva (2005, 2019, 2020), Claire, Launy (2005), Francisco Valdez Ugalde (2008), Xavier, Barandiaran (2021), entre otros, que señalan al Informe de la Comisión Trilateral, “*The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies*” (1975) escrito por Samuel Huntington, Joji Watanuki y Michel Crozier, como punto de partida del estudio contemporáneo de la gobernanza. Aquel escrito muestra el debate sobre la crisis de gobernabilidad en las democracias occidentales desarrolladas industrialmente. El Informe presentó

un diagnóstico/evaluación sobre la capacidad real de los gobiernos, luego de la segunda guerra mundial, para dirigir las estructuras políticas y económicas surgidas en la época del estado benefactor. Mostró cierta preocupación por el déficit fiscal y la reducida capacidad para continuar, a largo plazo, un crecimiento y desarrollo sostenidos. Con sustento en esta evaluación realizada por la Comisión es que se comienza a cuestionar el Estado, sus estructuras organizativas y sobre todo la capacidad de los gobiernos para continuar prestando determinados servicios de manera exclusiva (Valdez F., 2008).

La crisis de la democracia se plantea como una crisis de los gobiernos para conducir a sus sociedades, tal como se mencionó en un primer momento, el Estado fue centro de ataque y se condujo a las privatizaciones, la reducción del déficit fiscal, la desregulación, entre otras acciones y en un segundo momento, el centro de atención fueron sus organizaciones, el *cómo* de la gestión pública, luego, un tercer estadio de transformaciones y reformas que hoy se puede denominar gobernanza pública.

La raíz etimológica de gobernanza proviene de la palabra latina “*gubernare*” que alude al manejo, a la conducción o a timonear un barco.

Según la real academia española el termino gobernanza significa “forma de gobernar, especialmente si es eficaz y adecuada a los fines que se persiguen” o “acción o efecto de gobernar o gobernarse” (RAE, 2014). Desde la raíz griega, tanto la palabra “gobierno” como “gobernanza” aluden en cierta forma a conducir y a controlar, es lógico “pensar en la capacidad de conducción de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza” (Peters, 2005, p.589). Gobernanza es la acción o efecto de gobernar (Villanueva, 2023), como el arte de poseer liderazgo público, el Estado (Whittingham Munévar, 2010).

El Banco Mundial (1989), según la mirada de Claire Launy (2005), alude al concepto de gobernanza para referirse a la ineficaz gestión del gobierno de algunos países africanos, es decir, a la *mala gobernanza* que habían tenido. Para señalar lo contrario, debe el gobierno orientarse a una *buena gobernanza*, o sea, a la administración, gestión y prestación de servicios eficientes y eficaces dentro de un marco jurídico transparente y confiable para los derechohabientes (Launy, 2005). Luego, realiza una definición más amplia del termino sosteniendo que la gobernanza es un manejo “imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos (World Bank, 1992 citado por Launy, 2005 p. 8).

Otro organismo internacional que se expresó con respecto a la gobernanza fue las Naciones Unidas a través de su Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; referenciando al “conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones, mediante la cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (PNUD, 1997, citado por CEPAL). La gobernanza presenta cinco áreas que involucran al sector público y al privado, ellas son: a) las organizaciones estatales; b) el manejo del sector público en coordinación con los intereses del sector privado; c) la cesión de responsabilidades desde un ente superior jurisdiccionalmente hacia otro, descentralización, en vínculo con la gobernanza a nivel local; d) relación entre los actores sociales y su interface con la gobernanza en determinados momento (*Global Programme for Governance*, 1997 citado por Launy, 2005).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entiende el término gobernanza, rescatando la definición de María Victoria Whittingham Munévar (2010) y desde una perspectiva sistémica, a la relación entre diversos actores públicos y no públicos que se involucran en las distintas etapas de las políticas públicas para decidir temas de interés y valor público; numerosas son las estrategias de poder, competencia y cooperación que se involucran en realidad para conseguir los objetivos propuestos por los componentes del sistema. (Whittingham Munévar, 2010)

Este Organismo para América Latina y el Caribe menciona algunos tipos de gobernanza tales como:

* Gobernanza digital: es aquella que mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación interrelacionan al sector público, al sector privado y los diversos actores de la sociedad civil para generar valor público en la prestación de los servicios.

* Gobernanza de los recursos naturales: es aquella que lleva adelante procesos de intercambio en la toma de decisión entre los diversos actores de la sociedad civil y el gobierno, referidos a la problemática de los recursos naturales⁷³.

* Gobernanza mundial: es aquella que aspira llevar adelante iniciativas que pretenden alcanzar la provisión de los bienes públicos entre países en cumplimiento de las metas sociales, culturales, ambientales, económicas y de desarrollo (Ocampo, 2015).

* Gobernanza multinivel o multiescalar: es aquella que la interpretación de los procesos particulares de desarrollo del territorio y las intervenciones en los mismos son abordados desde una mirada particular, integral y compleja entre las diversas escalas geográficas de desarrollo (Cepal, 2017). Este tipo de gobernanza será la que nos llamara la atención en el desarrollo territorial del gobierno de la provincia de Córdoba en Argentina, caso que se expondrá, escuetamente, más adelante.

Autores como Launy (2005), citando a Pierre Calame (2003) y en miras de repensar la gobernanza en nuestros tiempos, dice que la gobernanza es la habilidad de administrar, en base a reglas, los asuntos públicos sumando, los intereses de los ciudadanos y sus relaciones a nivel local, regional y global (Launy, 2005).

Retomando al autor anglosajón Peters (2007), menciona a la gobernanza como un enfoque alternativo a la administración pública tradicional del estado, “significa el proceso que proporciona dirección a la economía y a la sociedad. Gobernanza, por lo tanto, será entendida como una meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga.” (Peters, 2007 p. 36).

Otro autor que viene trabajando el tema, gobierno-gobernanza pos crisis de la democracia, a su vez con mira de mejorar la capacidad directiva de las organizaciones estatales es Luis Aguilar Villanueva. Entre su literatura se puede encontrar que al detectar “fallas” en las decisiones de gobierno, sus recurrentes errores y pocos resultados ocasionaron que el tema político se desplazaría desde la legitimidad del gobierno hacia la efectividad de los mismos (Villanueva, 2023). En ese contexto y en esa transición del gobierno a la gobernanza el autor mexicano presenta diversos “tipos de gobernanza”, a) *gobernanza o gobernanza pública* alude al proceso de gobernar a la sociedad; b) *nueva gobernanza pública* refiere a gobernar con la sociedad es decir, se pasa de gobernar a la sociedad de hacerlo con la sociedad y; c) *Gobernanza corporativa del sector público* en referencia a la capacidad del gobernante de dirigir efectivamente el aparato administrativo de gobierno (Aguilar Villanueva, 2021)

A continuación, el mismo autor presenta una definición más completa sobre nueva gobernanza pública, sosteniendo que es la acción de cogobernar con la sociedad, donde los involucrados establecen los principios, las reglas, los valores, las intenciones, las metas, las atribuciones, las responsabilidades, el conocimiento, las técnicas, los poderes, los recursos, las sanciones que se establecen para conducir y coordinar a las nuevas sociedades (Aguilar Villanueva, 2023).

Las definiciones seleccionadas coinciden en resaltar la capacidad para establecer los valores, las reglas y los objetivos compartidos, la colaboración, los vínculos, el esfuerzo de los agentes tanto del

⁷³ En el caso de la CEPAL este tipo de gobernanza está en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuesto por la Organización de las Naciones Unidas en la Agenda 2030

ámbito público como del ámbito privado, la relevancia de la participación de los ciudadanos, la transparencia en la gestión, la efectividad para alcanzar resultados, la ventaja del conocimiento, el uso de la tecnología, la importancia de los bienes públicos, el desarrollo político, económico, cultural y social para mejorar la capacidad directiva de los gobiernos en pos de generar valor público. Momentos, elementos o variables que se mencionan en el material analizado en los apartados sobre nueva gestión pública y específicamente, lo presentado sobre innovación en la gestión pública.

Entonces, se puede entender por gobernanza y nueva gobernanza a la forma novedosa/innovadora de gobernar en cocolaboración, con cocoparticipación entre las entidades gubernamentales, el sector privado y los diversos actores de la sociedad civil con pretensiones de alcanzar los valores compartidos por todos

La provincia de Córdoba Argentina y su gobernanza multinivel, multiactoral y multiescalar.

Según la página oficial del gobierno de la provincia de Córdoba⁷⁴, con 165.321 km² de extensión, es la quinta provincia más extensa del país, ocupando el 5,94% de su superficie total. La provincia está situada en el centro de la República Argentina, conforma una de las 23 provincias de la república. Como provincia mediterránea colinda al norte con las provincias de Catamarca y Santiago de Estero, al este con Santa Fe, al sureste con la provincia de Buenos Aires, al oeste con la provincia de San Luis y al sur con La Pampa y la Rioja.

Desde hace algunos años los diferentes gobiernos cordobeses vienen llevando adelante iniciativas innovadoras, neogerenciales y últimamente, de nueva gobernanza pública. No se realiza aquí, ya que el trabajo se ocupa de la gobernanza principalmente, alusión a la implementación de elementos de la nueva gestión en la provincia mediterránea para ello, se puede recurrir a un estudio exhaustivo de esa novedosa forma de gestión pública a Pérez (2019, 2021, 2022), quien realiza un amplio recorrido por las teorías del neogobernamiento público, su aplicación en la provincia de Córdoba y a nivel local.

A continuación, brevemente, se releva de manera descriptiva y explicativa lo que se considera en Córdoba la gobernanza multinivel con elementos de praxis más relevantes para nuestro trabajo. Modalidad de gestión que desde hace algún tiempo se viene llevando a cabo y con más énfasis al momento de la adhesión⁷⁵ de la provincia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por las Naciones Unidas

En línea con las propuestas de los organismos internacionales, principalmente con la propuesta de la CEPAL, y de los teóricos que se rescatan para este trabajo, el gobierno de la provincia de Córdoba considera que la *gobernanza multinivel* involucra diferentes niveles de toma de decisión de manera complementaria, coadministrada y colaborativa de la provincia⁷⁶. Además, se menciona en sus portales abiertos, la gobernanza multinivel es el componente principal de la territorialidad para implementar y ejecutar las metas/objetivos de la Agenda 2030 en toda la provincia.

⁷⁴ “Según el censo nacional 2022 la provincia de Córdoba es el segundo distrito con mayor población con 3.978.984 personas, el 8,6% total del país. En 12 años tuvo un crecimiento por encima del promedio de Argentina con un 20,3 por ciento. El relevamiento indicó además que en la provincia el 51,78% son mujeres, el 48,20% son hombres y el 0,02% no se reconoce en ninguna de esas categorías” (<https://www.cba.gov.ar/territorio/>)

⁷⁵ La provincia de Córdoba firma el convenio de adhesión en el año 2017 con el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia Argentina. Desde esa época se organiza para llevar adelante el proceso de implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible e ir dando cumplimiento a la Agenda 2030.

⁷⁶ La propuesta de gobernanza multinivel no es exclusiva de la Provincia de Córdoba sino, se puede observar que otras provincias argentinas llevan adelante esta nueva manera de gestión. Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sistema-de-gobernanza-multinivel-hacia-una-politica-federal-de-desarrollo>

Algunas acciones que van en la dirección de la gobernanza multinivel y multiactoral desarrolladas por la provincia son:

*** Espacios de Articulación Institucionalizados**

- *Mesa Provincia – Municipios*: lugar de discusión de los 427 municipios y comunas existentes en la provincia donde se plantean las problemáticas de los municipios para coordinar soluciones.
- *Fondo Complementario de Obras de Infraestructura para Municipios, Comunas y Comunidades Regionales*: se origina con el objetivo puesto en la colaboración de ayuda, asesoramiento y financieramente en materia de infraestructura entre la provincia y los municipios que lo requieran.
- *Instituto Provincial de Capacitación Municipal (IPCaM)* dicho Instituto tiene como función la capacitación para funcionarios y agentes de los municipios con el objetivo de mejorar y profesionalizar la gestión y la prestación de los servicios desde la provincia en coordinación con los gobiernos locales.
- *Participación en el Gabinete Interministerial de Remediación*: es un espacio creado para la participación de los jefes comunales y municipales para coordinar acciones y políticas al momento de catástrofes naturales o los provocados por los incendios.

*** Articulación con otras Regiones y/o Provincias de la Argentina**

- *Región Centro* (1998): la iniciativa es conjunta entre las provincias limítrofes de Córdoba, con Entre Ríos y Santa Fe. Tiene como fin emprender acciones cocolaborativas, codiseños y coadministradas en materia de desarrollo humano, social, económico, hace hincapié en el mejoramiento de los servicios de la salud, la educación, el conocimiento y la ciencia.
- *Región ATACALAR*: siglas para identificar al organismo sub nacional e internacional de integración y articulación, creado en el año 1996, la provincia en estudio se incorporó en el año 2005. Lo integran las provincias de Córdoba, Tucumán, Santa Fe, Entre Ríos, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca por el lado argentino y del lado chileno lo conforman las provincias de Huasco, Copiapó y Chañaral. La función de este organismo es promover y facilitar acciones coordinadas para el intercambio de las ventajas comparativas en áreas tecnológicas, comerciales y culturales. Se destaca el proyecto regional del Corredor Bioceánico Central entre ambos países como instancia articuladora y coordinadora del desarrollo de la zona.

*** Articulación entre diversos actores de la sociedad civil y el gobierno de la provincia de Córdoba (participación multiactoral en diversos órganos nacionales, provinciales y locales).**

- *Consejo Federal de la Función Pública de la República Argentina (COFEFUP)*. Lleva adelante la coordinación, la participación, el asesoramiento, la planificación y la implementación de las políticas sobre la función pública que se vinculan con la nación y las provincias en pos de mejorar la gestión y generar valor público.
- *Foros de Objetivos de Desarrollo Sostenible del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)*: espacio de debate que se origina desde el gobierno nacional y las provincias para diseñar y coordinar acciones e implementar los objetivos de desarrollo sostenible en las provincias argentinas.
- *Foro Objetivo de Desarrollo Sostenible Córdoba*: espacio local de intercambio, análisis y discusión para concientizar a la región sobre la Agenda 2030. Este intercambio lo promueve y

conduce, en coordinación con las distintas áreas de la provincia, la Universidad Tecnológica Nacional facultad Regional Córdoba.

- *Consejo Federal para la Transparencia*: como Consejo tiene la finalidad de generar el ámbito para la cooperación y coordinación técnica para llevar adelante políticas de transparencia y divulgación en la información pública en los diferentes estamentos estatales.

*Acciones e iniciativas emprendidas por el gobierno de Córdoba en pos de la gobernanza multinivel, con participación ciudadana y de gobiernos locales

Herramientas Digitales

- *Ciudadano Digital* (CIDI): es una plataforma digital que permite a los ciudadanos y demás actores acceder a la gestión de todos los trámites que ofrece el gobierno cordobés

- *Turnero Digital*: espacio digital donde se puede gestionar los turnos para el acceso presencial o virtual a las dependencias gubernamentales locales.

- *E-trámite*: incorporado dentro de la plataforma CIDI para acceder, seguir y verificar el cumplimiento de los diferentes tramites que sean originados por los ciudadanos en general.

- *Expediente Digital*: instrumento que se utiliza para que los expedientes y sus firmas sean digitales bajo la legislación respectiva.

- *ABC Digital 360*: acción estratégica para fomentar la alfabetización digital integral para toda la provincia. Se asienta en tres pilares: ABC Digital, Conectores (se los denomina a quienes alfabetizan digitalmente) y Espacios ABC.

- *Agencia Córdoba Innovar y Emprender*: esta agencia de economía mixta, creada por la ley número 10351/16, promueve la investigación y la innovación para la implementación de nuevas herramientas y conocimiento entre sector gubernamental y productivo de la provincia. Cuenta con Hug AGTech⁷⁷, Hub innovación⁷⁸, Emprendimientos Coinvertidos⁷⁹, Fondo de Coinversión, DATA IE (datos abiertos del estado en materia de innovación), etc.

Plan de Gobierno Abierto: el Plan esta cocreado en conjunto con diversos actores para abrir la información general del estado y facilitar territorialmente, de manera mancomunada, con los diversos actores la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las comunidades locales, con perspectiva de género y con enfoque de juventudes.

⁷⁷ “Centro de innovación que promueve la conexión entre grandes empresas, emprendimientos, productores, inversores, sector del conocimiento, entre otros actores del ecosistema agropecuario, para desarrollar soluciones tecnológicas que aumenten la sustentabilidad y competitividad del sector agroalimentario de Córdoba”. (<https://innovaryemprendercba.com.ar/hub-agtech/>)

⁷⁸ Este Centro de Innovación cuenta con diversas iniciativas/programas, Desafíos comunes para la Región, el Programa Regional de Innovación, Voucher de Innovación, Programa de Innovación Colaborativa (a través del acompañamiento a las instituciones de escalamiento se pretende reforzar procesos de aceleración, de emprendimientos e innovadores para que puedan escalar globalmente para conseguir nuevos capitales), Córdoba Vincula (promueve un ecosistema colaborativa de innovación con emprendedores y sectores para estimular la adaptación del conocimiento y las nuevas tecnológicas innovadoras.

⁷⁹ Espacio que destaca las numerosas empresas que colaborativamente invierte en conjunto con la agencia gubernamental. El fin es desarrollar proyectos innovadores que mejore la calidad de vida de la ciudadanía y de sus productos.

Conclusión

En las páginas de este trabajo se realizó un recorrido de la organización administrativa del estado moderno y de sus modos de gestión. Fue necesario describir el modelo de administración burocrático al estilo weberiano para luego pasar, previo cuestionamiento de aquel, a la propuesta de la nueva gestión pública. Los impulsos innovadores gerenciales propiciaron la eficiencia, la eficacia y la efectividad del estado y de sus organizaciones, será el mercado quien se encargue ahora del *cómo* hacer de la gestión.

Posteriormente, se rescataron comentarios sobre la innovación como herramienta para la gestión, de la mano de la tecnología de la información y la comunicación, para disponer nuevos dispositivos en el manejo de las organizaciones tanto en su interior como hacia la prestación de servicios a la comunidad. Los argumentos estuvieron apoyados en diversos autores nacionales e internacionales que trabajan el tema, en las comunicaciones del CLAD, las Declaraciones conjuntas de organismos europeos y latinoamericanos que se expresan en temas relativos a la innovación. Se hizo hincapié en rescatar puntos destacados que aluden a los liderazgos, a la participación, a la cocolaboración, la visión estratégica, la multiplicidad de actores sociales y al valor público.

Todo fue útil y necesario para dar inicio a los aportes sobre gobernanza, las concepciones más interesantes del concepto, sus tipos y las caracterizaciones que se recata en la literatura sobre la temática.

Para finalizar se expone escuetamente el caso de la Provincia de Córdoba, con la mirada puesta en el cumplimiento de la Agenda 2030 y en el marco de la utilización práctica de los postulados sobre nueva gestión pública, donde se impulsa desde hace algunos años la implementación de la gobernanza multinivel o multiactoral, se utiliza medidas innovadoras y tecnológicas para llevar adelante un gobierno multiactoral, con empresarios, con otros gobiernos provinciales nacionales e internacionales, con los municipios de la provincia y de la mano de la nación se lleva adelante numerosas actividades de forma colaborativa en diversas áreas y asuntos, tal como fueron expuestas *up-supra*.

La búsqueda real de gestionar en miras de alcanzar valor público para el bienestar social y el reformazamiento de la calidad de la democracia puede ser una iniciativa interesante de la mano de la cocoparticipación y la cocolaboración de la ciudadanía en aquella misión.

Se considera que para mejorar la calidad directiva de la función del gobierno se deben emplear iniciativas innovadoras acompañadas de cierto “hibridismo administrativo” así, poder gobernar de manera cocolaborativa con el mayor número de los actores sociales generando valor público. Es un desafío que numerosos gobiernos están dispuestos a avanzar, será cuestión de tiempo que quienes dirijan el gobierno adviertan la imperiosa necesidad de llevar adelante políticas innovadoras en materia directivas.

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis (2023) La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos* 32(63) | 2024 | e-ISSN: 2309-4982doi: dx.doi.org/10.18504/pl3263-001-2024, Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial (CC BY-NC) 4.0 Internacional.

Barandiaran, Xavier. (2021). Gobernanza Colaborativa para la Innovación Pública y Social: El caso de Gipuzkoa, País Vasco: Collaborative Governance for Public and Social Innovation: The case of Gipuzkoa, Basque Country. *European Public & Social Innovation Review*, 6(2), 78–96. Retrieved 18 de enero de 2022 from <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/164>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (S/F) Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel. Recuperado el día 20 de julio de 2024 de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf

Dávila, C. (1991) Final Report (Proyect Coordinator). Latín American Pilo Study. Colombia: Universidad de los Andes

Declaración sobre Innovación en el Sector Público (2019) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Recuperado el día 4 de diciembre de 2023 de www.ocde.com

Declaración de Lisboa (2023) Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Instituto de Administração (Portugal), Instituto Nacional de Administración Pública (España). Recuperado el día de diciembre de 2023 de www.clad.org

Fragoso Torres, J. (2012) Innovación en los gobiernos locales en Iberoamérica. Posibilidades a partir de la nueva gerencia pública. Colombia: Estudios Gerenciales, vol. 28, pp. 281-302

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2023) Gobernanza Multinivel. Córdoba. Argentina. Recuperado el 19 de marzo de 2024 de <https://gestionabierta.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2023/08/35.-Gobernanza-Multinivel-V-27-de-julio.pdf>

Launy, Claire (2005) La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. Recuperado el 10 de julio de 2024 de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversial85.pdf>

Ocampo, José (2015) Gobernanza Global y Desarrollo. Editorial UN-CEPAL. Recuperado el 15 enero de 2020 de https://repositorio.cepal.org/entities/publication/ba647b00-050f-4dca_8495-d1b57221f9d2

Peters, Guy (2005) Gobernanza y Burocracia pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control? Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 585-598. ISSN: 0185-013X El Colegio de México, A.C.

Peters, Guy (2005) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, 2007, pp. 33-50 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela. Recuperado el 16 de julio de 2024 de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693002.pdf>

Pérez, F. (2022 a) Una mirada al neo gerenciamiento público de las presidencias de Enrique Peña Nieto en México (2012- 2018) y Mauricio Macri en Argentina (2015-2019). España. *Revista de Gestión Pública y Privada*, 26-27 (2021-2022), pp. 21-34 ISSN: 1137-9022

Pérez, F. (2022 b) El Management público y la innovación a nivel local: algunos aportes pos pandemia. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. España, n° 21 – junio ISSN 2173-8254 UIM

Pérez, F. (2019) *Gestionar lo público con estilo empresarial*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros

Pérez, F. y otra. (2016) “El uso de la tecnología como innovación en la gestión pública local: el caso de Villa María. UNVM. *Villa María: II Jornadas de Desarrollo Local y Regional Reflexiones y Dialogo para la acción Primer encuentro de escuelas de gobierno*. UNVM.

Ramírez-Alujas, A. (2012) “Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El eslabón Perdido? Bases para la Transición hacia un modelo de Innovación Abierta y Colaborativa”. *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública* (Chile) N° 19. Pp. 5-50, ISSS 01717-6759

Real Academia Española (2014) *Diccionario de la lengua*. Recuperado 13 de julio de 2024 de <https://dle.rae.es/gobernanza?m=form>

Subirats, J (2020) Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. Recuperado el día 15 de enero de 2024 de <https://top.org.ar/ecgp/FullText/000020/20301.pdf>

Valdés Ugalde, Francisco. (2008). Gobernanza e instituciones: Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles latinoamericanos*, 16(31), 95-119. Recuperado en 13 de julio de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532008000100005&lng=es&tlng=es.

Whittingham Munévar. M. V (2010), ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, Bogotá Colombia. Recuperado el día 10 de junio de 2023 de <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24/26>

Zerillo, García, K. (2014) “La innovación en la gestión pública”. Venezuela: *XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública* – Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Venezuela.

Williamson, Oliver. (1979) Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual. *Relations Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2, pp. 233-261. Recuperado 12 de julio de 2024 de <http://www.jstor.org/stable/725118>

DE BURÓCRATAS A SABIOS. REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL.

Jaime Rodríguez Alba

El caso del Sistema de Integridad Institucional de la Administración General del Estado en España

La gobernanza multinivel que pretende potenciar el gobierno de España, orientada hacia la participación y la transparencia es complementada en la actualidad por las exigencias de la Unión Europea en materia de freno a irregularidades administrativas vinculadas a la gestión de políticas públicas con fondos europeos (Jiménez Asensio, 2022). La gestión de fondos europeos está condicionada a la presencia de planes antifraude así como a la implementación de diseños institucionales que, como los canales anónimos de denuncia, ofrezcan garantías para la gestión eficaz, objetiva, neutral y eficiente, de los recursos destinados a los planes de recuperación, resiliencia, democratización y, en general, orientados a los principios enmarcados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En esta dirección la Unión Europea apunta a complementar las tradicionales herramientas de control y fiscalización con otras focalizadas en la prevención, mediante la creación de culturas de integridad y ética en organizaciones y sus entornos. Desde la Unión Europea se pretende que los estados miembro permeen hacia sus instituciones herramientas (Jiménez Asensio, 2022) como la codificación de valores, principios éticos y normas de conducta, diseños institucionales procedimentales catalizados hacia la integridad, tanto en la gestión como en lo relativo a la regulación del estatuto de altos cargos, adecuadas regulaciones de la contratación pública, en especial en lo vinculado a los conflictos de interés, planes antifraude bien articulados con las entidades de fiscalización superior, así como sistemas de denuncia, tanto internos como externos. Justo para potenciar el efecto que estos sistemas tienen, emergen como poderoso marco normativo e institucional para fomentar dichas culturas de integridad, los Sistemas de Integridad Institucional.

Un Sistema de Integridad completa a nivel de gobierno una política de integridad (Jiménez Asensio, 2022: 43) mediante un conjunto ordenado no sólo al cumplimiento de normas, sino también por: líneas de actuación (planes de integridad o de lucha contra el fraude); instrumentos de autorregulación (como los códigos de conducta); canales de procedimientos ante dilemas éticos y denuncias; medidas de fortalecimiento de la integridad y herramientas para refuerzo de infraestructuras éticas (evaluación y prevención de riesgos contra la integridad, formación, prevención, conflictos de interés, etc.)

En el caso de España, a nivel de Administración General del Estado (AGE) -nivel de gobierno central-, el 5 de mayo de 2022 se adopta por acuerdo en la Comisión Coordinadora de Servicios Departamentales Ministeriales la creación de un grupo de trabajo sobre integridad y ética, compuesto por 55 personas (Gobierno de España, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2023). Estas personas son funcionarios seleccionados entre: inspectores de servicios de los departamentos ministeriales, representantes del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, Servicio de Auditoría Interna de la Agencia Estatal Tributaria, Dirección General de la Función Pública, Oficina de Conflictos de Interés, Instituto Nacional de Administración Pública, Abogacía General del Estado y Gabinete de la Secretaría de Estado de la Función Pública. Se crea así una comisión, como puede apreciarse, de carácter interinstitucional y técnico. Dicha comisión acuerda un documento -*Sistema de Integridad de la Administración General del Estado*- caracterizado por la siguiente estructura:

1. Definición, elementos y ámbito del Sistema de Integridad de la AGE
2. Código de buena administración
3. Código de buen gobierno

4. Gestión de riesgo de integridad
5. Diseño organizativo de integridad de la AGE
6. Actividades y medios de formación y difusión
7. Protocolo para canales internos de información
8. Guía para la gestión de buzones de ética institucional
9. Mecanismos de planificación, seguimiento, evaluación y revisión de integridad de la AGE

La estructura de este documento expresa los elementos de un sistema de integridad institucional considerados desde una perspectiva interna (Jiménez Asensio, 2022: 43-44). Destaca en el mismo su carácter preventivo, más que reactivo, su enfoque holístico que pretende alcanzar a toda la organización, así como la evaluación de riesgos, en especial en lo relativo a la contratación pública, subvenciones, urbanismo, gestión económico-financiera y gestión de recursos humanos. Este carácter preventivo refuerza elementos como los sistemas internos de información (Directiva 1937 del 2019 de la Unión Europea), así como la Ley 2/2013 reguladora de la protección de personas que informen irregularidades normativas y de lucha contra la corrupción. La integración de canales de denuncia con herramientas de gestión ética (códigos, evaluación de riesgos, canales sobre dilemas, gestión de conflictos de interés, etc.) busca que la institución se convierta en un mecanismo para generar cultura de integridad, complemento de la lucha contra la corrupción focalizada en la intervención de actores externos a la misma: “la integridad de las instituciones públicas no se puede externalizar” (Jiménez Asensio, 2022: 50). Uno de los objetivos de estos sistemas es, justamente, potenciar la articulación de canales internos y externos de denuncia, así como fortalecer acciones para cristalizar aspectos sancionadores posteriores a la intervención de los sistemas preventivos.

Ciertamente los sistemas de integridad parecen convertirse en una solución, por la vía del *Soft Law*, para incentivar la vigilancia y control, así como la implicación de los stakeholders en la edificación de una cultura de integridad. Sin embargo, podríamos señalar respecto a los mismos algunas áreas de oportunidad. No sólo las faltas de garantías o puntos débiles de la implementación de los sistemas de integridad, así como la necesidad de una mirada pragmática para construirlos, contando en especial con el nivel de gobierno de las comunidades autónomas y el nivel de los gobiernos locales (Jiménez Asensio, 2022). A nuestro juicio dichos sistemas adolecen de dos grandes fallos, vinculados entre sí: su diseño puramente tecnocrático sin aval de actores externos a la institución, actores de la sociedad civil -empresas, asociaciones, etc.-, su carácter deductivo (desde un acuerdo interno hacia los servidores públicos de base), su olvido de lo que llamaremos el ciclo de aplicación de la ética, o el relativo descuido de una visión realmente integral que, considerando elementos de ética cívica, ética política, ética profesional y ética organizacional de modo holístico, arrije a construir sistemas en base a metodologías multistakeholder que combinen el momento deductivo (Top Down) con el participativo (Bottom Up) de modo creativo y dinámico. De señalar algunos elementos al respecto nos ocupamos en este trabajo.

El *Sistema de Integridad de la Administración General del Estado* se apoya en antecedentes como el Plan de Gobierno Abierto -que pretende mejoras en los sistemas de integridad mediante la implementación de planes de riego, códigos de conducta, encuestas de clima ético, guías de autoevaluación y formación de empleados, manifestando así su carácter participativo, no tanto en el diseño como en la ejecución-, los planes de medidas antifraude en la gestión de fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, la Estrategia Nacional Antifraude y los trabajos del grupo de trabajo de la comisión coordinadora de inspectores generales de servicios. Se fundamenta en marcos internacionales de referencia como la Convención de la ONU contra la corrupción del 2003, la Agenda 2030, las recomendaciones de la OCDE sobre integridad pública del 2017 -que ponen foco en la metodología de los marcos y sistemas de integridad, el liderazgo ético, la cultura de integridad y el asesoramiento-, la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública

del 2018, las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa así como las recomendaciones de los informes sobre Estado de Derecho de la Unión Europea.

El documento define la integridad como “conjunto de elementos, procesos y órganos que se relacionan entre sí de forma ordenada, de los que se dota una institución para contribuir a lograr la integridad en su ámbito competencial” (Gobierno de España, Ministerio de Hacienda y Función pública, 2023: 48). El sistema, insiste el documento, no tiene carácter normativo sino que su función es la de proporcionar directrices. Se conforma siguiendo los siguientes principios: coherencia y carácter holístico; ciclo de vida completo, desde el diagnóstico hasta el seguimiento y evaluación pasando por la implicación de los interesados y la planificación; orientado a la mejora continua; compartido mediante mecanismos de consulta, participación, formación y sensibilización; transparente y apoyado en indicadores para rendir cuentas.

Sin embargo, estos principios no permean al proceso mismo, pues la participación de los interesados parece reducirse a consultas y al aval sobre el sistema diseñado. Sistema además que en vez de plantearse como una serie de lineamientos para que cada organización aterrice los mismos a su realidad política, institucional, social y cultural, se conforma, aparentemente, como un sistema modelo que ha de ser replicado. Cosa habitual en las administraciones públicas de España, siendo caso notorio cómo la mayor parte de los ayuntamientos, municipios y concejos emularon el código de buen gobierno sugerido por la Federación Española de Municipios y Provincias, en vez de desarrollar sistemas híbridos que combinaran el modelo con el diseño específico, participativo y adaptado. Esto queda patente también en la misma definición de su ámbito objetivo y subjetivo (Gobierno de España, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2023: 50). La misma redonda en la prevención y detección de actos o conductas que supongan infracción penal o administrativa grave o muy grave o vulneración del sistema jurídico, afectando al interés general considerado como quebranto económico para la Hacienda Pública o los Fondos Europeos. Se aprecia que el elemento ético, que debiera poner foco en la excelencia de la acción del servidor público en cualquiera de sus niveles, está ausente de la definición. Lo que pone de manifiesto la tendencia normativista del documento, y quizá también las sospechas de lo que Jiménez Asensio (2022) consideran la tendencia de la administración pública española a minusvalorar el trabajo ético por su carácter no normativo.

El ciclo de aplicación de la ética

La ética en la gestión pública es un campo que tiene mucha historia y enfoques. La presencia de valores en los diversos modelos de gestión pública ha sido constatada en diversas obras -alguna de ellas ya referente, como la de Diego Bautista (2007). Como hemos estudiado respecto al campo de la ética en la gestión pública Rodríguez Alba, (2019), ésta puede comprenderse en dos momentos: uno material, relativo a la inserción de la reflexión moral en las propias prácticas de gestión pública, así como los modelos éticos que se enhebran en los modelos mismos de gestión pública; otro formal, vinculado a las tematizaciones éticas (combate a la corrupción, dilemas morales, profesionalización, etc.) que desde su constitución como campo académico han ido cristalizando. En esta dirección podemos apreciar que el Sistema de Integridad de la AGE adolece de internalismo, de parecer focalizarse en el diseño desde la perspectiva exclusivamente material, siendo hegemónica la mirada desde la reflexión moral. La mirada tecnocrática en la conformación del proceso de elaboración del documento manifiesta los valores de un sistema burocrático poco permeable a enfoques colaborativos y neopúblicos.

Ciertamente el campo de estudio de la ética en la gestión pública, si se considera como una ética aplicada, está relativamente poco estructurado. Precisa una visión integrativa que permita comprender el sentido de la aplicación ética, los modelos de referencia, así como las posibilidades de arbitrar un campo más homogéneo de términos, conceptos y teorías. Generar un cierto aire de familia entre

teorías, modelos de aplicación y cómo los mismos permean hacia las instituciones públicas, y, en general, organizaciones.

Lo que hemos observado -Rodríguez Alba (2019, 2020)- en diversos casos analizados, en especial casos de Argentina, es que el campo de la ética en su capacidad de aplicarse a contextos institucionales -al diseño de infraestructuras éticas- dista de ser un campo que adquiera una tematización reflexiva. Antes se imitan modelos, se definen normas e instituciones sin explicitar los valores implícitos en los mismos, se definen herramientas de gestión ética sin arbitrar su adecuada fundamentación, o se ponen en marcha estos modelos sin analizar cómo son socializados en las organizaciones, por poner alguna de las problemáticas.

No sólo el diseño de instrumentos éticos, sino también abordar cómo se implementan es algo a tematizar. Trabajos ya clásicos como los de Denhardt (1988) o Cooper (2012) han señalado para el ámbito anglosajón la necesidad de comprender el razonamiento moral en situaciones problemáticas de gestión pública. En el ámbito hispanohablante reportes como el de Villoria y Cruz Rubio (2021) explicitaron con una recopilación de dilemas morales en la administración peruana la complejidad que tiene llevar a las prácticas de gestión pública la perspectiva ética. Trabajos que muestran la necesidad de perfilar modelos de aplicabilidad.

Pero estos trabajos aúnan diversidad de perspectivas éticas sin problematizar la noción misma de aplicabilidad, así como el sentido que la fundamentación de principios ha de tener para una ética aplicada a la gestión pública. De modo tal que estamos así ante un campo disciplinar que precisa estructuración, y a la vez delimitar los sentidos de su aplicabilidad a los procesos mismos de gestión pública.

Como hemos analizado -Rodríguez Alba (2019, 2020)-, la construcción de normas y diseños institucionales para la ética en la gestión pública, en la medida en que se desentiende de la tematización ética sistemática y apuesta por la reflexividad moral espontánea –una reflexividad que queda abnegada en las prácticas mismas de las profesiones asociadas al ciclo normativo-, tiende a generar diversos inconvenientes. Uno de ellos, llevar al terreno de la ética principios, normas y valores que están ya implícitos en las fuentes normativas que le son fundamento –olvidando la especificidad de la gestión ética respecto a los instrumentos jurídicos. Por el contrario, si se apuesta por considerar la ética como desgajada del mundo jurídico y de la gestión organizacional, sucede que los diseños que se implementan resultan inermes. Otro error usual es incorporar modelos éticos que están pensados para otras sociedades, replicando los mismos sin considerar las peculiaridades culturales, institucionales y de organización de procesos, locales. Tal es el caso de modelos tan exitosos como el modelo de infraestructura ética -ver OCDE/INAP (1997)- o el modelo de los marcos y sistemas de integridad -ver OCDE (2020). Modelos que han realizado y realizan importantes aportes en la construcción de integridad pública, pero que adolecen de, a nuestro juicio, objeciones como, por poner un caso, la extrapolación de modelos burocráticos propios de los países centrales. Desconociendo las dificultades de las administraciones públicas con modelos burocrático-clientelares, con lo que ello implica para la gestión ética estratégica (contar con la diversidad específica e intereses de actores involucrados). También en los modelos de la OCDE se podría atisbar, en la medida en que se apela a herramientas innovadoras como la economía conductual o las percepciones conductuales -ver OCDE (2018)-, a ciertas dificultades de atribución ética (suponer que la naturaleza de la conducta empíricamente dada tiene valor normativo) o incluso rasgos de falacia naturalista –suponer que el ser de la conducta moral humana condiciona el deber ser de la dimensión normativa.

Por todo ello en la conformación del campo de la ética en la gestión pública se hace necesario tematizar para garantizar, por la vía reflexiva, un adecuado diseño normativo e institucional. Esto nos exige considerar, en primer lugar, que aun cuando los principios éticos estuvieran implícitos en las

situaciones materiales que dan pie a los diseños normativo-institucionales de la ética, los mismos deberían ser problematizados, analizados, ordenados, explicitados -figuras de la tematización ética según Maliandi (2009)- para comprender su alcance, límites, sentido y hasta vínculos ideológicos con supuestos inherentes a los modelos de gestión pública (burocrático, gerencialista, neopúblico, gobernanza), o con consideraciones generales de la filosofía moral y política -como el tipo de acción humana que se supone, o la consideración respecto a la identidad moral y política de los sujetos y actores institucionales.

La tematización ética ha de involucrar diversos niveles de reflexión: un momento de descripción del *ethos* (normas, principios, valores, actitudes) implícitos en prácticas, modelos e interacciones dadas en el seno de las organizaciones; un momento normativo cuya función central es doble, por un lado estimar la posibilidad de fundamentar principios éticos de tipo universal (piénsese la urgencia, por ejemplo, de unos principios éticos universales para la regulación de la Inteligencia Artificial), pero también para que los diseños regulatorios, estándares y normas éticas, códigos, y otros instrumentos éticos, tengan los adecuados vínculos con el sistema normativo; finalmente, la comprensión de las narraciones y argumentaciones morales de los actores coadyuvará a los procesos de socialización ética, tanto en los momentos organizacionales como de construcción cívico-política. Esto es, siguiendo la consideración de Maliandi (2009) sobre los niveles de reflexión ética: un momento de ética descriptiva –que usa las metodologías científicas para comprender el entramado moral de personas, organizaciones y sociedades- un momento de ética normativa –asociado a la tradicional tarea fundadora-, y un momento de metaética -orientado a la comprensión teórica y práctica de las justificaciones y razonamientos morales.

Lo que denominamos “ciclo de aplicación de la ética” supone el tránsito por estos momentos de ética descriptiva -descripción del *ethos*-, ética normativa -fundamentación- y metaética -semiosis o construcción significativa del *ethos*. Esta visión que sostenemos permite comprender que la aplicación no niega la evaluación de adecuación entre situaciones y principios validados, como exigen García Marzá y González Esteban (2014). Evaluación que no se reduce ni al *situacionismo* (la valoración mediante método de casos en función exclusiva del contexto concreto), ni al *causismo* (la reducción normativa del contexto, esto es, la pretensión de deductibilidad desde la norma genérica al caso concreto). Ambos son dos momentos involucrados en el proceder de la ética aplicada, pero no lo agotan, tal como señalan Cortina (1996) o García Marzá y González Esteban (2014).

La consideración del ciclo de aplicación es solidaria también de la hermenéutica crítica que postula Adela Cortina (1996), pues remite a un *ethos* intersubjetivo que permea los problemas derivados de los campos prácticos en la pretensión de diseño de reglas, normas y principios que puedan lograr la máxima universalidad. El diseño estratégico y participativo de infraestructuras éticas -así como la aplicabilidad en instancias de conflicto moral concretas- puede incorporar momentos como los siguientes -adaptados de García Marzá y González Esteban, (2014: 153):

- *Momento aristotélico*: deliberación de los medios respecto a los fines o bienes internos
- *Momento estratégico*: valoración de responsabilidades y consecuencias de las estrategias morales involucradas, juicio de responsabilidad
- *Marco jurídico*: que ha de ser respetado, sin olvidar que la moralidad no se reduce a la legalidad
- *Marco deontológico*: instancia normativa, conciencia moral cívica, juicio deontológico.

Cortina (1993, 1996, 2003) sostiene que esta *hermeneusis* se ejerce sobre un horizonte de intersubjetividad ética que cristaliza mediante diversos dispositivos institucionales, y sociales, orientados por una suerte de ética cívica transnacional. Ciertamente, como se puede apreciar en el emergente terreno de las éticas aplicadas a las tecnologías disruptivas, parece avanzarse en esta

dirección, como testimonian abordajes como el europeo, pero también apuestas de la ONU o UNESCO.

A nuestro juicio esta visión recoge los hechos –la evolución y emergencia de éticas aplicadas y su cristalización institucional, práctica. Pero no creemos que la tarea de “detectar hermenéuticamente en los diversos ámbitos de la vida social, principios éticos y valores que se modulan de forma distinta en cada ámbito” (Cortina, 2003: 31) -tarea que Cortina atribuye a las éticas aplicadas- sea tan sencilla o eficaz. Los principios éticos no se descubren sólo en el ejercicio de la reflexión moral -entendida en el sentido antes señalado, como reflexión espontánea ante situaciones de conflictividad del *ethos*- sino que supone precisamente la tematización y aplicación ética rigurosa. Inmunizando así la aplicabilidad respecto a las nebulosas ideológicas. Tematización que incorpora la comprensión, como reconoce Conill: “la *aplicación* es un ingrediente constitutivo de la *comprensión*, es decir, de una mejor aprehensión de la lógica real de la actividad humana” (2003: 123). Esta comprensión supone el momento de la reflexión moral, pero avanzar también mediante el ejercicio de la ética descriptiva, la ética normativa y la metaética.

Por otra parte, si bien el horizonte deliberativo que plantea la hermenéutica crítica es ineludible - máxime si asumimos modelos de gobernanza ética-, es necesario reconocer con García Marzá (2003) que la sociedad civil es más compleja en sus dinámicas de lo que postula la concepción habermasiana -también seguida por Villoria Mendieta. Por eso justamente en la aplicación de la ética, más en nuestro caso que exige la tarea de metagobernanza por parte de las instituciones públicas, se precisa aunar a los procesos de aplicación en un paradigma *multistakeholder* orientado a la construcción de ecosistemas éticos -en el sentido usado por Calvo (2020) para las tecnologías disruptivas-, un abordaje relativamente sistemático del ciclo de aplicación de la ética.

En la aplicabilidad ética se integra -siguiendo a Camps y Cortina (2009)- un momento aristotélico, asociado más a lo axiológico y las virtudes, y un momento kantiano, vinculado al establecimiento y reconocimiento de deberes y principios. Las éticas aplicadas permiten reducir la brecha entre concepciones deontológicas y concepciones teleológicas, por cuanto son síntesis de momentos kantianos, orientados a la autonomía; y momentos aristotélicos, orientados a la autorregulación. Autorregulación no tanto como propiedad de la conciencia solitaria, sino como autorregulación colectiva, organizada -Camps y Cortina, (2009: 461); y autonomía como intento de “descubrir conjuntamente la razón práctica” (2009: 461). En el modelo propuesto por el Sistema de Integridad de la AGE no se aprecia pues esta dimensión de la aplicabilidad, sino al contrario una suerte de burocratización de la ética así como el impero de una mirada tecnocrática aunada con la suposición de que la reflexión moral de los actores interviniente alcanza a suplir este nivel de reflexividad ética.

La aplicación de la ética al diseño de infraestructuras para las organizaciones, especialmente para las instituciones públicas, aunque el modelo que proponemos es válido para cualquier tipo de organización, supone tematizaciones diversas -diagnósticos, análisis, proyectos de investigación acción participativa, etc.- que contemplen, de maneras diversas y conforme a distintas metodologías, instancias de ética descriptiva, ética normativa y de metaética.

Como hemos señalado la tematización ética puede evitar problemas asociados a la imitación de modelos –sin comprender la estructura moral de referencia; definir herramientas éticas descoyuntadas de su fundamentación normativa universalizable; o generar procesos de socialización ética que, por alejarse de la semiosis del entramado moral, termina siendo puramente declarativa.

Desde la ética descriptiva, podrían contemplarse con las ciencias sociales y políticas, aunque no sólo, aportes como los siguientes. Un enfoque institucionalista permite situar, bajo el paraguas del isomorfismo estructural, la presencia de pautas morales vigentes en las instituciones de la sociedad de referencia. También captar cómo en las mismas se dan diversas lógicas de lo apropiado, lógicas que como reconoce Villoria (2007) suponen la tendencia a prácticas mayormente convencionales que

se alejan de lo correcto (ética posconvencional, universalista). Las éticas descriptivas, apoyadas en especial en diagnósticos realizados mediante las ciencias –sociales y naturales, considérese el caso de las ciencias de la conducta- pueden también aportar luz sobre la presencia de doble moral en las organizaciones, o de una racionalidad dominante que bloquea la ética, estudiadas por Etkin (2012). También podría, con enfoques de campo sociológicos, aportar elementos para la comprensión del *hábitus* clientelar de las prácticas políticas, como han estudiado Auyero y Bencecry (2016). Comprender así las dinámicas de captura de las administraciones públicas, aproximando las burocracias hacia los modelos de burocracia clientelar - Rodríguez Alba y Sesma (2018). Asimismo, las ciencias de la conducta pueden hacer aportes interesantes a la comprensión del *ethos* organizacional y personal -como señalan estudios de OCDE (2018)-, permitiendo superar enfoques racionalistas y comprender cómo los mecanismos cognitivos –pensamiento automático, trampas en el procesamiento de información, pensamiento social, modelos mentales, etc.- inciden en el modo como se comprenden las acciones morales (e inmorales). Este tipo de análisis sería pertinente para el diseño de sistemas de evaluación de riesgos de integridad, o el abordaje de los conflictos de interés. Pero también las ciencias de la conducta ayudan en la definición de sistemas de reciprocidad indirecta –refuerzo positivo mediante sentimiento de honor, orgullo, pertenencia-, así como contribuyen a evitar las trampas de acción colectiva –actuar en base a la suposición de que la conducta generalizada tiende hacia determinada pauta, por ejemplo, la corrupción. En síntesis, las ciencias de la conducta permiten comprender la arquitectura decisional, así como arrojan recomendaciones para la elaboración de políticas, sistemas y pautas de integridad -ver OCDE (2018): transparencia focalizada, reciprocidad indirecta compleja, integridad como norma social, construcción de instrumentos de socialización ética, entre otros.

Complementando este momento de ética descriptiva la ética normativa aportará en este ciclo de aplicación de la ética elementos centrales como la fundamentación de la norma ética en el sistema jurídico-administrativo. Esto es central para evitar problemas relativos a la imposibilidad de efectivizar los diseños éticos, por no estar anclados en el sistema jurídico e institucional. La fundamentación de procesos de sanción, o la vinculación de las auditorías éticas a estándares y normas de gestión ética, exige esta tarea fundadora. Además, los riesgos globales que abren las tecnologías exponenciales ameritan una ardua tarea en la fundamentación ética. Tarea que precisa también la comprensión de los modelos, hoy mutantes, filosófico-políticos que están tras los diseños normativos e institucionales. La fundamentación *in media res* que hemos pergeñado -en otros trabajos como Rodríguez Alba 2019- permite que la tarea de fundamentación se acometa desde los principios implícitos en las diversas tradiciones normativas, pero la ética normativa inscrita en una aplicación que aspire a la universalidad –hasta exigida por las tecnologías exponenciales- supone una tarea de armonización -convergencia, ponderación- de principios y valores erigidos sobre suelos nutricios diversos.

Finalmente, el abordaje metaético puede ayudar en la construcción colaborativa de herramientas éticas, fomentar el abordaje de dilemas, como han mostrado entre tantos Villoria Mendieta y Cruz Rubio (2020), mejorar los procesos de comunicación, las estructuras de justificación moral, o prevenir sesgos cognitivos en la implementación de las infraestructuras éticas. Avanzando así hacia instituciones públicas postconvencionales – en el sentido dado por Villoria Mendieta (2007)

Abordaje holístico para la integridad institucional

Resulta central para un abordaje de integridad el diseño holístico: buscar reformas que puedan ser integradas en otros ámbitos institucionales, por otros actores, etc., adaptadas a sus especificidades. Buen diseño de incentivos -la corrupción de baja intensidad, por ejemplo, afecta muy negativamente, y no es tanto motivada por una visión racionalista de obtención de beneficios extraposicionales, cuanto por motivaciones muchas veces emocionales (trabajador quemado, cinismo ante la impunidad de la corrupción social, las trampas de la acción colectiva –“todo el mundo actúa así.”, etc). Fortalecer

incentivos emocionales ayudaría a combatir estas malas prácticas y generaría clima ético. Finalmente: atender no sólo los aspectos formales (mecanismos de control, por ejemplo) sino aspectos informales como los modos en los que se relacionan los trabajadores, o los espacios para interacción que prefieren.

La OCDE (2020) recomienda que, en las instituciones, pero también en las empresas, asociaciones, etc., cristalicen estructuras, elementos y procesos orientados a la gestión de integridad. Para tales marcos de integridad considera como básicos elementos como: código ético; cultura ética; canales para resolver dilemas, quejas o denuncias, sistemas de garantías del código de conducta; sistemas de seguimiento y evaluación.

Sospechamos que este abordaje holístico que integra diversos actores de modo colaborativo, aunque es mentado como principio del Sistema de Integridad de la AGE, sin embargo está bloqueado por el propio diseño del mismo, dado más de modo deductivo y sin prestar atención a lo que hemos denominado el ciclo de aplicación de la ética.

Como hemos expuesto en otros trabajos -Rodríguez Alba (2019; 2020)-, para que los sistemas de integridad sean operativos y funcionen como dinamizadores de integridad en las instituciones se precisa comprenderlos de modo integral en los procesos de la organización, institución, asociación, etc. Por ejemplo, el código ético es un elemento esencial que nos arroja los valores, principios y conductas deseables en la organización. Pero precisa ser aplicado, lo que remite a un comité o comisión. Al tiempo, la aplicación del código puede verse distorsionada por los sesgos -como señalan estudios como los de la OCDE (2018)- cognitivos y emotivos de quienes lo vigilan, por esto es adecuado establecer un sistema de gestión de riesgos de integridad que cristalice luego de un trabajo interdisciplinar -abogados, psicólogos, sociólogos, expertos en gestión humana, etc.- que permita estandarizar herramientas para valorar riesgos. Finalmente, para que la integridad cristalice en las prácticas de gestión sería oportuno operativizar la noción de integridad bajo el formato de una competencia que puede ser valorada y evaluada, tanto por una evaluación 360 del desempeño, cuanto por formas de heteroevaluación y autoevaluación. Salta a la vista que tal operativización no ha de comprenderse como una herramienta de clasificación del desempeño, sino más bien de socialización moral en la organización. Y, sobre todo, destinada a que el sujeto moral mismo tenga una visión reflexiva sobre sus propias prácticas.

Figura 1: Ejemplo de integración de instrumentos éticos

Elementos esenciales		
Instrumentos	Procesos	Estructuras
Código de ética Código de conducta Código deontológico Sistema de evaluación de riesgos de integridad	Canales de denuncia Protocolos de cumplimiento Instancias socializadoras Fundamentación jurídica	Comité de ética Auditoría interna Auditoría externa Normas como SGE 21
Elementos complementarios		
Instrumentos	Procesos	Estructuras
Competencia en ética e integridad	Evaluación de desempeño mediante evaluación 360°	RRHH en coordinación con los niveles involucrados
CONTEXTO DE INTEGRIDAD: clima ético organizacional (contexto interno) Políticas de actuación en entornos corruptos (contexto externo)		

Fuente: elaboración propia a partir de Villoria Mendieta 2018

Las combinaciones (ver figura 1) de herramientas, procesos y estructuras de tales marcos de integridad variarán dependiendo del tipo de organización, la cultura moral de fondo a nivel cívico, o

las urgencias de riesgos de integridad a satisfacer. Pero como tal instrumento, los marcos de integridad pueden ser un puntapié inicial para generar redes de integridad y, combinando una visión estratégica global (*Top Down*) con la formación de consensos y adaptación a la escala individual y grupal (*Top Up*), poder sistematizar las infraestructuras de integridad.

Las nuevas corrientes en gestión pública se caracterizan por el sociocentrismo: poner en el centro de la gestión a la ciudadanía. Una ciudadanía que deja así de ser considerada desde un enfoque pasivo. Se habla de gobierno abierto, administración relacional, gobernanza, etc. Estas orientaciones en el gobierno y la administración suponen una serie de arreglos institucionales -ya vistos entre otros autores por Caldera Ortega (2012)- que permitan la cristalización de esas tendencias en prácticas y organizaciones que vayan en esa dirección: gobierno colaborativo con una ciudadanía activa, transparencia, estabilidad política, flexibilidad institucional, etc. La nueva gobernanza, como precisa Aguilar Villanueva (2014) precisa de la ética: primero porque suma a la racionalidad técnica que ha de guiar la gestión y el ciclo de las políticas públicas, la dimensión de la racionalidad ética como criterio importante, exigiendo además una reflexividad que la incorpore en los procesos de metagobernanza, ver Aguilar Villanueva (2014: 422). En las concepciones de la gobernanza, según establece Aguilar Villanueva, se patentiza que el acto de gobernar ha de contemplar una doble dirección (2014: 101): ser no sólo factual (carácter causal/técnico), sino también valorativa o teleológica. La gobernanza es, podríamos decir, gobernanza ética -como reconoce Ausín (2018: 428).

Si comprendemos las organizaciones públicas como instituciones, podremos apreciar que en las mismas operan *lógicas de lo apropiado* -ver Villoria Mendieta (2000; 2007)- que orientan las prácticas. La ética se presenta frente a esta habituación repetitiva de las prácticas como una herramienta que permite la convergencia entre la lógica de lo apropiado y el interés común, que ha de ser el objetivo de la gestión pública. Las instituciones tienen un *ethos* caracterizado por valores y compromisos, tácitos o explícitos, así como por rutinas y hábitos. En contextos de diferenciación social y complejidad -económica, social y política- como los que definen la actualidad, es inevitable que emerjan contradicciones en los procesos, respecto a las finalidades o en los marcos institucionales que amparan la gestión. La tematización ética, como viera Etkin (2012) ayuda en el abordaje de la complejidad, aportando adaptabilidad, desarrollo humano y mejoras en los procesos. La ética permite así una suerte de metacontrol del sistema organizacional -ver Etkin (2012: 57)-, posibilitando que se compatibilicen las tensiones entra adaptación e identidad, abordando el riesgo generado de la doble moral y el doble discurso, generando prácticas de explicitación, problematización y tematización de los valores como criterios axiológicos intersubjetivos. La reflexión ética permite la mediación entre hechos y prescripciones -ver Etkin (2012: 68), ayudando así a una nueva forma de racionalidad no destructiva como la que emerge al reducir la racionalidad organizativa a pura actuación conforme a creencias y prejuicios dados por rutinas que no son revisadas en los hechos, aunque se diga hacerlo en las declaraciones.

Toda organización tiene, como señala Etkin (2007), un *potencial ético* que le permite superar las fracturas morales que emergen en sus dinámicas de gestión. Ciertamente el razonamiento ético no otorga fórmulas mágicas, pero en un ambiente democrático que ampara un diálogo basado en la confianza y la razonabilidad de las diversas posturas implicadas, permite arribar a *organizaciones justas y honestas* -ver Etkin (2007: 418). Aquellas que actúan conforme a ideales morales, pero siempre con la vista puesta en la realización razonable de las capacidades sociales.

Según Cortina (2000) las organizaciones conforman *comunidades morales*: la interacción y relaciones humanas tienen en ellas una significación moral; pero también son *agentes morales*: “pueden considerar cursos de acción alternativos, elegir uno u otro justificar la decisión apelando a normas apropiadas de conducta” (2000: 86). Comprender esta dimensión moral, así como implementar herramientas éticas para fortalecerla es clave para la integridad de las instituciones. Según Aguilar Villanueva la buena gobernanza corporativa, elemento que complementa en el nivel

de cada institución las directrices sobre buen gobierno y buena administración, ha de fortalecer (2013: 74-76): rectitud e integridad de la dirigencia; estructuras y procesos claros y bien establecidos en la organización. El gobierno corporativo público se mueve por cuatro principios medulares según Aguilar Villanueva (2013: 116): visión, misión y valores bien establecidos en la cultura organizacional; definición clara de roles y relaciones; procesos de decisión directiva: catálogo de decisiones, estándares de integridad, sistemas de información; y rendición de cuentas.

La gobernanza en las organizaciones públicas requiere disposiciones éticas fundamentales no sólo en los líderes o directivos, sino en todo el cuerpo de la institución. Para potenciar la cultura ética en las organizaciones se pueden usar diversas herramientas: códigos, comités, auditorías, sistemas de denuncias, etc.

Avanzar hacia arreglos institucionales orientados a la integridad, supone una consideración integral de la ética, no sólo en base a los elementos normativos y los sistemas de control externo, sino prestando atención a la prevención de anticonductas y a la generación de buenas prácticas. La integridad como virtud se apoya, según Villoria (2011) en la coherencia de las acciones respecto a los principios y valores. Pero tal virtud exige instituciones que fomenten este tipo de acción, evitando la doble moral -ver Etkin, (2012)-, el círculo perverso de principios y valores meramente enunciados que no condicen con las prácticas reales.

Las políticas de integridad y los arreglos institucionales como los marcos de integridad junto con los principios del buen gobierno y la buena administración constituyen una estrategia holística para el cultivo de la ética en la gestión pública, tanto en los momentos normativo-institucionales como en los diseños organizacionales

Según Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018: 202), el modelo de los marcos de integridad de la OCDE tiene un enfoque organizacional que permite tomarlo como referencia para generar en las instituciones públicas, de modo ejemplar, pero también en el cuerpo de organizaciones (empresas, asociaciones, etc.), pautas de trabajo en integridad. Implica la gestión de la integridad en el marco y la gestión de la integridad en el contexto. Como se aprecia en la figura 1, el marco de integridad se desglosa en una serie de instrumentos principales o esenciales y otro grupo de instrumentos secundarios o complementarios. La gestión de la integridad es holística y exige contemplar tanto el contexto interno como el externo de la organización. El contexto interno es relativo a “todos los actores y factores que pueden afectar la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad”, según Villoria Mendieta (2018: 96). Es el caso de los factores relacionados con el clima laboral. En organizaciones con doble moral –dicen sostener unos valores, pero practican otros- tienden a desarrollarse actitudes cínicas que favorecen la pérdida de integridad, como ha estudiado Etkin (2012). En organizaciones que en encuestas de clima laboral arrojan que los empleados perciben escasa equidad o participación en los beneficios materiales o simbólicos de la misma, también. Gestionar con políticas integrales de recursos humanos el buen clima laboral favorece la integridad. Por su parte, señala Villoria Mendieta (2018: 97) que “el contexto externo se refiere a los actores y factores del medio ambiente más amplio, del sector público en general, y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros”. El contexto de integridad en sus elementos de contexto externo a la organización involucra -como aprecian Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018) y Villoria Mendieta (2018)- dimensiones como la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación del *lobbying*, etc.

La gestión de la integridad implica considerar elementos esenciales y elementos complementarios. Tanto unos como otros exigen contemplar los instrumentos que se pueden usar, precisando la gestión en el ámbito de los procesos y las estructuras organizacionales. Así, si se busca impactar sobre el clima laboral mejorando el clima ético de la organización, la estructura involucrada es el área de

recursos humanos de la organización y los procesos a los que se ha de apuntar serán los relativos a los mecanismos de promoción –si se busca potenciar la igualdad de oportunidades en la distribución de cargos o la transparencia en los sistemas de promoción interna. Si se pretende tematizar el conflicto de interés, se apoyarán en instrumentos como los códigos de ética y la gestión de conflictos de interés, se abocarán estructuras como los comités de ética o inspectores internos y se hará sobre la base del análisis de los procesos estandarizados. Y así sucesivamente. De tal modo, los marcos de integridad organizacional cuentan con elementos esenciales y elementos complementarios que coadyuvan al logro de los objetivos de integridad. Elementos que han de integrarse con la gestión del contexto de modo coherente -ver un ejemplo en la figura 2.

Enfocando el análisis de las organizaciones públicas desde el enfoque institucional –cuya pertinencia viene por la consideración de que las organizaciones públicas tienen un grado de institucionalidad más elevado que las empresas según Villoria Mendieta (2000: 115)- el diseño de sistemas de integridad precisa considerar la dimensión política, cultural y social de las mismas. La institución presenta siempre campos de juego en los que los actores se posicionan con lógicas diversas que es preciso penetrar para poder abordar con garantía de éxito cualquier proceso de reingeniería organizacional. Generar acuerdos y comprometer a los agentes de los procesos es así fundamental. En esta dirección pueden reforzarse instrumentos como los contratos psicológicos y las políticas de integridad. Mediante los contratos psicológicos, comentan Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018: 205) se busca: primero aclarar reglas y valores sociales; en segundo lugar, especificar promesas y expectativas; y en tercer lugar clarificar las mismas en procesos de socialización. Los contratos generan así la capacidad de la organización para hacerse transparente, así como la implicación motivacional de las personas que la componen. Generar contratos psicológicos ayuda en la mejora del clima ético en la organización de diversos modos, entre otros evitando, si hay una adecuada tematización ética, la creación de lógicas de perversidad organizacional -estudiados por Etkin (2012)- que conducen a la ruptura de los contratos tácitamente generados y que puede apreciarse, como dicen Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez, en la “queja, el silencio, la retirada, la destrucción y la salida” (2018: 205) del contrato. La ruptura del contrato es más peligrosa en el sector público puesto que sienta con mayor firmeza –dadas las características del empleo público- la posibilidad de anticonductas.

Las políticas de integridad implican el compromiso de todas las partes, comenzando por los directivos y niveles políticos de la gestión. El compromiso político es central en el anclaje de sistemas de integridad, y en general en el refuerzo y diseño de sistemas de gestión ética. Como elementos centrales en las políticas de integridad, que se materializan en los diversos elementos de los marcos de integridad organizacional, pueden considerarse, según Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018: 207-235): los códigos de conducta, la formación en ética, el asesoramiento y control, el abordaje de los conflictos de interés y la construcción de climas éticos.

En lo tocante la formación en ética se pueden reconocer dos grandes abordajes: uno centrado en el cumplimiento y otro centrado en la integridad. A nivel de gobierno predomina el de cumplimiento, y el de integridad más en el nivel profesional. Están además los enfoques integrativos de ambos. La formación en ética ha de ser cuidada por un órgano responsable, que puede estar asociado al área de recursos humanos, y abarcar tanto los procesos de inducción como los de formación continua dentro de la institución. Entre los sistemas de asesoramiento y control hay varias posibilidades: comités, auditorías, asesorías éticas, etc. Se usan instrumentos como las declaraciones –de patrimonio, de regalos, de actividades privadas, etc.

El conflicto de intereses abarca un área de decisión y regulación extraordinariamente amplia pero no puede confundirse con la corrupción, pues, aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción. Entre las recomendaciones para el abordaje de los conflictos de interés resulta de especial relieve la

construcción de sistemas de evaluación de riesgos de integridad, señalan De Michele y Dassen (2018). En la detección de casos de incumplimiento de normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso, consideran Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018: 226).

Sin duda alguna en la gestión de integridad en las organizaciones los códigos éticos y de conducta son instrumentos esenciales. Los códigos éticos en las organizaciones son herramientas fundamentales en la instrumentalización de la ética. Autores como González Esteban (2007) sostienen que han de ser revisados cada tres años, o en todo caso han de ser entendidos dinámicamente, lo que exige su revisión periódica. Entre otros elementos es esencial que contengan, señala González Esteban (2007): definición de principios; compromiso con los valores que desarrollan estos principios; compromisos concretos. Otros autores como García Marzá (2017: 272) señalan también como elementos: los valores de la organización (su carácter); los compromisos y apuestas de la organización; la conducta: obligaciones; el cumplimiento: comités de ética; la comunicación: línea ética. Sus contenidos básicos pueden sintetizarse, según Villoria Mendieta (2018: 100) en: valores y principios –que en ocasiones se tratan de modo diferenciado y en otras no; normas de conducta –con mayor o menor precisión y detalle; y sistemas de control y seguimiento –pieza clave para que los códigos puedan servir. Entre estos hay varias opciones, comenta Villoria Mendieta (2000: 181), como comisiones y comités de ética, siendo central que se les otorgue capacidad de investigación, para llamar a declarar, y se les autorice a generar opiniones, advertencias y recomendaciones. Los códigos pueden ser puramente orientativos o pueden ser normativos, comportando sanciones.

El gran problema de los códigos es que por lo común –comenta Plant (2001)- se orientan más a mínimos que a óptimos, además de que para su funcionalidad se haya de reforzar su poder coercitivo. En esta dirección es importante comprender que los códigos tienen una función más bien pedagógica que sancionadora, puesto que “no pretenden regular conductas legalmente estipuladas, va de suyo el cumplimiento de la ley y de los reglamentos aplicables a cada actividad del servicio público”, establece Ausin (2018: 431). Más bien están orientados “a la generación de confianza y capital social” (2018: 431). Constituyen una especie de *Soft Law*, no apoyados en principios de jerarquía, coherencia y legalidad, sino en criterios de coherencia valorativa, como comenta García Rubio (2012).

Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Además, independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detención y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental –como señalan Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018: 210-211)- es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia a los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario.

Si analizamos con detalle los instrumentos éticos propuestos por el Sistema de Integridad Institucional de la AGE podremos atisbar ciertas distancias respecto a lo que señalamos. Por ejemplo, si bien se menciona el trabajo con los sistemas de riesgos de integridad o con los códigos, se escora el trabajo más hacia el lado burocrático-normativo que al trabajo de análisis y socialización ético. Un trabajo que, como venimos señalando, es fundamental para la operacionalización del sistema, evitando por ejemplo sesgos y marcos cognitivos de partida. Por lo relativo a los códigos, el Sistema ancla los mismos a lo reconocido normativamente en el Estatuto Básico del Empleado Público, pero no se aprecian lineamientos que permitan su aterrizaje y anclaje en los procesos de evaluación de desempeño u otras herramientas formativas que la organización pudiera disponer.

Los códigos establecen declaraciones valorativas que orientan la conducta, definen el carácter de la organización y propician buenas prácticas. Cumplen, siguiendo a García Marzá (2017), una doble función: internamente formalizan valores y criterios de decisión; externamente gestionan la reputación de la organización. En nuestros días los códigos han de ser respuesta a los retos globales. Las funciones de los códigos pueden resumirse en cuatro según Ausin (2018: 432-434):

- Reconocimiento de la dimensión moral del servicio público, refiriendo tantos los valores fundamentales (respeto, honestidad, etc.) pero también competencias técnicas. Los códigos introducen reflexividad
- Pedagogía, mediante guías éticas, y desarrollando una triple función: informativa, argumentativa y de aprendizaje
- Protección y prevención, orientando la actividad hacia sus bienes internos frente a las presiones del medio, apostando por la imparcialidad y siendo instrumento de prevención de malas prácticas
- Ejemplaridad, otorgando prestigio a la actividad y condiciones de ejemplaridad pública de la misma

Para que ganen en efectividad es fundamental no reducir los códigos a cumplimiento mecánico de normas. Como señala Pérez Riestra (2010) los códigos son tanto más efectivos cuanto más se perciben como adheridos a la cultura organizacional. Para evitar se conviertan en elementos de retórica o en “moralina burocrática”, como dice Ausin (2018: 434) es conveniente con las siguientes recomendaciones (2018: 435-438):

- Participación: desarrollados desde las propias organizaciones, si bien con asesoramiento externo, se recomienda que participen legos y la ciudadanía en general. Este requisito de la participación está en consonancia con los requerimientos de la buena gobernanza
- Flexibilidad: han de ser un instrumento que se adapta a las cambiantes circunstancias, lo que exige evaluación y monitoreo constante
- Adhesión: dejar claro a quién afecta y cuál es su fuerza vinculante. Se precisan mecanismos de adhesión, compromisos y responsabilización por los actores
- Canales para denuncias y consultas. Tantos procedimientos, como medios y protocolos. Así también adecuados procesos y sistemas de protección a denunciantes
- Monitorización: sistemas de seguimiento. Comités, comisiones de ética, etc. Han de atender quejas, denuncias, resolver conflictos y dilemas, promover la difusión de la formación, etc.
- Difusión: profundizar en la formación y comprensión de valores, procedimientos, etc., favoreciendo la interiorización de los mismos. Se pueden usar diversos medios y oportunidades: seminarios, cursos, etc.

En tanto normas o principios guías, los códigos clarifican relaciones, determinan responsabilidades, orientan el trabajo profesional, integran a las personas en un proyecto, potencian la cooperación y regulan conductas, señala Cortina (2000: 118). Para lo que es importante que los códigos sean, comenta Debeljuh (2009: 204-206): lo más específicos posibles; públicos; claros, breves y prácticos; revisables; y ejecutables.

Para la elaboración de un código Villoria Mendieta establece las siguientes recomendaciones (2000: 182-184):

- Crear un clima propicio para su elaboración mediante conferencias, foros de sensibilización, documentos internos, artículos de opinión, etc.

- En la redacción, aunque esté encargada una comisión, involucrar a representantes de todas las áreas y categorías.
- Consultar a los afectados a la hora de llevarlo a la práctica, para evitar que se considere un instrumento de moralización.
- Para su éxito, buscar la mayor independencia del comité respecto a los órganos de gobierno.
- Anclarlo con sistemas de orientación y selección de personal.
- Vincularlo a los sistemas de evaluación del rendimiento profesional, tratando de individualizar lo más posible las carreras profesionales.
- Potenciar que sirvan para la reflexión y ayuda al desempeño del cargo.

Este abordaje participativo en la conformación del código parece, empero, alejado de la filosofía institucional que el Sistema de Integridad Institucional de la AGE parece instituir.

La dimensión interinstitucional de la integridad mediante metodologías multistakeholder

La construcción de integridad pública no es algo que compete sólo a las autoridades e instituciones públicas, si bien las mismas han de ser actores clave y ejemplares. El trabajo en sistemas de integridad incluye en su diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente.

Los sistemas nacionales de integridad suponen una consideración integral de las instituciones públicas, las empresas y la sociedad civil. Cada uno de sus pilares puede evaluarse conforme a tres dimensiones, comentan Villoria Mendieta e Izquierdo Sánchez (2018: 322): la capacidad general de funcionamiento de las instituciones; su gobernabilidad interna –integridad, transparencia y rendición de cuentas; y su contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

¿Cómo trabajar la integración de la gestión de integridad en diversas organizaciones, poderes, instituciones, etc.? Un ejemplo son las propuestas de la Oficina Anticorrupción Argentina: los enlaces de integridad y el Registro de Integridad Empresarial.

El decreto 650/2019 establece la creación de enlaces de integridad con las siguientes funciones, entre otras: sensibilizar y capacitar; promover el cumplimiento de obligaciones y recomendaciones internacionales y reportar a la oficina anticorrupción los avances. El objetivo es la transversalización de la integridad y la transparencia. Transversalización especialmente relevante si se apuesta por la integración de acciones en el reto que un marco federal supone. A fecha actual, ha habido encuentros de los enlaces de integridad que se han creado en diversas instituciones y organismos públicos. Si bien resta extender este tipo de iniciativa al sector privado, sector académico y sector social.

La Oficina Anticorrupción sostiene desde hace unos años la necesidad de superar el enfoque de la lucha contra la corrupción, apostando por la creación de enlaces de integridad como instrumentos para la superación de un enfoque puramente punitivo y avanzar hacia la posibilidad de superar la distancia habitual entre las normativas y la realidad social que las mismas buscan regular. Para cristalizar la integridad la Oficina Anticorrupción (2020) impulsa los enlaces de integridad, no pensados como cargos burocráticos, sino como unidades o áreas de integridad y transparencia cuyos objetivos son: crear y organizar prácticas de transparencia, incrustadas en los procesos de gestión, colaborativamente con diversos interlocutores, mejorando la coordinación y generando reportes de consultas. El objetivo es la institucionalización de la integridad, para lo que recomienda que, en los diversos organismos públicos, y en los diferentes niveles de estado, se creen responsables de integridad, bien generando un área específica -si el tamaño del organismo lo amerita-, bien otorgando la función al área pertinente (por ejemplo, el área de recursos humanos). Estos equipos de integridad tendrán un enfoque multidisciplinar y además de las competencias técnicas y de liderazgo, se buscará como fundamental la destreza para la coordinación entre organismos. Cabe señalar que dichos enlaces

de integridad también pueden ser promovidos en el sector privado y tercer sector, como hemos hecho en la propuesta de Ley de Ética e Integridad para la Provincia de Córdoba, también en Argentina.

La creación de enlaces de integridad permite generar redes de trabajo coordinado entre instituciones y niveles de gobierno, tanto para desarrollar acciones contra actos indebidos como para prevenir, mediante la identificación de riesgos de integridad. Las redes de integridad se conforman como un entramado de organismos de control especializados. En esta dirección destaca la propuesta del RITE (Registro de Integridad y Transparencia Empresarial): un registro de empresas contratistas del Estado que destacan por sus prácticas de transparencia e integridad, tras auditorías imparciales articuladas entre sector público y sector privado.

Otro ejemplo para considerar en la creación de estas redes de integridad es el caso del Sistema Vasco de Integridad y Buen Gobierno. Un sistema que funciona, como comenta Ausín (2020) en los tres niveles de gobierno -autonómico, foral y local- mediante tres características sistémicas -sistema evolutivo, descentralizado y con unidades independientes-, sobre la base de tres principios éticos -interés general, respeto y apertura, eficacia y buenos resultados-, y desarrollando tres estrategias -transparencia y rendición de cuentas, implicación política y apertura ética.

Un sistema es un conjunto de elementos que para ser tales precisan unos de otros, esto es, un conjunto de elementos que sostienen relaciones de conexión/desconexión entre sí. De tal modo, lo que es predicable de un elemento exige el sistema de relaciones entre los mismos. Esta noción está así en coincidencia con lo que desde la sociología institucionalista se denomina *isomorfismo estructural*, esto es, la tendencia de las instituciones de una sociedad a reproducir análogas pautas de comportamiento y funcionamiento.

La visión de la integridad que se define actualmente supone comprender que la construcción de integridad se genera desde la interacción entre diversos actores y agentes que participan de las dinámicas sociales, culturales y económicas de un país o región. Pensar de un modo estratégico la integridad -involucrando pautas comunes, pero también específicas, adaptadas a cada contexto y realidad organizacional- así como planificar el uso de instrumentos o herramientas éticas es algo central en esta dirección. Una construcción que, dado el diseño deductivista impulsado por la administración pública española, parece complicado de lograrse.

En un sistema de integridad se busca, por decir al modo redundante, integrar la integridad. Esto es que, aun respetando la idiosincrasia de los agentes morales, se produzcan sinergias para evitar las brechas éticas que emergen de modo automático ante la complejidad social, económica y cultural. Por eso en un sistema de integridad se ha de trabajar con los tres poderes del estado (legislativo, ejecutivo y judicial), con el sector público, con los órganos responsables de la aplicación de la ley, los órganos de gestión electoral, la defensoría del pueblo, las instituciones de auditoría, las agencias anticorrupción y los partidos políticos. Pero también el sistema ha de integrar acciones con los medios de comunicación, las empresas y la sociedad civil. Cada uno de estos actores y agentes morales tiene su especificidad y el modo de trabajar es diferente.

Pongamos un ejemplo. Si tomamos el horizonte de la gobernanza y del gobierno abierto como construcción de gobernanza ética, podemos comprender que los pilares del gobierno abierto -principios éticos, pero también pautas metodológicas para generar valor público-, como son la transparencia, la rendición de cuentas, la información pública, la participación ciudadana, o la colaboración e innovación pública, pueden cultivarse desde cada uno de estos pilares de modo diferente. Hoy ya se habla no sólo de administración relacional, sino de justicia abierta, legislatura abierta, etc. Las empresas pueden desarrollar programas de transparencia e integridad, y existen estándares y auditorías al respecto. Y a nivel de sociedad civil se pueden potenciar instituciones abiertas: escuelas abiertas, por ejemplo. Esta apertura, que en la institución misma ha de ser ejemplar, sin duda tendrá el efecto de potenciar esa cultura moral que incide en la corrupción, como hemos

señalado. Puede, por ejemplo, incorporarse en la curricula de los estudios, elementos como el gobierno abierto, para que los ciudadanos se formen en los derechos y obligaciones que tienen. Hay varias iniciativas al respecto. Y en lo tocante a los partidos, potenciar no sólo la transparencia en materia de financiación de los partidos, sino generar apertura de sus estructuras burocráticas y democratizar la dinámica de liderazgo interno. No olvidemos que los partidos políticos fueron también analizados desde la sociología política por sus dinámicas burocráticas que potencian élites políticas, cooptadas con facilidad por las élites empresariales, gremiales, etc., para mantener prácticas antiéticas de diverso modo.

Sin duda una política integral de tales dimensiones tiene que ser consensuada por los diversos *stakeholders* -instituciones, poderes, empresas, asociaciones, gremios, universidades, etc. Un proceso en el que el estado ha de orientar y direccionar -cumplir sus funciones de metagobernanza como señala Ramió (2017)-, para lo que precisa un claro liderazgo ejemplar. Pero para tal liderazgo se requiere, a su vez, modificar la estructura misma del estado y de los partidos políticos que nutren sus funcionarios políticos. El círculo vicioso de una ciudadanía escéptica y cínica que potencia unos funcionarios a su servicio puede romperse usando algunas estrategias para gestionar la integridad en las instituciones.

La gestión de integridad, señala la OCDE (2020) tiene una serie de pautas:

- Complementar incentivos racionales, materiales y emocionales. Pensar por ejemplo en formas de reciprocidad indirecta: prestigiar ser un funcionario con valores, un motivador moral, etc., mediante recompensas simbólicas
- Reconocer que la responsabilidad ética es respecto al futuro como la responsabilidad jurídica lo es al pasado. De tal modo, cultivar la responsabilidad ética exige anticipar, aprender a deliberar, a escuchar otras posturas (tolerancia) y exponer las necesidades e intereses propios *sine ira et studio*.
- Comprender que son finalidades ineludibles para la gestión de integridad: evitar malas prácticas y fortalecer el clima ético (equidad, colaboración, solidaridad, etc.)
- Claves para las reformas institucionales orientadas a la integridad: el carácter holístico, buen diseño de incentivos y atender tanto a los aspectos formales como informales.

El abordaje integral de la gestión ética en cada organización, poniendo foco en la acción interinstitucional y multinivel de interacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales, permite comprender que la aplicación ética, en el sentido antes señalado, ha de estar inserta en una construcción holística, diferenciada en fases y con abordajes estratégicos diversos. La gestión ética remite al horizonte de la gobernanza multistakeholder.

La noción de gobernanza surge durante los años setenta en el terreno de las ciencias del gobierno y la administración pública. Impulsada por la crisis de los modelos de bienestar ante los procesos de globalización. La capacidad de gobernar desbordaba las estructuras tradicionales del gobierno y la gubernamentalidad. A esto se añade que las sociedades exigían cada vez más presencia en los procesos de autogobierno. Los procesos de gestión que definen los estados mutan así hacia nuevas problemáticas multidimensionales en las que lo ético resulta central, situándose junto al dominio técnico un dominio ético-político de corte deliberativo como señaló Aguilar Villanueva (2013). Gobernanza remite según Kooiman (2003) a las interacciones de actores varios -públicos, privados, del tercer sector, del mundo académico, etc.- cara a resolver problemas o crear oportunidades sociales, considerando las instituciones involucradas como contextos para las interacciones orientadas al proceso de gobernar y generando fundamentos normativos al efecto.

El énfasis en los procesos deliberativos nos sitúa ante la necesidad de que el proceso mismo de construcción de sistemas de integridad no pueda desentenderse de la ética en una doble dirección. Primero por cuanto ha de tematizar -para lo que ha de apelarse al saber experto sin duda- los momentos de ética descriptiva, ética normativa y metaética en los diseños mismos de los marcos e

infraestructuras éticas, cara a evitar los problemas antes mencionados. Pero también ha de considerarse la ética en el proceso mismo. En esta dirección cabe refrescar la necesidad de que los consensos y acuerdos para la definición, construcción e implementación de las herramientas de gestión ética han de contemplar los principios de la ética dialógica. Principios que siguiendo a García Marzá y González Esteban (2014) pueden sintetizarse en:

- Veracidad/sinceridad. Para garantizar que la intención de aplicar la ética es real y no una suerte de doble moral, además de asumir el compromiso para llevar a la práctica los principios y valores.
- Simetría. Para permitir que la aplicación de las herramientas éticas se produzca en contextos de la máxima horizontalidad y transparencia posible, sin estructuras jerárquicas que generen relaciones de dominación entre los diversos actores.
- Reciprocidad. Con vistas a potenciar la inteligencia de las multitudes que nace de la posibilidad de réplica, aporte, crítica, etc.
- Inclusión. Poniendo foco en la participación ampliada y con formatos ágiles, pero también apropiados, a la multiplicidad y diversidad de actores involucrados.

En el caso del Sistema de Integridad Institucional se aprecia un cierto carácter monológico, que olvida estos principios, en especial los de inclusión y reciprocidad. Quizá si apuntara a estrategias más simétricas, como la de los enlaces de integridad antes mencionados, pudiera remediar un poco este olvido.

Ciertamente una metodología de diseño de marcos de integridad para organizaciones tiene particularidades respecto a la construcción de sistemas éticos integrales (Diego Bautista, 2009). Pero tiene puntos en común, al menos por cuanto un cierto modelo puede servir como punto de partida para cada institución y organización concreta. En esta dirección el momento normativo -la creación de leyes de ética e integridad que impliquen como sujetos obligados a las instituciones públicas, pero que permitan la construcción colaborativa con los demás actores- es central. Sin olvidar que el mismo ha de estar focalizado de modo participativo -elaboración participativa de normas. A diferencia de las propuestas imitativas de los sistemas y marcos de integridad, la conformación de sistemas éticos integrales involucra no sólo los diseños institucionales, sino también, y de modo especial, la atención prestada a la dimensión ética misma del proceso. Dimensión que queda plasmada tanto en la consideración del ciclo de aplicación de la ética -momento más técnico, por así decir, pero destinado a generar legitimidad en las posturas-, cuanto en la definición de instrumentos, procesos y estructuras responsables de modo colaborativo con la multiplicidad de partes interesadas. Un adecuado mapeo de los actores, así como la definición estratégica de la herramienta oportuna, nos ayudará al respecto. Así, a modo de ejemplo, un buen diagnóstico ético nos abre las áreas de oportunidad para el abordaje de la ética en la organización, pero luego tenemos que pensar estratégicamente las fases y herramientas. Podemos tras una auditoría ética comenzar con el proceso de conformación de un código de ética, y posteriormente definir un anclaje del código a la evaluación de desempeño, previa una adecuada socialización ética en la organización. Con independencia que el código ético remita, en especial en los protocolos de cumplimiento y actuación ante inobservancia de principios éticos y de conducta (lógica integrativa de los procesos respecto a instrumentos y estructuras) a la fundamentación normativa -ética normativa- en elementos como el Estatuto Básico del Empleado Público. El comité de ética (estructura responsable) habrá, al efecto, de delimitar los momentos y responsabilidades participativas de los diversos stakeholders.

Figura 2: Implementación holística de un sistema ético integral

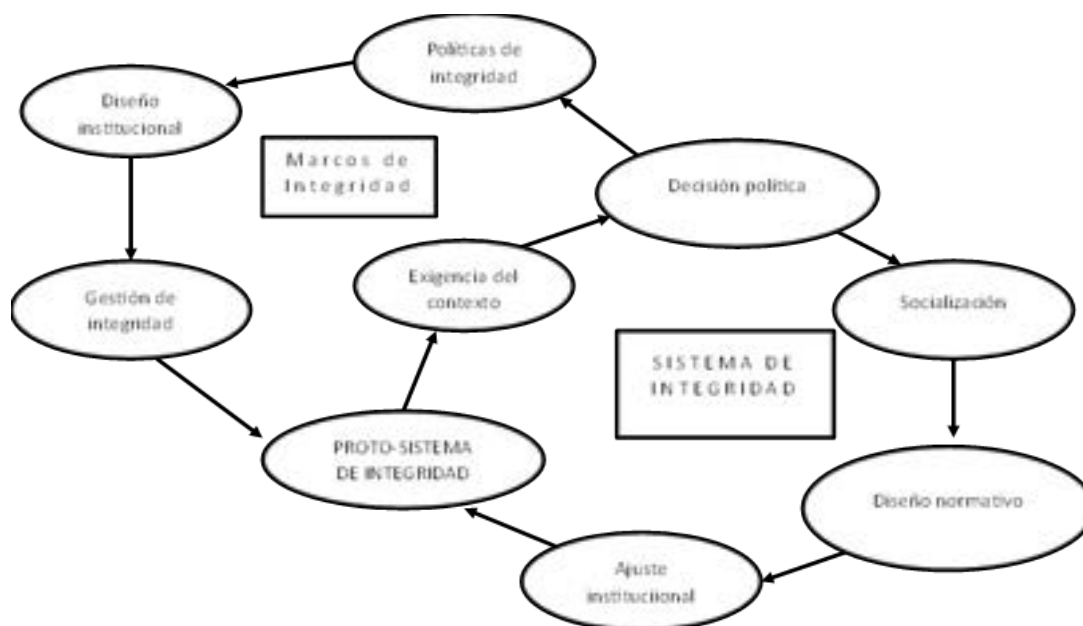


Fuente: elaboración propia

Como visualizamos en la figura 2, en la definición estratégica de los sistemas éticos integrales han de contemplarse dos grandes momentos que se realimentan constantemente. De un lado la estructura que ha de tener el sistema. Por su definición y alcance un sistema ético integral ha de abordarse en dimensiones macro, meso y micro, en una dirección afín a la que a continuación señalamos. La estasis del sistema, su estabilidad, dependerá del grado de consolidación de la estructura. A su vez, puesto que esta estructura no está dada de modo natural, espontáneo ni automático, sino que es producto de un proceso de construcción colaborativa, se requiere una dinámica, una fuerza que crea y regenera la estructura, que podemos contemplar siguiendo cuatro fases, en el modelo definido por Diego Bautista (2009) como Sistema Ético Integral.

En lo relativo a la estructura, los componentes macro remiten a los momentos Top Down de las políticas éticas: se exige la definición -preferentemente mediante elaboración participada de normas, contando de modo diferencial con los distintos actores involucrados- de una política nacional de ética pública, o una política de integridad, que arranque de una definición normativa: una Ley nacional de ética e integridad. Este sistema nacional de ética e integridad puede anclarse en arreglos institucionales. Si el país cuenta ya con una sólida infraestructura ética es cuestión de partir de la misma para redefinirla, si no cuenta se hace preferible comenzar por momentos Bottom Up, partiendo de diseños a nivel institucional -siguiendo el modelo de los marcos de integridad- que permitan conformar un protosistema de ética e integridad (ver figura 3). Protosistema que, con el adecuado impulso político, será la base material para el momento normativo. Tanto en un caso como en otro la definición normativa ha de apelar a los principios de la ética dialógica antes mencionados: sinceridad, inclusión, simetría y reciprocidad. En esta dirección la consideración estratégica de la pluralidad de actores -mediante el diseño de indicadores de proceso ajustados a los momentos de diseño del sistema- será clave.

Figura 3: Integración sistemas y marcos de integridad



Fuente: elaboración propia

Tanto si existe ya una infraestructura ética sólida de partida, como si es preciso conformarla, el trabajo a nivel meso, a nivel organizacional, es clave. Coincidiendo con el paradigma de los marcos de integridad institucional, cada institución arbitrará estratégicamente los instrumentos éticos, así como el desarrollo de su implementación.

Finalmente, no es posible que la ética se realice si no se presta atención a elementos de socialización ética, en especial lo relativo a la construcción y evaluación de liderazgos éticos, centrales en todo el proceso, pero también llevando acciones de escucha para registrar los procesos deliberativos como fundantes a nivel de conciencia moral, de las dimensiones éticas del servicio -público, privado o del sector social- prestados. El trabajo con la persona misma es así central, también de modo diferenciado según el grado de responsabilidad.

Por cuanto a la dinámica, señalar que el SEI planteado originariamente por Diego Bautista (2007, 2009), recoge 5 fases centrales. Fases que sirven especialmente para el nivel estructural macro y meso. Estas fases exigen un diagnóstico de partida, lo que permitirá la toma de decisiones estratégicas, la conformación de un equipo y responsable ético, la definición de instrumentos éticos, su operación o ejecución y finalmente la supervisión o control, para hacer los reajustes oportunos. Este diagnóstico, a nuestro entender, ha de realizarse contando con el momento de la ética descriptiva, sin olvidar la posterior fundamentación normativa (ética normativa) y el análisis del razonamiento moral de los actores involucrados tanto en el diseño como en la implementación de los instrumentos éticos.

Para poder implementar una gestión ética e introducir los cambios que la misma supone se precisa de un cambio en la cultura institucional y en la sociedad civil. Obviamente, los cambios culturales no son automáticos ni menos aún sencillos de realizar; siempre cuentan con numerosas resistencias. Actuar de modo realista exige, en primer lugar, diagnosticar el “estado ético”, como señalan Ospina y Pérez Pérez (2008) de la organización. Una herramienta de diagnóstico de la situación es el trabajo con las percepciones que en la materia tienen los stakeholders de la misma. Puede trabajarse con formularios estructurados siguiendo la metodología Likert para trabajo con percepción. O herramientas como: percepciones sociales establecidas por los organismos de investigación

(Institutos Nacionales de Estadística, encuestas de agencias privadas de evaluación, etcétera.), estadísticas sobre intervenciones de control: inspecciones, demandas judiciales (y sus resoluciones, para contrastar), recursos administrativos, etcétera; indicadores de evaluación de participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia (Ospina y Pérez Pérez, 2008).

En un sistema ético integral es fundamental apostar por metodologías que integren los procesos que definen la estructura de las organizaciones y de interacción entre instituciones, organizaciones, poderes, etc. (Sistemas de Integridad). Metodologías que apostando por el enfoque multistakeholder posibiliten mediante estrategias Top-down y bottom-up enmarcadas en sistemas de gobierno abierto definir políticas éticas estratégicas que puedan aterrizar en las diversas instituciones públicas, empresas, medios de comunicación, etc. Contribuyendo también a que las mismas puedan desarrollar marcos de integridad específicos para implementar instrumentos éticos oportunos, potenciando así la emergencia de culturas de integridad.

La metodología propuesta permite la consolidación de acciones a nivel organizacional (marcos de integridad), a nivel social (con procesos de concertación y diseño consensuado de infraestructuras éticas, incorporando el elemento educativo, cívico, etc.), considerando siempre el diagnóstico y propuestas de intervención respecto al nivel personal (éticas profesionales, competencias éticas, etc.)

De tal modo, en el diseño de instrumentos éticos, por ejemplo, o en la selección de valores para códigos, etc., se ha de considerar la representación de los stakeholders para garantizar la diversidad como valor. La participación de los afectados, siguiendo criterios de pertinencia, no ha de desviarse de la inclusión social. La colaboración en el diseño de infraestructuras éticas ha de garantizar y apostar por procesos de innovación pública y social que hagan contribuir las innovaciones -tecnológicas, institucionales, etc.- al bien común de las sociedades y de la humanidad en su conjunto. Finalmente, considerar en todo el proceso las reglas de formación del carácter y disposiciones de acción conforme a pautas de cuidado, lo que atribuye valor a la equidad y permite la cristalización de una justicia que sitúa la mejora ética como horizonte.

El Sistema Ético Integral considerado como modelo Diego Bautista (2009) que ha de ser aterrizado con una metodología adecuada, como señalamos Diego Bautista y Rodríguez Alba (2021), busca una aproximación dinámica, orientada a implementar infraestructuras y sistemas de integridad siguiendo lineamientos estratégicos, pero sin reducir la integridad a un puro diseño tecnocrático-institucional y normativo, sino que presta especial foco a los procesos culturales en el seno de las organizaciones públicas, empresas, instituciones y poderes del estado, así como cultura cívica en general.

El repositorio de buenas prácticas en el diseño e implementación de herramientas de integridad avizora la necesidad de comprender la ética no en clave de reduccionismo jurídico, cuanto como un instrumento vivo que permite la mejora de las instituciones, como ha señalado Jiménez Asensio (2020). Pero nos sitúa también ante otro reto de no menor dimensión: la aplicación de la ética en instituciones públicas -sin duda integrada en el abordaje holístico de un sistema que involucra a los poderes del estado, medios de comunicación, empresas, ciudadanía, etc.- adolece de un problema fundamental. Problema que podemos resumir del siguiente modo: incorporar modelos institucionales y de gestión de regiones olvidando realidades socio-culturales y políticas suele avocar los mismos hacia puras declaraciones al margen de los hechos.

Para evitar esto es preciso comprender e institucionalizar el ciclo de aplicación de la ética: diagnosticando mediante éticas descriptivas las líneas de acción, apostando por enfoques normativamente consistentes y considerando cómo los stakeholders justifican sus posturas y acciones.

Desde la ética descriptiva -encargada de la comprensión del tejido moral de organizaciones y sociedades, así como del análisis del carácter moral en base a las herramientas de las ciencias, en especial las ciencias sociales- comprender las dinámicas de isomorfismo estructural -que tienden a

reproducir las mismas prácticas en instituciones diferentes- o las lógicas de lo apropiado -que hacen que los servidores públicos, o en general ciudadanos y trabajadores acomoden sus actos a lo conveniente, más que a lo debido- son esenciales para, por ejemplo, comprender las tendencias al tan denostado clientelismo. Así también para pensar instrumentos que no agoten la ética en lo puramente normativo o terminen siendo un simple cumplimiento burocrático en planes de formación. Si buscamos instituciones que potencien la equidad, la objetividad, neutralidad, etc., hemos de comprender los mecanismos por los que no se dan. En base a esta comprensión podremos no sólo apuntalar qué valores y principios potenciar, sino en especial diseñar instituciones y procesos que los puedan contrarrestar.

La comprensión del *ethos* o carácter moral de la organización nos ayuda en el diseño de proyectos éticos. Pero a su vez toda implementación de la ética ha de conocer los lineamientos normativos de la ética que la insertan, en cuanto *soft law*, en el contexto normativo institucional (reglamentos, leyes, etc.) que operacionalizan su ejecución. En la misma dirección la ética normativa -encargada de la fundamentación de las codificaciones y procesos éticos- ayudará a incrustar, y modificar en su caso, los diseños éticos en las normas, sistemas de control, evaluación, etc., vigentes para un determinado marco institucional.

Finalmente, desde la metaética -disciplina ética encargada del análisis del lenguaje y razonamientos morales-, comprender las justificaciones que se dan a las acciones permitirá, por así decir, cerrar el ciclo de aplicación de la ética y producir los sucesivos ajustes de diseño para hacer del mismo algo virtuoso. En esto la metaética sin duda se apoya en la ética normativa -que nos ayuda en la comprensión del *deber* moral- y de la ética descriptiva -que nos sitúa ante la asimilación del *ser* moral.

A modo de conclusión: potenciar la sabiduría moral del servicio público como complemento de los diseños técnico-burocráticos

Central resulta la visión estratégica de la ética en las instituciones y organizaciones. La consideración de los sistemas de integridad en una visión de gobernanza caracterizada por la presencia de redes de actores cristaliza en procesos de gestión ética: uso estratégico de herramientas de gestión. La ética ha de estar en los procesos de gestión, no reduciéndose sólo momentos normativos. La responsabilidad social que ha de definir a los estados ha de llevarse también a la responsabilidad interna de las organizaciones. Una fórmula general para la gestión ética remite al modelo de Ospina y Pérez Pérez (2008: 61):

$$C = (R+T+P)-N$$

Donde: “C” es la confianza, “R”, la responsabilidad, “T” la transparencia, “P” la participación y “N” los vicios administrativos y los riesgos de anticonductas.

El concepto de gestión ética permite comprender la ética en una dimensión dinámica y darle visibilidad e integración con los procesos de la organización, así como considerarla en el horizonte de los procesos de gobernanza, catalizados por la creación de ecosistemas éticos bajo metodologías y enfoques multistakeholder.

Buenos procesos de gestión ética exigen adecuados indicadores. La definición y estipulación de los mismos -parámetros de medición, indicadores de proceso, resultado e impacto, etc. – han de pautarse en interacción con los stakeholders implicados y en afinidad con las problemáticas éticas más relevantes. En la elaboración de los indicadores es fundamental reconocer que la credibilidad de los mismos exige el acuerdo de los implicados, como ha destacado García-Marzá (2017). Pudiéndose dar, grosso modo, dos grandes tipos de indicadores, siguiendo a García-Marzá (2017):

- Datos objetivos encaminados a garantizar la perspectiva del observador como perspectiva veraz

- Datos subjetivos: relativos a la percepción de los distintos actores. Pueden recogerse siguiendo el mapa de los grupos de interés, atendiendo a los posibles conflictos, a los involucrados en las distintas decisiones, etc.

La construcción de integridad supone metodologías de abordaje que contemplen la interacción entre un sistema de integridad (que define acciones respecto al contexto, acciones interinstitucionales como los enlaces de integridad, acciones multinivel de gobierno, etc.), con el marco de integridad -que pone foco en la organización misma. En la figura 4 podemos apreciar esto con nitidez. Tanto el ciclo externo de construcción de integridad como el interno suponen como punto de partida la decisión política. Decisión que a nivel de dirección pública sienta las bases para iniciar el proceso de definición estratégica de una política de integridad que contemple la actuación respecto a otras instituciones del entorno. A su vez el sistema de integridad comienza con el proceso socializador que ha de preceder al diseño normativo. Del mismo, mediante los ajustes institucionales -que variarán según el grado de consolidación de la infraestructura ética de partida-, se conforma un proto-sistema de integridad que ha de ser ajustado a las exigencias del contexto.

La interacción fundamental entre el sistema y el marco de integridad es sin duda una decisión política. Decisión que presupone las complejas interacciones entre momentos Top Down de definición colaborativa de normas e instrumentos, y momentos Bottom Up de puesta a punto de los mismos, ensayos, prototipos, etc. Como hemos dicho, el grado de combinación entre momentos irá en función de la consolidación previa de infraestructura ética.

El rol que a nivel sistémico tiene el diseño normativo lo tendrá el diseño institucional -la reglamentación e integración de herramientas de gestión ética, según la matriz que antes hemos mencionado. Por su parte la gestión de integridad hace las veces del ajuste institucional, en la medida en que se ajustan procesos y estructuras de la organización tras la adecuada evaluación de la puesta a punto del marco.

La sabiduría práctica, nos han dicho diversos referentes en filosofía moral y política, presupone el desarrollo de un juicio ético maduro y crítico. El mismo se fomenta mediante la conversión de la ética en un instrumento vivo, esto es, llevando diseños como los sistemas de integridad a la vida de las organizaciones. Ciertamente la ética normativa exige la adecuada fundamentación, la lógica misma de la administración pública supone asignación de responsabilidades diferenciadas y la integración de los sistemas de integridad en los instrumentos jurídicos ya existentes supone conceder centralidad a los mismos. En este sentido el Sistema de Integridad Institucional de la Administración General del Estado satisface los requisitos. La responsabilidad asignada a los cuerpos técnicos de los ministerios es un punto clave en el diseño de lo que, mejor pudiera llamarse protosistema de integridad. “Protosistema” porque no ha de reducirse la participación a pautas contenidas de modo deductivo en el sistema, sino que ha de conformarse en un espacio más abierto, como ha sucedido en España con el IV Plan de Gobierno Abierto, elaborado mediante consultas y foros de participación ciudadana.

Como hemos expuesto, el caso español manifiesta la tendencia a priorizar el momento material -inserción del sistema en las lógicas burocráticas ya dadas- que hace fortaleza en el momento normativo, pero deja de lado el descriptivo y metaético. Al menos éste último queda rezagado a instrumentos prefijados. A su vez pudiera rescatarse el trabajo sistemático y consistente con los diseños instrumentos éticos, como se aprecia en el sistema. Pero como área de oportunidad podrían tomar casos como el vasco o el argentino, con los enlaces de integridad, para generar pautas de coordinación y colaboración orientadas a fomentar el carácter sociocéntrico de los procesos de gestión pública en modelos neopúblicos. Finalmente, el abordaje participativo y el desarrollo de metodologías multistakeholding permitiría dotar al protosistema de integridad institucional de procesos y consensos que hicieran su diseño más concorde con la ética misma del proceso: el cumplimiento de principios como la simetría, la reciprocidad y la inclusión. Hemos sugerido al efecto un marco metodológico

general que, complementando lo establecido por el sistema de integridad institucional, pudiera dar cabida a estos requerimientos.

En síntesis, el sistema de integridad propuesto para la AGE en España es un avance sustancial en materia de integridad y su inserción con los instrumentos de combate a la corrupción. Sería recomendable para el mismo, dado que está aún en fase de constitución, que junto al momento tecnocrático-burocrático se fomentara el ciclo de aplicación de la ética y el abordaje holístico de integridad que proponemos, con metodologías que combinen el momento Top Down presente en el momento tecnocrático-burocrático, con el momento Bottom Up del ajuste y definición estratégica de los elementos del sistema. De este modo se lograría que el fundamento en el IV Plan de Gobierno Abierto fuera más real por la vía de la colaboración, la apertura y la innovación institucional.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2013) El gobierno del gobierno. México: INAP, 166 pp.

Aguilar Villanueva, L. F. (2014) Gobierno y Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Jiménez Asensio, R. (2022) “Sistemas de integridad institucional y canales internos de información: desafíos y puntos críticos”. Revista Española de Control Externo, vol. XXIV, n° 72, pp. 36-59

Gobierno de España. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023) Sistema de integridad de la Administración General del Estado. Agencia Estatal BOE

Ausín, T. (2018) “Tomarse en serio los códigos de ética pública”. Rodríguez Alba, J., y Lariguet, G. G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba

Ausín, T. (2020) “Las experiencias del País Vasco”. Revista Tiempo de Derechos, N° 27, pp. 90-97. Disponible: https://issuu.com/tiempodederechos/docs/tdd_27_baja/8?ff

Auyero, J., y Bencecry, C. (2016) La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, Año LXI, N° 226, pp. 161-185.

Caldera Ortega, A. R. (2012) De la Administración Pública a las Políticas Públicas. México: Porrúa

Calvo, P. (2020). Etificación. En Pizzi, J. y Cenci, M. (coord.), *Global Observatory for Social Pathologies* (pp. 84-94). Federal University of Pelotas.

Camps, V. y Cortina, A. (2009) Las éticas aplicadas. En Gómez, C. y Muguerza, J. (ed.) *La aventura de la moralidad*. (pp. 444-463) Alianza Editorial.

Conill, J. (2003) El carácter hermenéutico y deliberativo de las éticas aplicadas, en Cortina, A., y García Marzá, D. edits. *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista* (pp. 121-142). Tecnos

Cooper, T. L. (2012) *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics in the Administrative Role*. Ed. Jossey-Bass.

Cooper, T. L. (ed.) (2001) *Handbook of Administrative Ethics*. Marcel Dekker, Inc.

Cortina, A. (1993) *Ética aplicada y democracia radical*. Tecnos

Cortina, A. (1996) El estatuto de la ética aplicada. *Hermenéutica crítica de las actividades humanas. Isegoría*, N° 13: 119-134

Cortina, A. (2003) El quehacer público de las éticas aplicadas: ética cívica transnacional, en Cortina, A., y García Marzá, D. edits. *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista* (pp. 13-44). Tecnos

- De Michele, R., y Dassen, N. (2018) Conflicto de intereses. Desafíos y oportunidades para implementar marcos efectivos de prevención y control. Whashington: BID.
- Debeljuh, P. (2009) *Ética empresarial en el núcleo de la estrategia corporativa*. Buenos Aires: Cengage Learning,
- Denhardt, K. G. (1988) *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Greenwood Publishing Group.
- Diego Bautista, O. (2007) La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos. [Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid] <https://eprints.ucm.es/id/eprint/7529/>
- Diego Bautista, O. (2009) *Ética para corruptos*. Desclée de Brouwer. Bilbao
- Diego Bautista, O. y Rodríguez Alba, J. (2021) “El Sistema Ético Integral (SEI). Un modelo para prevenir la corrupción”. En Diego Bautista, O. (coordinador) *Quinientos Años de Corrupción. ¿Cómo llegamos hasta aquí? ¿Cómo salimos de aquí?* (pp. 168-205). Tirant Lo Blanch
- Ektin, J. (2007) Capital social y valores en la organización sustentable: el deber ser, poder hacer y la voluntad creativa. Buenos Aires: Granica
- Etkin, J. (2012) *Brechas éticas en las organizaciones. Sistemas virtuosos y tramas perversas*. Cengage Learning
- García Marzá, D. (2003) La responsabilidad por la praxis: la ética discursiva como ética aplicada. En Cortina, A., y García Marzá, D. edits. *Razón pública y éticas aplicadas. Los caminos de la razón práctica en una sociedad pluralista* (pp. 159-190). Tecnos
- García Marzá, D. (2017) “De los códigos a las auditorías éticas: una infraestructura para la comunicación de la responsabilidad social”. En *El profesional de la información*, 26 (2), pp. 268-276
- García Marzá, D. y González Esteban, E. (2014) *Ética*. Castelló: Universitat Jaume I
- García Rubio. M. P. (2012) “RSE y autorregulación. Los códigos de conducta y las fuentes del derecho”. Boletín del Ministerio de Justicia, Madrid Año 66, N° 2141, 2-14.
- González Esteban, E. (2007) “La teoría de los stakeholders. Un puente para el desarrollo práctico de la ética empresarial y de la responsabilidad social corporativa”. Veritas. Revista de Filosofía y Teología, Valparaíso, vol. II, núm. 17, 205-224.
- Jiménez Asensio, R. (27/07/2020) “Gobernanza ética e integridad institucional”. *La mirada institucional* [Blog de Rafael Jiménez Asensio] Url: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/?blogsub=confirming#subscribe-blog>
- Maliandi, R. (2009) *Ética: conceptos y problemas*. Biblos.
- OCDE (2018) La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París. DOI:<https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>
- OCDE (2020) *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishers <https://doi.org/10.1787/8a2fac221-es>
- OCDE/INAP (1997) *La ética en el servicio público. Cuestiones y prácticas actuales*. Madrid: INAP. Disponible en: https://issuu.com/apsike/docs/la_etica_en_el_servicio_publico
- Oficina Anticorrupcion (2020) Guía para la creación y fortalecimiento de las áreas de integridad y transparencia en jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales. Recuperado el día 20 de

febrero de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2020-51883774-apn-ssiyt-oa.pdf>

Ospina, L. M. (coord.) y Pérez Pérez, T. (comp.) (2008) *Manual de ética pública. Cómo incorporar la ética pública en la cultura institucional de los organismos y entidades del estado* [documento en pdf] Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo <http://www.unves.edu.py/>

Pérez Riestra, R. N. (2010) El comportamiento moral en las organizaciones: una perspectiva desde la ética de la empresa (Tesis de doctorado) Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Plant, J. F. (2001) "Codes of Ethics". Cooper, T. L. (ed) *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker, Inc,

Ramió, C. (2017) *La administración pública del futuro. Horizonte 2050*. Tecnos

Rodríguez Alba, J. (2019) *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina*. [Tesis doctoral, UNED, Universidad Nacional de Educación a Distancia] <https://portalcientifico.uned.es/documentos/5f63fc8e29995274fc8e8f02>

Rodríguez Alba, J. (2020) "La aplicación de la ética en el diseño de infraestructuras éticas para las instituciones públicas. Reflexiones sobre casos argentinos". En Vilcher, D. (coordinadora) *Códigos y preceptos éticos*. México: INAP

Rodríguez Alba, J., y Sesma, L. (2018) El mérito y las competencias éticas en la profesionalización de la función pública: el caso de Córdoba, Argentina. En Canales Aliende, J. M. y Romero Tarin, A. (ed.) *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público* (pp. 107-161) Ed. Bosch.

Villoria Mendieta, M. (2000) *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos

Villoria Mendieta, M. (2007) "Ética posconvencional e instituciones del servicio público". *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, N° 117:109-142. Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2266806>

Villoria Mendieta, M. (2018) "Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno". Rodríguez Alba, J. y Lariguet, G. (comp.) *Gobierno abierto y ética*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Villoria Mendieta, M. y Cruz Rubio, C.N., (2021) *Guía Práctica para Tratar con Problemas y Dilemas Éticos: Fortaleciendo la Integridad en la Gestión Pública Peruana*. Servir Perú, <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2193673-guia-practica-para-tratar-con-problemas-y-dilemas-eticos-fortaleciendo-la-integridad-en-la-gestion-publica-peruana>

Villoria Mendieta, M., e Izquierdo Sánchez, A. (2018) *Ética pública y buen gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Tecnos

TERRITORIO Y SUFRAGIO: DINÁMICAS ELECTORALES EN LA INTERSECCIÓN DE LO NACIONAL Y PROVINCIAL. ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES GENERALES EJECUTIVAS 2023

Paola Stella Maris Seminara

Introducción

La comprensión de los sistemas democráticos modernos requiere un análisis profundo de las dinámicas electorales en múltiples niveles. En esta ponencia, se examinan las elecciones ejecutivas de 2023 en Argentina, con un enfoque particular en la provincia de Córdoba, destacando la territorialización de las alianzas políticas y la desnacionalización del sistema de partidos. Este análisis busca desentrañar cómo estas dinámicas influyen en la gobernabilidad y la representación política.

El Contexto de las Elecciones 2023

Las elecciones de 2023 se caracterizaron por un marcado contraste entre las preferencias electorales a nivel nacional y provincial. A nivel nacional, Unión por la Patria obtuvo la victoria, mientras que, en Córdoba, La Libertad Avanza emergió como la principal fuerza política. El desdoblamiento electoral refleja la autonomía política de las provincias argentinas, que pueden fijar sus propias reglas electorales, como argumentan Calvo y Abal Medina (2001), influyendo en la territorialización de la política.

Nacionalización y Desnacionalización del Sistema de Partidos

La teoría de Lipset y Rokkan (1967) sobre la nacionalización política sostiene que la homogeneidad de los apoyos electorales en el territorio es crucial para comprender las variaciones en los sistemas de partidos. En Córdoba, el fenómeno de la desnacionalización es evidente, ya que las dinámicas políticas locales influyen significativamente en las elecciones. Las reformas económicas y constitucionales han contribuido a fortalecer la territorialización del sistema de partidos, como afirman Calvo y Escolar (2005).

Las elecciones se desdoblaron, en agosto del 2023 se votó para las autoridades provinciales y en octubre se sufragó en primera vuelta para las categorías nacionales. El sistema federal, y la autonomía política de las provincias argentinas, cuentan con la posibilidad por derecho de fijar el diseño institucional, sus propias reglas electorales para las diferentes arenas electivas tanto en lo geográfico como en lo institucional. Este diseño impacta sobre los procesos de desnacionalización fortaleciendo la territorialización de la política provincial, Calvo y Abal Medina (2001) afirman que la reforma económica de la década de los 90', sumado a la reforma constitucional de 1994, y las modificaciones en las constituciones provinciales produjo un impacto político electoral con una fuerte territorialización del sistema de partidos. "Las características destacadas de este proceso son: (a) mayores atribuciones administrativas, fiscales y políticas de las provincias y los municipios, (b) mayor peso político institucional de los gobernadores, (c) mayor autonomía política y económica". En este marco la tendencia al desdoblamiento electoral a nivel subnacional reduce los impactos electorales entre las distintas arenas políticas al desprenderse de las elecciones nacionales. Para obtener una separación de dichas arenas electorales, uno de los recursos con los que cuentan los gobiernos locales es la administración autónoma de las fechas de los comicios. Por otro lado, presenta el efecto arrastre al pegar en las mismas elecciones distintas categorías electivas.

A nivel provincial las elecciones fueron ganadas por la alianza Hacemos Unidos por Córdoba con el candidato Martí Llaryora. En tanto que para las elecciones nacionales la ciudadanía cordobesa eligió mayoritariamente a La Libertad Avanza con Javier Milei como presidente.

Tabla N° 1: Resultados electorales comparativos entre Nación y Provincia para la categoría Presidente 2023.

Puesto	Nación			Córdoba		
	Votos positivos total país	% Nación	Candidato Alianza	Votos positivos total Córdoba	% Cba	Córdoba
1	9.645.983	36,68	Sergio Massa (Unión por la Patria)	769847	34,02	Javier Milei (La Libertad Avanza)
2	7.884.336	29,98	Javier Milei (La Libertad Avanza)	665717	29,42	Schiaretti (Hacemos por nuestro país)
3	6.267.152	23,83	Patricia Bullrich (Juntos por el Cambio)	519252	22,95	Patricia Bullrich (Juntos por el Cambio)
4	1.784.315	6,78	Schiaretti (Hacemos por nuestro país)	308016	13,61	Sergio Massa (Unión por la Patria)

Fuente: elaboración propia según datos de la Justicia Electoral de Córdoba y de la Dirección Nacional Electoral.

Competencia Electoral y Número Efectivo de Partidos

El concepto de número efectivo de partidos (NEP), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), es esencial para analizar la pluralidad de opciones en el sistema electoral. En 2023, el NEP en Argentina fue de 3.49 a nivel nacional y 3.76 en Córdoba, lo que indica una mayor competencia en el ámbito provincial. Según Sartori (1976), un número bajo de partidos implica estabilidad, mientras que un número alto sugiere fragmentación y volatilidad política.

Tabla N° 2: Número efectivo de partidos, elecciones nacionales, categoría presidente 2023. Comparativo entre Nación y Provincia de Córdoba.

NEP	País	Córdoba
Año electoral 2023	3,49	3,76

Fuente: elaboración propia según datos de la Justicia Electoral de Córdoba y de la Dirección Nacional Electoral.

Fragmentación y Margen de Victoria

La fragmentación electoral es otra dimensión clave para entender la diversidad de preferencias políticas entre los votantes. En 2023, tanto a nivel nacional como provincial, la fragmentación del voto fue evidente,

Sartori (1976) argumentó que el IFE es un buen indicador de la estabilidad política de un sistema electoral. Afirmó que los sistemas electorales con un IFE alto son más propensos a ser inestables y a

experimentar cambios frecuentes de gobierno. El análisis de la fragmentación electoral indica que —siguiendo al mismo autor— estamos frente a un sistema de partidos multipartidista, con implicaciones que pueden afectar tanto la estabilidad política como la gobernabilidad democrática de un país.

Tabla N°3: Fragmentación electoral, categoría presidente 2023.
Comparativo Nación y provincia de Córdoba

Fragmentación Electoral	Año electoral 2023
País	0,71
Córdoba	0,73

Fuente: elaboración propia según datos de la Justicia Electoral de Córdoba y de la Dirección Nacional Electoral.

La diferencia en el margen de victoria entre los partidos ganadores a nivel nacional y provincial subraya la importancia de considerar las particularidades regionales en el análisis electoral.

A nivel nacional, la diferencia de 6.7 puntos porcentuales entre Unión por la Patria y La Libertad Avanza indica un apoyo significativamente mayor hacia el partido ganador. Esta brecha sugiere una clara preferencia del electorado por la plataforma política y el candidato de Unión por la Patria, reflejando un respaldo más fuerte y definido en comparación con sus competidores.

Tabla N°4: Margen de victoria. Comparativo Nación- provincia de Córdoba

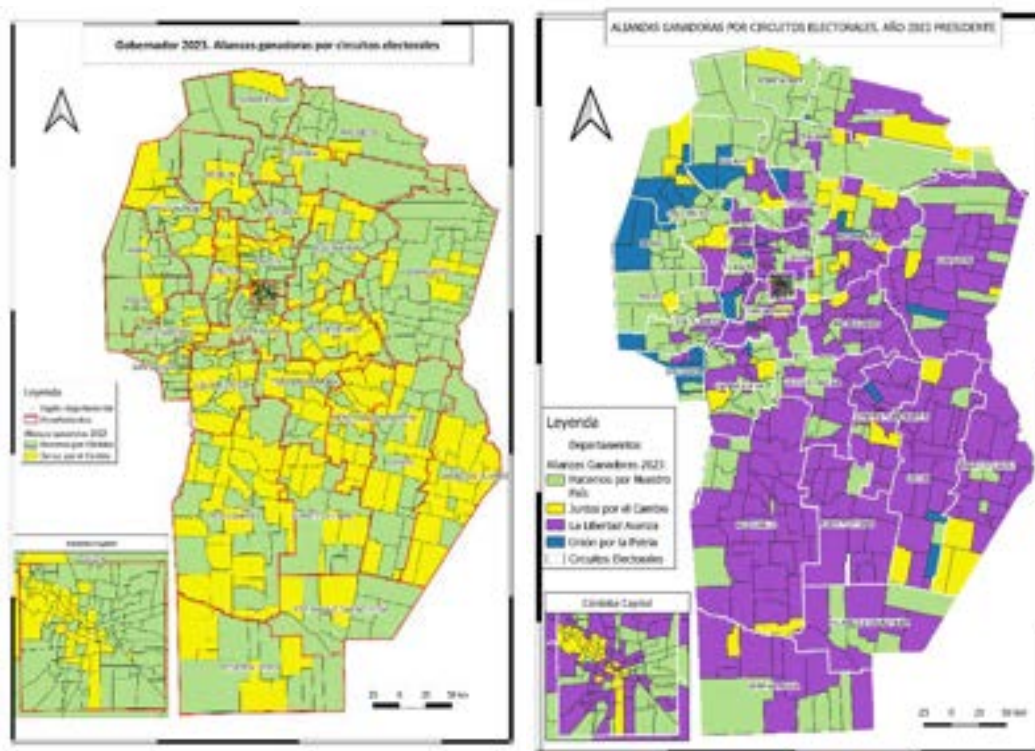
País			Córdoba			Resultado
Alianza	% de votos	Margen de victoria País	Alianza	% de votos	Margen de victoria Córdoba	
Unión por La Patria	36,6882948	6,7003876	La Libertad Avanza	33,581298	4,6015655	Balotaje
La Libertad Avanza	29,9879072		Hacemos por Nuestro País	28,9797325		

Fuente: elaboración propia según datos de la Justicia Electoral de Córdoba y de la Dirección Nacional Electoral.

Distribución Geográfica del Voto

La territorialización del voto es un fenómeno que revela cómo los clivajes sociales y políticos influyen en los resultados electorales. En Córdoba, la distribución geográfica del voto muestra que solo dos alianzas lograron territorializarse en los circuitos electorales.

Figura N°1: Distribución geográfica del voto para gobernador y presidente en la provincia de Córdoba



Fuente: elaboración propia según datos de la Justicia Electoral de Córdoba y de la Dirección Nacional Electoral.

Al comparar la distribución del voto vemos que, en las elecciones para gobernador de la provincia de Córdoba, sólo dos alianzas, Hacemos por Córdoba y Juntos por el Cambio, lograron territorializar en los circuitos electorales. Hacemos por Córdoba con un fuerte apoyo en el departamento San Justo - de donde es oriundo el actual gobernador Martín Llaryora-, logrando construir una importante maquinaria política basada en el dominio del territorio, y en los departamentos del norte de la provincia (Tulumba, Río Seco, Sobremonte y Totoral) y en el oeste (San Javier, San Alberto, Pocho y Minas). Juntos por el Cambio, con un patrón disperso, con fuerte apoyo en la zona de producción agrícola del sur de la provincia, y en el distrito Capital con una clara línea de apoyo hacia el noroeste y sur, coincidiendo con las áreas de mayor valor de la tierra urbana.

En este sentido, como afirman Calvo y Escolar (2005: 45) “Los procesos de territorialización o “provincialización” de la política producen una mayor relevancia de lo local, un aumento de la “importancia de las políticas públicas locales, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales.”

En las elecciones nacionales, Schiaretti, ex gobernador de la provincia, logró sostener fidelidades con su candidatura a presidente en el norte de la provincia especialmente en los departamentos de Tulumba, Sobremonte y Pocho, en el este del departamento Capital, en algunos circuitos de los departamentos General Roca y presidente Sáenz Peña. Su influencia en la política nacional desde el territorio que gobernaba se ha visto mermada, obteniendo el segundo lugar, y no logró consolidarse en la mayoría de los circuitos electorales.

Unión por la Patria tuvo apoyo electoral en un sólo circuito en los Departamentos de Minas, San Javier y Cruz del Eje, San Alberto y Pocho en el noroeste de la provincia. Al sur de la provincia en el Departamento Unión, General San Martín. Al este en San Justo. En el centro en Colón, Punilla, Santa María. Al suroeste en Calamuchita. Al norte Totoral, Río Seco.

La redirección del voto generó que La Libertad Avanza se impusiera en los Departamentos General Roca, presidente Roque Sáenz Peña, Río Cuarto, Juárez Celman, Unión, Marcos Juárez, General San Martín, Tercero Arriba, Río Segundo, San Justo, Río Primero, Colón, Totoral, Punilla, disminuyendo su presencia hacia el norte y el oeste provincial

Conclusión y Discusión

Desde 1983, Argentina ha experimentado una democracia competitiva, pero no ha consolidado completamente su sistema de partidos. La fragmentación del voto, tanto a nivel nacional como provincial, refleja la apertura del sistema político a nuevas dinámicas y actores. El sistema partidario de Córdoba muestra una tendencia a la desnacionalización, donde la política local adquiere mayor relevancia. Este estudio contribuye al análisis de la coyuntura política actual, destacando la importancia de las especificidades regionales en la comprensión del sistema democrático argentino.

Los cambios partidarios atravesados por las unidades subnacionales de nuestro país pueden y deben explicarse desde múltiples ópticas. Una de ellas, pero no la única, es la relevancia de las reformas electorales y constitucionales que han sido puestas en práctica desde el retorno de la democracia en 1983.

El sistema partidario de Córdoba sigue un patrón desnacionalizado, descentralizado de lo nacional y territorializado en el nivel subnacional, esto no implica que pueda darse un encolumnamiento del gobernador Llaroya al proyecto político del presidente Milei.

Bibliografía

- Abal Medina, J., & Suárez Cao, J. (2003). *Partisan Competition in Argentina. From Closed and Predictable to Open and Unpredictable*. Latin American Studies Association, Dallas, Texas.
- Calvo, E., & Abal Medina, J. M. (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Eudeba, INAP.
- Calvo, E., & Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Prometeo.
- Chhibber, P., & Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canadá, Great Britain, India, and the United States*. Princeton University Press.
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Key, V. O. (1959). A Theory of Critical Elections. *Journal of Politics*, 21(1), 3-18.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995-2003*. Buenos Aires, Prometeo.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction*. Free Press.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y Sistemas de partidos*. Editorial Alianza, Madrid.

ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN CIUDADES CAPITALES IBEROAMERICANAS

Ángeles Melina Traina

1. Ciudades capitales Iberoamericanas desde una perspectiva institucional

Habitualmente las ciudades capitales se constituyen como centros políticos y administrativos de sus respectivos países (Traina, 2023). En ese marco nos proponemos abordar una revisión respecto del reconocimiento de la autonomía de este tipo de gobierno local a partir del reconocimiento jurídico y su posicionamiento institucional.

Hemos recuperado como unidades de análisis los gobiernos de veintitrés ciudades capitales iberoamericanas : el Comú de Andorra la Vella, en Andorra; la Municipalidad de la Ciudad de Asunción, Paraguay; la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia; el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina; el Gobierno del Distrito Federal de Brasilia, Brasil; la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, en el país homónimo; el Gobierno de la Ciudad de México, en el país homónimo; la Alcaldía de Panamá, en el país de igual nombre; la Asamblea Provincial del Poder Popular de la Ciudad de La Habana, Cuba; el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, en Bolivia; la Municipalidad Metropolitana de Lima, Perú; la Cámara Municipal de Lisboa, Portugal; el Ayuntamiento de Madrid, España; la Alcaldía de Managua, Nicaragua; la Intendencia de Montevideo, Uruguay; la Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador de Caracas, en Venezuela; el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en Ecuador; la Municipalidad de San José, Costa Rica; el Municipio de San Juan, Puerto Rico; la Alcaldía Municipal de San Salvador, en el país homónimo; la Municipalidad de Santiago, Chile; el Ayuntamiento del Distrito Nacional de Santo Domingo, República Dominicana; y la Alcaldía Municipal del Distrito Central, Tegucigalpa, Honduras.

Es importante considerar, que estas urbes presentan grandes concentraciones poblacionales, por lo que la perspectiva autonómica que pretendemos abordar en este documento se orienta a la ponderación de los posicionamientos institucionales que nos permite identificar un conjunto de capacidades estatales para el abordaje de las demandas de grupos poblacionales voluminosos y heterogéneos.

2. Consideraciones metodológicas

Para la elaboración del presente se tuvieron en cuenta un conjunto de resultados parciales vinculados a la producción de nuestra tesis de maestría en Gobierno Local “Índice de Autonomía Local en las Ciudades Capitales Iberoamericanas mediante la aplicación del LAI (Local Autonomy Index)”. La misma se encuentra actualmente en proceso de revisión por parte de nuestro director. No obstante, consideramos que la ponderación del posicionamiento institucional de las ciudades capitales resulta relevante en función de los estudios de administración pública, específicamente en el marco del campo disciplinar de los gobiernos locales.

Este documento presenta la aplicación de una variable metodológica propuesta por Ladner y otros (2018 y 2020) mediante el Local Autonomy Index. Este es un indicador compuesto por 11 variables: alcance institucional; alcance formal de las competencias; discrecionalidad política efectiva; autonomía fiscal; sistema de transferencias financieras; autosuficiencia financiera; libertad de endeudamiento; autonomía organizativa; protección legal de la autonomía; supervisión administrativa; y acceso al gobierno central. En este trabajo, nuestro énfasis se concentra en el estudio del alcance institucional, comprendido como la medida en que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones.

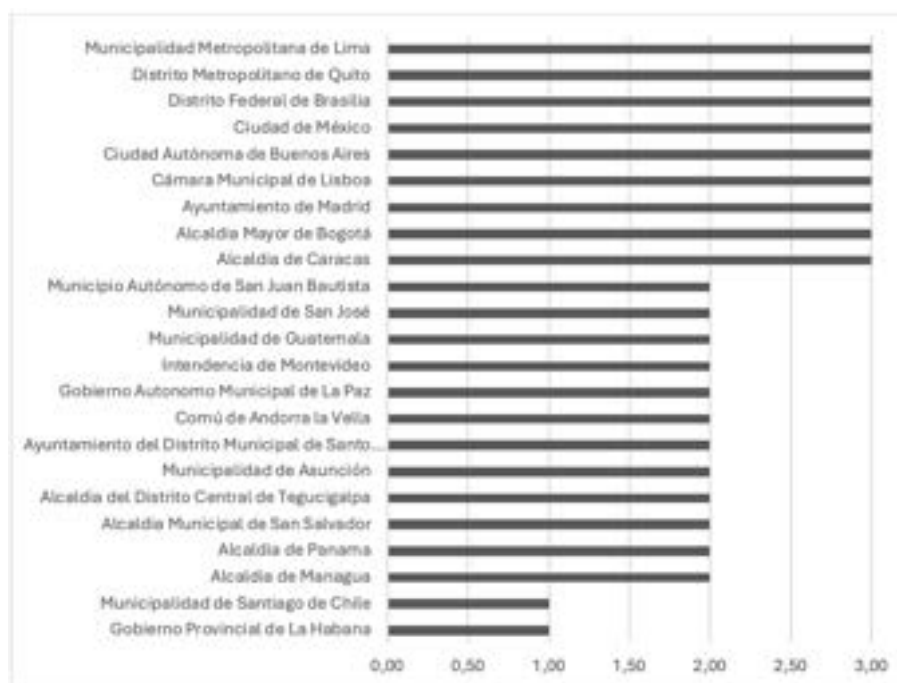
En el marco de este trabajo para cada una de las unidades de análisis se valoró si las tareas de las ciudades están explícitamente marcadas o si los gobiernos de las ciudades capitales pueden elegir entre algunas competencias predefinidas-estas situaciones suponen una ponderación baja-; si tienen su autonomía reconocida y pueden elegir entre un elenco amplio de tareas preestablecidas-adquiriendo una valoración media del alcance institucional-; o si estos gobiernos son libres para desarrollar cualquier tarea no asignada a otro nivel de gobierno -alcanzando la valoración más alta para esta variable-(Cravacuore y Traina, 2021). En función de ello se ha relevado para las ciudades capitales la existencia de regímenes y estatutos específicos de gobierno; permitiendo identificar los aspectos mencionados para la medición del alcance institucional.

Un criterio para diferenciar el alcance institucional entre las ciudades capitales iberoamericanas estudiadas en este documento se centró en el análisis de la existencia de regímenes específicos de gobierno. En ese sentido, se han valorado de manera diferente a aquellas ciudades que poseen estatutos organizativos propios (constituciones locales, leyes especiales, etc.), de aquellas cuyas bases jurídicas se asientan en los regímenes municipales, compartidos con el resto de los gobiernos locales de sus respectivos países. En este último caso registramos incluso diferencias entre aquellos regímenes municipales que promueven un alcance institucional más amplio, de otros que tienden a ser más restrictivos en términos competenciales.

3. Profundidad institucional de las ciudades capitales Iberoamericanas

Existen en Iberoamérica un conjunto de ciudades capitales que se diferencian de otras formas de gobierno adquiriendo un régimen específico o estatutos organizativos propios. No obstante la situación es heterogénea, debido a que si bien estos gobiernos con estatutos específicos pueden presentar características propias de gobierno intermedio (regional, provincial, departamental, dependiendo del país donde se encuentre nuestra unidad de análisis), un grupo amplio de ciudades capitales iberoamericanas es entendida como un gobierno local más de su respectivo sistema municipal, sin presentarse correspondencias entre las funciones y responsabilidades asumidas y su posicionamiento formal en el sistema institucional. En la Figura N° 1 presentamos los resultados preliminares respecto del alcance institucional de las ciudades capitales iberoamericanas.

Figura N°1 Nivel de Alcance Institucional de las Ciudades Capitales Iberoamericanas



Fuente elaboración propia

La figura muestra dos ciudades capitales con un nivel bajo de autonomía institucional, doce en un nivel medio y nueve ciudades con nivel alto.

Para el caso chileno, desde el año 1991 la Constitución en su artículo 118 reconoce formalmente a las Municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio. A su vez La Ley Orgánica Constitucional de Municipios indica la autonomía para la administración de sus recursos (Navarrete Yáñez, 2019). Estas bases jurídicas regulan la vida municipal de la capital. En el caso de la Ilustre Municipalidad de Santiago de Chile, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece limitadas competencias privativas: la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y el Plan Regulador Comunal (PRC), la promoción de desarrollo comunitario responsable de aseo y ornato y la aplicación de las disposiciones en materia de tránsito, transporte construcción y urbanización; nuestra interpretación es que las municipalidades actúan en un ámbito limitado de tareas. Aunque existen una serie de competencias de carácter compartido como la salud, educación, protección del medio ambiente, cultura, deportes, promoción del empleo, vialidad, seguridad ciudadana, éstas se encuentran subordinadas a directrices del Estado Central, caracterizándose los gobiernos locales por una tarea más vinculada a la de administradores o ejecutores de políticas de diseño centralizado (Vial Cossani, 2016). En ese sentido, entendemos que la Municipalidad de Santiago, en lo que refiere a su alcance institucional y por compartir en términos formales el mismo régimen que el resto de las municipalidades chilenas, poseen un número limitado y predefinido de tareas, por ello consideramos que el alcance institucional es bajo.

En cuanto a La Habana como gobierno provincial, no existen posibilidades de asumir ni interferir en competencias sobre otros niveles de gobierno, según lo dispone el artículo 173 de la Constitución Política de La República, las referencias sobre sus funciones son genéricas orientadas al desarrollo económico y social de su territorio. Adicionalmente la Ley 138/2020 reafirma para las provincias el papel de coordinadoras entre el estado central y los municipios, con funciones vinculadas al control del cumplimiento de la planificación estatal en sus territorios. En cuanto los municipios que integran la capital, pese a los avances en materia de autonomía introducidos por la reforma constitucional de 2019, La Ley N° 132 de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales de la Asamblea Popular y de los Consejos Populares y la N° 139 de Organización y Funcionamiento del Consejo de Administración Municipal, no legislan en materia competencial constituyendo está una asignatura pendiente, pese al ejercicio de determinadas competencias en la práctica. La normativa refiere genéricamente al carácter reglamentario general de las ordenanzas en asuntos de su competencia constitucional, o a la actuación dentro de los límites de sus atribuciones. En ese marco, en la Constitución existen algunas referencias a la labor municipal en la satisfacción de necesidades de la economía, la salud, asistenciales, educativas, y deportivas. No obstante, en relación con lo descrito el texto constitucional establece pocas precisiones respecto del contenido y alcance del ámbito competencial local (León Mora *et al.*, 2021). Dadas las características señaladas la ponderación se mantiene en niveles bajos.

Entre las ciudades que presentan niveles medios de profundidad institucional se encuentran Managua, Panamá, San Salvador, Tegucigalpa, Santo Domingo, el Comú de Andorra La Vella, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Montevideo, Guatemala, San José, San Juan, y Asunción. Una generalidad de este conjunto es que formalmente la autonomía es reconocida constitucionalmente, a excepción del Municipio autónomo de San Juan en Puerto Rico; para el caso de Uruguay las referencias constitucionales a la autonomía se centran en el nivel departamental que es el caso que nos ocupa al referirnos a Montevideo que se distingue del conjunto mencionado en este párrafo por constituir un nivel de gobierno intermedio, los restantes son definidos como gobiernos locales. En lo respectivo a los gobiernos locales agrupados en este nivel, resulta pertinente señalar que en lo que respecta al régimen municipal estos tienden a compartirlo con el resto de los gobiernos locales de sus respectivos países. Aunque existe una ley de capitalidad en Asunción, lo cierto es que esta no presenta

el carácter de estatuto organizativo, esta parece presentar un carácter declarativo⁸⁰ ya que en términos de competencias se rige por la Ley Orgánica Municipal.

Sobre el caso de la Alcaldía de Managua, su posicionamiento institucional es definido por la constitución en el artículo 177. La regulación competencial se establece en la Ley de Municipalidades que confiere una amplia gama de tareas a los gobiernos locales.

Para el caso panameño, la Constitución Política aborda aspectos asociados al régimen municipal entre sus artículos 229 a 248 y es complementada por la Ley Sobre el Régimen Municipal y la relativamente reciente Ley de Descentralización actualizada en 2016. La ampliación del régimen competencial mediante los procesos de descentralización de la última década en Panamá, confieren a la Ciudad Capital un posicionamiento institucional intermedio dado que la gama de tareas sobre las que el gobierno local tiene injerencia es mayor a aquellos casos en los que hemos asignado un valor bajo.

En el caso de la Capital Salvadoreña, la Constitución establece la autonomía municipal reglando su alcance entre los artículos 202 a 207. Adicionalmente el Código Municipal de 1989 y sus actualizaciones, confieren a los municipios una amplia gama de competencias, que no solo se reservan a los campos clásicos de intervención del municipio sino que avanzan hacia tópicos de la nueva agenda local (Cravacuore, 2019) como la defensa a los derechos del consumidor, la promoción del desarrollo industrial, la preservación y cuidado de los recursos naturales, entre otras.

En el caso de la capital hondureña, su autonomía y posicionamiento institucional están garantizados por la Constitución. Adicionalmente las reformas del Decreto Ley 134 de municipalidades, regula la materia competencial asignando una amplia gama de tareas al municipio.

El Ayuntamiento del Distrito Central de Santo Domingo, es definido como entidad municipal con reconocimiento de su autonomía y posicionamiento institucional en el texto Constitucional rige en materia competencial la Ley 176 del 2007, está explícita al menos una quincena de tareas asignadas a los municipios. En particular, se expresa sobre la capital del país la capacidad para realizar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o útiles para el cumplimiento de sus objetivos, en las condiciones que la Constitución y las leyes determinen.

En el Comú de Andorra La Vella, La Constitución de 1993 reconoce formalmente la autonomía y la materia competencial es regulada por la Ley Calificada de Competencias Comunes del mismo año, con ligeras modificaciones en los años 2007 y 2017. Al respecto está normativa, establece en su artículo cuarto una gama amplia de tareas para los Comús, sin embargo no habilita el ejercicio de competencias no ejercidas por el Principado, al ser concretamente delimitada la materia competencial está valoración es intermedia.

Sobre el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, la Constitución Política del Estado determina el posicionamiento institucional mediante el reconocimiento formal de la autonomía, adicionalmente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólván” aprobada en 2010 regula los aspectos vinculados al régimen municipal. En ese sentido se identifica una gama amplia de tareas de las cuales 43 son exclusivas y otras 13 compartidas, no obstante, estas son claramente predefinidas sin posibilidad de asumir competencias no asignadas.

Para la Intendencia de Montevideo, las referencias formales a la autonomía de esta y los departamentos restantes están dadas por el artículo 262 de la Constitución. Existen limitaciones en lo referente a la seguridad pública (Freigedo, 2019), no obstante se asignan formalmente un amplio

⁸⁰ Dotar de instrumentos a la Capital de la República en función de asegurar los servicios públicos a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y brindar prestaciones que mejoren la calidad de vida tanto de sus habitantes como de los usuarios provenientes del área.

número de competencias a los departamentos, la Ley Orgánica Departamental N° 9515 de 1935 establece el régimen departamental y es complementada por leyes sectoriales.

En lo respectivo a la Municipalidad de Guatemala, el posicionamiento institucional de la capital es fijado por la Constitución. En lo referente a sus competencias, el régimen competencial es definido en el Código Municipal, Decreto N° 12 del 2002 con actualizaciones en el 2017, se contaron veintiocho competencias exclusivas predefinidas para las municipalidades.

El Municipio de San José de Costa Rica, la Constitución aborda el régimen municipal y es complementada por el Código Municipal, Ley N° 7794. La normativa les confiere competencias a los municipios en términos generales para la gestión de sus intereses habilitando mediante convenios el ejercicio competencial bajo el acuerdo con otros organismos de la administración pública incluyendo la figura intermunicipal. No obstante el alcance competencial es delimitado en el articulado del código municipal.

El Municipio Autónomo de San Juan en Puerto Rico, carece de reconocimiento constitucional de la Autonomía. Sin embargo, La Ley de Municipios autónomos de 1991 establece los alcances de la autonomía y fija el régimen competencial, la normativa dispone que el poder legislativo de los municipios puede ejercerse en todo asunto de naturaleza municipal que redunde en el bienestar de la comunidad y en su desarrollo económico, social y cultural, en la protección de la salud y seguridad de las personas, que fomente el civismo y la solidaridad de las comunidades y en el desarrollo de obras y actividades de interés colectivo con sujeción a las leyes aplicables. Por ello pese a la falta de reconocimiento constitucional de la autonomía, la amplitud de competencias que la ley permite ejercer a los municipios justifica una valoración intermedia.

En cuanto a la Municipalidad de Asunción, existe reconocimiento formal de la autonomía en la Constitución. Adicionalmente, la Ley de Capitalidad N° 3.941 y la Ley Orgánica Municipal N° 3966 establecen su ordenamiento jurídico. La primera, ha generado polémica en el ámbito político y un rechazo parcial del Poder Ejecutivo cuya objeción fue saldada por el Congreso paraguayo, lejos de establecer un régimen especial para la ciudad capital en términos competenciales, estuvo orientada a:

Compensar deudas del Poder Ejecutivo con la Municipalidad y también a que el estado paraguayo, a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación; le otorgue a la municipalidad de Asunción fondos para la construcción de obras de infraestructura. (Municipalidad de Asunción, 2019).

En ese sentido las competencias de la Capital están ordenadas por la Ley Orgánica Municipal, la normativa asigna un número amplio de tareas y hace referencia a la posibilidad de que el estado central transfiera competencias mediante la firma de convenios de delegación de competencias. En ese sentido se establece una valoración intermedia.

Finalmente, se presenta un conjunto de ciudades poseen un alto nivel de autonomía institucional éstas son La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Distrito Federal de Brasilia, la Ciudad de México, la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Ayuntamiento de Madrid, el Distrito Metropolitano de Quito y la Alcaldía de Caracas; se incluye en este conjunto el caso de Lisboa con algunas consideraciones que subrayaremos. Esta ponderación se asocia, a que más allá del reconocimiento de su autonomía en la jurisprudencia de sus respectivos países, estas ciudades- a excepto de la capital portuguesa- poseen un régimen específico que la diferencia de otras ciudades de sus respectivos países permitiendo organizar sus sistemas de competencia- sin perjuicio de lo establecido en normativa nacional- en estatutos organizativos propios. En ese sentido la Ciudad de Buenos Aires y la Ciudad de México, poseen sus propias Constituciones. En el caso de Madrid, hace lo propio mediante el Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004. En el caso colombiano, el decreto 1421 de 1993 dicta el régimen

especial para el distrito capital de Santa Fe de Bogotá. Para el caso ecuatoriano, la normativa constitucional establece un estatus diferencial para el Distrito Metropolitano de Quito, adicionalmente la Ley Especial N°46 regula específicamente aspectos competenciales de la capital. En el caso peruano, para Lima Metropolitana son la Constitución y la Ley de Bases de Descentralización las que consignan un estatus especial que permite a la capital ejercer competencias en el ámbito local, regional y metropolitano. En el caso brasileiro Siguiendo a Villadangos (2019) el Distrito Federal es concebido como un espacio dotado de autonomía política que fue diseñado para ubicar los órganos centrales del Estado federal, en este caso la autonomía normativa se concreta mediante una Ley Orgánica aprobada por 2/3 de la Cámara Legislativa del Distrito. El Distrito ejerce competencias tanto del nivel local como del intermedio por lo que la densidad institucional ha sido ponderada en un valor alto.

Sobre el caso de la Cámara Municipal de Lisboa, el reconocimiento de su autonomía está dado por la constitución de 1976. Adicionalmente la ley de autarquías locales ha regulado en materia competencial. No obstante Rodrigues (2021) establece que los gobiernos locales portugueses han experimentado procesos de descentralización durante la última década que permiten el ejercicio de competencias no asignadas a otros niveles de gobierno. En ese marco la ponderación es alta, teniendo en cuenta el Despacho N° 8499 del 2018 sobre Adaptación a la orgánica de los servicios municipales, estructura nuclear y estructura flexible, del Ayuntamiento de Lisboa; que si bien no constituye un estatuto específico de gobierno debido al poder reglamentario que le confiere la constitución a las entidades locales, le permite regular aspectos sustantivos de su vida interior.

Encontramos, entonces, en la región iberoamericana tres situaciones bien disímiles. Predomina la de un conjunto de ciudades capitales definidas como gobierno local, cuyo alcance institucional presenta una ponderación intermedia, entendiendo que tienen su autonomía reconocida y pueden elegir entre un elenco amplio de tareas preestablecidas. Una situación que se da con menor frecuencia, pero que muestra que las ciudades capitales tienden a presentar mayores niveles de autonomía institucional que la media presentada por los gobiernos locales de sus respectivos países es la que se manifiesta en aquellos gobiernos que presentan estatutos organizativos propios. La situación que se presenta con menos recurrencia es la de aquellas ciudades capitales cuyo alcance institucional es explícitamente limitado por las bases jurídicas.

4. Reflexiones preliminares

El posicionamiento institucional de las ciudades capitales iberoamericanas es heterogéneo. Se destaca el nivel de autonomía que presentan en esta dimensión aquellas ciudades que poseen un tipo de reconocimiento jurídico particular. Sin embargo, se observa que en líneas generales las ciudades capitales de la región que poseen características de gobierno local aun presentan cierta debilidad respecto de su posicionamiento institucional. Lo anterior se encuentra aparejado con los ciclos de recentralización emergente, especialmente en el caso de los sistemas municipales latinoamericanos (Cravacuore, 2016). La reversión de los procesos de descentralización implica en cierto grado un debilitamiento institucional de los gobiernos locales, ya sea por la pérdida de capacidades administrativas y competenciales o por las de carácter fiscal. Lo anterior nos lleva a afirmar que el fortalecimiento del gobierno local en Iberoamérica consecuentemente suponga el fortalecimiento de las ciudades capitales, aspecto necesario para la efectiva absorción de funciones y tareas que suponen los procesos de expansión urbana cómo los que presenciamos en la región desde hace más de medio siglo.

Hemos identificado que el reconocimiento formal de la autonomía local no siempre implica un alcance amplio de ésta, de ese modo en el sistema chileno y en el cubano encontramos que existen limitaciones competenciales que inciden en el posicionamiento institucional. Mientras que, en un

conjunto amplio de casos estudiados mediante su regulación jurídica, las ciudades capitales presentan una situación más favorable para la absorción de funciones.

A pesar de estas situaciones, encontramos aspectos positivos en las ciudades que han logrado mejorar su posicionamiento en el sistema dado que se presentan algunas experiencias en las que la existencia de regímenes específicos confiere a las ciudades capitales características que las diferencian de la media del sistema municipal, como la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Distrito Metropolitano de Quito o la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre otras.

Es oportuno identificar, que el posicionamiento institucional incide en los niveles de autonomía que presentan las ciudades capitales. A mayor reconocimiento en marcos normativos, mayor alcance para la absorción de funciones y competencias se presenta para estos gobiernos. Este aspecto, permite observar mayores niveles de autonomía para un conjunto de ciudades capitales respecto de la media del sistema municipal. Sin embargo, a partir de la metodología empleada podemos anticipar que un conjunto de variables influirá considerablemente en los niveles de autonomía de las ciudades capitales y la media de los gobiernos locales. Se abren líneas de investigación vinculadas a la influencia de la dimensión fiscal y financiera que se manifiestan en un incremento de las capacidades estatales de este tipo de gobiernos con respecto a la media de los sistemas municipales de sus respectivos países.

Bibliografía

- Alcaldía de la Ciudad de Panamá (2023). Alcaldía de Panamá. Recuperado de: <https://mupa.gob.pa/>
- Alcaldía de la Ciudad de San Salvador (2023). Alcaldía de San Salvador. Recuperado de: <http://sansalvador.gob.sv/>
- Alcaldía de Managua (2023). Poder Ciudadano, Alcaldía de Managua. Recuperado de: <https://www.managua.gob.ni>
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2023). Bogotá. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/>
- Alcaldía Municipal del Distrito Central, Tegucigalpa (2023). Distrito Central. Recuperado de: <https://amdc.hn/>
- Ayuntamiento del Distrito Nacional, Santo Domingo (2023). Alcaldía del Distrito Nacional. Recuperado de: <http://adn.gob.do/>
- Ayuntamiento de Madrid (2023). Portal Web del Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de: <https://www.madrid.es/portal/site/munimadrid>
- Brasilia Distrito Federal (2023). Governo do Distrito Federal. Recuperado de: <https://www.df.gov.br/>
- Bravo, A. (2018). Notas Sobre el Régimen Municipal Centroamericano. Recuperado en: https://www.academia.edu/36845328/NOTAS_SOBRE_EL_REGIMEN_MUNICIPAL_CENTROAMERICANO
- Câmara Municipal de Lisboa (2023). Lisboa. Recuperado de: <https://www.lisboa.pt/>
- [Calvillo, A. \(2021\) ¿Todos los países tienen una corte de constitucionalidad? En Carrascosa M. & Sigüenza C. \(2021\) Análisis Legal y Derecho Comparado. Royale Estudios, Ciudad de Guatemala.](#)
- Carrera Hernández, A. (2021) Country Profile Méxco. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Mexico_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Comú d'Andorra la Vella (2023). Andorra La Vella. Disponible en: <https://www.andorralavella.ad/>

- Cravacuore, D. (2016). La recentralización municipal en América Latina. Trabajo presentado en el Coloquio Internacional sobre Derecho Constitucional, Monterrey. Recuperado en: https://www.researchgate.net/publication/340679153_La_Recentralizacion_Municipal_en_America_Latina
- Cravacuore, D. (2020) “La Autonomía Municipal en América Latina. Estudio Comparado de Casos Nacionales” En: Ilari, S. & Cravacuore, D. Gobierno, política y gestión local en Argentina. Universidad Nacional de Quilmes
- Cravacuore, D. (2019); “Medición de la Autonomía Municipal en América Latina con el Local Autonomy Index: El caso de Puerto Rico y su nivel de Desarrollo Relativo”. Ponencia presentada en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires (Argentina), 13 de noviembre de 2019.
- Cravacuore, D. (2021) Country Profile Argentina. Local Autonomy Index 2.0. <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal->
- Cravacuore, D. y Traina, A. (2021) “Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica”. Revista de Ciencias Sociales, segunda época N.º 39, pp. 7-25. Universidad Nacional de Quilmes.
- Distrito Metropolitano de Quito (2023). Quito, Alcaldía Metropolitana. Recuperado de: <https://www.quito.gob.ec/>
- Finot, Iván (2016). Las autonomías municipales en Bolivia. En: Ruano de la Fuente, y Vial Cossani (2016). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile Santiago, Chile.
- Freigedo, M. (2019) “Índice de Autonomía Local. Estudio Aplicado a Uruguay”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay. Montevideo (Uruguay), 18 de noviembre de 2019.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2023). Buenos Aires. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/inicio/>
- Gobierno de la Ciudad de México (2023). Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/>
- Gobierno Provincial de La Habana (2023). Portal del Ciudadano de la Habana. Recuperado de: [Portal del ciudadano de La Habana \(gob.cu\)](https://portal.ciudadano.lahabana.gob.cu/)
- Grin, E. (2019) “Índice de autonomía Local. El caso Brasil”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay. Montevideo (Uruguay), 18 de noviembre de 2019.
- Ladner, A., et al. (2018). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Springer
- Ladner, A., et al. (2020), “*Self-rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and oecd Countries, 1990-2020*”, Université de Lausanne, mimeo.
- Ladner, A. et al., (2021). *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990-2020)*. Release 2.0. Brussels: European Commission
- Legislatura Municipal de San Juan (2020). Informe de Finanzas y Actividades Administrativas. Recuperado de: <https://legislaturasanjuan.pr/biblioteca/codigos-y-reglamentos/177-reglamento-de-la-legislatura-municipal-de-san-juan/file>
- León Mora, A. L., et al. (2021). Presupuestos jurídicos para el ejercicio de la potestad normativa municipal en Cuba. Cuestiones constitucionales, (45), 149-177.

- Medir, L. (2021). Country Profile Andorra. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Andorra_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Municipalidad de Asunción (2019). Asunción. Recuperado de: <https://www.asuncion.gov.py/>
- Municipalidad de la Ciudad de Guatemala (2023). Municipalidad de Guatemala. Recuperado de: <https://www.muniguate.com/>
- Municipalidad de San José (2023). Portal Municipal de San José. Recuperado de: <https://www.msj.go.cr/Paginas/default.aspx>
- Municipalidad de Santiago (2023). Ilustre Municipalidad de Santiago. Recuperado de: <https://www.munistgo.cl/>
- Municipio Autónomo de San Juan (2023). San Juan, Ciudad Capital. Recuperado de: <https://sanjuan.pr/>
- Municipio Bolivariano Libertador de Caracas (2023). Caracas. Recuperado de: <http://www.caracas.gob.ve/>
- Navarrete Yañez, B. (2019) “Hacia un Índice de Autonomía Local para Chile. Local Autonomy Index (LAI)”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay. Montevideo (Uruguay), 18 de noviembre de 2019
- Navarro Gómez, C. (2021). Country Profile España. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Spain_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Pérez Hernández, L; et al. (2019) “Avance de la Aplicación del LAI en Cuba”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay. Montevideo (Uruguay), 18 de noviembre de 2019.
- Rodrigues, M. (2021) Country Profile Portugal. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Portugal_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Ruano De La Fuente, José Manuel y Vial Cossani, M. Camilo (2016), *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*, CLAD, Santiago de Chile.
- Sanabria Pulido, P. (2021) Country Profile Colombia. Local Autonomy Index 2.0. Recuperado en: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Flocal-autonomy.andreasladner.ch%2Fwp-content%2Fuploads%2F2022%2F05%2FLAI-2.0_Colombia_country-profile.doc&wdOrigin=BROWSELINK
- Seijas Villadangos, María Esther (2019). *El Federalismo Brasileño*, Revista de Derecho Político, UNED, Madrid.
- Then Díaz, Katherine (2015), *Descentralización en América Latina y República Dominicana: Caso de estudio de la gestión municipal*.
- Traina, A. (2023); Autosuficiencia Financiera en Ciudades Capitales Iberoamericanas. *Revista Divulgatio Perfiles Académicos de Posgrado*, 21.
- Universidad Nacional de Quilmes (2017). Res. Del Departamento de Economía y Administración N° 032. Proyecto de cooperación interuniversitaria “Medición del grado de descentralización municipal

en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local”. Recuperado de: <https://apar.unq.edu.ar/archivo/detalle.php?idArchivo=18355>

Vial Cossani, C. (2016). Las Municipalidades en Chile. En J. Ruano, & C. Vial (2016). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp. 111-137). Santiago: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Universidad Autónoma.

Sección 2

Visiones sobre Estado, gobierno y democracia: proyectos políticos, representación y participación política

¿QUÉ AGENDA PARA LA REFORMA? LA POLÍTICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN JUJUY ANTE LOS REQUERIMIENTOS DE LA REPRODUCCIÓN CAPITALISTA

Laura Álvarez Huwiler
Candela de la Vega

Introducción

En esta ponencia buscamos analizar el proceso de reforma Constitucional en la Provincia de Jujuy, cuyo texto, que rige actualmente, fue aprobado en junio de 2023⁸¹. Desde que fue sancionada originalmente en 1853, la Constitución jujeña fue reformada en seis oportunidades; la última, en 1986. La polémica reforma parcial del año 2023 ha sido ya objeto de análisis que, desde una perspectiva jurídica, focalizaron en el contenido del nuevo texto y su interacción con otros cuerpos jurídicos de nivel nacional o internacional (cfr. Vaca Ávila, 2023; Observatorio Sampay, 2023; Etchichury, 2023). A su vez, otros análisis se orientaron a destacar los reclamos docentes y de las comunidades indígenas que se levantaron con mayor visibilidad durante los meses en que se discutió y aprobó el nuevo texto, en un escenario de represión policial (cfr. Dorn, 2023; Rovelli & Torres, 2023).

Recuperando estos debates, nos proponemos específicamente explicar el proceso de la reforma constitucional en vistas a ilustrar el mecanismo de ensayo y error que subyace al proceso de las políticas públicas, siguiendo los principales lineamientos teóricos explicados en el libro *Críticas de las Políticas Públicas*, que compilan Álvarez Huwiler y Bonnet (2022)⁸². En este estudio, nos enfocamos en dos dimensiones analíticas:

- i. los requerimientos de la reproducción de la sociedad capitalista que se expresan en la agenda de gobierno como problemas públicos a atender por las iniciativas estatales;
- ii. las formas específicas en las que esos problemas se enunciaron públicamente para la agenda de gobierno provincial durante 2022-2023 y su relación con la decisión del personal de estado de llevar adelante una reforma constitucional.

Nuestra hipótesis se despliega en tres movimientos y sostiene que:

- i. En un contexto de presión fiscal y empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de la provincia, la reforma parcial de la Constitución de Jujuy fue una iniciativa estatal que respondió a dos requerimientos de la reproducción capitalista: aumentar las condiciones favorables para la territorialización y reproducción de capitales -especialmente, del sector minero de extracción de litio; y, fortalecer los resortes de gobernabilidad a fin de garantizar una siempre relativa estabilidad política.
- ii. Entre 2015 y 2022, en los años previos a la reforma, estos requerimientos ya habían sido identificados por el personal político como problemas y ya habían sido formuladas y adoptadas políticas cuyo fin era dar respuesta a dichos asuntos. Vistos *a posteriori*, estas políticas significaron ensayos previos a la reforma y una forma de definición de los mencionados requerimientos como problemas públicos. Sin embargo, como es inherente al proceso de elaboración de políticas públicas según nuestro enfoque, estas traducciones a la agenda no fueron ni transparentes, ni completas, ni absueltas de contradicciones entre ellas.

⁸¹ Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/0-local-jujuy-constitucion-provincia-jujuy-lpy0000000-1986-10-22/123456789-0abc-defg-000-0000yvorpyel>

⁸² Una versión resumida de los lineamientos de esta perspectiva se encuentra en Álvarez Huwiler & Bonnet (2018).

- iii. En el 2022, año de presentación pública del proyecto de reforma constitucional, la presión de los anteriores requerimientos capitalistas desencadenó formas novedosas de traducción de los problemas públicos en aquella agenda gubernamental anunciada públicamente, y vinculada directamente con la pertinencia de una reforma constitucional. Más bien, debido a límites asociados al personal político, éste operó traduciendo los problemas, alrededor de dos nuevos ejes: la “modernización” y la “paz social”.

Respecto a las fuentes, este trabajo recurrió a la recolección y análisis de: documentos gubernamentales (leyes, versiones taquigráficas de debates legislativos); informes estadísticos de organismos nacionales oficiales e internacionales; notas de prensa; documentos de prensa de cámaras o asociaciones mineras, artículos de investigación previos e informes producidos por centros científicos u organizaciones de la sociedad civil que analizan las diferentes versiones de la reforma constitucional. Antecedentes sobre el caso complementan el ejercicio interpretativo que aquí presentamos.

Esta ponencia se presenta dividida en cuatro apartados. En el primero, presentamos la política pública elegida, su originalidad como proceso de política pública, y su pertinencia como caso para el enfoque teórico del cual partimos. En el segundo, exponemos los principales requerimientos generales de la reproducción capitalista en el territorio jujeño de la última década. Asimismo, justificamos cómo a partir de estos requerimientos generales se fueron constituyendo grandes ejes de problemas que integrarían la agenda del gobierno provincial. En el tercer apartado, identificamos las políticas previas a la reforma que, a modo de ensayos insuficientes o fallidos, intentaron responder a tales problemas. En el cuarto, mostramos que para la reforma constitucional se elaboraron dos nuevos ejes de problemas de agenda, relacionados con la “modernización” y la “paz social”.

Sobre el caso de análisis: la reforma constitucional parcial en Jujuy de 2022-2023

La iniciativa política que terminó en la reforma constitucional tuvo características originales. La primera refiere a su rango legal: dado el sistema de jerarquías normativas en Argentina, la intención de una reforma constitucional da cuenta de una apuesta por una mayor estabilidad legal-jurídica de los cambios introducidos. Es que, por caso, el horizonte de estabilidad de las reformas introducidas en la constitución provincial es mucho mayor que el que se espera de resoluciones ministeriales o decretos del Poder Ejecutivo, por caso,

La segunda característica alude al alcance y amplitud temática. Se trata de una política pública que se presentó con una pretensión reformista de gran alcance y diversidad temática. La reforma se propuso inicialmente con una modificación de 193 artículos, sobre los 212 antes vigentes en la Constitución de 1986 (Vaca Ávila, 2023). No obstante, tal como detalla Etchichury (2023) el texto finalmente aprobado tuvo menos modificaciones ya que se suspendieron algunas que hubieran afectado regresivamente derechos y garantías; especialmente aquellas relacionadas con la protesta y la libre expresión, por un lado, y con la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocuparon las comunidades originarias, por otro⁸³.

La tercera característica refiere al amplio respaldo del personal político que tuvo la iniciativa. Se trata, en efecto, de una política cuya puesta en marcha fue posible sólo sobre la base de un acuerdo hacia adentro del personal político del Estado, esto es, entre los dos bloques partidarios principales en la Provincia. La modificación constitucional fue conducida y defendida principalmente por el Poder Ejecutivo provincial, con la figura del gobernador Gerardo Morales, bajo el aval partidario del radicalismo, en el Frente Cambia Jujuy (FCJ). Contó, en consecuencia, con el acompañamiento del bloque en la Legislatura provincial. Pero la mayoría requerida para sancionar la ley de necesidad de

⁸³ Los artículos más discutidos fueron el 36°, “Sobre la propiedad privada”, el 50°, “Protección a los aborígenes”, y el artículo 67° denominado “Derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica”.

reforma en septiembre del 2022 se logró con el voto de un diputado del Frente Justicialista-Juntos por Jujuy, principal bloque de oposición a nivel provincial en ese momento. Ya en el seno de la Convención Constituyente, en junio de 2023, el nuevo texto constitucional contó con todos los votos afirmativos del bloque FCJ y con 11 de los 13 del bloque peronista.

La cuarta característica resalta que esta iniciativa fue diferente a otras reformas en la medida en que no tuvo tintes re-electoralista, como sí la tuvieron otros intentos de reforma. Y así lo demuestra el hecho que, durante la primera presentación pública del proyecto de reforma constitucional en septiembre de 2022, el gobernador clausuró públicamente su intención re-electoralista, aspecto fuertemente cuestionado en los últimos años de su segundo mandato e incluso, puesto en duda nuevamente durante el debate legislativo de la ley de necesidad de reforma⁸⁴. Previamente, entre los años 80' y 90', hubo una carrera de reformas provinciales que buscaron implantar la reelección de los mandatarios provinciales⁸⁵ e introducir modificaciones en sistemas electorales tendientes a que disminuyera la representación de las minorías en las legislaturas locales (Altavilla, 2017). De ahí que no resultaba extravagante que la intención de reformar la Constitución Provincial de 1986 fuera asociada con la posibilidad de modificar el artículo vigente hasta ese momento que sólo permitía dos mandatos consecutivos del Ejecutivo. En contraposición, y ya para septiembre de 2022, el gobernador Morales descartó públicamente esta posibilidad y lo reafirmó al proclamar su intención, más bien, de ser candidato a presidente para 2023.

La quinta característica refiere a la celeridad en el proceso de formulación y aprobación de la reforma, cuestionada por no cumplir con los procedimientos legales para este tipo de políticas. Todas las constituciones provinciales en Argentina prevén la posibilidad de una reforma total o parcial y, a grandes rasgos -salvo Mendoza, San Juan y Chaco que suman algunos mecanismos particulares-, los procedimientos requieren la conformación de una convención constituyente mediante un mecanismo de dos etapas: una primera etapa a cargo de cada una de las Legislaturas Provinciales, que deben declarar una ley de necesidad de reforma y fijar el alcance de la reforma; una segunda, posterior, a cargo de las convenciones constituyentes reformadoras, electas, por lo general, directamente por el voto popular. Si la última reforma constitucional de 1986 se sancionó casi un año después de la elección de los constituyentes⁸⁶; para esta última reforma, pasaron menos de 10 días desde la primera reunión de la Convención Constituyente, el 22 de mayo de 2023, hasta la presentación de la primera propuesta del texto reformado, el 1 de junio⁸⁷. Sin duda, la celeridad, el hermetismo y el cuestionado procedimiento legal-administrativo del proceso de reforma fueron aspectos que permiten entender la conflictividad social antes, durante y después de la sanción de la nueva constitución.

⁸⁴ Intervención del Diputado Snopek, del bloque Juntos por Jujuy-Frente de Todos: “Vemos y decíamos que esta reforma obedece, aparentemente, únicamente al interés del gobernador de habilitar un nuevo mandato y eso es un interés muy particular, muy mezquino, es algo que vamos a votar entre los jujeños una reforma de la Constitución, que habilita una Constitución para los próximos 36 años”. Intervención del Diputado Jeneffs Quevedo, también del bloque Juntos por Jujuy-Frente de Todos: “También quiero referirme, señor presidente, sobre aquellas cuestiones o sobre aquellas personas que manifiestan que esta Constitución encubre la habilitación del mandato para el señor gobernador. No estoy de acuerdo, señor presidente; el señor gobernador ha manifestado que no quiere otro mandato, creó en su palabra como también la cree el pueblo jujeño, yo creo que no hay que faltarle el respeto al pueblo jujeño que es quien va a decidir en última instancia en las urnas quien quiere que lo gobierne” (Legislatura de la Provincia de Jujuy: 2020:5).

⁸⁵ En 1983, igual que en el nivel nacional, ninguna provincia argentina permitía en su constitución la reelección del Poder Ejecutivo. A partir de 1983 todos los gobernadores que no podían ser reelectos hicieron al menos un intento de reformar la constitución de su provincia.

⁸⁶ Los convencionales fueron elegidos en noviembre de 1985 y el texto constitucional aprobado en octubre de 1986 (Vaca Ávila, 2022).

⁸⁷ La ley que declaraba la necesidad de reforma parcial preveía que, tras celebrar su sesión preparatoria, debía terminar su cometido dentro de los noventa días y no podría prorrogar su mandato.

Por último, tal como enunciamos arriba, el proceso de la reforma incluyó una fuerte conflictividad social. Al reclamo contra las modificaciones que suponían retrocesos a la protección de las tierras de las comunidades originarias, campesinas e indígenas, se sumaron aquellos reclamos en contra de la criminalización de la protesta. Como reseñan Rovelli y Torres (2023), a este reclamo se sumaron diversos sectores como sindicatos docentes y trabajadores municipales, provinciales y nacionales, organizaciones sociales, de derechos humanos y culturales, centros de estudiantes y asociaciones gauchas. Semejante conflictividad resonó en diferentes escalas: en otras provincias y ciudades del territorio nacional, en otros poderes o niveles de gobierno, y también en el plano internacional. La magnitud del conflicto hizo que la iniciativa de la reforma pase de ser un intento de respuesta frente a determinados problemas (derivados éstos de los requerimientos de la sociedad capitalista), a ser un problema en sí misma.

I. Los requerimientos de la acumulación y legitimación capitalista

En esta sección justificamos por qué la atracción y reproducción de capitales hacia el sector de la minería de litio, como la mejora de la estabilidad política eran, al menos desde la última década, los principales requerimientos generales de la reproducción capitalista en el territorio jujeño. Asimismo, explicamos que estos requerimientos generales fueron identificados por el personal político y traducidos en la agenda de gobierno como la necesidad de generar mayores condiciones favorables para la atracción de inversiones hacia la minería de litio y como la necesidad de garantizar mayor seguridad jurídico-política, con las tareas de elaborar marcos normativos propicios para dichos capitales y de eliminar o apaciguar el conflicto social.

Como lo describen ya estudios previos (Rovelli y Torres, 2023; Novas y Mantiñan, 2023), la minería en Jujuy constituye una de las principales actividades del modo de acumulación a nivel provincial. Dentro de la gran rama de la actividad minera, se destaca la minería metalífera y, especialmente desde la última década, la minería de litio. En el año 2023, las exportaciones mineras de Jujuy llegaron a representar 21% de las exportaciones mineras totales de Argentina. Y en relación con las propias exportaciones de la provincia, el dato es más significativo aún: en 2022 sólo el carbonato de litio representó el 65, 8% dentro del gran rubro de “Manufacturas de origen industrial”; mientras que la plata y sus concentrados representaron el 66,3% del rubro “Productos primarios” (DIPEC, 2022). Es decir, minerales fue, en total, lo que más se exportó en Jujuy entre el año 2021 y el año 2022 (DIPEC, 2022 y 2021)⁸⁸. A su vez, en el 2024, la minería metalífera y del litio ocuparon el 6,7% del Producto Geográfico Bruto (PGB) en la economía provincial (DIPEC, 2024).

Ahora bien, previamente, en el periodo 2012-2020, la relevancia de la minería metalífera en la economía provincial se había visto debilitada por al menos dos motivos que pueden explicar la preocupación del personal político y la consiguiente celeridad en la formulación de políticas de promoción a la minería de litio ante un escenario de disminución de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera. El primer motivo por el cual el peso de la minería metalífera en la economía provincial se vió debilitado, se debe a la disminución del precio de los metales a nivel del mercado internacional a partir de 2012 -año en el que éstos tuvieron su pico más alto (Alvarez Huwiler, 2019). Debido a esto, ya en el año 2012 el personal político podía prever una fuerte reducción de los ingresos fiscales provenientes de la actividad minera metalífera para los siguientes años. En efecto, entre 2012, y al menos de manera ininterrumpida hasta 2014, los ingresos por “otras contribuciones e impuestos provenientes de la actividad minera”, disminuyeron significativamente. El segundo motivo por el cual el peso de la minería metalífera disminuyó en la economía provincial -y por lo tanto, en su aporte a las arcas públicas- fue debido al fin de la vida útil de los yacimientos más importantes en el territorio

⁸⁸ La nota de prensa oficial titulada “Las exportaciones mineras crecieron 30% en los primeros dos meses del año”, confirma estos datos. Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-exportaciones-mineras-crecieron-30-en-los-primeros-dos-meses-del-ano>

jujeño. Uno de ellos era el yacimiento Pirquitas; y, el otro, el yacimiento El Aguilar. Si bien los anuncios públicos oficiales fueron recién entre 2016 y 2017⁸⁹, el tiempo estimado de vida de estas minas se conocía mucho antes⁹⁰. El cierre o una reducción en la producción de estos dos yacimientos significaba una disminución general en la producción de plata, oro y zinc de la provincia y, por lo tanto, de los ingresos provinciales⁹¹. Por esta razón, en 2018 la producción minera metalífera (en toneladas), a diferencia de la producción de litio, disminuyó respecto al año anterior, repuntó un poco en 2019 y cayó nuevamente a partir del año 2020 (DIPEC, 2022).

En este contexto de desaceleración de la minería metalífera en la provincia durante el período 2012-2020, toma sentido el impulso que tuvieron las políticas de promoción a la minería de litio por parte de las dos administraciones consecutivas de Gerardo Morales (2015-2023). Estos ensayos de políticas de promoción a la minería de litio tuvieron efectos relativamente exitosos: desde 2015 se puede comprobar que su producción comenzó a ganar presencia en la economía jujeña, generando un aumento del lugar ocupado por la minería de litio respecto al PGB⁹² y respecto a las exportaciones totales⁹³: las exportaciones mineras pasaron a representar un 80,9% de las exportaciones totales en 2022 (DIPEC, 2022).

Ahora bien, particularmente entre 2019 y 2021 confluyeron una nueva serie de factores de presión fiscal que, de acuerdo a nuestro argumento, también contribuyeron a situar el problema de generar condiciones favorables para atraer inversiones al sector minero del litio como problema evidentemente presente en la agenda de gobierno en esos años. En 2019 el ejercicio financiero de la provincia mostró un resultado deficitario por \$8.972 millones⁹⁴. En ese mismo año, las exportaciones totales en Jujuy aumentaron sólo un 0,5% -mucho menos que el 5,4% que aumentaron las exportaciones totales de la región del NOA⁹⁵. Si el 2019 no había sido un buen año para la economía de la provincia, el 2020 sólo llegó para reforzar el problema. Entre 2020 y 2021, debido al impacto generalizado en la parálisis económica en todo el país al inicio de la pandemia del COVID 19, la mayor parte de las actividades económicas mostraron un decrecimiento. La minería de litio, sin embargo, se encontraba en pleno auge y, dado la crisis económica general que afectaba a la mayor parte de los sectores económicos, pasó a tener un peso mucho más relevante⁹⁶. Sumado a esto, pero

⁸⁹ En el caso del Yacimiento de Aguilar, en 2017 se anunció que operaría sólo tres años. Por lo tanto, en 2020 cerraría. Sin embargo, el yacimiento siguió funcionando. El Aguilar que había cerrado en 2020, volvió a producir en 2023.

⁹⁰ Por ejemplo, véase el informe “Impacto económico de la actividad minera Noviembre de 2019” (páginas 52 y 57), de producción conjunta entre la Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación, y la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy.

⁹¹ Véase la Cuenta Inversión, del Gobierno de la Provincia de Jujuy en 2017 y 2018. Disponibles en: <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/administracion-publica/cuentas-de-inversion/>

⁹² La actividad minera pasó de representar un 3,8% del PGB provincial en 2014 a un 6,7% en 2022, según los datos interactivos que se muestran en la web de la DIPEC, en <https://dipec.jujuy.gob.ar/producto-bruto-geografico/>.

⁹³ Esto representa un significativo aumento ya que las exportaciones mineras representaban un 9% en 2005, y un 64% promedio entre 2016 y 2019 (Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación y Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy, 2019).

⁹⁴ Además, en este ejercicio económico, como en otros años, los gastos corrientes fueron superiores a los ingresos corrientes, “generando un incremento en el déficit corriente en un 3,6% en términos nominales, si bien en términos reales presenta una reducción de 11,48 % el déficit”. Véase la página 13 de la Cuenta Inversión 2019 del Gobierno de la Provincia de Jujuy. Teniendo en cuenta el PBI nacional, que disminuyó un 2,16%, el decrecimiento en la provincia fue mayor (página 7). En este mismo informe, se determina como resultado financiero al cierre del año 2019 en déficit de \$ 8.972.922.210, lo que muestra un incremento en términos reales 65,10 % respecto al año anterior, si bien en términos reales sólo alcanza el 15,22% superior al año anterior. Asimismo, la recaudación provincial en valores reales fue un 13% menor respecto al año anterior.

⁹⁵ Véase la Cuenta Inversión, del Gobierno de la Provincia de Jujuy en 2019.

⁹⁶ En 2020, “el Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Jujuy en términos constantes disminuyó aproximadamente un 6% en relación al año anterior, según datos oficiales provisorios aportados por la Dirección

en relación con la crisis mundial desatada por la pandemia, los precios internacionales de los metales volvieron a aumentar en el 2020, lo cual se vio reflejado en los ingresos por la actividad (Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial, 2022). En efecto, en ese mismo año, el ingreso por regalías provinciales aumentó un 756,4% respecto al año anterior, las cuales provenían, fundamentalmente, de la actividad minera⁹⁷.

El escenario anterior nos permite suponer que el gobierno de Jujuy precisaba de los ingresos provenientes de la actividad minera que, aunque fueran mínimos en relación con las ganancias que obtienen las empresas, eran significativos para una de las provincias históricamente más pobres del país. Es que tampoco podría haber pasado desapercibido para el personal político el aumento de la pobreza y el deterioro general de las condiciones de vida de la población jujeña de los últimos años⁹⁸. Así, los discursos políticos de esos años remarcaron la “gran oportunidad del litio”⁹⁹; la necesidad de generar respuestas estatales ante “el problema del litio”¹⁰⁰; o, en sintonía con las declaraciones de funcionarios del Poder Ejecutivo nacional¹⁰¹, destacaron su aporte a la estabilización macroeconómica nacional. También se difundiría el lugar 47° de Jujuy para el “Índice de Atracción de Inversión” (IAI), un índice construido por el Fraser Institute de Canadá como indicador de la competitividad de los territorios¹⁰².

Provincial de Estadísticas y Censos de Jujuy”, según dice la página 7 de la Cuenta Inversión 2020, del Gobierno de la Provincia de Jujuy.

⁹⁷ Véase la Cuenta Inversión, del Gobierno de la Provincia de Jujuy en 2020.

⁹⁸ La situación de aumento de la pobreza es traída al debate de la ley de necesidad de reforma por los diputados de la oposición, quienes exponían que no era una reforma constitucional sino la urgente situación social lo que debería estar “en agenda de gobierno”. Por ejemplo, en la intervención del diputado Juan Cardozo Traillou: “Hace diez días que en la Legislatura de Jujuy estamos discutiendo sobre este proyecto de reforma que nada tiene que ver con los problemas del pueblo, con las necesidades urgentes, con la angustia que están viviendo las familias jujeñas a raíz del tarifazo autorizado por este gobierno provincial. La provincia de Jujuy tiene hoy los salarios estatales más bajos de su historia. Nunca los salarios de los estatales estuvieron tan atrasados respecto a la inflación como al día de hoy; más de un 100% de atraso desde el año 2015 hasta acá. En el atraso salarial más grande en la historia de Jujuy el gobierno provincial” (Legislatura de la Provincia de Jujuy: 2020:14).

⁹⁹ Conferencia de Gerardo Morales en el ciclo “Desarrollo y democracia”, organizada por el diario Clarín, en septiembre de 2022: “Estamos frente a una gran oportunidad que está generando el mundo” (min. 17.33). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=6WqsxVkJ0I&t=1220s>

¹⁰⁰ En octubre de 2022, tras su viaje por Europa y luego por Estados Unidos el gobernador Gerardo Morales hizo un balance de las reuniones que mantuvo en ambos destinos y declaró en conferencia de prensa: “Hay que resolver el problema del litio”, en referencia a los beneficios de las inversiones y exportaciones de ese material. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=jbIM9IYSn6k>

¹⁰¹ Matías Kulfas, Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación en el gobierno de Alberto Fernández, afirmaba en la Revista Panorama Minero que “La minería nos ayudará a estabilizar nuestra macroeconomía” (Panorama Minero, mayo 2022: 44). En la misma línea, y al visitar las obras de la primera planta de baterías de litio de Argentina, el presidente Alberto Fernández declaró en agosto de 2022 que la “Argentina es la segunda reserva de litio en el mundo” por lo que “no solamente tenemos que exportarlo, sino también industrializarlo”. Fuente: [https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/49028-alberto-fernandez-el-mundo-reclama-litio-como-energia-y-tenemos-la-oportunidad-de-brindarlo#:~:text=El%20presidente%20Alberto%20Fern%C3%A1ndez%20asegur%C3%B3,Y%20DTEC%20\(YPF%20Tecnolog%C3%Ada%20\)](https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/49028-alberto-fernandez-el-mundo-reclama-litio-como-energia-y-tenemos-la-oportunidad-de-brindarlo#:~:text=El%20presidente%20Alberto%20Fern%C3%A1ndez%20asegur%C3%B3,Y%20DTEC%20(YPF%20Tecnolog%C3%Ada%20)) En la misma sintonía, un informe de la Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial del Ministerio Nacional de Economía destaca que: “En 2019 y 2020 Argentina mejoró en la percepción de las empresas mineras respecto a las políticas públicas. Muestra un sostenido comportamiento positivo, a diferencia del resto de la región y los principales países mineros” (2021: 31).

¹⁰² Según el informe Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial del Ministerio Nacional de Economía, este índice se basa en lo que las empresas mineras internacionales consideran dos aspectos relevantes: el potencial geológico y las políticas de cada jurisdicción, tales como: “clima de negocios, régimen tributario, barreras comerciales, sistema jurídico, calidad de la infraestructura, regulaciones ambientales, incertidumbre en reclamos sobre las tierras, conflictos laborales y sociales, existencia de una base de datos geológicos, seguridad, corrupción, estabilidad política, etc.” (2021:21).

Por su parte, la demanda general de una mayor “seguridad jurídica” y, en particular, de un “control del conflicto social” seguían siendo parte de los reclamos de empresarios mineros en esos mismos años. En una nota del portal de Panorama Minero de mediados de 2019, se recalca:

“En medio del creciente clima eleccionario, hoy los privados mineros avanzan cautos a la espera de mayor estabilidad e incentivos en la previa de un 2020 en el que podrían acontecer nuevos cambios. La estabilidad jurídica y fiscal es una de las demandas más reiteradas por el sector minero en la Argentina. (...) Para los mineros, la seguridad jurídica es el «cuello de botella» para refundar el crecimiento desde las etapas más tempranas, y por ello una de las principales preocupaciones a futuro” (...) En esta línea, también serán de importancia las mejoras en relación al desarrollo comunitario y la comunicación de la actividad. En el país, provincias con amplias posibilidades de participación en el ámbito minero aún no han definido su posición y continúan generándose tensiones sociales y económicas en torno a la potencial activación de la industria en estas regiones” (2019: párrafo 6).

Unos años más tarde, en 2022, las demandas de las empresas mineras seguían siendo las mismas. Marcelo Tejada, gerente general de la empresa Alex Stewart International Argentina S.A, líder en servicios y análisis para la industria minera en todas las etapas, declaraba en una entrevista para la edición de abril de 2022 de Panorama Minero que:

"Necesitamos reglas de juego claras y políticas estables a largo plazo. (...) Es una buena oportunidad para acercar el trabajo minero a la sociedad, que se vea el beneficio que trae la minería a las comunidades y la posibilidad también de incorporar a la mujer a todos los procesos, un punto que se está acentuando fuertemente en el último tiempo.” (Panorama Minero, 2022: 68)

Por otra parte, siguiendo la tesis de Gudynas (2009), el aumento de aquellos ingresos fiscales provenientes de actividades mineras tiende a traducirse en la generación de mayores condiciones de legitimidad social, tanto para la actividad minera extractiva, como para la pretensión de autoconservación del mismo Gobierno¹⁰³. Sin embargo, también puede generar conflicto social. Y en efecto, así sucedió en la provincia de Jujuy. El crecimiento de la minera de litio fue acompañado de una creciente conflictividad de las comunidades que habitan en los territorios que forman parte de las cuencas hídricas donde estos proyectos se instalan. Ya desde el año 2009 se registraban episodios de conflicto alrededor de la instalación de proyectos de litio en el Salar de Olaroz y en el de Salinas Grandes, donde habitaban comunidades Kollas y Atacamas (Pragier, 2019). Desde entonces, diversos estudios han mostrado cómo las protestas y reclamos de estas comunidades giraron, principalmente, alrededor de la disponibilidad, apropiación y uso del agua en los territorios afectados (Novas y Martiñan, 2023; Barberón, 2024).

El informe del Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) de Humahuaca y Puna de Jujuy detalla que la cuestión minera es uno de los problemas en el que se pudo relevar un mayor número de conflictos entre 2014 y 2020: contabiliza al menos 7 grandes focos de conflicto y resalta su gran complejidad, relacionada con la “diversidad de actores de la sociedad civil, gobierno y sector privado involucrados”, la “multiplicidad de herramientas utilizadas por parte de los grupos que denuncian y resisten”, el “importante componente de judicialización en la mayoría de los conflictos”, la “duración

¹⁰³ Existen muchos trabajos críticos de la megaminería y sus consecuencias, que cuestionan este tipo de actividades porque genera dependencia económica (ya que se producen características del tipo de economía de enclave durante los años de vida de los yacimientos) y además, por los “costos ambientales” (sean por la contaminación directa o por las cantidades de consumo energético y de agua que utilizan) son tan altos, que los ingresos temporales que puede llegar a tener esta actividad, no la justifican a mediano y mucho menos, a largo plazo. En nuestros trabajos previos hemos referenciado y complementado estos trabajos: cfr. Alvarez Huwiler (2024), de la Vega (2020, 2015).

sostenida y organizada de los mismos”, y el protagonismo del reclamo del agua, “como factor que atraviesa permanentemente los reclamos” (OCSA, 2020:18). Si bien este informe registra los conflictos hasta el año 2020, de ese año al 2022 -año de inicio de la implementación de la reforma constitucional- los conflictos no cesaron. Por caso, en febrero de 2022 comunidades indígenas hicieron una denuncia penal y lanzaron un comunicado denunciando el rápido avance sobre territorio indígena de la empresa Minerales Australes SA, dedicada a la explotación de litio y potasio; un mes después, la conflictividad escaló al iniciar un acampe por tiempo indeterminado en la zona de operación de la minera¹⁰⁴.

II. Ensayos previos de los problemas en la agenda

Si en la anterior sección mostramos por qué promover mayores beneficios para las inversiones de mineras de litio, garantizar mayor seguridad jurídica y estabilidad política -y, sobre todo, apaciguar el conflicto social- eran los problemas más relevantes que se presentaron ante el personal político; en esta sección mostramos cuáles fueron las políticas que ya habían sido formuladas e implementadas entorno a aquellos problemas, previo a la reforma. Recordemos que, siguiendo nuestro enfoque, estas políticas confirman que no siempre los ensayos de políticas resultan un acierto en el sentido de que logran adecuarse a los requerimientos de la sociedad capitalista. En efecto, vistas siempre *a posteriori*, puede comprenderse que aquellas políticas fueron errores al no eliminar los problemas de la agenda de gobierno. Al contrario, varios de esos problemas, que llegaban al personal político como exigencias de los inversores mineros, como imposiciones “internas” de las cuentas provinciales, como demandas sociales, como demandas del gobierno nacional, entre otras; continuaron y algunos incluso se intensificaron.

Presentamos estas políticas previas en dos grandes grupos, según consideramos muestran más explícitamente la presencia de dichos problemas en la agenda de gobierno (la necesidad de generar condiciones favorables para la atracción de capitales y la necesidad de apaciguar la conflictividad social). Esta clasificación es meramente analítica pues, como planteamos en otros trabajos, difícilmente en una agenda de gobierno los problemas reales aparezcan de forma transparente, diferenciados y sin contradicciones. En general, los verdaderos problemas sólo aparecen superficialmente y sus causas estructurales permanecen ocultas, y aparecen, en muchos casos como exigencias contradictorias y externas al Estado.

i. Políticas que buscan responder a la demanda de los capitales mineros

Desde la asunción del gobierno de Gerardo Morales en 2015, identificamos una serie de políticas que incorporan como problema de agenda la mejora directa o indirectamente los beneficios de la minería de litio. Como un criterio general, este tipo de políticas en su conjunto apuntaba explícitamente a aumentar los beneficios económicos de las empresas (como la inversión pública en infraestructura o la capacitación de la fuerza de trabajo); o buscaban generar una mayor estabilidad jurídica y administrativa a las inversiones (desde la información catastral hasta los trámites burocráticos para facilitar los flujos de capitales en el sector minero); o, se propusieron contribuir a la generación de mayor legitimidad social para la actividad minera.

Una de las políticas particularmente relevante dentro de este grupo fue aquella que, mediante la ley provincial N° 6138¹⁰⁵, declaró al litio como “recurso natural estratégico y generador del desarrollo socio-económico de la Provincia de Jujuy” (art. 1°). Esto sucedió el 6 de septiembre de 2019. Aunque

¹⁰⁴ Fuente: <https://www.pagina12.com.ar/411507-jujuy-indigenas-resisten-el-avance-de-una-minera-sobre-terri>
<https://www.laizquierdadiario.com/Comunidades-indigenas-protestaron-contr-la-mineria-de-litio-en-Jujuy-en-defensa-de-sus-tierras>

¹⁰⁵ Esta ley tuvo como antecedente un decreto provincial en el 2019: el N° 9194-DEyP-19.

no estuvo exenta de cuestionamientos hacia dentro de la Legislatura¹⁰⁶, esta iniciativa intentaba legitimar socialmente la minería de litio y hacerlo a través de una ley que diera cobertura a acciones o intervenciones de menor rango en cuanto a validez jurídico-institucional.

Con este antecedente, en el mismo año, la provincia acordó la implementación de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado “Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas, Ambientales y Sociales para la Gobernanza de los Recursos de Litio en la Provincia de Jujuy, Argentina” (Proyecto AR-T1218 – BID). Este proyecto incluía financiamiento de Japón, y ya en su presentación vía web anunciaba que se proponía:

“El objetivo de esta cooperación técnica es apoyar el desarrollo responsable y sostenible del sector de litio en la Provincia de Jujuy en Argentina, desde sus etapas de exploración hasta la extracción y la gobernanza del sector, mejorando las capacidades institucionales del gobierno y el relacionamiento entre la industria, la sociedad civil y el gobierno. La cooperación técnica tiene tres objetivos principales: (i) fortalecer la evaluación y el control técnico y ambiental de los proyectos de litio; (ii) apoyar esfuerzos de concientización sobre las dimensiones técnicas, ambientales y sociales de la minería de litio y la adopción de prácticas efectivas de relacionamiento multi-actor; y (iii) promover el intercambio y la difusión del conocimiento entre las regiones productoras de litio” (BID, 2019, página web).

Ahora bien, el mismo proyecto del BID muestra la presencia en agenda del problema de la seguridad jurídica y del problema de la eficiencia y previsibilidad de los procedimientos para las empresas mineras. Es que el proyecto incluía un componente que demandaba a la Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia que implementara una serie de acciones para “optimizar” servicios a fin de “resguardar la seguridad jurídica”, fortaleciendo “los marcos regulatorios, la modernización normativa, la articulación institucional y la transparencia de la actividad gubernamental”. En los hechos, esto significaba, por un lado, mayor facilidad para el acceso a la información de las empresas mineras para que puedan “conocer el detalle de todos y cada uno de los pedimentos mineros que allí se gestionan, junto con poder acceder de una forma interactiva y gráfica a más información de su interés (imágenes satelitales, caminos, base de datos de SEGEMAR, entre otras)”¹⁰⁷ Y, por otro lado, la “elaboración de manuales de trabajo sobre procedimientos de evaluación, fiscalización y técnicos-administrativos, capacitando a todos los agentes responsables de su ejecución, con el fin de estandarizar procesos y poder así agilizar los trámites administrativos y el control efectivo de la actividad minera”.

La presencia en agenda del problema de la estabilización y previsibilidad de las reglas aplicables a las inversiones mineras también pueden suponerse de otras dos iniciativas de escala interjurisdiccional. Por un lado, la creación en abril de 2021 de la Mesa del Litio, conformada por el entonces Desarrollo Productivo de la Nación, con los Ejecutivos de la provincia de Jujuy, Catamarca y Salta. Uno de los puntos consensuados entre los integrantes de la mesa era “El trabajo conjunto para que las provincias unifiquen la normativa para la explotación del mineral y la industrialización, con una mirada sustentable, ambiental y federal”¹⁰⁸ Y, por otro lado, adquiriendo mayor formalidad jurídica, la firma del Tratado Interprovincial de Creación de la Región Minera de Litio, en octubre

¹⁰⁶ Desde el bloque del Frente de Izquierda, apuntaron al problema del abastecimiento de agua y al avasallamiento al derecho de consulta a las comunidades originarias que habitan los territorios jujeños. Desde el bloque justicialista, aunque asociaron la explotación del litio al “progreso”, también apuntaron a las consecuencias ambientales de la extracción. Fuente: <https://www.somosjujuy.com.ar/jujuy-ahora/la-legislatura-declaro-litio-como-recurso-estrategico-provincial-n20194>

¹⁰⁷ Fuente: https://www.mineriajujuy.gob.ar/site/detail_news.php?id=263

¹⁰⁸ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-y-las-provincias-conformaron-la-mesa-nacional-del-litio>

año 2021¹⁰⁹. En ocasión del anuncio del Tratado, el entonces gobernador de Salta, Gustavo Sáenz, anunciaba que a través de la creación de esta Región Minera de Litio se “brindarán las mismas oportunidades para los que quieran invertir, con reglas claras, seguridad jurídica y previsibilidad”¹¹⁰

Por su parte, la preocupación constante por la legitimación social de inversiones extranjeras en territorio jujeño estuvo alineada con la agenda nacional y alimentada desde las iniciativas por mostrar tanto la búsqueda de algún nivel de industrialización posterior a la extracción, como la contribución de Jujuy y del litio a formas “modernas y sustentables” para el funcionamiento de sistemas de movilidad, transporte y consumo de energía. En 2021, Gerardo Morales y el ministro de Desarrollo Productivo de la Nación, Matías Kulfas, firmaron un acuerdo con la empresa china Ganfeng Lithium para instalar una fábrica de baterías de litio. Decía Morales: “Quiero reivindicar la política que está implementando el Gobierno Nacional en materia de impulso a las inversiones mineras no solo en litio sino en distintos minerales como recursos importantes que tiene la Argentina (...) El proyecto de movilidad eléctrica va a generar un antes y un después en la matriz productiva, energética y de transporte en nuestro país”¹¹¹.

En julio de 2023, ya con la reforma constitucional aprobada, la posibilidad de hacer de aquél Proyecto del BID una política que aportara a la legitimación social de la minería de litio se confirmó cuando el Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy, con el acompañamiento de la Secretaría de Minería e Hidrocarburos del Ministerio de Desarrollo Económico y Producción, el Ministerio de Ambiente y Cambio Climático, y la Cámara Minera de Jujuy inició la primera fase de un Trayecto de Formación denominado “La Producción Minera y la Industria del Litio: las claves de la Educación para la Sostenibilidad”, en el que participaron más de 100 docentes de la provincia¹¹².

ii. Políticas que buscan responder a la creciente conflictividad social

En el mismo periodo analizado, 2015-2022, podemos identificar una serie de políticas orientadas directamente a contener, intervenir o evitar la conflictividad social. Estos ensayos previos, sin duda, se llevaron un importante caudal de los recursos y esfuerzos del personal político durante los años anteriores a la reforma. Vaca Ávila (2023) registra que ya desde la campaña electoral previa a su asunción en 2015, Morales declaraba que su principal objetivo sería controlar el accionar de los movimientos sociales.

¹⁰⁹ La Constitución Nacional habilita a las jurisdicciones a crear regiones para el desarrollo económico y social y a establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. En Jujuy, fue suscripto por decreto N° 5360-DEYP/2022, y ratificado por Ley provincial N° 6278. El tratado tuvo el beneplácito de la Cámara de Diputados de la Nación.

¹¹⁰ Fuente: <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/se-creo-la-region-minera-del-litio-una-iniciativa-del-gobernador-saenz-78431#:~:text=Se%20cre%C3%B3%20la%20Regi%C3%B3n%20Minera%20del%20Litio%2C%20una%20iniciativa%20del%20gobernador%20S%C3%A1enz,-Gobernaci%C3%B3n%20Noticias%20de&text=Los%20gobernadores%20de%20Salta%2C%20Jujuy,para%20generar%20condiciones%20de%20reciprocidad.>

¹¹¹ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/kulfas-y-morales-firmaron-un-acuerdo-con-ganfeng-lithium-para-avanzar-en-la-instalacion-de>

¹¹² El primer eje del curso era “Un eje institucional con el propósito de visibilizar, valorar y proyectar el desarrollo de la producción minera y de la industria del litio en la provincia.

Fuente: <https://educacion.jujuy.gob.ar/2023/07/05/mas-de-100-docentes-participaron-del-1-encuentro-del-curso-de-la-produccion-minera-y-la-industria-del-litio/> y

Fuente: <https://www.laizquierdadiario.com/Educando-en-el-extractivismo-cursos-para-docentes-sobre-las-bondades-de-la-mineria-de-litio>).

Uno de los antecedentes más evidentes en esta dirección fue la creación, en 2017, de la “Policía comunitaria”¹¹³. Integrada por “jóvenes indígenas” que, tras su capacitación, trabajarían en sus localidades de origen, la aclamada Policía Comunitaria reclamaba su originalidad al buscar, simultáneamente, “garantizar la seguridad de nuestros recursos naturales y de nuestra cultura”¹¹⁴. Esta política trabajó fuertemente en hacer resonar la respuesta estatal alrededor de “la interculturalidad”, la “modernización”, pero también “la convivencia ciudadana”, “la prevención del delito y la reducción de la violencia.”

En 2021, la vigencia del problema de la gestión de la conflictividad en la agenda se confirma con la creación de la “Unidad de mediación policial”¹¹⁵. Si bien la nueva unidad declaraba su intención de “abordar en forma pacífica todo tipo de conflicto social que se genere con el fin de evitar situaciones de enfrentamiento y violencia”¹¹⁶, las notas de prensa analizadas por esta investigación muestran su marcada intervención en conflictos entre comunidades originarias y empresas mineras¹¹⁷.

Al focalizar en las iniciativas estatales jujeñas orientadas a responder al problema de la gestión de la conflictividad social, resulta necesario considerar antecedentes de ensayos en otros territorios provinciales. Es que, los ensayos y errores de un territorio afectan a otros, sea como aprendizaje para el personal de estado, sea como aprendizaje para quienes luchan en un conflicto y/o llevan demandas al Estado. Entonces, respondiendo a los supuestos de nuestro enfoque, la política minera de Jujuy no puede comprenderse sólo a partir de lo que sucede o sucedió en esa provincia. Incluso habría que poder indagar políticas previas implementadas en otros países. Así lo hace, en general, el personal político del área de minería, tanto a nivel provincial como a nivel nacional.

Por una cuestión de espacio, mencionamos brevemente dos antecedentes inmediatos. A fines de 2019, el gobierno mendocino, con el apoyo del gobierno nacional, intentó fallidamente modificar la histórica ley provincial N° 7722, promulgada en 2007, que regulaba la actividad minera prohibiendo el uso de sustancias químicas tóxicas en la minería metalífera en el territorio provincial, y que fue sancionada tras una gran movilización popular que obligó al personal político a sancionarla¹¹⁸. En paralelo, se produjeron intentos de reformar la ley provincial N° 5001, que prohíbe la minería metalífera en toda la provincia de Chubut y que también había sido resultado de una gran movilización

¹¹³ Fuente: <http://seguridad.jujuy.gob.ar/tag/conflictos-sociales/>

¹¹⁴ Fuente: <https://prensa.jujuy.gob.ar/1-curso-auxiliares-seguridad-publica-orientacion-policial-interculturalidad/secreo-la-policia-comunitaria-n20824>

Fuente: <https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2017-7-18-19-42-27-lanzaron-curso-policial-para-comunidades-indigenas>

¹¹⁵ Ministerio de Seguridad de la Provincia, mediante Resolución N° 3-MS-21.

¹¹⁶ Fuente: <http://seguridad.jujuy.gob.ar/tag/conflictos-sociales/>

¹¹⁷ Por caso, en la prensa oficial del área de seguridad del gobierno provincial se expresa: “Otro tipo de conflicto, en el cual, actuaron fue con una comunidad originaria del sector de San Juan de Quillaques, en el Dpto. De Susques, donde se hicieron presentes sus referentes manifestando que una minera ocupó sus tierras sin autorización pertinente, entonces se le brindó asesoramiento de distintos organismos del estado y se les informó qué papeles debían presentar e instituciones a la que debían recurrir.” Fuente: <https://seguridad.jujuy.gob.ar/tag/conflictos-sociales/>

¹¹⁸ Con el objetivo de modificar la ley N° 7722, se sancionó la ley 9209, que nunca llegó a implementarse porque el gobierno tuvo que dar marcha atrás, luego de que miles de mendocinos se movilizaran bajo la consigna “el agua de Mendoza no se negocia”. La nueva ley N° 9209, cuya vigencia duró solo diez días, buscaba hacer desaparecer puntos fundamentales de la vieja ley que protegía el agua de Mendoza. Mostrando una alineación también nacional, el gobierno de Alberto Fernández, que recién acababa de asumir, había dicho días atrás que “en un discurso frente a los empresarios, adelantándose a los intentos fallidos de reforma, afirmó que: “La minería es una actividad primordial” y que “En Mendoza logramos que salga una ley para que se involucre en la explotación minera y en Chubut hemos logrado que en la zona de la meseta podamos explotar oro y plata”. Fuente: https://www.clarin.com/economia/alberto-fernandez-dijo-mineria-actividad-primordial-pais_0_37Aw1Iqx.html

social iniciada en 2002¹¹⁹. Casi dos décadas después, el intento hasta el momento de promover la actividad minera en Chubut mediante una reforma legislativa quedó frustrado por la gran movilización social que se produjo en aquella provincia y gracias también al resultado de la lucha del pueblo mendocino¹²⁰.

Ambas intervenciones estatales sucedieron por la vía de la modificación de leyes que se habían sancionado por la movilización de colectivos, comunidades y organizaciones que se oponían a la minería metalífera. En ambos casos, no fue posible la introducción de modificaciones para responder a las demandas mineras. En nuestro argumento, la apuesta jujeña por introducir modificaciones legales vía una reforma constitucional (y no una simple modificación de leyes provinciales), y la celeridad con la que se planificó y efectivamente sucedió el proceso de reforma, pueden comprenderse como aprendizajes del personal político por responder a los mismos problemas, con iniciativas que se dispongan con más fuerza frente a una considerada inevitable emergencia de conflictos sociales.

III. La agenda de gobierno y la reforma constitucional

Hasta aquí pudimos establecer que, previo a la reforma constitucional, los grandes ejes de problemas políticos que constituyeron la agenda de gobierno en Jujuy venían siendo la generación de mejoras para la atracción de capitales y promoción de la minería de litio y la garantía de un orden estable, tanto en su aspecto jurídico-institucional como de conflictividad/gobernabilidad. Estos problemas son reintroducidos en la agenda de 2022-2023, pero con nuevos desplazamientos, y por supuesto, con sus contradicciones y solapamientos.

Tal como venimos sosteniendo, los asuntos se instalan en la agenda como problemas parciales, distintos, opuestos e incluso contradictorios. Se trata de una opacidad inherente a la manera en la que los problemas se les presentan al personal político, y, por lo tanto, constituye un límite importante a la hora de identificar y definir los problemas, así como de formular las políticas. Mucho más, si suponemos que éstas deberían adecuarse, idealmente, a los requerimientos de la sociedad capitalista. Por ejemplo, tanto el conflicto histórico que protagonizan las comunidades indígenas en Jujuy, como las demandas de defensa del territorio o las demandas sindicales, remiten a diferentes dimensiones explicativas y factores desencadenantes. Sin embargo, para el personal político aparecen todos como obstáculos para el tipo de gobernabilidad requerido por las mineras, y, en consecuencia, para atraer capitales al territorio. Por lo tanto, también representa un problema para la propia conservación de los recursos provinciales y así, para la propia autoconservación del personal de estado.

Lo mismo sucede con el tipo de medidas que, según su lectura, se requieren para atraer inversiones hacia el sector minero y que son, en principio, opuestas a las que demandan un cuidado del medio ambiente. El generar mayor infraestructura para las inversiones, puede ser, por lo menos de forma inmediata, contradictorio con la demanda social por la inversión de recursos estatales en otras áreas. Si más recursos son utilizados para la mejora de los caminos para facilitar el transporte de las empresas mineras -sobre todo teniendo en cuenta que los inmensos camiones deterioran fácilmente esos caminos-, entonces esos recursos no serán dirigidos al mejoramiento edilicio de las escuelas provinciales.

Ahora bien, en la agenda de gobierno de 2022-2023 encontramos dos traducciones novedosas de los mencionados requerimientos en las consignas de “modernización” y “la paz social” a los que insistentemente refiere el gobierno de Jujuy.

¹¹⁹ Esas movilizaciones condujeron a un plebiscito en la ciudad chubutense de Esquel en el cual el 80 por ciento de la población, incluso con altos índices de desocupación, dijo “No a la minería”, ganando el rechazo al establecimiento de un proyecto minero en la zona y la posterior sanción de la Ley 5001.

¹²⁰ La sesión extraordinaria en la cual se iba a tratar aquella modificación, por el momento, quedó suspendida. También en Chubut se escuchaban las voces diciendo “El agua es para la gente, el agua no se negocia”

i. La modernización

Una parte importante de la agenda para la reforma constitucional jujeña se construyó desde la idea de la “modernización”. Tal como expusimos en la sección anterior, el problema de “modernizar” ya aparecía en la agenda jujeña relacionada con el sistema jurídico-institucional y con la asociación del litio con formas “nuevas” de producción de energía. Pero para la reforma constitucional, la modernización se asoció a la mucho menos controvertida fórmula de “otorgar, consagrar o ampliar derechos y garantías”. En septiembre de 2022, durante la presentación oral que hace Gerardo Morales del proyecto de reforma, apunta a la idea de la modernización asociada a “dar jerarquía institucional a los derechos” (minuto 10’20’); y que, específicamente, “En la vereda opuesta estarán aquellos que no quieren incorporar derechos ambientales”¹²¹. Esto representa un aprendizaje del personal político en términos de construcción de problemas para su agenda, buscando un claro desplazamiento, al mismo tiempo que revive el recurso de contraponer lo “nuevo”, a lo viejo, vetusto o desactualizado.

Durante el debate de la ley de necesidad de reforma, a fines de septiembre de 2022, se puede observar este sentido de la modernización como actualización de derechos, y también como actualización del sistema político-electoral. El diputado oficialista Ramiro Tizón -que a su vez era el presidente de la Comisión de Asuntos Institucionales de la Legislatura Jujeña, es decir, la comisión encargada de elevar el proyecto de ley para declarar la necesidad de reforma- inicia el debate legislativo recuperando la enunciación de “dar rango institucional” a un “nuevo” conjunto de derechos:

“El proyecto que vamos a tratar hoy es el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo solicitando la reforma parcial de la Constitución, Constitución que está vigente en la provincia de Jujuy desde el año 1986, que ha sido una Constitución de avanzada en el país y -diría- sigue siendo de avanzada, pero con algunos artículos que quedaron desfasados por el tiempo, por el dictado de la Constitución Nacional y por la recepción de esta de los tratados internacionales con la ampliación de derechos que La Haya trae. El proyecto que hoy nos ocupa es un proyecto que trata todos estos temas, justamente trata nuevos derechos, nuevos institutos (...) Como digo, han pasado muchas cosas en el mundo, en la provincia en estos años y en el país, es otro país desde el punto de vista legal, desde el punto de vista político, desde el punto de vista de las instituciones, con el dictado de la Constitución Nacional, con el dictado del Código Civil que también ha venido a variar muchas situaciones, hay leyes muy importantes, ampliación de derechos en estos años. (...) Todo esto nos lleva a decir ¿hay necesidad de modificar? Y creo que no hay dudas de que es necesario modificar; es necesario tener una Constitución donde ya dejemos de hablar del Banco Provincia de Jujuy; es necesario tener una Constitución que establezca nuevos derechos, que incorpore figuras que no estaban, como ser los Ministerios Públicos con carácter autónomo, como ser la Defensoría del Pueblo, como ser la Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes, como ser la Oficina Anticorrupción; es necesario que podamos dejar atrás los mandatos indefinidos de autoridades, así como también establecer la forma en que se van a elegir los jueces, los magistrados, los fiscales y los defensores en el futuro” (Legislatura de la Provincia de Jujuy, 2022:2)

Al sancionarse la ley N° 6302, que declaró la necesidad de reforma, se incluyó en su artículo 2° esta idea de “incorporar derechos”. No obstante, estableció instrucciones generales sobre los contenidos de esos nuevos derechos, indicando de manera abstracta que versen sobre materia cultural, educativa, salud pública, seguridad pública y de desarrollo económico y financiero. Con lo cual, y al menos en este momento del proceso de políticas, la definición de este problema para la agenda careció de exhaustividad a la hora de enunciar exactamente qué derechos se incorporaría. La cantidad de veces

¹²¹ Cfr. minuto 10’20’.

que en el mencionado artículo 2° se enuncia la palabra “nuevo” o “nuevas” da cuenta que la orientación de la idea de modernización asociada a derechos permeó también a esta ley de 2022:

“La Convención Constituyente podrá:

b) Incorporar un nuevo Capítulo en la Sección Primera que consagre "Nuevas Declaraciones, Derechos, Deberes y Garantías Constitucionales".

c) Reformar la Sección Segunda, incorporando nuevas declaraciones, derechos y deberes que refuercen la Cultura, la Educación y la Salud Pública, incorporando también un nuevo capítulo sobre Seguridad Pública.

d) Reformar la Sección Tercera, incorporando nuevas declaraciones, derechos y deberes que refuercen los objetivos del Desarrollo Económico y Financiero de la Provincia” (artículo 2°, Ley de necesidad de Reforma)

Ahora bien, esta específica traducción alrededor de “nuevos derechos” presenta al menos dos contradicciones con otro problema que también estaba en agenda y que también encuentra una nueva traducción: el problema de garantizar la seguridad jurídica a través de la modificación del “viejo” derecho a propiedad privada.

Artículo 36 DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA.-

1°.- Esta Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada. Toda persona puede usar, gozar y disponer de sus bienes.

2°.- La propiedad es inviolable y ningún habitante puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia firme fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. En caso de juicio, las costas se impondrán siempre al expropiante.-

3°.- Queda abolida la confiscación de bienes.-

4°.- Las leyes procesales de la provincia deben incorporar mecanismos y vías rápidas y expeditivas que protejan la propiedad privada y reestablezcan cualquier alteración en la posesión, uso y goce de los bienes a favor de su titular.

5°.- Será considerada grave violación al derecho de propiedad la ocupación no consentida por parte de una o varias personas que impida al titular de la propiedad ejercer los derechos que le asisten según esta Constitución. Una ley especial determinará las condiciones para el desalojo y para que el o los titulares del derecho de propiedad afectado estén en condiciones de ejercer los derechos que les asisten de manera inmediata, aun cuando los autores de la ocupación no consentida se atribuyan la representación o los derechos del pueblo.

Artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51: Textos sujetos a modificación.

Imagen. Artículo 36° de la propuesta de texto constitucional reformado enviado a comisiones el 1 de junio de 2023.

Según el Observatorio Sampay (2023), hacia el final de la formulación propuesta para modificar el derecho a la propiedad privada se incluía la formulación: “aun cuando los autores de la ocupación no consentida se atribuyen la representación o los derechos del pueblo”. En esta formulación existe una intención de desconocer el reconocimiento a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas en la provincia, que en su gran mayoría no cuentan con títulos de propiedad, manteniendo solo una ocupación ancestral de su territorio. Además de las contradicciones con la Constitución Nacional y con Pactos Internacionales¹²², el Informe del

¹²² Específicamente con la Convención 169 de la OIT, el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, con jerarquía constitucional idéntica al resto del plexo normativo federal (art.75 inc. 22).

Observatorio advierte que esta modificación introducía un grave riesgo de que las comunidades originarias puedan caer en lo que este artículo conceptualiza como “ocupación no consentida” para considerar la ocupación de estas comunidades una grave violación al derecho de propiedad. Siguiendo lo anterior, entonces, este problema de los nuevos derechos emerge contradictorio también con el segundo gran problema anunciado para la agenda, el de la paz social.

ii. La paz social

Como mostramos páginas atrás, los conflictos sociales en la provincia de Jujuy existieron previo al gran estallido producido luego de que se aprobara la nueva constitución. En este contexto, una importante parte del discurso del personal político hace referencia a la paz social como un problema a responder con la reforma. Y ello representa una reelaboración como problema de agenda relacionado con la conflictividad social de larga data.

Por un lado, esta nueva traducción representa una operación de magnificación discursiva al menos en dos sentidos. Opuesta claramente al conflicto social, se apuesta a presentar una necesidad de toda la población jujeña, y no únicamente de los capitales mineros y del personal político. Simultáneamente, se reconoce que se trata de un problema persistente y agenda, al menos desde 2015 que asume la gobernación Gerardo Morales. En la conferencia de presentación del proyecto de reforma constitucional, enuncia: “Nos costó mucho desde el 2015 hasta acá, poder ordenar y recuperar la paz”¹²³. En este sentido, frente a las fórmulas anteriores enunciadas más bien como “seguridad o convivencia ciudadana”, o de “una vía pacífica para solucionar los conflictos”, esta reelaboración engrandece enunciativamente el problema al hablar de “paz” y al situarla en el plano de “los valores” y los “triumfos históricos conseguidos por el pueblo” (y no solo de un problema); todo ello, para que se corresponda con una iniciativa de mayor envergadura como lo es una reforma constitucional.



Imagen. Diapositivas presentadas en el anuncio del proyecto de reforma constitucional.

Por otro lado, también la paz social es una traducción novedosa porque, como un problema en la agenda, tiene una contracara que ya no es solo el conflicto o el desorden, sino la dictadura y la violencia. Durante el debate de la ley de necesidad de reforma, el diputado Alberto Bernis, compara la reforma constitucional de 1986 con la que se pretende sancionar en 2022, y las equipara justamente en lo que dejan atrás: un periodo de violencia, de dictadura, de muerte y de inestabilidad.

“Y en esa reforma del '86, luego de una dictadura hacía falta hacer una nueva reforma y se creó inclusive el voto directo del intendente y hoy también hace falta una reforma, señor presidente, porque en Jujuy hasta el año 2015 hemos vivido un periodo de violencia, que no había paz, donde había una inestabilidad de hecho institucional, que no se produjo ninguna situación extraña porque los argentinos en su conjunto habíamos recuperado la democracia en el año '83. Por eso es necesario hoy que en la nueva Constitución

¹²³ Cfr. min 6'10''.

pongamos no solamente lo que se dijo, lo que dijo el miembro informante, que ya lo dijo muy claramente: el tema de las políticas públicas, el Consejo de la Magistratura, mejorar el control del Tribunal de Cuentas, no hacerlo desaparecer, mejorar el control, fortalecer el Tribunal de Cuentas, los organismos de control, limitar el tema de los mandatos como bien se dijo acá; sino también es necesario poner valores que tengan que ver con el recupero de la paz que hemos tenido todos los jujeños, para que sigamos conviviendo entre los jujeños, para que realmente entre los jujeños podamos generar una nueva provincia en paz y con trabajo”. (Legislatura de la Provincia de Jujuy, 2022:19)

Finalmente, el texto aprobado de la constitución incorpora en su artículo 67° el “Derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica”, con un detalle de incisos que resulta reiterativo e insistente. La incorporación de la idea de democracia aquí toma sentido con esta oposición a “la violencia y a la dictadura” que explicamos antes. Al mismo tiempo, el texto no deja de traslucir contradicciones: es que el inciso 4 establece que se sancionará una ley que contemple la “prohibición de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas y la ocupación indebida de edificios públicos en la Provincia”. Si bien este foco intentó ser vinculado a “los estándares internacionales”¹²⁴ de regulación del derecho a la protesta, no fue posible evitar justamente oposición y críticas.

“1. Todas las personas tienen derecho a vivir en una sociedad basada en la paz social, la tolerancia mutua y la convivencia democrática pacífica, libre de violencia e intimidación. 2. El Estado fomentará la prevención de conflictos, promoviendo el diálogo y la solución pacífica de las controversias de las personas entre sí, y entre éstas y las autoridades municipales y provinciales. 3. El Estado debe asegurar, como base fundamental de la convivencia democrática pacífica, que las personas ejerzan sus derechos sin avasallar los derechos de las otras. 4. La ley establecerá los mecanismos para proteger el derecho a la paz social y a la convivencia democrática pacífica. Esta ley deberá contemplar como mínimo los siguientes aspectos: 1) el ejercicio regular de los derechos no podrá hacerse de manera violenta, o que impida u obstaculice el de otros derechos; 2) la prohibición de cortes de calles y cortes de rutas, así como toda otra perturbación al derecho a la libre circulación de las personas y la ocupación indebida de edificios públicos en la Provincia. 5. La ley deberá ser clara, precisa, proporcional y respetar estándares internacionales de derechos humanos, evitando toda forma de criminalización o estigmatización de quienes ejerzan el derecho a la manifestación, la que se considera vital para la construcción de una sociedad más democrática, justa y equitativa. 6. El Estado afianzará la educación y la cultura de la paz como valores fundamentales para el desarrollo de una sociedad justa, democrática y equitativa, y se reconoce el derecho de toda persona a ser informada, a participar y a expresarse libremente en asuntos relacionados con la paz social y la convivencia democrática pacífica. 7. El derecho a la paz social y la convivencia democrática pacífica es un triunfo histórico del pueblo de Jujuy, y una garantía constitucional que debe ser respetada y protegida por el Estado y los particulares.” (Artículo 67 Constitución provincial aprobada).

Conclusiones

En esta ponencia nos propusimos explicar cómo la reforma constitucional de la Provincia de Jujuy

¹²⁴ Gerardo Morales enuncia en la presentación del proyecto que “Hay un primer párrafo en nuestra Constitución que recepta muy bien el derecho a manifestarse de cada ciudadano, pero queremos establecer la necesidad de que la nueva norma esté en el marco de los preceptos establecidos por la ONU, la garantía de ese derecho pero que no afecte los derechos de los demás” (cfr. minuto 8’45’’).

puede ilustrar el mecanismo de ensayo y error que opera en todo proceso de las políticas públicas. Dentro del proceso de las políticas públicas, en este trabajo nos concentramos en la construcción de la agenda -aunque hayamos tenido que referirnos también a otras funciones del personal de estado como la de formular políticas, dada la constante relación entre las distintas funciones del proceso de las políticas públicas. Nos preguntamos, específicamente, cómo los requerimientos de la reproducción capitalista de aquella provincia fueron incorporados en la agenda del gobierno jujeño y bajo qué definición, y cómo se relaciona la reforma con esta agenda.

Nuestro punto de partida es que el mecanismo de ensayo y error opera en todas las funciones que intervienen en el proceso de las políticas públicas. Por lo tanto, también en la construcción de la agenda de gobierno. Debido a los límites que se le imponen a la hora de identificar los problemas (sobre todo teniendo en cuenta que, en muchos casos, éstos se presentan como demandas parciales, contradictorias o antagónicas), así como de seleccionarlos, jerarquizarlos y definirlos, el personal político (quien por excelencia se ocupa de estas tareas), sólo dispone de la posibilidad de ensayar y error. Este personal ensaya y aprende de los propios errores del pasado, como de los errores de otro personal político (por ejemplo, de otras provincias como sucedió efectivamente en el caso que presentamos).

Para responder a nuestras preguntas, en primer lugar, describimos dos requerimientos de la reproducción capitalista existentes previamente en Jujuy: la atracción y reproducción de capitales (como parte del requerimiento general de la acumulación), y el mantenimiento de la estabilidad político-institucional a fin de garantizar dicha reproducción, así como las condiciones para la propia autoconservación del personal político (como parte del requerimiento general de la dominación). Explicamos que estos requerimientos habían tomado más relevancia dada la presión fiscal y el empeoramiento de las condiciones de vida para la población, reflejados en los índices socioeconómicos, así como en la conflictividad social. En este contexto, entonces, generar mayores condiciones favorables para la territorialización de capitales, y fortalecer los resortes de la gobernabilidad se transformaron en asuntos prioritarios para el gobierno jujeño.

Asimismo, justificamos cómo desde estos requerimientos generales se constituyeron grandes ejes de problemas públicos para la agenda de gobierno, a saber: promover mayores beneficios para las inversiones de capitales mineros de litio, garantizar mayor seguridad jurídica y estabilidad política y, sobre todo, gestionar (amortiguar, apaciguar o eliminar) el conflicto social.

En segundo lugar, explicamos que, en los años previos a la reforma, estos requerimientos y estos problemas ya habían sido identificados por el personal político y ya habían sido formuladas y adoptadas políticas cuyo fin era dar respuesta a dichos asuntos. A grandes rasgos, estas políticas previas fueron presentadas en dos grandes grupos: aquellas que se mostraron como respuestas ante lo que al personal político se le presentaba como demandas de los capitales mineros y la necesidad de generar condiciones favorables para la atracción de capitales; y aquellas que se mostraron como respuestas ante lo que el personal político identificaba como necesidad de apaciguar la conflictividad social. Vistos *a posteriori*, estas políticas significaron ensayos previos a la reforma y una forma de definición de ciertos requerimientos de la reproducción capitalista como problemas públicos. En relación a ello, explicamos que la reforma fue una iniciativa -un nuevo ensayo- que buscó responder a dichos requerimientos que ya habían sido incorporados como problemas en la agenda de gobierno, y que políticas previas no habían logrado solucionar exitosamente -entendiendo que “solucionar” los problemas, significa que éstos ya no se incluyan en la agenda.

Por último, mostramos que, en el 2022, año de presentación pública del proyecto de reforma constitucional, la presión por responder a los mencionados requerimientos, desencadenó formas novedosas de traducción de los problemas públicos en aquella agenda gubernamental anunciada públicamente, y vinculada directamente con la pertinencia y la envergadura de una reforma

constitucional. Para esta coyuntura, el personal político operó traduciendo y definiendo aquellos problemas en dos nuevos ejes: la “modernización” y la “paz social”. Ambas fórmulas representaron nuevos ensayos para la construcción de la agenda de gobierno, que se combinaron con traducciones más transparentes como la defensa de la “propiedad privada” y con desplazamientos al incluir problemas como aquellos vinculados a temas culturales -que nunca hubieran justificado, por lo menos para el gobierno de Jujuy, una reforma constitucional.

Bibliografía

Altavilla, C. (2017). “La reelección en el derecho público provincial”. *Revista de la Facultad*, 8(1), 1-20. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-30612017000100006&lng=es&tlng=es

Alvarez Huwiler, L. (2019) "El boom minero: la posición del sector minero metalífero en el modo de acumulación dominante en la Argentina contemporánea". En Alberto Bonnet y Adrián Piva (comps.), *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Alvarez Huwiler, L. (2024). “Minería, dinamismo y despojo”. *Revista Estudiantil Latinoamericana De Ciencias Sociales*, 6(10). Disponible en: <https://doi.org/10.18504/r10110-005-2017>;

Álvarez Huwiler, L., & Bonnet, A. (2018). “Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(233), 169-192.

Álvarez Huwiler, L. & Bonnet, A. (comps.) (2022). *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2019). “Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Técnicas, Ambientales y Sociales para la Gobernanza de los Recursos de Litio en la Provincia de Jujuy, Argentina”. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/proyecto/AR-T1218>

Barberón, A. (2024). “Nueva conflictividad social y territorialidades en torno a la transición energética y la minería del litio”. *Revista Mexicana de estudios de los movimientos sociales*, 8(1). Disponible en: <https://www.revistamovimientos.mx/ojs/index.php/movimientos/article/view/345>

de la Vega, C. (2015). “Luchas por el territorio, por un lugar: resistencias contra la minería en Córdoba y La Rioja”. *Espacialidades*, vol. 5, Nº 1, pp. 151-182. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

de la Vega, C. (2020). *¿Lucha sin clase? Subjetividades clasistas en las luchas ambientales contemporáneas*. Córdoba: Teseo Press. Disponible en: <https://www.teseopress.com/luchasinclases>

Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2022). “Informe exportaciones 2022”. Gobierno de la Provincia de Jujuy. Disponible en <https://dipec.jujuy.gob.ar/download/174/exportaciones/10552/informe-exportaciones-2022.pdf>

Dirección Provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC). (2024) “El Producto Geográfico Bruto (PBG) de la provincia de Jujuy”. Gobierno de la Provincia de Jujuy. Disponible en <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/producto-bruto-geografico/>

Dirección provincial de Estadísticas y Censos. (2021). “Informe exportaciones 2022”. Gobierno de la Provincia de Jujuy. Disponible en <https://dipec.jujuy.gob.ar/download/174/exportaciones/9257/informe-exportaciones-2021.pdf>

Dorn, F. M. (2023). “Agua, territorio y el tercer Malón de la Paz”. *Población*, 30, 1.

- Etchichury, H. J. (2023). "Jujuy, campo de prueba: el derecho y la protesta". *Cuadernos De Coyuntura*, 8(continuo), 1-9. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosCoyuntura/article/view/42628>
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo". *Extractivismo, política y sociedad*, 187, 187-225.
- Legislatura de la Provincia de Jujuy (2022). "161° Periodo Legislativo. 5ª Sesión Especial (27-09-2022)". Versión Taquigráfica. Jujuy: Legislatura de la Provincia de Jujuy.
- Ministerio de Hacienda y Dirección provincial de Estadísticas y Censos. (2022) "Informe técnico. 2022". Gobierno de la Provincia de Jujuy. Disponible en: <https://dipec.jujuy.gob.ar/indicadores-economicos/exportaciones/>
- Novas, M. & Mantiñán, L.L. (2023). "El litio está sucio. Extractivismo verde en la Puna argentina. Una propuesta local para un desafío global". En Álvarez, Á., Alonso-Fradejas, A., Arellano Escudero, N., Delamata, G., Dietz, K., Domínguez Martín, R., ... & Warnecke-Berger, H., *¿De la sustentabilidad al desarrollo? Entre el extractivismo verde y la transformación socioambiental*, pp. 289-308. Buenos Aires: CLACSO.
- Observatorio de Conflictos Socioambientales (OCSA) "1° informe de conflictos socioambientales de quebrada y puna de Jujuy (2014-2020)". Disponible en: <http://tilcara.filo.uba.ar/observatorio-de-conflictos-socioambientales-de-quebrada-y-puna-de-jujuy>
- Observatorio Sampay (2023). "La Reforma Constitucional de la Provincia de Jujuy es Unitaria y Promueve la Desintegración Territorial". Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/11HSlHmXjIIgmzJXba535WJyFBUvbK9OM/view>
- Panorama Minero (2019) "El sector privado, alerta a la seguridad jurídica para reinyectar la inversión minera". 6/06/2019. Disponible en: <https://panorama-minero.com/es/news/el-sector-privado-alerta-a-la-seguridad-juridica-para-reinyectar-la-inversion-minera>
- Panorama minero (2022). "Revista Abril 2022". Edición 507. Disponible en: <https://panorama-minero.com/es/magazine/edicion-507-abril-2022>
- Panorama Minero. (2022). "Revista Mayo 2022". Edición 508. Disponible en: <https://panorama-minero.com/es/magazine/edicion-508-mayo-2022>
- Pragier, D. (2019). "Comunidades indígenas frente a la explotación de litio en sus territorios: contextos similares, respuestas distintas". *Polis*, 52. Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/16838>
- Rovelli, M. F., & Torres, F. C. (2023). "El jujeñazo": reflexiones sociológicas urgentes. *Revista Disputas*, 3(1), 11-14.
- Subsecretaría de Programación Regional y Sectorial (2021). "Informes de cadenas de Valor. Ficha sectorial. Minería Metalífera". Año 6, N° 57. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version_web_ficha_mineria_metalifera_oro_2021_2.pdf
- Vaca Ávila, P. (2022). "¿Qué está pasando en Jujuy? Reforma constitucional y protesta en las calles". En *Revista Anfibia*. 22/06/2023. Disponible en: <https://noticias.unsam.edu.ar/2023/06/22/que-esta-pasando-en-jujuy-reforma-constitucional-y-protesta-en-las-calles/>
- Dirección Nacional de Promoción de la Minería de la Nación & Secretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Jujuy. (2019). "Impacto económico de la actividad minera Noviembre de 2019. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/impacto_economico_de_la_actividad_minera_-_pcia_de_jujuy_-_nov19.pdf

PODER POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN JUVENIL: EL IMPACTO DE LA DERECHA EN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES. EL CASO DE LA RIOJA 2021-2023

Yamile Ruth Amaya Miranday

Introducción

La provincia de La Rioja, como muchas otras regiones en América Latina, ha sido escenario de intensas luchas políticas y sociales en los últimos años. El período 2021-2023 no fue la excepción, caracterizándose por una polarización creciente y una confrontación entre distintos sectores ideológicos. En este contexto, los movimientos sociales, históricamente vinculados a la defensa de los derechos y la justicia social, se vieron enfrentados a una ofensiva por parte de la derecha, que buscó limitar su influencia y deslegitimar sus demandas.

Este estudio se centra en analizar las estrategias empleadas por la derecha para debilitar a los movimientos sociales en La Rioja durante este período, con un enfoque particular en el papel de los jóvenes. A través de un análisis cualitativo de entrevistas a jóvenes militantes y de un análisis cuantitativo de contenido de los discursos políticos y mediáticos, se busca comprender cómo la derecha ha utilizado diversas herramientas como el discurso de odio, la desinformación y la cooptación para generar polarización y deslegitimar las demandas de los sectores más vulnerables.

Para enmarcar este análisis, se recurrirá a las teorías de Bourdieu, Olson y, en particular, a las perspectivas de Stefanoni y Galimberti-Mutuverria sobre la juventud y la militancia. Estos autores nos permiten comprender cómo los jóvenes, como sujetos históricos y políticos, construyen sus identidades y participan en los procesos de cambio social. Stefanoni, por ejemplo, destaca el papel de los jóvenes como agentes de transformación social y su capacidad para desafiar las estructuras de poder establecidas. Por su parte, Galimberti-Mutuverria enfatiza la importancia de las redes sociales y las nuevas tecnologías en la construcción de identidades juveniles y en la movilización política.

Al aplicar estas perspectivas teóricas a este caso de estudio, se busca comprender cómo la derecha ha intentado cooptar o desmovilizar a los jóvenes, y cómo estos últimos han respondido a esta ofensiva. Asimismo, se analizará el papel de las redes sociales en la construcción de narrativas políticas y en la movilización de los jóvenes.

Los resultados de esta investigación permitirán contribuir al conocimiento sobre las dinámicas políticas y sociales en la Argentina contemporánea, así como a la comprensión de los desafíos que enfrentan los movimientos sociales en un contexto de creciente polarización. Además, se espera que este estudio sea de utilidad para diseñar estrategias de comunicación y movilización más efectivas para los movimientos sociales, así como para informar las políticas públicas destinadas a promover la participación ciudadana.

El contexto político y social de La Rioja: Un escenario propicio para el conflicto.

La provincia de La Rioja ha experimentado en los últimos años un proceso de polarización política y social, caracterizado por tensiones entre el gobierno provincial y la oposición. La gestión del gobierno de Quintela, con un enfoque en la justicia social y el federalismo, ha sido objeto de críticas por parte de sectores de la oposición, lo que ha generado un clima de confrontación.

Esta polarización se ha visto exacerbada por la influencia de los medios de comunicación y las redes sociales, que han desempeñado un papel fundamental en la construcción de narrativas políticas. Los medios tradicionales han sido acusados de sesgo político, mientras que las redes sociales han facilitado la difusión de información falsa y la generación de "fake news". Este fenómeno ha sido

particularmente evidente en el caso de los movimientos sociales, que han sido objeto de campañas de desprestigio y descalificación.

El ascenso de la derecha y sus estrategias discursivas

La emergencia de la derecha como una fuerza política relevante en La Rioja ha estado acompañada de una estrategia discursiva basada en la polarización, la simplificación y la apelación a emociones primarias. Los discursos de odio, la desinformación y la construcción de enemigos internos han sido herramientas clave para movilizar a sus bases y deslegitimar a sus adversarios políticos.

Un ejemplo claro de esta estrategia es la figura de Javier Milei, quien ha logrado posicionarse como un líder carismático a través de un discurso que apela al descontento social y a la promesa de un cambio radical. Y es que desde el 2022, el entonces Legislador Porteño Ramiro Marra, comenzó con los discursos de desprestigio hacia las manifestaciones y acciones de los movimientos y organizaciones; siendo reducidas a “movimientos piqueteros que influyen en la libertad y el derecho a la circulación” o a “estar siendo financiadas por el gobierno para ser corruptas y crear conflictos”. Estas afirmaciones, replicadas en múltiples ocasiones en medios y redes sociales, contribuyeron a construir una narrativa que presenta a los movimientos sociales como una amenaza para la democracia y la libertad.

Impacto en los movimientos sociales: Respuestas y resistencias

Los movimientos sociales han sido objeto de una intensa campaña de desprestigio por parte de la derecha. Los discursos de odio y la desinformación han generado un clima de hostilidad y han dificultado la organización y la movilización de estos grupos. Sin embargo, los movimientos sociales han desarrollado diversas estrategias para resistir y contrarrestar esta ofensiva, como la construcción de redes de apoyo, la utilización de las redes sociales para difundir sus propias narrativas y la búsqueda de alianzas con otros actores sociales.

Vamos a destacar el papel de los jóvenes en el liderazgo de estos movimientos perjudicados, quienes han jugado un papel fundamental en la construcción de nuevas narrativas y prácticas políticas, generando resistencias y respuestas a las estrategias de la derecha. Los jóvenes han utilizado las redes sociales para generar un discurso contranarrativo y organizar acciones de protesta ante la vitalización y aceptación de distintos sectores, incluyendo la juventud que se ha adaptado a la militancia digital.

La resistencia de los movimientos sociales juveniles ante el ascenso de la derecha en La Rioja

En este estudio, se entrevistó a Alexander Cano Flores, Vicepresidente del Centro de Estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Rioja, y a Abril Díaz, Referente de la corriente universitaria nacional en La Rioja “La Mella” y Consejera Estudiantil del Departamento de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la UNLaR, ambos estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política. Sus testimonios ofrecen una valiosa perspectiva sobre las experiencias y desafíos enfrentados por los movimientos juveniles en La Rioja en un contexto de creciente polarización política.

Los movimientos sociales en La Rioja, particularmente aquellos liderados por jóvenes, han experimentado una serie de desafíos en los últimos años debido al ascenso de discursos y prácticas políticas de derecha. La proliferación de discursos de odio, la desinformación y la polarización han generado un entorno hostil para la organización y la movilización social. Sin embargo, los jóvenes han demostrado una notable capacidad de adaptación y resistencia, desarrollando estrategias innovadoras para hacer frente a estos desafíos.

El papel de las redes sociales y la construcción de narrativas alternativas

Las redes sociales han sido un espacio fundamental para la construcción de narrativas alternativas y la movilización de los jóvenes. Como señalan Cano Flores y Díaz (comunicación personal, 2023), estas plataformas han permitido a los movimientos juveniles visibilizar sus demandas, generar debate público y construir redes de solidaridad. La capacidad de los jóvenes para utilizar las redes sociales de manera estratégica ha sido clave para contrarrestar la influencia de los discursos hegemónicos. Díaz destaca la importancia de "compartir información, noticias y opiniones entre otras cosas más relacionadas al arte y el entretenimiento para mantener una audiencia variada y expectante".

Estrategias de resistencia y desafíos

Las estrategias de resistencia desarrolladas por los movimientos juveniles en La Rioja son diversas y complementarias. Entre ellas, destacan:

- La construcción de redes de apoyo: La colaboración entre diferentes organizaciones juveniles y sociales ha sido fundamental para fortalecer la acción colectiva y ampliar el alcance de las demandas.
- La educación popular: Los jóvenes han organizado talleres, cursos y otras actividades de formación para fortalecer sus conocimientos y habilidades en temas como derechos humanos, género y participación ciudadana.
- La cultura y el arte: El uso de expresiones artísticas como la música, el teatro y el grafiti ha sido una herramienta eficaz para comunicar mensajes políticos y construir identidades colectivas.
- La participación en espacios institucionales: Los jóvenes han participado en espacios como consejos estudiantiles, juntas vecinales y organizaciones sindicales para incidir en las políticas públicas.

Sin embargo, los movimientos juveniles también han enfrentado desafíos significativos. La falta de recursos económicos, la precarización laboral y la polarización política han limitado su capacidad de acción. Además, los discursos de odio y la violencia política han generado un clima de inseguridad que ha afectado la participación de muchos jóvenes.

Teorizando el conflicto: Un marco conceptual para la comprensión

El presente estudio se enfoca en comprender las dinámicas discursivas y las prácticas sociales que subyacen a la confrontación política entre la derecha y los movimientos sociales juveniles en La Rioja. Para ello, se recurrirá a un conjunto de marcos teóricos que permitan dar cuenta de la complejidad de los procesos de construcción de significados, de las relaciones de poder y de las prácticas sociales involucradas.

En este sentido, se dará especial relevancia a las teorías de Pierre Bourdieu, Mancur Olson, Pablo Stefanoni y Chaves-Galimberti-Mutuverria. Estos autores, desde sus respectivas perspectivas sociológicas y políticas, ofrecen herramientas conceptuales fundamentales para analizar las dinámicas de la acción colectiva, la construcción de identidades políticas y las relaciones de poder.

Bourdieu, en su teoría de la reproducción social, plantea que las estructuras sociales se reproducen a través de la internalización de *habitus* y la competencia por distintos tipos de capital (social, cultural, económico). En el contexto político, el capital simbólico es fundamental para legitimar las posiciones de poder y construir hegemonías. Este concepto resulta particularmente útil para analizar cómo la derecha ha logrado imponer su visión del mundo y deslegitimar a sus oponentes.

Por su parte, Olson, en su teoría de la acción colectiva, analiza las condiciones bajo las cuales los individuos se organizan para alcanzar objetivos comunes. El dilema del polizón es un concepto clave para entender las dificultades que enfrentan los movimientos sociales para movilizar a sus miembros.

En el caso de los movimientos juveniles, la teoría de Olson permite comprender los desafíos que enfrentan para superar la lógica individualista y construir organizaciones colectivas fuertes.

Stefanoni, un referente en los estudios sobre juventud y política en América Latina, aporta una perspectiva original sobre el papel de los jóvenes como sujetos históricos y políticos. Su enfoque se centra en cómo los jóvenes construyen identidades colectivas y participan en la esfera pública. Stefanoni destaca el papel de la educación y la cultura en la formación de los jóvenes como ciudadanos críticos y su capacidad para desafiar las estructuras de poder establecidas, siendo protagonistas de este caso, dos tipos de juventudes desafiantes: quienes ven la inclinación a la derecha como nueva rebeldía y quienes continúan plantándose en contra de esta derecha.

Complementando a Stefanoni, Galimberti-Mutuverria-Chaves profundizan en un análisis fundamental para analizar la relación entre juventud, política y Estado en la Argentina contemporánea. Estos autores destacan la importancia de comprender las formas en que los jóvenes construyen sus identidades políticas, se involucran en la acción colectiva y se relacionan con las instituciones estatales. La combinación de estos marcos teóricos permitirá analizar cómo los discursos políticos construyen y disputan significados, cómo se reproducen las desigualdades sociales y cómo se movilizan los actores sociales.

- Análisis de las prácticas discursivas: Se analizará cómo los discursos políticos construyen y disputan significados, y cómo se utilizan para legitimar o deslegitimar ciertas posiciones. Se prestará especial atención a la construcción de identidades políticas y a la forma en que se representan los conflictos sociales.
- Estudio de las relaciones de poder: Se analizará cómo el poder se ejerce a través del lenguaje y cómo se legitiman las desigualdades sociales. Se prestará atención al papel del capital simbólico en la construcción de hegemonías y a las estrategias utilizadas por los grupos dominantes para mantener el control.
- Investigación de las prácticas de resistencia: Se analizará cómo los movimientos sociales juveniles construyen narrativas alternativas y movilizan a los jóvenes para desafiar los discursos hegemónicos y las estructuras de poder. Se prestará especial atención al papel de las redes sociales y las nuevas tecnologías en la construcción de estas prácticas de resistencia.
- Exploración de la dimensión afectiva de la política: Se analizará cómo las emociones y los afectos influyen en la participación política de los jóvenes y en la construcción de identidades colectivas.

Al integrar estos marcos teóricos, se busca ofrecer una comprensión más completa de la confrontación política en La Rioja, contribuyendo así al campo de los estudios sobre movimientos sociales, juventud y política.

Conclusión

La presente investigación ha delineado un panorama complejo y dinámico de la confrontación política entre dos sectores, con un enfoque particular en las estrategias empleadas por la derecha para debilitar a los movimientos sociales, especialmente a aquellos liderados por jóvenes. A través del análisis de discursos políticos, de entrevistas a actores clave y de un marco teórico sólido, hemos podido identificar las principales dinámicas de este conflicto.

Por un lado, hemos evidenciado cómo la polarización política y la proliferación de discursos de odio han generado un clima de hostilidad que ha dificultado la organización y la movilización de los movimientos sociales. La derecha, a través de estrategias discursivas basadas en la simplificación y la apelación a emociones primarias, ha logrado construir una narrativa que deslegitima las demandas de los sectores más vulnerables.

Por otro lado, hemos observado la capacidad de los movimientos juveniles para resistir y adaptarse a este contexto adverso. A través de las redes sociales y otras herramientas digitales, han construido narrativas alternativas y movilizado a sus bases, demostrando una gran creatividad y resiliencia. Sin embargo, estos movimientos enfrentan desafíos significativos como la falta de recursos, la violencia simbólica y la polarización política.

Los resultados de este estudio permiten concluir que la juventud juega un papel fundamental en la construcción de un futuro más justo y equitativo. Sin embargo, para lograr este objetivo, es necesario fortalecer las redes de apoyo entre los movimientos sociales, invertir en educación popular y formación política de los jóvenes, y promover la participación ciudadana.

En definitiva, este trabajo contribuye al conocimiento sobre las dinámicas políticas y sociales en la Argentina contemporánea, y ofrece herramientas para comprender los desafíos que enfrentan los movimientos sociales en un contexto de creciente polarización. Los hallazgos obtenidos pretenden ser útiles para diseñar estrategias de comunicación y movilización más efectivas, así como para informar las políticas públicas destinadas a promover la participación ciudadana y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Bibliografía y referencias.

Olson, M. (1965). La lógica de la acción colectiva. Limusa editorial

Bourdieu, P. (2011) Estrategias de la Reproducción social. Siglo XXI Editores. (Capítulo 2 Estrategias de reproducción y modos de dominación – Capítulo 7 Capital Simbólico y clases sociales).

Chaves, M., Galimberti, C., & Mutuverría, M. (2016). Cuando la juventud se pone en marcha el cambio es inevitable: juventudes, acción política, organizaciones y Estado en Argentina. (pp. 47-64).

Stefanoni, P. (2021). ¿La rebeldía se volvió de derecha?

Entrevista personal:

Díaz, A. (3 de agosto de 2024). Entrevista personal. La Rioja, Argentina.

Cano Flores, A. (3 de agosto de 2024). Entrevista personal. La Rioja, Argentina.

Artículo de periódico:

Lucila Marín (29 de marzo de 2022). Los libertarios de Javier Milei lanzan el movimiento antipiquetero argentino. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-libertarios-de-javier-milei-lanzan-el-movimiento-antipiquetero-argentino-nid29032022/>

Videos de YouTube:

La Nación (15 de agosto de 2023). Entrevista completa de Javier Milei con Jonathan Viale. YouTube. https://youtu.be/_or7WsE9CpU?si=_GArVxYcVquGnsNt

América TV (15 de agosto de 2023). Javier Milei, candidato a presidente de la Nación en BDA | Entrevista Completa (15/08/23). <https://youtu.be/ma6pbCE5vkU?si=ZfB0Auhcsj4WziSR>

PROYECTO POLÍTICO Y CAPACIDADES DE GOBIERNO: LA NECESIDAD DE UNA AGENDA INTEGRAL

Paula Amaya

Presentación

Entre las diversas cuestiones que resultan significativas de manera transversal a países y regiones, sin duda encontramos los debates acerca del proyecto político y capacidades del Estado para liderar decisiones que tengan una incidencia en la mejora de las condiciones de vida.

Más allá de las características específicas de los diferentes momentos de la historia contemporánea, se mantiene una constante, el déficit más grave que la humanidad guarda y arrastra: pobreza y desigualdad.

Situamos este documento en el año 2024, promediando el año calendario. Quien gobierna a nivel nacional, plantea entre sus principios el fin del Estado como institución de intervención en la resolución de la gran mayoría de los problemas sociales.

En cambio, quienes participamos de los proyectos a los cuales referimos para desarrollar estas páginas sostenemos que es el Estado quien puede y tiene la responsabilidad de abordar y resolver la situación de gravedad social, económica, cultural e institucional en la cual se encuentra Argentina.

Aunque también advertimos que existen problemas serios y de arrastre respecto del funcionamiento de las instituciones públicas. Este documento pretende **realizar un diagnóstico que identifique y ponga en relación las principales causas de la deficiencia de las decisiones y acciones del Estado, ante el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población.**

Pretendo realizar un aporte al debate que habitualmente divide sus aguas entre “política” y “administración”, superando las posturas que plantean respuestas y responsabilidades tajantes de un lado o del otro, porque creo que en esa división radica parte del problema.

Si bien concuerdo con la preponderancia que tienen las definiciones en el campo de la política, siendo el “proyecto político” el ámbito principal de definiciones, rumbos y resultados en la transformación social, creo que las capacidades de gobierno, aunque guardan una relación de determinación mutua, no “derraman” naturalmente de un proyecto político.

De hecho es posible reconocer en la historia reciente de diferentes países de América Latina, entre ellos Argentina, ejemplos de proyectos políticos basados en la soberanía nacional, la promoción del ejercicio de derechos y la igualdad entre géneros (entre otros valores compartidos en el campo de la política), que poco han avanzado y resguardado cuestiones vinculadas a las capacidades de gobierno, expresadas entre otros aspectos – como veremos más adelante – por las capacidades de la gestión pública (condiciones de empleo público, definiciones estructurales y normativas duraderas en la relación entre poderes y niveles del Estado, diseños de estructuras, procedimientos y tecnologías de gestión, entre otros). Y si bien estas transformaciones implican grados de acuerdos que exceden la decisión unilateral de las autoridades del poder ejecutivo, también es cierto que la falta de resultados en el plano de la mejora de la gestión pública se explica en posiciones políticas que reducen o menosprecian su valor. Como si las transformaciones sociales, económicas y políticas pudieran ser realizadas sin un soporte firme de capacidades de gobierno.

Del otro lado, de manera segmentada y con una abundancia de ejemplos, manuales y consignas, quienes consideran que la racionalidad administrativa, la transparencia en la gestión, la “objetividad” en las decisiones, entre otras características de las consideradas “buenas gestiones” garantizarán resultados eficientes y eficaces. Generalmente planteados en números y fronteras adentro de las

instituciones, con escasa vinculación con la transformación social que evidencie mejores condiciones de vida.

Existen desarrollos conceptuales abundantes en el campo de la política y en el campo de la administración. Existen también esbozos de la necesidad de “abrir” canales de comunicación entre ambos (en términos de investigación y análisis me refiero).

Pero siguen existiendo grandes desafíos en la producción de estudios que pretendan abordar la cuestión de manera relacional entre política y gestión pública.

Este documento surge de la hipótesis que sostiene que la transformación social efectiva, en un marco de valores que resalta la soberanía nacional, el cuidado de nuestros recursos naturales, el respeto por la diversidad cultural, la igualdad entre géneros, el derecho a vivienda, trabajo, salud y educación, entre otros, será posible si somos capaces de sostener un proyecto político con liderazgos genuinos y participación, basándonos además en la priorización de fortalecimiento real y sostenible de las capacidades de gobierno. Un proyecto político sin capacidad de acción es un soplo de aire fresco que se desvanece al primer cambio en las condiciones de fuerza. Una gestión pública eficiente sin un proyecto político de transformación social y mejora de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de nuestra población es un barco sin rumbo.

¿Cuáles son, desde una mirada de política y gestión pública como “el mismo mar”, los aspectos más relevantes en los cuales poner atención en Argentina, frente al contexto que los años 20 plantean?

Este documento pretende realizar un aporte “de aproximación” a esta pregunta. De manera exploratoria, no se desarrollarán en profundidad ninguno de los puntos, ya que el desafío es, principalmente, tomar una fotografía de conjunto, con ambos planos presentes y en diálogo. Posteriormente, podremos trabajar en siguientes investigaciones, en la descripción de estrategias de abordaje, en un “plan de acción”, en focos según sectores, ámbitos, temas. O propiamente en las características distintivas que los poderes y niveles de gobierno representan.

Este es simplemente un intento de poner en perspectiva integrada, en el contexto histórico actual, ambas esferas, la política y la gestión pública, en Argentina, y nombrar, para poner en discusión, algunos aspectos que, según nuestros trabajos recientes, necesitan atención o pueden implicar una agenda posible en la reconstrucción de la sociedad que soñamos.

El resultado final de este artículo sería muy diferente si no hubiese contado con las miradas críticas y siempre sabias de Joan Subirats, Calos Vilas, Claudia Bernazza y Carlos Ciappina.

Agradezco infinitamente sus aportes y enseñanzas, sin por ello compartir los errores que puedan encontrarse en el transcurso de las siguientes páginas, eso resulta de mi propia responsabilidad.

Quiero destacar también el trabajo cotidiano colectivo del Programa de Gobierno de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, los aprendizajes son el resultado de los desafíos e intercambios con el equipo de docentes e investigadores que de manera comprometida lo integran.

Introducción

Los debates acerca del Estado, las políticas públicas y sus resultados conservan tal vez los mismos elementos estructurantes que en los años ochenta y noventa. Aquellas preguntas que Guillermo O'Donnell¹²⁵ se hiciera respecto de cómo fortalecer las democracias malheridas por las dictaduras del continente, tienen aún hoy una vigencia sorprendente. Peor que eso, sus predicciones acerca de algunas cuestiones se superan.

¹²⁵ O'Donnell (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”.

O'Donnell se pregunta en 1993 “¿Cómo puede ser políticamente representado este mundo de actores que se comportan de una manera tan desagregada, oportunista e inmediata? La respuesta es que en estas condiciones se avanza muy poco, si es que se avanza, hacia la creación de instituciones representativas y responsables”.

En el mismo texto O'Donnell plantea 3 elementos fundamentales para desarrollar la cuestión del Estado en tanto conjunto de relaciones sociales y en tanto decisiones y acciones expresadas en políticas públicas: la legalidad, el factor ideológico y el aparato estatal. Y sostiene, en aquel entonces, que la crisis del Estado se explica por “su profunda crisis en tanto legalidad efectiva, en tanto conjunto de burocracias y en tanto agente legitimado del interés común”. Analiza además las implicancias que esta crisis representa en la democracia y el ciclo defectuoso de pobreza, desigualdad, crisis políticas, baja intensidad del ejercicio de la ciudadanía, y vuelta a empezar.

Concluye vaticinando que “La democracia delegativa, la debilidad de la responsabilización horizontal, la esquizofrenia del Estado, las zonas marrones y la baja intensidad de la ciudadanía forman parte del futuro previsible de muchas de las nuevas democracias”.

Amén.

¿Por qué los ciclos se repiten en cuanto a los proyectos políticos, el rol del Estado y los modelos de gestión pública? La respuesta a esta pregunta refiere a una complejidad que implica análisis y posicionamientos políticos y por lo tanto valorativos.

La primera y gran cuestión tiene que ver con que **el proyecto político de nuestro continente, y en él, el de nuestro país está en disputa**.

Así, las palabras que conforman el título de este documento “Proyecto político y capacidades de gobierno” se encuentran en tensión, comprendidas y cobijadas por la disputa del proyecto político.

Las razones de geopolítica, la crueldad del sistema capitalista, su eficacia para ensanchar riquezas de minorías mientras aumenta la desigualdad, la voracidad de los grupos económicos, la insensibilidad de quienes retienen verdaderamente el poder a costa de la creciente pobreza y desigualdad.

En palabras de Carlos Vilas, la cuestión central es el proyecto político. El componente ideológico en palabras de O'Donnell, la “política” para otros autores.

Carlos Ciappina¹²⁶ nos dice que, para caracterizar las agendas inconclusas o las falencias en la definición de políticas públicas, resulta imprescindible tener en cuenta los rasgos particulares del capitalismo argentino (con sus características predatorias, especulativas y monopólicas.). El lugar que ocupa un país en la división internacional del trabajo define las sendas de que dispone para el despliegue de políticas públicas y un determinado modelo de desarrollo.

La localización funcional en la “periferia” del sistema mundial, ha colocado históricamente a Argentina en una diáda que enfrenta a un proyecto de nación con autonomía y soberanía crecientes con otro proyecto derivado de la necesidad de mantener el vínculo dependiente de las elites nacionales con la economía internacional (Ciappina 2019). Aún con los grises que dependiendo del ejemplo se acentúen o no, esta disputa es real y categórica.

Estas diferencias en los procesos económicos influyen de manera determinante en la naturaleza del Estado, sus funciones y sus alcances. Influye en los recursos con los que cuenta la dirigencia política y es imprescindible para explicar la alternancia por ejemplo de los regímenes democráticos y autoritarios; o nacional populares y neoliberales.

¹²⁶ Ciappina, Carlos (2019) "América Latina en disputa: gobierno de los pueblos o neoliberalismo". Editorial Prueba de Galera. La Plata, Argentina

El primer campo de problema, la causa principal, se define en **la disputa por el proyecto político**. Dedicaremos luego un apartado a esta discusión.

En segundo lugar, entendemos, hay otras causas que, **secundando la discusión del proyecto político y fuertemente influenciadas por él**, presentan importancia en sí mismas. Estas otras causas tienen que ver con **las capacidades del aparato estatal para formular, implementar y evaluar políticas públicas**.

En este punto nos referimos a las capacidades de las instituciones públicas, lo que Carlos Matus reconoce como “**capacidades de gobierno**” definiéndolas como el *acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno* (Matus, 1987: 75).

¿Cuáles son esas capacidades de gobierno? La cuestión tiene un extenso derrotero conceptual, valorativo y cambiante.

Desde aquellas definiciones centradas en aspectos intrínsecos o procedimentales de la administración, preponderantes en los años noventa (Banco Mundial, OCDE, PNUD) hasta la inclusión de la perspectiva política, en referencia al rol de liderazgo en la transformación social y los resultados efectivos en términos de inclusión y ejercicio de derechos como componentes centrales en la definición de un Estado capaz (Bernazza 2014, Amaya 2018).

Proyecto político, decisiones públicas y capacidades de gobierno se retroalimentan, dialogan y mantienen una influencia circular mutua.

A continuación, nos interesa tomar como base ciertos aprendizajes, datos y conclusiones de diferentes experiencias en el campo de las políticas públicas para intentar abordar la cuestión y aportar al debate.

¿Cuáles son los factores persistentes que expresan el fracaso y la frustración de las decisiones públicas respecto de los resultados -malos- alcanzados en materia de transformación social en Argentina?

¿Cuáles son los principales componentes implicados en decisiones públicas que efectivamente mejoren las condiciones de vida de la población?

¿Qué aspectos aparecen de manera recurrente en el plano de los desafíos?

Hemos seleccionado una serie de aspectos que, entendemos, de forma entrelazada y con mutua incidencia y determinación, logran organizar algunas razones, causas, explicaciones y asuntos pendientes relacionados estas preguntas.

El cuadro siguiente pretende esquematizar los principales problemas identificados desde una perspectiva integral de las relaciones entre el proyecto político en disputa y las capacidades de gobierno como causas (principal y secundarias) relacionadas con la pobreza, la desigualdad social, la inestabilidad económica, el estancamiento del desarrollo y la desintegración territorial.

Estos problemas están unidos por la línea verde, y su ubicación en el círculo no es aleatoria, sino que responde a su cercanía más próxima o lejana tanto del proyecto político como de las capacidades de gobierno, según su idiosincrasia, pero como parte de un continuo.

En esta primera agrupación, podemos considerar que la **imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas** y la **fragilidad en la organización colectiva y participación política** guardan una relación más fuerte con el proyecto político en disputa, mientras que **deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas** y el **atraso considerable en las tecnologías de la información y comunicación** pueden asociarse más fuertemente a las capacidades de gobierno.

Proyecto político, decisiones públicas y la capacidad e gobierno en la Argentina: diagnóstico



En este punto quisiera aclarar que, mientras la deficiencia en la gestión de organizaciones públicas refiere a su vez a un conjunto de problemas con diferentes corpus teóricos y analíticos, el atraso en las tecnologías de la información y la comunicación es más bien un solo “tema”, que además integra el listado de deficiencias de la gestión pública.

Decidimos expresarlo por separado dado que entendemos adquiere una relevancia especial, porque su impacto en las capacidades de gobierno, frente a los desafíos de las sociedades actuales, es significativamente mayor, y es además transversal y constitutivo de los demás problemas que integran la deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas.

En una segunda lectura del cuadro, las ubicaciones de izquierda y derecha permiten otras dos agrupaciones por cercanías, entendiendo que podemos identificar que la **desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio** y la **falta de perspectiva integral de las problemáticas** pueden abordarse especialmente de manera conjunta por un lado mientras que la **escasez de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades)** y la **ausencia de incentivos individuales y colectivos** guardan entre sí una especial relación, ya que refiere a los comportamientos de personas y grupos.

Estos 4 problemas ubicados en la izquierda y la derecha a su vez guardan en común la característica de funcionar de manera más “híbrida” en cuanto a su cercanía tanto al proyecto político como a las capacidades de gobierno, estableciéndose además como nexo entre ambos ámbitos.

A continuación, quisiéramos presentar algunas ideas sobre estos problemas, sin ánimo de agotar su descripción. En primer lugar, porque se ha escrito mucho sobre todos ellos, luego porque no resulta posible dado su diversidad y complejidad darles tratamiento en un mismo texto, y por último dado que el interés de este trabajo radica como ya se ha escrito, en presentar una lectura integrada de problemas entre la consolidación del proyecto político y las capacidades de gobierno.

El proyecto político en disputa

Algunos hechos en la historia marcan hitos que dividen en un antes y un después el tiempo, constituyéndose como inicio y cierre de ciclos. En Argentina, el retorno de la democracia en el año 1983 es seguramente, el último gran hito.

El punto de partida y la herencia que marca a fuego la dinámica en la organización política argentina es sin lugar a dudas y sin pretensión de linealidad ni saturación de relato la dictadura cívico militar.

Herencia a su vez de hitos anteriores, como el golpe del 55, la dictadura que inicia en 1976 resulta imprescindible para comprender lo que vino después y hasta hoy.

El último gran hito del ciclo político argentino, además de las terribles consecuencias en materia de derechos humanos y economía, nos deja un campo arrasado en materia de construcción política.

Desde entonces, no ha prevalecido ninguna alianza sólida de actores del sistema político – partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, burocracia entre otros – que fuera tan perdurable como para marcar un rumbo en el desarrollo del país.

El abordaje de los grandes clivajes sociales funciona como un péndulo que acelera y desacelera con decisiones en uno y otro sentido, propio de la tensión, sin constituirse un proyecto político de desarrollo que convoque, fortalezca y sostenga la adhesión de sectores mayoritarios en ningún sentido.

Claro que podemos contar diferentes iniciativas, pero un proyecto político no es un período de gobierno. No es una serie de buenos programas públicos, no es uno, una, ni dos, ni diez dirigentes (ni una agrupación).

Un proyecto político interpela de manera sostenida en el tiempo a diferentes sectores y grupos, se construye sobre una base de valores compartidos, de estrategias de acción, de la organización. Se evidencia en las políticas públicas cuando se es gobierno, en la participación y formación de militantes, se reproduce, se multiplica, se madura y se fortalece en la recreación constante de las razones efectivas que llevan a las personas, de manera colectiva, a sentirse, ser y ejercer como parte de ese proyecto.

¿Cómo se relaciona hoy nuestra sociedad con las consignas que enuncian o pretenden evocar “un proyecto político” en relación al país? En uno u otro sentido de la disputa ¿Podemos decir que son socialmente convocante las “grandes causas”? O más bien encontramos acuerdos segmentados, en temáticas puntuales transversales (legalización del aborto o defensa de la educación pública como ejemplos de temas convocante de masas en los últimos años).

¿Qué relación guarda esta “desmovilización” respecto de un “ideario de país” con la disputa del proyecto político? Sin dudas la participación social es una cuestión de alta relevancia en relación a la perpetuación de la disputa.

Esta tensión del proyecto político, esta disputa en la construcción de un “sentido sostenido” del rumbo del país se explicita en una serie de discontinuidades en las tendencias principales de las decisiones públicas. Competencias del Estado en cuestiones prioritarias como la producción y usos de energías, el transporte, la regulación impositiva, las alianzas priorizadas con otros países, la inversión en educación, la planificación del desarrollo, la relación entre regiones, las condiciones de trabajo y la formación laboral, entre otras cuestiones.

Esta es la primera y principal cuestión necesaria de discutir y fortalecer para caminar hacia la construcción de una sociedad con aceptados estándares de calidad de vida. Tierra, techo y trabajo, empleo, servicios de salud, educación, cultura. Seguridad en todos sus sentidos, posibilidad de elección de proyectos de vida, desarrollo, crecimiento. Todos ellos ideales, derechos, ausentes en el ejercicio de las mayorías.

Este primer punto, tal como se esboza en la introducción, resulta el foco principal de atención, incluyendo a su vez diversos campos de problemas. Agotamiento del sistema capitalista, posicionamiento geopolítico de Argentina, desarticulación de intereses constitutivos de una economía “vital y sostenida”, capacidades productivas, falta de mirada hacia las realidades regionales (y hacia el continente que nos cobija), entre otras tantas cuestiones principales.

A continuación, avanzamos sobre dos campos de problemas que consideramos hoy centrales para analizar las dificultades en la reconstrucción de un proyecto político, ya que, entendemos, presentan campos de acción específicos, posibles y significativo en su aporte a la transformación social efectiva.

Fragilidad en la organización colectiva y participación política

Este tiempo se caracteriza por la puja de la subjetivación neoliberal por hegemonizar sentidos a través de la fragmentación del lazo social, la desidentificación con la historia, por ende, con el pasado y el futuro comunes, el cuestionamiento del rol de las instituciones y del Estado como garantes de derechos, los discursos que componen formas de vida y sensibilidades ancladas en la meritocracia.

La racionalidad neoliberal implica una forma de habitar y de mirar el mundo que enfatiza el desempeño y cuidado individual.

Desde el punto de vista de las personas, pero también desde la perspectiva de reglas institucionales, priman las decisiones que destacan por unipersonales, los desarrollos de “carreras” en el plano político, institucional administrativo, académicos y sociales. Los incentivos, premios y castigos son individuales.

Por razones históricas, culturales, económicas, de eficacia y coyunturales, el desempeño de los diferentes actores del sistema político presenta un nivel de individualismo altamente corrosivo para la consolidación de un proyecto político.

Y en este sentido es necesario referirse a toda la diversidad de actores, ya que habitualmente, cuando se enuncia esta cuestión, se hace referencia exclusiva y excluyente a la dirigencia política partidaria, mientras que la dificultad radica en que el individualismo se expresa de forma sobre abundante en la comunidad de profesionales, empresarios, dirigencias gremiales, partidarias, religiosas, académicas y etcéteras.

En las diferentes investigaciones, análisis de políticas y evaluaciones que hemos realizado, se repiten experiencias de “personas” que le imprimen “su” propio énfasis a los proyectos, con un peso relativo de este componente que, en la mayoría de los casos, atenta contra la construcción de iniciativas escasamente perdurables más allá de las posibilidades y destinos de la individualidad.

¿Qué lugar ocupan hoy los proyectos colectivos? ¿Cuánto se valoran las construcciones grupales? ¿El esfuerzo por la vida comunitaria? ¿El lugar de lo social, de lo común, de lo plural?

La figura individual resaltada en cada proyecto, institución, campo de acción o territorio como elemento preponderante no colabora en la construcción de un proyecto político ni en el fortalecimiento de las capacidades de gobierno, por lo tanto, no promueve mecanismos más estables asociados a los resultados en la transformación social.

En este sentido, quisiéramos hacer mención a la importancia que adquiere la **formación para el ejercicio de la ciudadanía y el gobierno**.

Habitualmente, en grupos de 25/30 estudiantes universitarios, menos de un 20% sabe cómo se organiza y funciona un gobierno.

Que cargos son electivos, frecuencia de renovación, competencias de los órganos, división de poderes, responsabilidades de los niveles de gobierno, funcionamiento básico del sistema.

¿De quién es la responsabilidad de mantener a las grandes mayorías al margen de la información y comprensión sobre cómo se toman las decisiones que nos afectan?

Hablamos habitualmente de la aparente “falta de interés” de las personas adultas y los jóvenes sobre las cuestiones que hacen al gobierno, la política y lo público, como si el sentirse y estar involucrado/a, implicado/a se diera automáticamente o por generación espontánea.

Nadie puede incidir en decisiones si no tiene información y comprende el ámbito en el cual se toman. ¿Creemos que la participación “popular” promueve mejores decisiones públicas? Podríamos debatir sobre el sentido, significado, dificultades y desafíos de la participación popular. Pero nos estamos refiriendo al primer paso de todo proceso participativo: contar con la información.

Y luego, a los pasos siguientes como la construcción del interés y la valoración por la toma de decisiones públicas, el entramado social e institucional que estas significan y sobre todo, los resultados que producen (y no producen).

Por esto, entendemos que es imprescindible que los sistemas educativos aborden la cuestión de la formación ciudadana y de gobierno de manera decidida y preponderante.

En primer lugar, en los ámbitos de formación docente, porque nadie puede enseñar lo que no sabe.

La escuela es el ámbito de construcción social por excelencia, el más extendido, el más potente, el más autorizado, el más federal, el más inclusivo, aún con todas las dificultades y desafíos que presenta. Es allí donde debemos abordar los temas referentes al ejercicio de la ciudadanía que nos lleva directamente a la construcción colectiva y a la participación. Porque definitivamente, nadie participa en aquello que desconoce.

Imposibilidad de acuerdos y discontinuidad de políticas

Las dificultades promovidas por el individualismo inciden en otro de los puntos centrales a la hora de analizar las dificultades en la consolidación de un proyecto político: **la imposibilidad de lograr acuerdos básicos.**

Cualquier acuerdo básico, además de implicar una visualización del otro/otra, una valoración de la construcción colectiva, moviliza valores políticos, intereses y recursos que tensionan poderes hegemónicos.

Los escasos avances en la agenda 2030 y los exiguos resultados alcanzados en los ODS (resultados de desarrollo sostenible) pueden resultar un claro ejemplo a nivel mundial.

Fin de la pobreza, hambre cero y otros 15 grandes objetivos cuyo alcance real implica a primera vista la distribución de las riquezas concentradas, elemento indiscutible de un proyecto político.

Pero no hace falta escalar a acuerdos fundamentales como el fin de la pobreza para encontrar imposibles.

Se multiplican los casos de análisis de políticas en los cuales las problemáticas sociales son parte de la agenda pública, materia de políticas y programas, expresadas en los presupuestos, con niveles de institucionalidad aceptables, con trayectorias de gestión que suman diferentes experiencias, revisiones, modificaciones, mejoras de las iniciativas.

Entonces aparece la pregunta ¿y porque no se resuelve? ¿Por qué no se evidencian mejores resultados?

Mucho se ha escrito y analizado acerca de los componentes en las tomas decisiones públicas, las conductas, los intereses, las formas y motivos de relación entre personas y grupos, la implicancia de estos elementos en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Mancur Olson¹²⁷ explica que las conductas individuales, voluntarias, racionales no se desarrollan en función del “bien público” que la institución brinda (beneficios colectivos), sino en función de los incentivos selectivos (negativos o positivos) que se le proporcionen, constituyéndose lo que el autor denomina la paradoja de la acción colectiva.

¹²⁷ Olson, Mancur, La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa, Grupo Noriega Editores, México 1992

La bibliografía es extensa en cuanto a la intención de comprender los contextos institucionales, las “arenas” en las cuales “los actores” interactúan, las “reglas”, valores e incentivos y su influencia en las políticas públicas (Kiser y Ostrom, 1982, March y Olsen, 1984 entre otros, como “fundadores” del enfoque institucionalista).

Este documento no pretende tener un énfasis teórico, aunque claramente contempla y parte del estado de arte frente a los temas que enuncia.

En la práctica, la dificultad en la construcción de alianzas y acuerdos es una de las razones centrales a la hora de tener en cuenta aspectos que inciden en los malos resultados de las políticas. Desde las “micro” a las “macro” decisiones, los análisis de programas desbordan de conclusiones que enfatizan la falta de acuerdos y articulaciones para lograr los objetivos.

Desde los desarrollos teóricos existen sobradas lecturas y explicaciones, aunque no estamos teniendo incidencia en la mejora del punto.

Si parece imposible lograr acuerdos, mínimos, intermedios, de máxima.

¿Cómo lograremos construir, afianzar y sostener un proyecto político?

Discontinuidad de políticas públicas

La falta de acuerdos explica, sostiene y se relaciona con la discontinuidad de políticas.

Hagamos un ejercicio ¿Cuántas experiencias, iniciativas, programas exitosos conocemos que se hayan afianzado institucionalmente? Es decir, que haya surgido como innovación, o que haya sido objeto de mejora o fortalecimiento, que haya crecido, se haya establecido, se lo reconociera como experiencia “exitosa”, y permanezca el tiempo que sea necesario conservando su carácter.

Las políticas públicas habitualmente no se transforman o surgen de un día para el otro, sino que en el mejor de los casos muestran mejoras parciales sobre lo existente (teorías incrementales). Aunque, claro, esta idea de la “evolución natural” es insuficiente para comprender o explicar el entramado de las decisiones y acciones que conforman la conforman.

En este punto también abunda la literatura específica. Por ejemplo, la introducción del término *policy network* implica reconocer que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel¹²⁸.

Por lo tanto, las razones de la discontinuidad de políticas públicas deberían buscarse dentro y sobre todo fuera de la administración. Aquí radica un punto importante.

Jordana enuncia además las principales dimensiones y variables de los policy networks: número de actores, ámbito de actuación, funciones básicas, estructura de las relaciones entre actores, estabilidad de las relaciones entre actores, grado de institucionalización de la red, reglas de conducta, distribución del poder y estrategias de los actores.

Carlos Vilas (2013) nos explica la importancia de tener en cuenta las pasiones que mueven el accionar humano, que no cabe en análisis numérico ni racional.

¹²⁸ Jordana, Jacint (2008) “El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación

Existen hipótesis, teorías, posturas teóricas por decenas. Parsons, por ejemplo, se pregunta “¿Casualidades? ¿Preponderancia de lógicas diferentes a las razones del “interés común”? ¿Formas del ejercicio y estructuras del poder?”¹²⁹

Los análisis de programas en los que hemos participado dejan evidencias de la discontinuidad como característica destacada de las políticas. Anécdotas, referencias de lo que alguna vez fue, buenas gestiones que ocasionalmente ocurrieron, iniciativas prometedoras que dieron a luz una, dos ediciones. Películas que se muestran sólo para el estreno. A lo sumo el empujón las deja en cartelera un par de veces.

Son excepciones las experiencias de **continuidad** de políticas y decisiones que efectivamente presenten resultados en términos de mejora de las condiciones de vida.

Una vez más, nos faltan no sólo respuestas para comprender porque, sino y sobre todo, estrategias de intervención efectivas que logren establecer criterios de continuidad de las políticas públicas.

En este punto podemos hacer mención especial a la necesidad de analizar de manera integral estos problemas, ya que, frecuentemente, la discontinuidad no se funda en razones de sentido político estratégico, en relación con la concordancia de un proyecto político, sino sobre todo en razones más cercanas a las incapacidades de gobierno.

Desarticulación entre sectores, niveles de gobierno y territorio

Este aspecto, muy relacionado al funcionamiento de nuestro sistema de gobierno presidencialista y federal, es claramente una intersección entre el proyecto político y las capacidades de gobierno, ya que se explica casi en partes iguales por ambos ámbitos de la cuestión: política y gestión pública.

¿Las instituciones del Estado “se resisten” al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en articulación?

Con la palabra institución referimos a las estructuras, recursos, procesos, reglas, roles, saberes, perfiles, competencias y costumbres que, entre otros componentes conforman a las organizaciones públicas.

Sobre la cuestión existen ámbitos de análisis y cuerpos teóricos diferenciados, por un lado, relacionados propiamente al diseño y funcionamiento del sistema de gobierno y otras referidas a las dinámicas, normas, dificultades más propias de la administración pública.

Es claro, como en todos los puntos, que factores exógenos impactan de manera determinante en el sistema político, las formas de gobierno, la relación entre actores (sociales, público - estatales, organizaciones sociales y comunitarias, ciudadanía) y el funcionamiento del conjunto -heterogéneo- de administraciones públicas en todos los niveles y sectores.

Diversos estudios hablan acerca de las características del sistema de gobierno en Argentina. Las características de los diferentes subsistemas que lo conforman, avatares, disputas históricas, deficiencias permanentes y fortalezas que sirven de referencia en la región (Oszlak, García Delgado, entre otros).

Los énfasis del presidencialismo, las dificultades y potencialidades del federalismo, de las discusiones que la distribución de recursos públicos significa, los mecanismos y problemáticas de las relaciones entre niveles (Cao y Abal Medina 2012, por ejemplo)¹³⁰.

¹²⁹ Parsons, Wyne (2007) Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas

¹³⁰ Manual de la NUEVA administración pública argentina Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao (comp.), Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

Es amplio también el desarrollo conceptual acerca del funcionamiento de las administraciones públicas, los desafíos transversales relacionadas con sus fisonomías (estructuras), el empleo público, los estándares y normas de calidad, los procesos administrativos, competencias, normas de funcionamiento, comunicación, liderazgos, formas de planificación, presupuestación, evaluación y auditoría, entre otras temáticas (Aquilino, Amaya, Bernazza, Bonicatto, Iacoviello, Sotelo, Haliburton entre otros).

Por último, cada nivel de gobierno tiene su propio campo teórico analítico descriptivo, gobiernos locales, provincias, Nación, con la enorme diversidad que en cada nivel además se agrupan. (Cravacuore, Ituburu, Cao, entre otros).

El desarrollo conceptual alrededor de la cuestión no logra desentrañar análisis que redunden en retroalimentaciones y saberes que a su vez promuevan, empujen, apoyen iniciativas que mejoren la profunda desarticulación entre sectores y niveles.

Entre los diversos programas que hemos evaluado en los últimos años se encuentran algunos relacionados con la cuestión alimentaria. Y sirve como caso de análisis donde la falta de articulación se convierte en la principal causa del déficit de las políticas y programas que se proponen erradicar o disminuir significativamente la inseguridad alimentaria.

Están involucradas en la temática todas las esferas: Estado en sus tres niveles, organismos multilaterales, organizaciones sociales y religiosas, escuelas y grupos familiares organizados.

Existían en diciembre del año 2023 una infinidad de programas alimentarios, que resultaban insuficientes, aunque extremadamente necesarios. El principal problema que presentaban era la falta de articulación.

Las políticas públicas habitualmente se diseñan “en cascada”, perdiendo en el camino de “bajada” la capacidad de comprender las diferencias entre territorios, la necesidad de diálogo, flujo de información, acuerdos, en fin: la articulación.

En este sentido, resulta imprescindible invertir el peso de participación social en los procesos de diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Y sobre todo cambiar la perspectiva desde la cual se plantean las intervenciones, haciendo hincapié en la necesidad de pensar y accionar de manera articulada.

El entramado de actores institucionales debe situarse en los territorios, con las organizaciones sociales, las mujeres, las maestras, los productores rurales, los y las adolescentes y diseñar las políticas fundándose en las experiencias de las comunidades, financiando desde el Estado, de manera articulada, los programas que sean necesarios para resolver la cuestión de la alimentación.

Respecto de la relación entre los diferentes sectores el diagnóstico no es diferente. Diversas iniciativas desde el campo de la salud, la educación, la perspectiva de género, la cultura, la producción que funcionan segmentando problemas sociales de urgente resolución. Abordando de manera parcial situaciones que sólo se explican, se comprenden y sobre todo, se mejoran o solucionan si, nuevamente, se “invierte” el peso relativo de intervención entre funcionarios y funcionarias “formuladores” de políticas y actores sociales relacionados, involucrados en las diferentes problemáticas.

El área social de un hospital reconocido, no articula con el Ministerio de políticas sociales en una provincia para abordar las situaciones extremas en el plano social.

Los sectores empresariales de las diferentes regiones, no dialogan con las universidades para mejorar la relación entre formación y posibilidades de empleo.

Los productores de frutas, verduras y hortalizas no proveen mayoritariamente a las instituciones de la zona, articuladas por el Estado.

Las escuelas no articulan con las áreas de desarrollo infantil o violencia de las municipalidades.

Hay infinidad de buenas prácticas de articulación. Pero no es lo habitual.

Es necesario desafiarse en el diseño y la organización de los programas, pensar las problemáticas desde los territorios donde ocurren y escalarlas para que atraviesen de manera transversal sectores y niveles del Estado.

Falta de perspectiva integral de las problemáticas sociales

En relación con el punto anterior (la desarticulación) aparece la falta de perspectivas integrales.

Los problemas sociales no se organizan en ministerios. Aunque el Estado siga de manera mayoritaria diseñando, implementado y evaluando políticas segmentadas por sectores.

Participamos más que a menudo de experiencias de políticas “desintegradas”, además de desarticuladas.

En este punto merece una mención especial el esfuerzo expresado por la perspectiva de género, que intenta “reunir lo separado” en un contexto que se resiste a la transversalización.

El plan de desarrollo productivo de una región, no se integra a la inversión en infraestructura en rutas, iluminación, internet, espacios públicos, escuelas, centros recreativos.

Los programas de acompañamiento a las trayectorias educativas de estudiantes no tienen información sobre los problemas de vivienda, violencia familiar, prácticas alimentarias.

Las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas no integran las iniciativas de formación en oficios y capacitación de los diferentes territorios.

¿No están estos temas relacionados? ¿No dependen unos de otros? ¿Pueden “solucionarse” estas problemáticas sociales si no se abordan de manera integral?

Las intervenciones públicas suelen ser “unidireccionales” en diversos sentidos. Por segmentos etarios, llegando a partir a los grupos familiares según edades, incluyendo a unos sí, a otros no en un programa de transferencia para la compra de alimentos, como si la problemática pudiera resolverse selectivamente entre quienes se sientan en la misma mesa.

Por sectores de política, estableciendo compartimentos entre las cuestiones vinculadas con la salud, separadas de las políticas sobre el hábitat, de las políticas sobre violencia familiar, de las políticas culturales.

Por territorios, o bien porque no contemplan las características específicas de cada territorio, poniendo en marcha iniciativas exactas que suelen ser muy apropiadas en algunas zonas mientras que en otras no resuelven ningún problema.

O bien porque se enfocan en la problemática de un territorio sin ponerlo en relación con comunidades vecinas.

¿Qué hace falta para reorganizar las formas de intervención logrando iniciativas que planten resolver las problemáticas sociales pensadas desde la integralidad?

Escasez de liderazgos para la transformación social (valores / capacidades)

Autoras como Claudia Bernazza destacan que las fragilidades en el ejercicio de liderazgos es una de las causas principales relacionadas con las capacidades de gobierno.

En este punto queremos hacer referencia a la importancia de la relación entre diferentes aspectos que coinciden en este problema, principalmente valores y capacidades.

Asistimos en estos tiempos a innumerables casos de “mala praxis” en el ejercicio de liderazgos. La desarticulación de los valores, la aparente ausencia de principios políticos que confluyen en desempeños individuales cuestionables que desacreditan el ejercicio de la política como proyecto colectivo. Corrupción, opciones de la vida privada que atentan contra la credibilidad y condiciones del liderazgo, rasgos del individualismo y desempeños delictivos que tiñen y hieren gravemente la honorabilidad de los objetivos propios de la transformación social.

En este sentido, las capacidades en relación al “saber hacer”, las competencias del líder también se muestran escasas, frágiles, necesarias de fortalecer. En el texto de Bernazza se cita también a Matus en referencia a este punto, recordando que este autor resalta la importancia del arte y la ciencia de gobierno, indicando que las características personales o individuales son importantes, pero no suficientes. El verdadero liderazgo domina el arte de gobernar, en su dimensión creativa y en su dimensión racional: La inteligencia, la voluntad, la honestidad, la oratoria y la experiencia política no producen necesariamente alta capacidad de gobierno. Esas son condiciones necesarias, pero no suficientes. La política es un arte, pero no es un arte en el cual se pueden destacar y mostrar resultados de calidad sin el apoyo de las ciencias y técnicas de gobierno. (Matus, 1994: 380).

Ausencia de incentivos individuales y colectivos

Este punto como el anterior refiere no sólo a las capacidades de gobierno en el ámbito de las instituciones públicas, sino también y principalmente a la participación de las personas en la construcción de un proyecto político.

¿Cuáles son los incentivos para la participación social? ¿Qué lugar queda para disponerse a esta participación cuando para las grandes mayorías se les va la vida en la frustrante tarea de conseguir los recursos para la subsistencia? ¿Cómo impulsar, fortalecer la participación política cuando los escombros que la última dictadura nos dejó todavía son removidos, cuando la protesta social es castigada, cuando el individualismo mueve los hilos en toda forma de organización, cuando los liderazgos creíbles, valorables y perdurables escasean? ¿Cómo pretender que las personas aporten a la transformación social a través de la participación política?

Y particularmente en relación al desempeño en las instituciones públicas, cuando la ausencia de proyectos de transformación social y la degradación de las condiciones de empleo público son continuamente un incentivo negativo al compromiso, al aprendizaje, al buen desempeño con mayúsculas ¿Cómo pretender que las personas, los equipos apoyen, aporten en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas?

Capacidades de gobierno

Retomamos la definición Matus de la capacidad de gobierno como el acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social. hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de Gobierno.

Sobre capacidades estatales o capacidades de gobierno, entendidas en este caso como sinónimos sin desconocer las diferencias entre Estado y gobierno, recomendamos leer el texto de Bernazza y Longo publicado en la Revista Estado y Políticas Públicas, en 2014 denominado “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina”, allí se aborda de manera exhaustiva el derrotero conceptual y valorativo que anticipamos en las primeras páginas.

No vamos a desarrollarlas en este documento, pero algunos de los componentes de estas capacidades refieren a las habilidades para la planificación, el diseño de estructuras, de procesos, de reglas y dinámicas de empleo público, de trabajo en equipo y de evaluación de políticas, entre otras.

Las complejidades y problemáticas que la implementación de políticas públicas representa ha sido también ampliamente tratado por diferentes autores, foráneos y propios, clásicos y contemporáneos. Mención aparte haremos acerca de las tecnologías de la información y comunicación en el siguiente apartado.

Deficiencia en la gestión de las organizaciones públicas

Si pretendemos analizar las cuestiones relacionadas con las decisiones públicas y la capacidad de gobierno con cierto grado de “utilidad”, pensando y escribiendo con sentido de transformación, con pretensión de incidencia en el “mundo real”, aquel que sucede fuera de nuestros procesadores de texto, conviene referirse a las experiencias “de calle” como medio de contraste. Hay un sinfín de ejemplos de dificultades en la vida cotidiana, de diferente gravedad, que no implican altos niveles de articulación ni acuerdos, ni atentan contra fuertes intereses, pero siguen sin resolverse, de la misma forma, sin registrar cambios significativos en décadas.

La “puerta de entrada” a la gran mayoría de las oficinas públicas es un escenario consolidado de malas experiencias.

Los espacios públicos altamente concurridos, son en miles de territorios, fotografías tristes que acompañan el descuido, el desgano, el desencuentro.

La tramitación de cualquier documento público, de la gran mayoría de los procesos, una especie de castigo divino que asumimos como inmodificable.

La movilidad en cercanías, los espacios de tránsito en los barrios, las esquinas, las veredas, son territorios librados a la suerte.

La falta de iniciativa del Estado para impulsar y acompañar la organización del cuidado y tratamiento de personas con discapacidad, abandonadas en sus casas, desintegrando vidas y familias, como si no existieran talleristas, voluntarios/as, música, juegos, deportes.

La promoción de espacios culturales, de una alimentación saludable, de vínculos y hábitos “sanos”, del intercambio y conocimiento de la comunidad cercana.

El listado de problemas persistentes cuya solución, o al menos su abordaje es relativamente sencillo, puede ser infinito. De variada gravedad, de diverso origen, con implicancias también diferentes.

Ante estas situaciones pareciera que a los gobiernos le falta sólo mirar.

Las instituciones públicas implican un complejo entramado de diversidades. Tamaños, conformaciones, competencias, trayectorias y pertenencias territoriales aparecen como los elementos principales en su tipificación y caracterización.

El Instituto de estudios nucleares y radiaciones ionizantes de la Universidad de Nacional de Rosario en Santa Fe pertenece tanto al ámbito de la administración pública como el centro de atención primaria de la salud Santa Bárbara de Palpalá, en Jujuy.

La sede central de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) frente a la plaza de Mayo corresponde con las categorías que implican la administración pública tanto como el Consejo escolar de La Matanza.

Así, miles de ejemplos. Aunque abundan recomendaciones y manuales de administración pública rodeados por nubes de abstracción. Tan en general que no representan las realidades (trayectorias, características, oportunidades y desafíos) de casi ningún ámbito.

Por lo tanto, es necesario explicitar en primer lugar esta diversidad. Existen todo tipo de experiencias. Desde oficinas de excelencia en términos de gestión, a las áreas improvisadas, unipersonales y sin recursos ni espacios físicos.

Pero si tomamos como recorte, aquellas administraciones públicas encargadas de los productos y servicios más “consumidos” a diario, con frecuencia o intensidad por los diferentes segmentos sociales, atravesadas por diferentes niveles de gobierno pero necesarias y presentes en todo el territorio como los hospitales, las áreas de habilitación de comercios, las oficinas de renovación del carnet de conducir, las de gestión de legajos de personas, las de tramitación de jubilaciones, las policías, los juzgados (tema aparte: poder judicial), hay un punto en común (entre tantos): **tienen baja capacidad de gestión.**

Los trámites son un laberinto. Las salas y condiciones de espera, una experiencia que enfurece, con resultados tardíos (en el mejor de los casos) que se diluyen en el recuerdo.

Claramente este punto al igual que los demás, forma parte de figura “enrulada”, conectada, superpuesta y plausible de ser comprendida y abordada solo en relación a los demás problemas que estamos enunciando.

Pero amerita, permite y exige una atención puntual y urgente: **es prioritario mejorar la capacidad de gestión de las administraciones públicas.**

Atraso considerable en las tecnologías de gestión, información y comunicación

Quizás se podría haber organizado este último punto junto con el anterior, son especialmente familia.

Pero tiene razón de ser en sí mismo, dado que seguramente coincidamos en destacarlo como uno de los aspectos centrales que hace a las bajas capacidades de gestión en las administraciones públicas.

Existen iniciativas específicas en diferentes ámbitos relacionados con la promoción de capacidades de gobierno. Iniciativas de formación y capacitación, propuestas y manuales sobre la temática. Postulados como las cartas iberoamericanas de gobierno abierto, de gobierno electrónico firmadas por ministros de todos los países de la región, impulsadas por el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) demuestran que el tema es prioritario en la agenda pública, y desde hace por lo menos 20 años.

A pesar de esto, sigue siendo un campo que presenta escasos avances. Los niveles de conectividad, la falta de recursos para dispositivos y sistemas son un obstáculo importante.

El tratamiento de este punto provoca mayores movilizaciones e iniciativas, en mayor medida que otros aspectos de las capacidades de gobierno, dado su impacto social y transformación vertiginosa en las últimas décadas, modificando las relaciones humanas, laborales, culturales, y por lo tanto también la relación con las organizaciones públicas.

De ninguna manera le otorgamos una entidad que compita con la importancia de la disputa del proyecto político y acordamos con que “las tecnologías no son en sí mismas convocantes como proyecto” (Bernazza, 2014), pero consideramos que esta es una de las problemáticas más destacadas en relación a las capacidades de gobierno.

La cultura en la administración pública respecto del peso del papel, los sellos, los escritorios, los expedientes, la superposición y entrecruzamientos de trámites de aprobaciones. La falta de registro digital y consolidación de las bases de datos, la carencia de información digital almacenada y compartida entre áreas y organismos, entre otras cuestiones vinculadas al uso de nuevas tecnologías, son aspectos de extrema relevancia en relación a la falta de rapidez, precisión, facilidad e integralidad de la gestión en las administraciones públicas.

En este aspecto el Estado se encuentra a años luz de la media en las organizaciones privadas.

La gestión de la factura de un servicio como internet se encuentra habitualmente a un mensaje de WhatsApp con un solo dato (número de identificación de cliente), y en otro paso sencillo como una transferencia, se cancela el pago.

En cambio, conseguir la boleta de impuestos provinciales lleva, en el mejor de los casos, el ingreso a una WEB y el registro con el uso de al menos 5 datos. Generalmente algún pedido más de registro o consolidación de información. Pagarlo, habitualmente, ingresar a otra plataforma, o homebanking, y en algunos casos, acudir a un centro de pago.

Si el impuesto es municipal, se complica aún más el procedimiento.

Y estamos hablando de las áreas más cercanas a lo mejor que podemos encontrar en uso de nuevas tecnologías. Si buscamos los ejemplos en áreas sociales, educativas y de salud, las experiencias en tramitación son más desgastantes.

Por lo tanto, el atraso en el uso de nuevas tecnologías en la gestión pública, es un problema de extrema urgencia, ya que asumirlo y avanzar en su resolución implicaría una mejora considerable tanto en la experiencia de contacto entre la ciudadanía y los gobiernos como en las condiciones de trabajo de quienes se desempeñan en él y principalmente en la vida cotidiana de las diferentes comunidades.

Reflexiones finales

Claramente, ninguno de estos temas es “nuevo”, existen sobre ellos variados y excelentes desarrollo. En este artículo hemos pretendido solamente enunciarlos para resaltar su importancia en el contexto actual y de manera relacional, con la importancia que entendemos tiene su visualización en conjunto, de manera integral, en una agenda que no trate por separado los ámbitos de la política y la gestión pública.

Por supuesto son temas estrechamente relacionados, de hecho, algunos son presentados separadamente para facilitar su descripción o resaltar su importancia, pero podrían agruparse. Cualquier plan de mejora que pretenda tomar estos puntos, debería plantearse de manera articulada.

Hemos intentado concentrar las principales problemáticas del proyecto político, las decisiones públicas y las capacidades de gobierno, pensadas como aspectos relacionados del accionar del Estado. Desde una concepción que resalta la importancia de comprender a las políticas públicas como un campo de disputa, razones, pasiones, valores, subjetividades, obstáculos e intereses.

El principal punto radica en el proyecto político. El sentido político, la sociedad que planteamos y pretendemos construir.

Estas han sido reflexiones surgidas de aprendizajes, que pueden tener sentido y quizás ser de utilidad para “ordenar”, “repensar”, colaborar en desafíos de gobierno. Pero la cuestión principal a debatir hacia dónde vamos y cuánto tiempo más se soportarán las consecuencias de la desigualdad.

Sabemos, tenemos experiencia que así lo acredita, de la misma forma que la riqueza no derrama nunca por sí sola, **los valores de un proyecto político no permean natural ni lineal, ni mecánicamente en las capacidades institucionales, es necesario dedicarse particular y directamente en ellas.**

Estos problemas / desafíos que hemos presentado se encuentran en relación con tantas otras situaciones de diferentes rangos de gravedad.

Hacia dentro de las instituciones, políticas de empleo público estancadas, condiciones de ambiente laboral mejorables, trato desigual entre géneros, precariedad en la asignación y usos del presupuesto entre otros.

Hacia afuera, poniendo el foco en la transformación social, existen comunidades enteras desprovistas de políticas públicas, sobreviviendo, existen niños y niñas malnutridos, escuelas frías, centros de

formación sin recursos, segmentos etarios casi ausentes en las políticas. Las adolescencias, los adultos mayores.

Queda mucho por hacer. Y sólo el Estado puede hacerlo. Para esto es necesario en primer lugar fortalecer los incentivos para la participación en la construcción de un proyecto político. Convocar, sentirse convocados y convocadas en lo colectivo. Esto solo ocurrirá si ponemos en marcha criterios que fortalezcan y multipliquen liderazgos forjados en valores y capacidades. En ejemplos de vida que inspiren y despierten las voluntades de organización.

Proyecto político, decisiones públicas y capacidades de gobierno fortalecidas en el marco de un proyecto político cuyo valor sostenido sea el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de esta comunidad argentina de 46,23 millones de persona (censo 2022), que habitamos un territorio diverso y amplio, que espera y necesita con urgencia vivir mejor.

Bibliografía

Amaya Paula, (2023) compiladora “Gestión local y desarrollo” Autoras(es) Vilas Carlos, Subirats Humet, Joan, Blanco Fillola, Ismael, Series Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Florencio Varela Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2023. 300 p.: digital ISBN: 978-987-3679-79-7

<https://www.unaj.edu.ar/libro-gestion-local-y-desarrollo/>

Amaya P, Brankevich P. (2023) “Mejores decisiones públicas y consolidación de la evaluación: Experiencia de reposicionamiento del SIEMPRO, Argentina 2020/2022” en Transformaciones en la administración pública ante la nueva complejidad: memorias del III Congreso Nacional de Estudios de Administración pública. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2023. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-20177-7-4

Amaya Paula (2020) compiladora “Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación” / Autoras(es): Cao, Horacio | Rey, Maximiliano | Laguado Duca, Arturo | Sotelo, Aníbal Jorge | Aquilino, Natalia. Series Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020. 140 p. digital ISBN 978-987-3679-46-9

Amaya, Paula (2018) “Capacidades institucionales y evaluación de políticas: bases para construir al Estado” XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

Amaya, Paula (2016) “Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado”. Tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona.

Amaya Paula (2010) “El Estado y las políticas públicas en América Latina, las mujeres y la transformación social” Compiladora y autora del libro. Otros autores: Juan Manuel Abal Medina, Ernesto Villanueva, Joan Subirats, Carlos Vilas, entre otros. ISBN 978-987-595-127-3

Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (2012) compiladores “Manual de la NUEVA administración pública argentina Ariel, Buenos Aires, 2012, 285 págs.

Bernazza, Claudia (2014) “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina” 107 Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130

Cao, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular” en Realidad económica número 260 IADE. Buenos Aires, Argentina.

- Ciappina, Carlos (2019) "América Latina en disputa: gobierno de los pueblos o neoliberalismo". Editorial Prueba de Galera. La Plata, Argentina
- CLAD (2007) "Carta Iberoamericana de gobierno electrónico".
- Jaime F., Amaya P. y otros (2013), "Introducción al análisis de políticas públicas" (2013) Libro en co-autoría. Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Universidad Nacional Arturo Jauretche. ISBN 978-987 29188-3-5
- Jefatura de Gabinete de ministros (2011) "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual" Compilación de Carlos Acuña
- Jordana, Jacint (2008) "El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y estado? En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual Jefatura de Gabinete de ministros, Presidencia de la Nación
- Oszlak, Oscar "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio", Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación".
- Majone, Giandomenico (1997) "Evidencia, argumentación y persuasión en el diseño de las políticas". Universidad de Guadalajara. Fondo de Cultura económica, México.
- March y Olsen (1999) "El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política" Fondo de Cultura Económica ISBN 9789681651329
- Matus, Carlos (1993) "Adiós, Señor presidente". Colección Planificación y Políticas Públicas. UNLA
- O'Donnell, Guillermo (1993) Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas.
- Olson, Mancur (1992) La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa, Grupo Noriega Editores, México.
- Parsons, Wayne (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO – Miño y Dávila.
- Repetto, Fabián (2004) "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina" Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corin y Varonne, Frederic (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Book Print Digital.
- Subirats, Joan (2004) ¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público? Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- Vilas, Carlos (2012) "Instituciones: ni tanto ni tan poco" en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, Año 18 Número 30. Asociación de administradores gubernamentales. ISSN 0328-5855.
- Vilas, Carlos (2013) "El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones" Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina.

¿QUÉ LE QUEDA A LA LIBERTAD AVANZA? ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN CLAVE TERRITORIAL

Cristina Ambrogio Fogel

1. Introducción

El Congreso de la Nación Argentina es uno de los pilares fundamentales del sistema democrático del país, desempeña por ende un rol crucial en la representación de la voluntad popular y en la elaboración de las leyes que rigen la vida de los ciudadanos. Sin embargo, a lo largo de los años, se han planteado diversas críticas y análisis respecto a la equidad, eficacia de esta representación y criterio de proporcionalidad. Uno de los fenómenos más destacados en este sentido es el "*malapportionment*", un término que se refiere a la desviación entre el porcentaje de escaños que se eligen dentro de un distrito y el porcentaje de población con derecho a sufragar, lo que puede llevar a una representación desproporcionada dentro del Congreso (Cosano, 2019).

El *malapportionment* en Argentina es un fenómeno que ha suscitado debates y controversias, ya que afecta la igualdad del voto y la justicia representativa, de hecho, pone en tela de juicio el principio democrático "un hombre, un voto". En las líneas siguientes se pretende traer a colación la representación dentro de la Cámara de Diputados de nuestro país, en especial atención a aquellas provincias que, en relación a la cantidad de bancas y de población, están sobre o subrepresentadas. En dicha oportunidad, nuestros objetos de estudio serán cuatro provincias (Catamarca, Córdoba, Mendoza y Tierra del Fuego). A través de este análisis, se espera proporcionar una visión comprensiva del estado actual de la representación en la Cámara de Diputados de Argentina, poniendo de relieve las implicancias del *malapportionment* para la democracia y la gobernabilidad del país empeñada bajo el partido de la Libertad Avanza. La decisión democrática de impulsar reformas que tengan como eje principal la representación supone la existencia del consenso primario sobre los objetivos de la reforma, impulsar y llevar adelante discusiones sobre los mecanismos y dejar a un lado los beneficios propios de un partido político en específico (Calvo, 2001)

El trabajo que a continuación se ubica pretende realizar un estudio sobre uno de los puntos que contiene el *proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos*", también conocido como "*Ley ómnibus*"¹³¹. proyecto de ley presentado el día 27 de diciembre de 2023 dirigido al Congreso de la Nación, por el Poder Ejecutivo; en especial aquellos que buscan impulsar cambios dentro del sistema electoral y la Cámara de Diputados a nivel nacional. El recorrido analítico versa entre la noción teórica y las características que le son propias a la Cámara y la puesta en práctica de las modificaciones que buscan impulsarse dentro del recinto. Para ello, se tomarán como parte aguas las elecciones legislativas desarrolladas el 22 de octubre de 2023 en las provincias ya mencionadas anteriormente, y se reclutará como base de datos los resultados electorales de tales contiendas para demostrar cuál sería la composición de la Cámara, qué partidos políticos ocuparían dichas bancas y cuáles efectivamente le corresponderían al partido de la Libertad Avanza. Es decir, se desprende la necesidad de dar cuenta de los efectos, hipotéticos, de la puesta en práctica del proyecto en cuestión. Además, se agrega un análisis de los motivos principales para impulsar dichos cambios, para luego problematizar la ocupación efectiva de las bancas de la cámara baja, en favor o en contra de la Libertad Avanza.

¹³¹ Al día de la fecha, la totalidad de este proyecto obtuvo sanción por parte de ambas Cámaras, no obstante los artículos y puntos que refieren a las modificaciones dentro del Sistema Electoral no fueron incluidos en el debate.

Es importante destacar que, dado a que el proyecto observado no ha sido sancionado, se trabajará en términos hipotéticos deductivos, es decir se deducen consecuencias o predicciones que deberían observarse en base a una hipótesis formulada (para el caso, en forma de proyecto de ley) y luego testearla o falsearla, con datos.

Se abordan tanto cuestiones cualitativas como cuantitativas, que permitirán examinar a fondo el objeto de investigación en cuestión y problematizarlo. Las elecciones celebradas en octubre de 2023 para los cargos de Presidente y Diputados a nivel nacional en dichas provincias nos parecen una herramienta central para entender y desplegar el análisis del sistema electoral de cada una de las provincias y la posible distribución de las bancas al considerar nuevas reglas dentro del sistema. Dentro de la misma trama argumentativa, y tal como lo mencionamos anteriormente, el principal protagonista político es el partido de la Libertad Avanza, en favor de conocer cuántas bancas obtendría y cuáles serían los motivos y razones de tal impulso.

2. Objetivos:

El presente trabajo se propone analizar los posibles efectos y consecuencias que traería aparejada la implementación de las modificaciones referidas al sistema electoral y a la Cámara de Diputados a nivel Nacional expuestas en el proyecto de Ley ya citado. Se pretende demostrar tras la recuperación de los resultados legislativos nacionales que tuvieron lugar algunos meses atrás dentro de las provincias tomadas como objeto de estudio y observación, cómo se desarrollaría el reparto de las bancas aplicando las modificaciones que mencionamos anteriormente. Con este propósito, se plantean varios objetivos específicos:

En primer lugar, se busca realizar un análisis exhaustivo de la legislación vigente que presenta nuestra Cámara Nacional de Diputados y del proyecto de Ley encomendado por el gobierno de turno. En segundo lugar, se abordarán los aspectos fundamentales y las diferentes particularidades que presenta cada una de las provincias, a los fines de comprender su distribución geográfica en departamentos como los diferentes circuitos electorales que formaron parte de las elecciones a Diputados Nacionales, su composición y renovación de legisladores y la cantidad pretendida por estas nuevas iniciativas de reforma, así como también, la participación electoral y de los diferentes partidos políticos. Estas fuentes primarias de información servirán como base para respaldar y enriquecer nuestro estudio, para comprender una eventual distribución de las bancas y los posibles efectos en la representación. En esta línea y bajo estos objetivos, se reconoce como principal actor de interés al partido de la Libertad Avanza y la propia competencia por las bancas dentro de la Cámara Baja a nivel nacional por medio de este enfoque de simulación electoral que se pretende impulsar.

3. Marco conceptual

Para sostener el conjunto de aserciones presentes en el correr de la tinta, se utilizará una serie de aportes teóricos que proveen la conceptualización sistemática sobre la cual construiremos los cimientos analíticos. Es por ello, que se recuperan los diferentes atributos que puede presentar un sistema electoral, sumado a conceptos como “magnitud efectiva” y “*malapportionment*”.

A la vez, el trabajo se construye sobre los aportes teóricos de autores como Cox (2004), Escolar (2005), Reynoso (1999), entre otros. Esto servirá para poner en diálogo diferentes voces que nutrirán el trabajo. También, se mencionan como parte del corpus bibliográfico la legislación existente materializada en la Constitución Nacional y el proyecto de reforma de ley, siendo estas fuentes primarias de información.

Es pertinente comenzar exponiendo sobre qué se entiende por sistema electoral, dado que es el concepto que engloba a los demás. Tal como lo define Nohlen (1994) es el conjunto de reglas y

procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación, que luego transformarán la voluntad ciudadana en órganos de representación política. Como estructuras complejas que son, pueden ser comprendidos y estudiados a partir de diferentes atributos como: circunscripciones electorales, formas de votación, candidaturas, y conversión de votos en escaños. No obstante, para el presente trabajo sólo se mencionan algunos de ellos, en función de su relevancia para el estudio. Por tanto, quedan relegados a éste atributos como: circunscripción electoral, fórmula electoral y reglas de nominación de candidatos.

Por tamaño de la circunscripción el autor ya citado se refiere a la cantidad de escaños que le corresponden, es decir cuántas bancas pertenecen a dicha circunscripción. Es posible determinar dos tipos: circunscripciones uninominales o circunscripciones plurinominales. En las primeras es posible aplicar solamente el principio de decisión por mayoría absoluta o relativa, por lo que solamente existe una banca en juego. En las segundas también se permite un principio de decisión proporcional dado que bajo este tipo de circunscripciones se abarcan a más de una banca. Este concepto es importante dado que, el tamaño de las mismas determina el efecto proporcional de un sistema electoral; la proporcionalidad del sistema refiere a un reparto de bancas fiel a la cantidad de votos que obtuvo cada uno de los partidos políticos dentro de cualquier elección.

En diálogo, Cox (2004) argumenta que la estructura de un distrito refiere al número y a la magnitud de todos los distritos electorales usados en un sistema electoral, donde se define al distrito electoral como un área geográfica determinada legalmente en la cual se suman los votos y se asignan los escaños, y donde la magnitud del distrito es el número de cargos elegibles que se desprenden de cada uno de los distritos. La fórmula electoral se refiere a aquellos procesos matemáticos que traducen las voluntades de los ciudadanos, es decir los votos, en el reparto efectivo de los distintos cargos que estén en juego. Siguiendo con la trama argumentativa del autor antes mencionado, toda conversión de votos en escaños puede pertenecer a dos grandes grupos: por un lado, a lo que define como “regla de mayoría relativa” (MR) y por otro, “métodos de representación proporcional” (MRP) (op.cit). Dado que el foco del trabajo es la Cámara de Diputados (y tal como se mencionará luego) solo se tendrá en cuenta el segundo grupo, específicamente el método D’ Hondt. Esta fórmula electoral “...convierte los totales de los votos de la lista en la asignación de escaños entre las listas...” (Cox, 2004:81). Por tanto, los votos obtenidos se dividen por la cantidad de escaños o bancas que desean ocuparse, es decir, es un proceso matemático donde los cocientes en orden creciente, determinan la cantidad de escaños para cada partido político.

Dentro de dicha conversión de votos en escaños, existe lo que se denomina “barrera legal”; entendida como aquél piso mínimo de votos que los diferentes partidos políticos deberán conseguir para participar del reparto de bancas (Nohlen, 1994). En lo que respecta a la forma de votación, este concepto alude a la libertad o restricción que tiene el electorado a la hora de determinar sus preferencias. Estos tipos de votación pueden ser de tipo cerrada y bloqueada, cerrada y desbloqueada o abierta según Payne (2006).

Atender a los diferentes atributos de los sistemas electorales permite comprender lo que Calvo (2001) entiende y define como “sesgo mayoritario”. Este autor sostiene que dentro de todo sistema existen reglas que asignan desproporcionadamente asientos legislativos a los ganadores de la contienda electoral, ya sea para garantizar principios normativos como el de mayor gobernabilidad o buscar garantizar el poder de ciertos partidos y/o candidatos (p.6). Este concepto es el resultado mecánico de la magnitud del distrito, es decir cuántos cargos se eligen, y la fórmula electoral, por lo que el resultado tangible es que no todos los votos valgan lo mismo dentro de distritos que no se mantienen fijos o a partir de qué partido(s) gane o pierda. Contextualizado dentro de la Cámara Baja a nivel nacional, este sesgo mayoritario supone que determinadas provincias estén sobre o subrepresentadas en razón de la cantidad de habitantes que poseen; fenómeno también denominado “*malapportionment*”. Reynoso (1999) la define como “la diferencia existente entre el porcentaje de

escaños o cargos en disputa en un distrito y el porcentaje de población o electores dentro de ese mismo distrito” (p3). En diálogo, bajo esta definición y en términos prácticos, la presencia de cierto sesgo supone que los ciudadanos de determinadas circunscripciones tengan sufragios comparativamente más valiosos a la hora de elegir a sus representantes. (Cosano, 2019). Este fenómeno implica consecuencias y efectos en el corto y largo plazo. En el primero dado que modifica en términos mecánicos la propia traducción de votos en escaños, en el segundo generando un efecto psicológico en los comportamientos de las elites y de los votantes al modificar sus preferencias para no desperdiciar votos (op.cit). Además de las implicancias, esta distorsión resulta medible si se tiene en cuenta la diferencia existente entre %M (magnitud del distrito) y %N (número de electores habilitados a votar). Lo interesante del término es comprender sus implicancias y efectos, así como también sus consecuencias dentro del sistema electoral argentino, y específicamente dentro del Congreso nacional.

Por último, por fuera de los atributos electorales, es necesario comprender otro concepto que nuclea la competencia electoral y la ocupación efectiva de las bancas, por lo que se introduce el concepto de “magnitud efectiva”. Calvo (2001), bajo este término se refiere al tamaño de una circunscripción electoral ajustado por el número de partidos que efectivamente tienen la posibilidad de ganar escaños en dicha circunscripción. Este concepto busca capturar de manera más precisa el grado de competitividad que, bajo este estudio, tienen los partidos políticos dentro de las provincias de ocupar efectivamente bancas dentro del Congreso.

A modo de salvedad cabe destacar que, el presente trabajo está pensado y consignado bajo previsiones, donde se busca reconstruir en términos hipotéticos deductivos cuál hubiese sido la distribución de las bancas, teniendo en cuenta como base de datos los resultados legislativos de dichas elecciones, en favor del partido de la Libertad Avanza.

4. Desarrollo

4.1 Escalones alterados: de la teoría a la práctica. Recorrido normativo vigente.

Pues bien, el primer paso a realizar consiste en traer a colación la actual legislación dentro de la Cámara, para luego esbozar ciertas comparaciones con la que pretende impulsar el poder ejecutivo.

En términos generales, en lo que respecta a la forma de elección de los miembros que integran la Cámara y a su criterio de proporcionalidad, es necesario citar el artículo número 45 de nuestra Constitución Nacional, donde se argumenta que la cámara se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragio. En tal sentido, la elección de los miembros estará a cargo del mismo pueblo, quienes lo harán por medio de un procedimiento de votación de lista cerrada y bloqueada¹³². Cabe mencionar que el territorio de la República Argentina se divide en 24 distritos electorales, que coinciden con las unidades administrativas federales, conocidas como provincias. (Reynoso, 1999). Además, dentro del mismo artículo constitucional se hace alusión al criterio de razón de proporción. En tal sentido, el número de representantes será de un diputado por cada treinta y tres mil habitantes (33.000) o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos (16.500)¹³³. Por fuera del criterio numérico, uno de los

¹³² Dentro de este tipo de lista el votante puede elegir solo entre aquellos candidatos que son incluidos dentro de una lista, en suma, un tipo de lista bloqueada supone que el elector vota por una lista donde no puede elegir ni alterar el orden de los candidatos dentro de la misma. (Payne, 2006)

¹³³ A modo de aclaración cabe tener en cuenta que tras el aumento poblacional fue necesario ampliar dicho criterio de proporcionalidad. Actualmente el criterio es de un diputado cada 161.000 habitantes, aunque si se toma de referencia el último censo realizado (2022) el mismo debería ser modificado.

aspectos destacados corresponde a la mención del censo como un actor clave a la hora de fijar, acorde a la cantidad de habitantes que arroje como resultado el mismo, el número de miembros de la Cámara Baja. ¿Ahora bien, es aplicable y existe un correlato estricto y directo entre los resultados del censo, el criterio de proporcionalidad y la cantidad de miembros que posee dicha Cámara?

En suma, la legislación en su artículo 46 menciona la distribución de bancas, realizando una enumeración por provincias la propia cantidad de diputados, acorde con el criterio de proporción que se mencionó anteriormente. Al profundizar sobre este artículo, es evidente que, si bien dentro de nuestra historia cada una de las provincias gozaron de tal cantidad de Diputados, los números que se explicitan no corresponden con la conformación actual de la Cámara. Es merecedor mencionar nuevamente, el papel clave que juegan los censos. Acorde a la legislación, cada diez años se realizan tales recuentos de personas, por medio de los resultados que se arrojan, el Congreso de la Nación se ve obligado a aplicar el criterio de proporcionalidad; para así definir la cantidad de miembros de la Cámara de Diputados. Entonces, ¿Porque, luego de conocerse los resultados del último censo en el año 2022, no se aumentó la cantidad de miembros? Se podría pensar en una respuesta simplista y afirmar que no existe lugar físico dentro del recinto de la cámara que albergue a la cantidad de personas que prevé la ley y que la modificación edilicia del congreso significaría realizar un gasto innecesario o que se vería afectada la armonía arquitectónica de la fachada en su conjunto. Sin embargo, ¿es una respuesta pertinente ante la necesidad relativa al sistema electoral argentino? Tal vez, solo sea un argumento más que suma al trasfondo de la cuestión. Como es observable, la realidad actual con la que debería de ser la composición de la misma, es completamente opuesta. Todas las provincias deberían gozar de una mayor cantidad de miembros si se continúa utilizando como criterio de representación un diputado cada 161.000 habitantes. Ahora bien, ¿Es factible una Cámara de tal magnitud, con un mayor número de miembros? ¿Favorece a la representación y le es fiel a la esencia constitucional? Estas y tantas preguntas son la luz que enciende nuestro trabajo, a las que luego volveremos. Cabría interrogar también, si dentro de los márgenes actuales, dotados de una amplia cantidad de habitantes, sería admisible que este piso mínimo continúe existiendo, o lo sea con una representación obligatoria de cinco Diputados.

Si se toma de referencia el Código Nacional Electoral, en su artículo número 160, menciona en detalle un requisito necesario e indispensable dentro de la asignación de las bancas de los partidos políticos, lo que supone que sea un aspecto que los partidos políticos deberán tener presente en el momento de presentarse como candidatos para cualquier tipo de cargo. Tal como lo establece el artículo, este umbral o barrera legal dentro de los términos que expone Nohlen (1994). Las diferentes barreras están impuestas mediante la ley, en nuestro caso este mínimo es del tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito.

Para clarificar, dentro de los posibles procedimientos de conversión de votos en escaños, en nuestro país se aplica uno en especial que recibe el nombre de: *Método D'Hont*. Por lo que dentro de la práctica, los resultados pertenecientes a cada fuerza electoral se dividen sobre el total de bancas a disputarse. Acto seguido, los cocientes se ordenan en orden creciente para luego definir qué fuerzas políticas consiguen ocupar efectivamente las bancas.

4.2 ¿Oportunidad de cambio?: Análisis de la Ley Bases.

Como segundo paso, es momento de puntualizar y realizar un análisis de las modificaciones que se proponen dentro del proyecto de ley. A grandes rasgos, podemos referenciar este proyecto como una de las grandes innovaciones que buscan ser impulsadas y que presentan ciertos tintes de semejanzas con el modelo anglosajón sumado a que busca eliminar la lista sábana, característica del modelo actual. La esencia de este nuevo proyecto busca brindar mayor importancia a la territorialidad de los candidatos. Sin más que agregar, continuamos con el análisis.

En lo que respecta a la forma de elección de los Diputados, que al igual que la actual legislación en vigencia, lo será mediante la elección directa del pueblo. El agregado que propone este artículo es mencionar mediante un tinte liberal el sentido de pertenencia de cada uno de los Diputados a la hora de postularse e integrar una lista, sumado a una división en distritos en un número de circunscripciones igual al número de diputados que se eligen. Bajo este aspecto, la provincia será dividida en tantas circunscripciones uninominales como bancas le pertenezcan en función de su propia cantidad de población. Por último, el elector votará por una lista integrada por dos candidatos, uno titular y otro suplente que deberán ser de diferentes géneros.

Además, cabría argumentar la forma de votación que adoptaría la ciudadanía. El proyecto sugiere una forma de votación bastante sencilla, al estilo del balotaje, donde cada partido político deberá presentar un candidato por circunscripción y aquél que obtenga la mayor cantidad de votos sin importar la diferencia, es decir mayoría absoluta, consigue la banca.¹³⁴

En lo que concierne al artículo 445 del proyecto de Ley presentado, se alude a modificar artículo 160 del Código Electoral de la siguiente forma: se producirá una división en circunscripciones a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, donde se utiliza como referencia el censo 2022. A su vez, deberá procurar que no existan diferencias superiores al tres por ciento del número de habitantes dentro de cada circunscripción, sumado a que se deben respetar los límites geográficos ya existentes.

Ahora bien, si se desea trazar líneas de continuidad con respeto a las dos oportunidades¹³⁵ en las que, dentro de nuestra historia, se pusieron en marcha una división de circunscripciones uninominales, se debe mencionar que para tales oportunidades el trazado estuvo encomendado por el Poder Ejecutivo, tal como se plantea en este nuevo proyecto. La novedad y el agregado que se sugiere corresponde a explicitar el modo en el que se llevará a cabo tal tarea, para evitar incurrir en los mismos errores que las anteriores oportunidades. En tal caso, no deberán existir diferencias poblacionales superiores al tres por ciento (3%) entre los distritos en base a los resultados arrojados con el censo 2022 sumado a que no se podrán dividir los gobiernos municipales; buscando así elecciones más transparentes. Ahora bien, la legislación menciona como actor protagónico al censo del 2022 (y aquellos siguientes), dado que tal como se explicita en el artículo posterior (art 446 que busca modificar el art 161 del Código Nacional Electoral): “El diseño de las circunscripciones que se adopte solo será modificado luego de un nuevo censo nacional y respetando el procedimiento indicado en este Código.” (art 446). Con respecto a la renovación parcial o por mitades cada dos años de la Cámara de Diputados (*art 447 que sustituye al artículo 162 de la ley 19.945 del Código Nacional Electoral*), la ley Ómnibus alude a que, para llevar adelante tal renovación se realizará un sorteo dentro de aquellas circunscripciones que deban renovar bancas.

Con el propósito de cerrar, la intención es centrar los esfuerzos analíticos en el artículo 450 del proyecto presentado por el gobierno oficialista que busca reemplazar el artículo número 3 de la ley N° 22.847. Corresponde al artículo que nos interpela dentro de nuestro rol como investigadores, producto de que corresponde a ser la modificación más grande que contiene el proyecto. En tal sentido, este artículo busca modificar el criterio de proporcionalidad acorde a los resultados censales. El mismo pasaría de un diputado cada 161.000 a un diputado cada 181.000 habitantes.

Ahora bien, cabría preguntarse cómo está modificación, en caso de aprobarse, afectaría a la composición de la cámara, cuál será la representación de cada una de las provincias teniendo en cuenta que el mismo proyecto presenta en uno de los apartados la división del país en

¹³⁴ Información extraída de: <https://www.ambito.com/politica/reforma-electoral-javier-milei-el-peligro-del-bipartidismo-y-la-eliminacion-partidos-minoritarios-diputados-n5911100>

¹³⁵ El curso legal de tales modificaciones tuvieron lugar en los años 1904 y 1951; aunque sus resultados son observables en tres elecciones: 1904, 1951 y 1954.

circunscripciones uninominales. Para dar a conocer cuál sería la composición de la Cámara, en caso de que la legislación obtenga votos afirmativos, es merecedor atender a los resultados censales del año 2022 que se toman como base y al criterio de proporcionalidad que se sugiere en la misma (un diputado cada 180.000 habitantes). Al dividir a ambos se obtiene como resultado una leve diferencia en la composición final de la Cámara pasando de 257 a 254¹³⁶ según este proyecto. Dicho en otras palabras, la Cámara contaría con tres diputados menos. Cabe mencionar que tal legislación eliminaría de forma definitiva el piso mínimo de cinco (5) diputados por provincia y el umbral electoral del 3%, aspectos vigentes dentro de la legislación actual. Por tanto, el *cuadro 1* evidencia una comparación entre la composición actual de la Cámara y en paralelo cual sería la misma en caso de que se aplique la división en circunscripciones uninominales. También, se anexa una tercera columna con la diferencia, aumento o igualdad de miembros para cada provincia. En síntesis, provincias como Corrientes y Misiones no presentaron cambios; Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero perderían bancas mientras que las restantes aumentarían su cantidad.¹³⁷ A priori podríamos preguntarnos si, ¿Siguen los parámetros especificados dentro del proyecto? ¿Dejaríamos de hablar de subrepresentación y sobrerrepresentación? ¿Cómo, o, mejor dicho, cuál es la repercusión que genera dentro de los partidos políticos?¹³⁸

Provincia	Censo 2022 Final	Bancas Actuales	Reforma Milei	Diferencia
Buenos Aires	17.523.996	70	97	27
Córdoba	3.840.905	18	21	3
Santa Fe	3.544.908	19	20	1
CABA	3.121.707	25	17	-8
Mendoza	2.043.540	10	11	1
Tucumán	1.731.820	9	10	1
Salta	1.441.351	7	8	1
Entre Ríos	1.425.578	9	8	-1
Misiones	1.278.873	7	7	0
Corrientes	1.212.696	7	7	0
Chaco	1.129.606	7	6	-1
Santiago del Estero	1.060.906	7	6	-1
San Juan	822.853	6	5	-1
Jujuy	811.611	6	5	-1
Río Negro	750.768	5	4	-1
Neuquén	710.814	5	4	-1
Formosa	607.419	5	3	-2
Chubut	592.621	5	3	-2
San Luis	542.069	5	3	-2
Catamarca	429.562	5	2	-3
La Rioja	383.865	5	2	-3
La Pampa	361.859	5	2	-3
Santa Cruz	337.226	5	2	-3
Tierra del Fuego	185.732	5	1	-4
País	45.892.285	257	254	-3

Fuente: @CiCaDok

4.3 Análisis provincial: 4

De lleno en lo que compete, es merecedor tal como se planteó, analizar y explicitar las particularidades de cada una de las provincias que se han seleccionado como objetos de estudio. A

¹³⁶ Resultado obtenido tras la siguiente operación: $45.892.285 / 180.000 = 254,95$

¹³⁷ Información extraída de: <https://www.ambito.com/politica/camara-diputados-como-quedaria-las-reformas-y-las-circunscripciones-n5909229>

¹³⁸ Cuadro obtenido de: <https://www.ambito.com/politica/camara-diputados-como-quedaria-las-reformas-y-las-circunscripciones-n5909229>

modo de salvedad, la elección radica en la gran diferencia poblacional que existe entre las mismas, y por tanto, en la ocupación de bancas dentro del Congreso. En tal sentido, en primer lugar se desarrollarán dichas características consignadas bajo el subtítulo “*perspectiva provincial*” y en segundo lugar, se emprenderá el análisis de cada una de ellas trabajando en conjunto los resultados electorales y poniendo en práctica los posibles cambios que se mencionaron anteriormente. Se expone bajo el nombre “*mapas en construcción*”, seguido del nombre de cada una de las provincias seleccionadas.

Perspectiva provincial:

Cabe mencionar que las cuatro provincias seleccionadas cuentan con una división interna en distritos administrativos y electorales, llamados departamentos. En tal caso, para las elecciones a diputados nacionales dichas provincias presentan una división en departamentos, aunque con excepción de Tierra del Fuego; las elecciones en las tres provincias restantes no se celebran respetando la división departamental; sino que más bien dentro de los mismos se producen subdivisiones denominadas circuitos electorales. Catamarca cuenta con 16 departamentos y específicamente 159 distritos electorales siendo Tinogasta el departamento con una mayor cantidad (16). Córdoba cuenta con una mayor cantidad de departamentos y de circuitos electorales, 26 y 634 respectivamente. Mendoza presenta una división en departamentos más chica que la provincia mencionada antes (18) donde las elecciones se desarrollan mediante una división en circuitos electorales (192). Tierra del Fuego denota una gran diferencia con respecto a los dos ejemplos anteriores en lo que respecta a la cantidad de departamentos, dado que solamente cuenta con tres (Río Grande, Tolhuin, Ushuaia); donde las elecciones se celebran respetando dichas divisiones departamentales. Para continuar con el desarrollo, cabe mencionar que con excepción de la provincia de Catamarca quien también eligió a gobernadores y vicegobernadores, el 22 de octubre de 2023 las elecciones a diputados nacionales estuvieron acompañadas por la elección a las autoridades nacionales, es decir a presidente y vicepresidente. En lo que respecta a la participación de los partidos políticos en los cuatros casos destacamos la participación de partidos con una larga trayectoria como fue “*Unión por la Patria*”, “*Juntos por el cambio*” y la incorporación de un nuevo partido como fue la “*Libertad Avanza*”. Además destacamos la participación de partidos de tinte provincial como es en el caso de Córdoba “*Hacemos por Nuestro País*”, “*Cambia Mendoza*” en la provincia de Mendoza o “*Somos Fueguinos*”, “*Republicanos unidos*” para el caso de la provincia del fin del mundo.

En lo que respecta a la propia cantidad de Diputados con la que cuenta cada una de las provincias, es donde se encuentra el meollo del trabajo; dado que se denotan las diferencias de sobre y subrepresentación entre las mismas. A continuación, se expondrá una tabla¹³⁹ que evidencia la cantidad de población de cada provincia según el último censo realizado, la cantidad de Diputados con la que cuenta actualmente, una tercera y cuarta columna donde se evidencian cuantitativamente cuantas bancas deberían gozar en base a los dos criterios de proporcionalidad (el que tiene vigencia actualmente y el que propone el proyecto de ley citado). En una quinta columna, las bancas que fueron renovadas en las elecciones del año anterior. Complejizando el análisis, dentro de una sexta columna se especifica el grado de *malapportionment* perteneciente a cada una de las provincias. El resultado se obtuvo de la diferencia entre la cantidad de bancas que le son propias a cada provincia y el número de electores habilitados a votar, expresados porcentualmente. En perspectiva a los resultados, aquellos positivos refieren a la sobrerrepresentación mientras que los valores negativos indican subrepresentación dentro del Congreso. Es analizable como, de manera aproximada y a modo de ejemplo, Tierra del Fuego redobla la representación de Córdoba.

¹³⁹ Fuente de elaboración propia con información extraída de: <https://www.diputados.gov.ar/> <https://censo.gob.ar/>

Por medio de dicha tabla¹⁴⁰ se puede observar, en primer lugar, una gran diferencia poblacional entre las cuatro provincias sobre todo en lo que respecta a la provincia del fin del mundo. En segundo lugar, la propia cantidad de población y la ocupación de las bancas denota la sobrerrepresentación que tiene Tierra del Fuego al igual que Catamarca (aunque de manera menos evidente) mientras que las dos provincias restantes están subrepresentadas dentro de la Cámara; reconocido bajo la sexta columna. Un eje de análisis podría argumentar que esta sobrerrepresentación radique en la obligatoriedad de contar con un piso mínimo de cinco diputados por provincia, por lo que se agudiza este fenómeno y fragmente aún más a la cámara, limitando la capacidad de cualquier partido para formar mayorías parlamentarias (Calvo, 2001). Tal como se evidencia en la tabla expuesta Tierra del Fuego debería contar con una sola banca, Catamarca con 3, Mendoza con 13 y Córdoba siendo la más afectada con 24. Sin embargo, el criterio de proporcionalidad que propone la Ley Bases sugiere una composición diferente: tal como se mencionó anteriormente, al eliminar el piso mínimo de diputados, aumentar el criterio de proporcionalidad, tomar y actualizar dicho criterio a partir de los diferentes censos y considerar a cada una de las provincias como circuitos uninominales Tierra del Fuego contaría con una sola banca, Catamarca con dos, Mendoza 11 y Córdoba 21. A priori, se podría argumentar que al tener presente a cada una de las unidades provinciales como circunscripciones uninominales tendría como principal objetivo y efecto eliminar por completo las distorsiones de representación que existen entre las diferentes unidades de análisis al igual que la imposición de un mínimo de bancas por provincias. Finalmente, a modo de salvedad se explicita que dado que la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años, carácter que tendría vigencia dentro de la Ley de Bases y Puntos de partida, a los fines analíticos solamente se tendrán en cuenta aquellas bancas que sufren recambio y no la totalidad de las mismas. Esto es así, dado que para poder trabajar con la totalidad de la Cámara el estudio debería extenderse a las elecciones legislativas celebradas en el 2021 y esto excedería la extensión y los objetivos propuestos al inicio del trabajo. En síntesis, en las páginas siguientes se evaluará por medio de una simulación cómo se desarrollaría el reparto de las bancas poniendo en práctica los puntos enumerados como modificaciones al sistema electoral, para ello será necesaria la utilización de aspectos y variables geográficas, procesos de división del territorio teniendo en cuenta la cantidad poblacional y los límites departamentales existentes.

Mapas en construcción:

En el momento en que se recuperan los resultados legislativos dentro de las elecciones a diputados nacionales, un primer análisis corresponde a tener en cuenta la cantidad de bancas que renueva cada una de las provincias y que fuerza política resultó vencedora dentro de cada uno de los departamentos provinciales.¹⁴¹ Por tanto, el cruce entre estas dos variables permite conocer cómo se compuso efectivamente el Congreso dentro de dichas provincias bajo la puesta en práctica de la legislación que actualmente rige. A priori los mapas que se presentarán a continuación serán de utilidad y de comparación en el momento en que se definan los nuevos donde se buscará aplicar las reglas del juego que propone el partido violeta. En sintonía, se podrá cotejar y comparar no sólo las divisiones geográficas y territoriales, el pasaje de circunscripciones plurinominales a uninominales, sino también los partidos políticos y la posible composición de la Cámara.

¹⁴⁰ Referencias en anexos bajo la denominación: “tabla 1”

¹⁴¹ Los siguientes mapas evidencian los resultados electorales por departamento, sin atender a la división en circuitos y distritos electorales. Esto se debe a que el objetivo de dichos mapas es evidenciar las fuerzas políticas que consiguieron obtener las bancas; facilitando la lectura y la comprensión de los resultados.

Tierra del Fuego:

Como primera provincia analizada se cita el caso de Tierra del Fuego, quién solo cuenta con una división en tres departamentos, donde si bien participaron varias fuerzas políticas, en los resultados solo observamos la presencia de dos: Republicanos Unidos y Unión por la Patria. Al analizar el desempeño electoral del partido de la Libertad Avanza es observable que no se presenta bajo tal denominación sino que más bien recurre a formar una coalición de carácter provincial como lo fue “Republicanos Unidos”. En tal caso su desempeño podría considerarse como favorable y provechoso dado que resultó vencedora en dos de los tres departamentos. En lo respecta a la ocupación efectiva de las bancas¹⁴², dicha provincia en las elecciones pasadas renovó tres bancas que fueron ocupadas dos por Unión por la Patria y una por la Libertad Avanza o Republicanos Unidos, esto se debe a la fórmula de reparto de bancas también conocida como D’Hondt. A continuación, se presenta el primer mapa elaborado que demuestra la participación electoral de los partidos anteriormente mencionados y sus respectivos resultados. El primer aspecto a tener en cuenta es la cantidad de votos que cada fuerza política obtuvo a lo largo de cada uno de los departamentos, en función de la cantidad de votos afirmativos que tuvo la provincia. No obstante, cabría preguntarnos si con la misma cantidad de bancas a renovar y los mismos niveles de participación de cada uno de los partidos políticos y sus respectivos resultados electorales la Libertad Avanza tendría posibilidades de aumentar sus números de bancas, con la puesta en práctica de las reformas electorales que fueron mencionadas anteriormente.

La sumatoria de votos por partido permite comprender no sólo el nivel de participación, positiva o no, de cada una de las fuerzas sino también determinar qué partido resulta vencedor. En sintonía, si se tienen en cuenta los resultados censales y el nuevo criterio de proporcionalidad que busca ser impulsado, la provincia contaría con una única banca dentro del Congreso, por tanto bajo un cambio de circunscripciones plurinominales a uninominales, la provincia del fin del mundo pasaría de tener una división en tres departamentos a un único distrito. Bajo este análisis la sumatoria de votos por



partido daría a conocer qué fuerza política ocuparía la única banca a disputarse, dado que bajo un sistema de balotaje, la fórmula política con una mayoría absoluta de votos donde no importe los porcentajes de diferencias entre el primero y el segundo. El recorrido argumentativo realizado se plasma en la tabla¹⁴³ y un segundo mapa presentado en las líneas siguientes.

Dentro de la tabla de doble entrada, las columnas corresponden a los partidos políticos que participaron de la contienda electoral y en las filas los diferentes departamentos; acompañados de los resultados legislativos que le corresponden a cada fuerza dentro de cada departamento.

En lo que respecta a la columna de totales, al ordenarlos de mayor a menor se observa como el primer puesto le corresponde a Unión por la Patria mientras que Republicanos Unidos, el partido perteneciente a la Libertad Avanza queda relegado al

¹⁴² En lo respecta a la nómina de candidatos y la renovación de las bancas fueron recuperadas del siguiente link: <https://www.diputados.gov.ar/diputados/>

¹⁴³ Recurrir a anexos: “tabla 2”

Distribución de votos por partido político según la ley Bases



segundo lugar. Para profundizar aún más, se expone el siguiente mapa, donde a escala territorial se puede visualizar, y comparar con el mapa expuesto anteriormente, la nueva división territorial, donde la provincia pasaría a comprenderse como un único distrito o circunscripción uninominal. Además, mediante la colorimetría y los resultados legislativos se observa que la única banca a disputarse le corresponde al partido vencedor (tal como se demuestra en la tabla acompañante). Entonces, manteniendo el mismo nivel de participación dentro de la provincia y los mismos resultados legislativos, el partido de turno actualmente pasaría de ocupar una banca a no obtener una victoria dentro de la

provincia al realizar dichas elecciones bajo las modificaciones electorales ya mencionadas y trabajadas.

Los desafíos a los que debería enfrentarse dentro la coalición podrían ser la de elegir una fórmula electoral preponderante dentro de la provincia capaz de captar una mayor cantidad de votos dentro de la diferencia existente respecto al primer puesto. Además debería enfrentarse a la trayectoria y al dominio de dicho partido dentro la provincia de varios años gobernando, así como también intensificar su campaña electoral. En lo que refiere a la sobrerrepresentación característica de la provincia, la puesta en práctica de las reformas electorales elimina una representación desproporcionada dentro del Congreso al considerar la cantidad de población y un nuevo criterio de proporcionalidad. Lo evidente es que, aunque la provincia deje de estar sobrerrepresentada, no significaría una victoria electoral para la Libertad Avanza.

Catamarca:

El segundo objeto de análisis fue la provincia de Catamarca, a priori se pudo reconocer la participación de varios partidos políticos aunque en los resultados que se dan a conocer en el primer mapa presentado sólo se identifican dos. Unión por la Patria, quién ha ganado en la mayoría de los departamentos y de Juntos por el Cambio que sólo logró imponerse en el departamento de Ancasti, el partido como actor de interés participó en la contienda electoral catamarqueña obteniendo del 25.75% según lo informó la Dirección Nacional Electoral¹⁴⁴, no pudiendo participar del reparto de bancas a renovar. Dentro de la nómina de candidatos, en función de la renovación de las mismas, las dos sillas fueron ocupadas por Unión por la Patria. En tal sentido bajo la actual división en departamentos y distritos no se identifica una participación positiva, entendida como la posibilidad de ocupar bancas o de obtener resultados que se acerquen a los vencedores, para el partido que lidera Javier Milei.

A consecuencia del análisis y del primer mapa que se plasma, cabe preguntarse bajo qué modificaciones dentro del propio sistema electoral, el partido que ha quedado en el tercer lugar sería capaz de participar dentro del reparto de las bancas. Claro está que bajo la fórmula electoral D'Hondt esto no es posible dado que, al dividir la cantidad de votos sobre la cantidad de bancas por sortear y

¹⁴⁴ <https://resultados.gob.ar/resultados/>

luego ordenar los cocientes en orden decreciente, los resultados propios al partido de la Libertad Avanza se alejan mucho de los primeros puestos. Además, dentro del grupo de modificaciones legales, la provincia en cuestión sufriría una modificación en su cantidad de bancas a ocupar, pasaría



de cinco a dos al combinar cantidad de población y una división de un diputado cada ciento ochenta mil (180.000) habitantes. Por lo tanto, para definir un nuevo reparto de bancas, se deberían trazar nuevos límites dentro de la provincia descartando las actuales divisiones en circuitos. En tal sentido, dado a que solo contará con dos bancas, la provincia se dividirá a la mitad generando como resultado dos circunscripciones uninominales (donde dentro de cada división se elegirá a un candidato). La confección de un nuevo mapa con nuevos límites supone tener en cuenta aspectos como: una división territorial que no supere el tres por ciento de diferencia poblacional entre cada división, la no partición de gobiernos municipales y límites creados

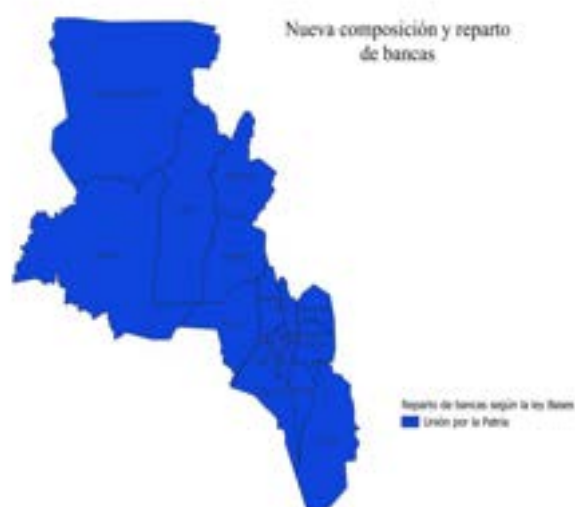
por el Poder Ejecutivo. Las divisiones deberían estar trazadas de acuerdo con los índices de población dado que existen departamentos como el de la capital con una amplia diferencia con respecto a los departamentos que se encuentran al norte de la provincia. Este proceso de decisión, donde se priorice el criterio poblacional supone dejar a un lado la unidad o los criterios políticos. Para complementar, se realizó una tabla que demuestra los partidos políticos que participaron de la contienda electoral y los resultados que obtuvieron teniendo en cuenta una división departamental. Al ordenar los resultados, por una amplia diferencia Unión por la Patria ocupa el primer lugar mientras que la Libertad Avanza en un segundo puesto. Si prestamos atención a la tabla¹⁴⁵, se observa como el partido del segundo puesto aumentaría los niveles participativos para cooptar la única banca a renovarse al tener presente las modificaciones expuestas con antelación.

Según lo dicho, y si lo adaptamos a los criterios de la ley de bases, el resultado sería el que presenta el segundo mapa correspondiente a la provincia, donde dado que la magnitud efectiva que le compete a la provincia es de uno (1), la provincia se debería considerar como un único distrito. No obstante, si se quisiera analizar la competencia electoral de forma completa, a partir de las reformas electorales, la provincia debería dividirse en dos circunscripciones. Es decir, se deberían trazar nuevos límites agrupando circuitos electorales acorde al cociente entre la totalidad de población y la cantidad de bancas totales. Al contar con los nuevos límites, como segundo paso se deberían los votos correspondientes a cada partido, para luego decretar un nuevo reparto de bancas. No obstante, tal como se planteó a los fines de los objetivos propuestos dentro del trabajo, sólo se considerará la única banca a disputarse por lo que la provincia quedará con la misma formación que la provincia del fin del mundo. Al remitir al reparto de la única banca en disputa, se debieron sumar los votos totales de cada una de las fuerzas políticas que participaron en la contienda electoral, para luego determinar

¹⁴⁵ Recurrir a Anexos, tabla 3.

aquél que haya obtenido la mayor cantidad de votos, respecto a su segundo. En tal caso tal como lo evidencia la tabla¹⁴⁶, la asignación efectiva le corresponde al partido “Unión por la Patria”.

Por tanto, quedaría plasmar en términos geográficos todo el análisis expuesto hasta el momento y analizar qué lugar ocuparía el partido de la Libertad Avanza. Claro está que mantener los niveles de partición no serían suficientes para imponerse como principal partido; aunque es merecedor destacar que la eliminación de un piso mínimo de diputados y un cambio en su composición traerán aparejados una representación fiel a los índices poblacionales, volviendo más real el Congreso y reduciendo el nivel de *malapportionment* de la provincia con respecto a la representación de las demás.



Mendoza y Córdoba:

El análisis de provincias como Mendoza y Córdoba debido a su gran densidad poblacional resultan más complejos, dado que en principio son mayores las divisiones en circuitos electorales dentro de cada departamento, y segundo lugar, teniendo en cuenta esta primera característica, los resultados electorales pueden ser muy diversos de un departamento y circuito a otros.

Al citar el caso de Mendoza es posible identificar la participación de partidos políticos con alcance nacional como lo fue Unión por la Patria, Juntos por el Cambio o incluso la Libertad Avanza pero también de partidos con alcance provincial y un arraigo territorial más pronunciado como lo fue “Cambia Mendoza”. El mapa que se presenta a continuación, demuestra la participación victoriosa de tres partidos: Cambia Mendoza quién resultó ser mayoritario en el departamento de la capital de la provincia, Unión por la Patria, que solo fue mayoría en dos departamentos dado que los restantes quedaron pintados de color violeta, perteneciendo a la Libertad Avanza. No se observan vestigios de partidos como Juntos por el Cambio y del Frente de Izquierda y de Trabajadores quienes también participaron de la competencia electoral. En comparativa con el análisis perteneciente a la provincia del norte grande de nuestro país, se destaca una participación positiva del actual gobierno de turno; dado que logró imponerse por amplias mayorías en quince de los dieciocho departamentos, con un 43.20%. En última instancia, al revisar la nómina de candidatos que asumieron posterior a las

¹⁴⁶ Los resultados que integran la tabla fueron extraídos de: <https://resultados.gob.ar/>, expuesta en el anexo como “tabla 4”.

elecciones de 2023 se visualiza que dos de las cinco bancas fueron ocupadas por el partido con preponderancia en la provincia, mientras que dos de las tres pertenecen a Unión por la Patria y una banca para la Unión Cívica Radical. Referenciando este análisis y la composición actual de la Cámara, el interrogante principal sería ¿Bajo qué condiciones el partido referenciado de color violeta obtendría bancas dentro del Congreso? El aspecto principal a tener en cuenta es que la provincia contaría con una banca más de las que goza actualmente de acuerdo con la división acorde a la



cantidad de población que se evidencia en el censo realizado y el criterio de proporcionalidad; por tanto la provincia se circunscribe en once circuitos donde en cada uno se elegiría una banca. El pasaje de circunscripciones plurinominales a uninominales supone, tal como en los análisis anteriores, la creación de nuevo mapa electoral bajo la puesta en práctica de lo que se conoce como *gerrymandering*,¹⁴⁷ que si bien no es objeto de este trabajo, cabe recuperarse a los fines de comprender qué es lo que se aspira y lo que se pretende realizar bajo las reformas electorales.

Para la creación de nuevas circunscripciones se debe tener en cuenta que no deben dividirse circuitos electorales o gobiernos municipales, y que cada nuevo límite debe contar con una determinada cantidad de habitantes y un porcentaje de diferencia que supere el tres por

ciento. Por lo que, seguramente, se deban sacrificar o los criterios poblacionales o la propia unidad política. Seguido a ello, se deberán contabilizar los votos de cada uno de los partidos políticos que integran cada una de las circunscripciones para determinar quién obtendría las 5 bancas a renovarse, como magnitud efectiva, determinadas mediante un sorteo.

En base a la tabla presentada en anexos bajo la denominación “*Tabla 5*”, en referencia a cada uno de los resultados, con una amplia diferencia, el primer puesto le corresponde al partido violeta, quién de modo comparado al traer a colación el primer mapa presentado, se impuso en la provincia por amplias mayorías; beneficiado con una magnitud efectiva de dos bancas en el reparto mediante la fórmula matemática D’Hondt. Restaría por analizar, cómo quedaría conformado el mapa al poner en práctica las propias reglas electorales pertenecientes al proyecto de la Libertad Avanza. El interrogante versa si dichas modificaciones serían suficientes para eliminar completa o parcial la subrepresentación que cuenta la provincia y si en términos políticos le posibilitarían obtener más de dos bancas. Para dar

¹⁴⁷ Término definido por Nohlen (1994), referenciando a la creación de nuevos límites geográficos, donde se busca obtener ventajas políticas o significativas para el partido. Es entendida como una “desviación” dentro del sistema electoral.

cuenta de ello, se construyó el siguiente mapa, donde sin crear nuevos límites, se prestan a los resultados que obtuvo cada uno de los partidos políticos dentro de cada circuito electoral.

En conclusión al apartado, a partir del mapa, se puede deducir como el partido referenciado en color violeta logró imponerse de manera completa en cada uno de los circuitos electorales, dejando a un lado a los demás partidos que compitieron en la contienda electoral. En términos políticos, bajo dichas reformas, este partido político obtendría significativas ventajas con respecto a la situación en las otras dos provincias. Además, en términos de representación la provincia pasaría de un nivel de *malapportionment* de -0,32 a 0,07; por lo que el resultado dejaría de ser negativo (subrepresentación) acercándose a un nivel 0 de desviación.



La última provincia por citar corresponde a Córdoba, quién presenta ciertas semejanzas en lo que respecta a la participación política con Mendoza, dado que también es posible identificar la participación de partidos políticos de tinte nacional y partidos con un arraigo provincial. Para el último grupo se identifica a “Hacemos por nuestro país”, quien si bien se presentó a nivel nacional como alternativa a ocupar el sillón de Rivadavia presentando una lista a legisladores nacionales. Se argumenta el arraigo territorial de dicho partido dado que los alfas¹⁴⁸ de la coalición ocuparon en experiencias anteriores cargos como la gobernación de la provincia. Al analizar el mapa se puede dilucidar una competencia política dividida en dos partidos, por un lado Hacemos por Córdoba y por otro la Libertad Avanza. En tal sentido, los ocho departamentos del noroeste de la provincia tuvieron como partido predominante al primero mientras que los dieciocho restantes al segundo. Al tener en cuenta la participación del partido referenciado en color violeta es posible reconocer su fuerte peso y preponderancia en la provincia del centro nacional. La renovación de bancas, en comparativa con las demás provincias ya mencionadas, fue la más alta con un total de nueve bancas; aunque sólo dos

¹⁴⁸ Término desarrollado en Burdman, Julio (2010) para referirse a aquellos candidatos que son líderes dentro de su partido político y que a su vez, se presentan a elecciones como candidatos a los cargos de mayor rango o jerarquía.

fueron de ocupación efectiva para el partido de la Libertad Avanza con respecto a la fórmula matemática empleada.



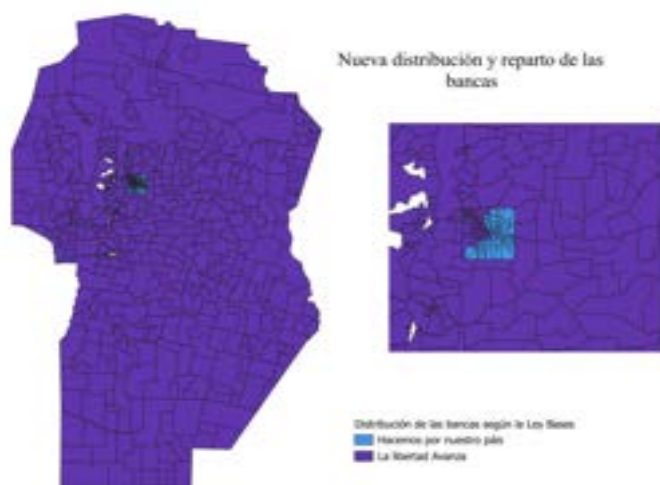
Dentro de este análisis, el principal problema reconocible dentro de la provincia es la subrepresentación en comparativa con casos como Tierra del Fuego y Catamarca, a priori, se podría argumentar que la solución ante esto quedaría saldada bajo la imposición de un nuevo número de bancas acorde con los criterios poblacionales. Bajo esta esencia la provincia del centro nacional, aumentaría su cantidad a 21 bancas. En relación a dicha cantidad, la magnitud efectiva de renovación sería de 10 bancas, donde también se deberían trazar nuevos límites (cumpliendo con los requisitos ya mencionados en análisis anteriores).

Bajo el reparto de bancas, donde si bien dentro de la provincia, el partido de la Libertad Avanza logró imponerse en gran parte del territorio, la ocupación efectiva

de bancas solo fue de dos, quería por analizar cuál y cómo se llevaría adelante el reparto de las diez bancas al tener en cuenta estas nuevas divisiones y la nueva forma de votación al estilo de ballotage. Cabe mencionar que para el trazado de un nuevo mapa debieron tenerse en cuenta los resultados electorales de todas las fuerzas políticas, sobre todo de aquellas que tuvieron una mayor cantidad de votos; por lo que se realizó la siguiente tabla¹⁴⁹ a los fines de dilucidar qué fuerza política dentro de cada uno de los departamentos (y en versión más micro, dentro de cada uno de los circuitos electorales) consiguió imponerse electoralmente. Al observar, es evidente la imposición electoral del partido de la Libertad Avanza por sobre los demás.

Para culminar el apartado, es pertinente evidenciar gráficamente estos resultados, para determinar así

la asignación efectiva de las bancas dentro de la provincia. Tal como se observa dentro del segundo mapa, los resultados se muestran compartidos entre dos partidos, por un lado la Libertad Avanza y por otro Hacemos por nuestro País; aunque el primero con mayor fuerza e intensidad. Por tanto, al considerar el reparto de bancas, en su mayoría le corresponden al primer partido mencionado.



Para Córdoba, donde la participación y la obtención de resultados fue más pronunciada y positiva para el partido de interés dentro de este trabajo, es posible

¹⁴⁹ Referencia en anexos “Tabla 6”

pensar que la puesta en práctica de las reformas electorales suponen acentuar estos rasgos y que les permitirían obtener un mayor dominio electoral dentro de dicha provincia, con una ocupación efectiva de bancas aún mayor. Frente a la desproporcionalidad de su representación dentro del Congreso, al ajustar una representación acorde a los criterios poblacionales, esta desproporcionalidad se resolvería casi de forma completa, dado que sería un resultado, aún negativo, aunque más próximo a 0 (-0,83).

5. Caminos hacia la reflexión.

Desde hace tiempo, se ha reconocido la necesidad de revisar y actualizar la legislación vigente para alinearse con la esencia constitucional. La discrepancia entre la realidad y la legislación actual implica que no todos los votos tengan el mismo peso, ya que un voto puede representar a diferentes cantidades de personas dependiendo de la provincia, problema que a lo largo del trabajo se ha identificado bajo “*malapportionment*”. Durante el trayecto del mismo, se ha reconocido como este fenómeno trae aparejado implicancias en la representación de las provincias dentro del Congreso y cómo esto afecta la competencia entre los partidos políticos y a la puja por el reparto de las bancas. Claro está, que sobrerrepresentar las provincias menos pobladas como lo es Tierra del Fuego, con la intención de equipar aquellas más pobladas, produce efectos en la representación partidaria. Generalmente se pone el acento en los efectos de proporcionalidad que producen las fórmulas electorales y la magnitud de los distritos, aunque muy pocas veces se tiene en cuenta el efecto que produce la desigual asignación de escaños en relación con la población de los distritos (Reynoso, 1999).

Asegurar un reparto equitativo de las bancas, respetando los índices de población no alcanzan para eliminar o llevar a 0 el *malapportionment* existente dentro del Congreso Nacional, dado que una representación de este tipo supone un sistema mucho más restrictivo en términos de competencia electoral dentro aquellos distritos menos poblados. ¿Qué pasaría, entonces, con los partidos de carácter y alcance provincial como lo es “Republicanos Unidos”? Ante la presencia de un sistema mucho más restrictivo, la competencia de partidos políticos más pequeños y con fuerte arraigo territorial desaparecerían, dado que los partidos con alcance nacional ocuparían efectivamente dichas bancas. Al prestar atención a Tierra del Fuego, teniendo en cuenta las consideraciones normativas que propone la Ley Bases, la provincia se considera como un único distrito, la competencia de Republicanos Unidos se vería absorbida por partidos de alcance nacional a menos que, como decisión política la Libertad Avanza deje a un lado dicha coalición y se presente a elecciones bajo tal nomenclatura como partido de alcance nacional.

Uno de los aspectos que merece la pena retomar es la renovación por mitades, dado que al ponerse en disputa solo la mitad de los escaños, un cambio brusco en las preferencias del electorado producen impactos moderados restringiendo el poder parlamentario de mayorías coyunturales. Por lo que, aquellos escaños conseguidos en la elección anterior, no corren peligro, dado que se le asegura a cada partido político cierta cuota de poder. No obstante, un punto destacable y analizable para el caso de la provincia del fin del mundo, ¿la renovación de la provincia se daría de forma completa cada dos años, dado que solamente cuenta con un número total de una sola banca? ¿Qué tipo de liderazgo se formaría dentro de la provincia?

En vista a nuestro actor principal, cabe mencionar que dentro de las provincias de Mendoza y de Córdoba los índices de participación resultaron favorables y provechosos en lo que respecta a la asignación de bancas; aunque no lo fue dentro de los dos restantes. Claro está que, una victoria y niveles de participación positivos dentro de aquellas provincias más pobladas suponen mayores probabilidades de un aumento de las cuotas de poder para los partidos políticos, y sobre todo para el partido puesto en tela de juicio. En tanto, la competencia es más “fácil” para el partido porque son más las bancas a renovar dentro de todos los periodos. Por ejemplo, citando el caso de Córdoba, si dentro de esta elección, renovando diez bancas obtuvo cinco, la próxima elección ya cuenta con un

piso de cinco bancas y la posibilidad latente de obtener cinco más, de tal forma se quedaría con el 50% de la provincia. Aunque, la renovación por mitades hace que un partido no pierda todo en una sola jugada ni gane todo en otra.

Este análisis desemboca en nuevos interrogantes que nacen a partir de la necesidad de la creación de nuevos mapas electorales a cargo del ejecutivo. ¿Cómo se desarrollan estos mapas? ¿Cómo se realizan de manera objetiva? ¿Cómo se evitarían las distorsiones etiquetadas como gerrymandering?

Cabe concluir dando cuenta que ninguna pretensión de impulsar reformas electorales o cualquier otro tipo de cambio dentro del sistema electoral o incluso el político no son triviales, sino que pueden comprenderse como mecanismos para consolidar fuerzas políticas antes que mecanismos que busquen efectivamente transformar la naturaleza de la representación. Se espera, como todo nuevo comienzo, que exista algún beneficiado.

Bibliografía:

Calvo, E. y otros. 2001 “Las fuentes institucionales del Gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, En: El Federalismo electoral argentino (E. Calvo; J.M. Abal Medina, comps.), Buenos Aires: Eudeba.

Cosano, P. S. (2009). La desigualdad y el valor de un voto: el "malapportionment" de las Cámaras Bajas en perspectiva comparada. Revista de estudios políticos, (143), 165-188.

Cox, G. 2004. La Coordinación Estratégica de los sistemas electorales en el Mundo. Hacer que los votos cuenten. Barcelona: Gedisa. Ver: Capítulo 1: “Introducción”, Capítulo 2: “Las proposiciones de Duverger” y Capítulo 3: “Sobre los sistemas electorales”.

Escolar, M. 2001 “La posibilidad del gerrymandering político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario”, En: El federalismo electoral argentino (E. Calvo; J.M. Abal Medina, comps.), Buenos Aires: Eudeba.

Escolar, M. 2015 “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados Democráticos Multinivel”, En: Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina (Escolar, M. y Abal Medina, J.). Buenos Aires, Prometeo.

Nohlen, D., Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Capítulos IV: Sistema electoral: elementos particulares y efectos de los sistemas electorales, Capítulo V: Representación por mayoría y representación proporcional, Capítulo VII: Sistemas electorales individuales (por países): Inglaterra: el sistema de pluralidad anglosajón (pág. 154-173), Francia: sistema de representación por mayoría absoluta (pág. 174-194), Alemania: República de Weimar: representación proporcional pura (pág. 195-199), República Federal de Alemania: representación proporcional personalizada (pág. 200-223), Irlanda: Voto único transferible (pág. 230-237), México: sistema segmentado mayoritario (pág. 242-249), Capítulo IX: Tienen efectos los sistemas electorales que se pueden formular como leyes, FCE, México, 1994.

Payne, M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M (2006), La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Cap 2: Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática (pp. 35-55) y Cap. 3: Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática (pp. 57-105).

Reynoso, D. (1999). La desigualdad del voto en Argentina. Perfiles Latinoamericanos, (15)

Anexo 1:

Tabla 1:

Provincias	Censo 2022	Cantidad de bancas actuales	Cantidad de bancas: 1/161.000	Cantidad de bancas según Ley Bases	Renovación 2023	Malapportionment
T. del Fuego	185732	5	1.153614907	1.031844444	3	1,54
Córdoba	3840905	18	23.8565528	21.33836111	9	- 1,64
Mendoza	2043540	10	12.69279503	11.353	5	-0,32
Catamarca	429562	5	2.668086957	2.386455556	2	0,99

Fuente: elaboración propia

Tabla 2

Partidos políticos/ Departamentos	“Hacemos por nuestros país”	“Juntos por el Cambio”	“Unión por la Patria”	“Somos Fueguinos”	“Frente de Izquierda y Trabajadores”	“Republicanos Unidos”
Ushuaia	3675	5899	11931	7019	1776	12747
Río Grande	4009	6779	20689	2296	2463	15908
Tolhuin	193	374	1304	309	106	1596
Total	7877	13052	33933	9624	4345	30251

Fuente: elaboración propia¹⁵⁰

Tabla 3

Partido político / Departamento	“Libertad Avanza”	“Unión por la Patria”	“Juntos por el Cambio”
Antofagasta de la sierra	137	344	291
Belén	1769	7753	4889
Tinogasta	2258	6835	3253
Santa María	3353	5396	2569
Andagalá	1449	4509	3146
Pomán	1449	4509	3146
Capayán	1457	4807	948
La Paz	1776	8138	1989
El Alto	164	1907	608
Santa Rosa	1041	3924	1025
Ambato	302	1946	597
Paclín	409	2013	643

150 A modo de salvedad el mapa construido presenta delimitación departamental que no debe ser tomada en cuenta dado que bajo las reformas electorales la provincia quedaría conformada como un único distrito.

Ancastí	65	790	1008
Capital	26831	35350	14366
Fray Mamerto Esquiú	1430	2933	1340
Valle viejo	4661	7894	3246
Total	48.551	99.048	43.064

Tabla 4		
	“Unión por la Patria”	“Libertad Avanza”
Circunscripción total	99048 votos	48551 votos

Fuente: elaboración propia

Tabla 5:

Partidos políticos/ Departamentos	Unión por la Patria	La Libertad Avanza	Cambia Mendoza	Frente de Izquierda y los Trabajadores	Movimiento Libres del Sur
Capital	14106	24701	27841	3359	1139
General Alvear	7742	9274	6635	656	322
Godoy Cruz	23659	42808	38775	5905	1670
Guaymallén	34493	74734	48512	7958	3204
Junín	5793	13060	7256	1106	573
La Paz	3285	1968	1839	70	31
Las Heras	255632	456785	283411	4368	17782
Lavalle	9446	10879	3928	899	66
Luján de Cuyo	15545	38172	25764	3569	1652
Maipú	25090	53440	26024	4992	1549
Malargüe	5229	6846	3227	407	135
Rivadavia	8448	15064	8096	1181	877
San Carlos	5077	10761	4087	697	347
San Martín	17151	27795	17967	0	2704
San Rafael	29374	47121	23665	2826	808
Santa Rosa	4474	4120	2011	247	106
Tunuyán	9761	14751	5817	1005	202
Tupungato	4569	11093	3664	631	151
Total	478874	863372	538519	39876	33318

Fuente: elaboración propia

Tabla 6:

Partido político/ departamento	"Unión por la patria"	"La libertad Avanza"	"Juntos por el Cambio"	"Hacemos por nuestro país"
Calamuchita	6633	14425	9563	14237
Capital	95904	264639	194629	255436
Colón	21015	65389	42537	55156

Cruz del Eje	9966	8631	5646	11853
General Roca	2617	7894	4998	5380
General San Martín	14821	29492	20273	24245
Ischilín	3571	6839	3347	7603
Juárez Celman	4560	16199	8256	12144
Marcos Juárez	8973	23408	18173	16456
Minas	655	663	536	1399
Pocho	381	677	800	1188
Pte. Roque Sáenz Peña	2853	7670	5865	6618
Punilla	19135	43711	30321	39263
Río Cuarto	21241	57756	35744	47530
Río Primero	3510	12670	7330	10235
Río Seco	1348	2744	1811	3099
Río Segundo	6731	27034	16805	22465
San Alberto	4488	8387	4657	10136
San Javier	7886	12343	6841	10873
San Justo	16458	49579	29507	43598
Santa María	9567	28424	17381	27657
Sobremonte	313	488	1009	1158
Tercero Arriba	8731	25259	17447	24354
Totoral	1411	5058	3762	3909
Tulumba	1121	2456	1891	3277
Unión	10823	24569	17135	16253
Total	284712	746404	506264	675522

Fuente: elaboración propia

Anexo 2:

Tabla 1:

Provincias	Censo 2022	Cantidad de bancas actuales	Cantidad de bancas: 1/161.000	Cantidad de bancas según Ley Bases	Renovación 2023	Malapportionment
T. del Fuego	185732	5	1.153614907	1.031844444	3	1,54
Córdoba	3840905	18	23.8565528	21.33836111	9	- 1,64
Mendoza	2043540	10	12.69279503	11.353	5	-0,32
Catamarca	429562	5	2.668086957	2.386455556	2	0,99

Fuente: elaboración propia

Tabla 2

Partidos políticos/ Departamentos	“Hacemos por nuestros país”	“Juntos por el Cambio”	“Unión por la Patria”	“Somos Fueguinos”	“Frente de Izquierda y Trabajadores”	“Republicanos Unidos”
Ushuaia	3675	5899	11931	7019	1776	12747
Río Grande	4009	6779	20689	2296	2463	15908
Tolhuin	193	374	1304	309	106	1596
Total	7877	13052	33933	9624	4345	30251

Fuente: elaboración propia¹⁵¹

Tabla 3

Partido político / Departamento	“Libertad Avanza”	“Unión por la Patria”	“Juntos por el Cambio”
Antofagasta de la sierra	137	344	291
Belén	1769	7753	4889
Tinogasta	2258	6835	3253
Santa María	3353	5396	2569
Andagalá	1449	4509	3146
Pomán	1449	4509	3146
Capayán	1457	4807	948
La Paz	1776	8138	1989
El Alto	164	1907	608
Santa Rosa	1041	3924	1025
Ambato	302	1946	597
Paclín	409	2013	643
Ancastí	65	790	1008
Capital	26831	35350	14366
Fray Mamerto Esquiú	1430	2933	1340
Valle viejo	4661	7894	3246
Total	48.551	99.048	43.064

Tabla 4		
	“Unión por la Patria”	“Libertad Avanza”
Circunscripción total	99048 votos	48551 votos

Fuente: elaboración propia

Tabla 5:

¹⁵¹ A modo de salvedad el mapa construido presenta delimitación departamental que no debe ser tenida en cuenta dado que bajo las reformas electorales la provincia quedaría conformada como un único distrito.

Partidos políticos/ Departamentos	Unión por la Patria	La Libertad Avanza	Cambia Mendoza	Frete de Izquierda y los Trabajadores	Movimiento Libres del Sur
Capital	14106	24701	27841	3359	1139
General Alvear	7742	9274	6635	656	322
Godoy Cruz	23659	42808	38775	5905	1670
Guaymallén	34493	74734	48512	7958	3204
Junín	5793	13060	7256	1106	573
La Paz	3285	1968	1839	70	31
Las Heras	255632	456785	283411	4368	17782
Lavalle	9446	10879	3928	899	66
Luján de Cuyo	15545	38172	25764	3569	1652
Maipú	25090	53440	26024	4992	1549
Malargüe	5229	6846	3227	407	135
Rivadavia	8448	15064	8096	1181	877
San Carlos	5077	10761	4087	697	347
San Martín	17151	27795	17967	0	2704
San Rafael	29374	47121	23665	2826	808
Santa Rosa	4474	4120	2011	247	106
Tunuyán	9761	14751	5817	1005	202
Tupungato	4569	11093	3664	631	151
Total	478874	863372	538519	39876	33318

Fuente: elaboración propia

Tabla 6:

Partido político/ departamento	"Unión por la patria"	"La libertad Avanza"	"Juntos por el Cambio"	"Hacemos por nuestro país"
Calamuchita	6633	14425	9563	14237
Capital	95904	264639	194629	255436
Colón	21015	65389	42537	55156
Cruz del Eje	9966	8631	5646	11853
General Roca	2617	7894	4998	5380
General San Martín	14821	29492	20273	24245
Ischilín	3571	6839	3347	7603
Juárez Celman	4560	16199	8256	12144
Marcos Juárez	8973	23408	18173	16456
Minas	655	663	536	1399
Pocho	381	677	800	1188
Pte Roque Sáenz Peña	2853	7670	5865	6618
Punilla	19135	43711	30321	39263
Río Cuarto	21241	57756	35744	47530
Río Primero	3510	12670	7330	10235

Río Seco	1348	2744	1811	3099
Río Segundo	6731	27034	16805	22465
San Alberto	4488	8387	4657	10136
San Javier	7886	12343	6841	10873
San Justo	16458	49579	29507	43598
Santa María	9567	28424	17381	27657
Sobremonte	313	488	1009	1158
Tercero Arriba	8731	25259	17447	24354
Totoral	1411	5058	3762	3909
Tulumba	1121	2456	1891	3277
Unión	10823	24569	17135	16253
Total	284712	746404	506264	675522

Fuente: elaboración propia

REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE LA LIBERTAD AVANZA

*Dulce Abril Amieva Ferramola
Milena Berrettini Falappa
Anna Giuffrida
Valentina Poggi Mangold*

Introducción

Innumerables veces oímos en la jerga académica que uno de los problemas centrales de la Argentina tiene que ver con los vaivenes o fluctuaciones estructurales en lineamientos claves de políticas públicas, ya que la situación política y social padece, constantemente, crisis “*cíclicas*” que provocan un avance en forma “pendular”: cada gobierno que asume arrasa con lo que aquella gestión anterior -de signo partidario diferente- planificó y realizó en su período. Si miramos en retrospectiva la historia argentina, existe un *empate hegemónico*¹⁵²: un poco más a la izquierda o un poco más a la derecha, el país se “divide”, entre una propuesta o perspectiva nacional-popular, que hunde sus raíces lejanas en aquel peronismo y, por otro lado, una perspectiva alternativa, más conservadora-liberal, por no decir “anti-peronista”, la cual posee variadas expresiones a lo largo de la historia.

En este sentido, sostenemos que el actual presidente de la Argentina, Javier Milei produjo un quiebre con respecto a este “*empate hegemónico*” característico de la Argentina, proponiendo conceptualizaciones acerca del Estado, ligadas al anarcocapitalismo, que contribuyeron a redefinir el entramado del sistema político argentino. Es en este sentido que surgió nuestro interés por intentar comprender qué hay detrás de estas conceptualizaciones tan radicales; y, a partir de esto, lograr delimitar la cuestión acerca de si el gobierno de “La Libertad Avanza” -LLA de ahora en más- se encuentra llevando a cabo, en sus primeros ocho meses de gobierno, una Reforma Administrativa del Estado -RAE de ahora en más-, o si simplemente se trata de un ajuste brutal. Debemos aclarar que nuestra postura en este trabajo sobre la RAE llevada a cabo por LLA, siguiendo a Rodríguez de Caires, C y Unkuch Saant, S, (2018)¹⁵³, sugiere que en sus primeros meses el gobierno propuso, por medio de la Ley Bases, un paquete de reformas de ajuste estructural, con miras a impulsar un marco regulatorio que determinará las reglas de juego, movilizandolos recursos y apoyos sociales necesarios para iniciar transformaciones de segunda generación, que faciliten un cambio en la orientación político-administrativa a fin de, disminuir las resistencias que se oponen a su plan de acción. Afirmamos que existen intenciones de reformas de segunda generación, es decir, intenciones de reformar ciertas lógicas del estado, basándonos en el hecho de que el día 4 de julio de 2024 el poder ejecutivo creó el “MINISTERIO DE DESREGULACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO”, encabezado por Federico Sturzenegger, a través del decreto 585/2024.¹⁵⁴

Por Reforma Administrativa del Estado entendemos un proceso que, siguiendo a Aguilar Villanueva (2008), “*modificar la naturaleza de la administración pública, es decir, su ámbito de acción,*

¹⁵² Portantiero, 1997:531, citado por Alejandro Grimson (2022).

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/un_horizonte_deseable_y_posible.pdf

¹⁵³ Rodríguez de Caires, C. y Unkuch Saant, S. (2018).

¹⁵⁴ A saber: “Que a efectos de adecuar la organización de la Administración Pública Nacional de conformidad con el proceso de reducción del gasto público y aumento de la eficiencia y eficacia de los organismos comprendidos, resulta necesario crear el MINISTERIO DE DESREGULACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO y efectuar modificaciones en las competencias atribuidas a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, al MINISTERIO DE DEFENSA, al MINISTERIO DE ECONOMÍA, al MINISTERIO DE SALUD y al MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO”.

responsabilidad y modo de actuar, mediante reformas constitucionales y legales” (p. 147). Además, sostenemos que implica modificar “la estructura organizativa de las entidades administrativas con su correspondiente normatividad interna” (p.147).

En el presente trabajo nos proponemos realizar un diagnóstico de la situación actual: analizaremos los problemas y necesidades que el Ejecutivo ha identificado como deficitario en el aparato administrativo. Además, abordaremos los principales objetivos de la reforma, como la modernización, la eficiencia y la transparencia, así como los instrumentos y políticas que se están utilizando para alcanzar estos objetivos en la gestión pública.

Creemos que los problemas y necesidades actuales identificados por el presidente Javier Milei y su equipo económico son de distintas naturalezas, pero se alinean detrás de un objetivo principal, que es económico. Hablando en términos políticos/estatales, y teniendo en cuenta la concepción que tiene el presidente acerca de lo que representa el estado, podemos agrupar los aspectos que el ejecutivo ha identificado como deficitarios: la excesividad del personal público/estatal, la estructura estatal y una excesiva burocracia; además, la falta de medición de resultados.

Frente a esto, las medidas planteadas como solución se presentan en la Ley de Bases y Puntos de Partida para todos los argentinos, donde el gobierno de turno pretende la modificación de 4 puntos principales, 1) **Facultades delegadas:** Emergencia pública en materia administrativa, económica, financiera y energética: lo que le permitirá a Milei contar hasta mediados del 2025 con facultades propias del ejecutivo; 2) **El Régimen de Incentivos a las Grandes Industrias (RIGI)**, pretenden mediante el, un ajuste de tipo económico que incluye la desregulación y apertura de la economía. 3) **Privatización de empresas estatales** y 4) **La Reforma laboral**¹⁵⁵. Para ello, uno de los puntos principales que le da la posibilidad de instrumentar sus nuevas modificaciones dentro del aparato estatal fueron tanto la aprobación de la Ley dicha y el Pacto de Mayo como principal instrumento para sentar las bases de la ampliación de capacidad estatal y de legitimidad, principalmente, política.

Impacto esperado y evolución de los resultados

El objetivo del gobierno de Javier Milei, era implementar una reforma significativa, que redujera drásticamente el sobredimensionamiento de la estructura estatal, en línea con su visión acerca del Estado y su rol en la sociedad. En sus discursos, él admite ser un devoto de la Escuela Austriaca de Economía, una corriente de pensamiento cuyo fundador fue el austrohúngaro Carl Menger. El actual presidente, dijo abiertamente en el programa "Quarta República" de la cadena Retequattro, antes de ganar la presidencia *“Filosóficamente soy anarcocapitalista y por lo tanto siento un profundo desprecio por el Estado. Creo que el Estado es el enemigo, creo que el Estado es una asociación criminal”*¹⁵⁶. El presidente mantiene su postura al día de hoy, ya que recientemente afirmó en una entrevista con el sitio de noticias estadounidense llamado “The Free Press”: *“Amo ser el topo dentro del Estado, yo soy el que destruye el Estado desde adentro”*. Además agregó la frase que creemos resume el sentido de este trabajo: *“Es como estar infiltrado en las filas enemigas, la reforma del Estado la tiene que hacer alguien que odie el Estado y yo odio tanto al Estado que estoy dispuesto a soportar todo este tipo de mentiras, calumnias, injurias, tanto sobre mi persona como mis seres más queridos, que son mi hermana y mis perros y mis padres con tal de destruir al Estado”*.¹⁵⁷ Observamos, en este sentido, que la toma de decisiones del gobierno está guiada por aportes de autores como Friedman (2002), quien ve al mercado y al Estado como fuerzas irreconciliables.

¹⁵⁵ Roura A. y Smink V. [BBC News Mundo] (07/2024) “4 Cambios en Argentina que trae la Ley Bases, la primera que Milei logra aprobar en el Senado”

¹⁵⁶ Quarta República (Milei 2023)

¹⁵⁷ The Free Press (Milei 2024)

Entonces, el mercado asociado con la libertad económica se diferencia de un Estado que lo coacciona. En este sentido se propugna ideales de autorregulación y mercancía a aquellos bienes públicos puros.

En sintonía con Fridman, Rothbard, un economista “anarcocapitalista” que se ubica dentro de los autores pertenecientes a la Escuela Austriaca adhiere a que los subsidios/ la intervención estatal solo trae conflictos y crea beneficiados a expensas de otros, por lo que para esta perspectiva, los recursos que el mismo gobierno redirige a la sociedad son servicios o bienes estipulados y elegidos por el mismo estado considerándose un gasto, independientemente de su intención, entonces, ningún bien puede considerarse realmente gratuito si es abundante y accesible para todos, ya que, en ese caso, dejaría de tener valor económico. Por el contrario, si un bien no es lo suficientemente abundante para satisfacer a todos, entonces es un recurso escaso y su suministro implica un costo para la sociedad. Resalta la importancia de la escasez en la economía y la necesidad de gestionar recursos limitados. Reforzando la frase de Milei: “ ‘donde hay una necesidad, nace un derecho’ resulta una aberración” agrega.

Como referente de Milei también se encuentra Jesús Huerta de Soto, un economista español perteneciente a la escuela austriaca. Huerta de Soto (2021), en su texto “Liberalismo vs. Anarcocapitalismo”, considera que

“...el estatismo fomenta e impulsa la irresponsabilidad y corrupción moral al desviar la conducta humana hacia la utilización privilegiada de los resortes del poder político, en un entorno de ignorancia inerradicable que impide conocer qué costes genera cada acción estatal. Estos efectos del estatismo surgen siempre que exista un estado aunque se intente por todos los medios limitar su poder, objetivo éste que es imposible de lograr y que hace del liberalismo clásico una utopía científicamente irrealizable.” (p.11)

Considerando al sistema anarcocapitalista como el único sistema verdaderamente viable y compatible con la naturaleza del ser humano debido a que “reconoce plenamente la libre naturaleza creativa del ser humano y su capacidad continua para asumir comportamientos pautados cada vez más morales en un entorno en el que, por definición, nadie puede arrogarse el derecho a ejercer con carácter monopolista ninguna coacción sistemática.” (p.12). Es así que, la **Ley de Bases** con un total de 664 artículos, representaba una ambiciosa estrategia del actual presidente para el achicamiento del aparato estatal. Sin embargo en el transcurso de su implementación, estos objetivos se enfrentaron a una serie de obstáculos políticos, sociales que ralentizaron el proceso. Resultando en la actual Ley bases que pasó de 664 artículos a 232 artículos finales. Este ajuste, refleja las dificultades prácticas de llevar a cabo una reforma de tal magnitud, pero también un “stop” en la estrategia original de Milei de reducir las regulaciones estatales. Sin embargo, la Ley de Bases en conjunto con el “Pacto de Mayo” jugaron un rol importante para otorgarles las capacidades estatales de llevar a cabo las nuevas reformas, permitiendo así, al gobierno, aumentar su capacidad de acción. Es por eso que, la creación del “Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado” mediante el Decreto 585/2024 es un instrumento fundamental para el gobierno de hacer efectivas las capacidades otorgadas.

Lo expuesto anteriormente, subraya el **Plan de acción (PA)**¹⁵⁸ para simplificar y reducir las tareas “innecesarias, duplicadas y/u obsoletas” del Estado para impulsar la “creación de empleo privado, el desarrollo económico, la equiparación de las estructuras tributarias y la eliminación de los privilegios”. Lo que quiere decir que, con la oficialización del nuevo Ministerio se hace evidente la reglamentación legislativa en materia concreta para aplicar la “motosierra” y determinar el valor público de ciertos organismos, procesos administrativos o funciones que el presidente considere -sin una evaluación pormenorizada- hipertrofiados o “redundantes”.

¹⁵⁸ “Conjunto de decisiones de planificación que determinan las prioridades en el tiempo, el espacio y respecto a los grupos sociales para la implementación de la política pública...” (Subirats, p. 237, 2008)

La estrategia de reformas del gobierno actual, participa de lo que se conoce como “3 Generaciones de Reformas”; Milei en una nota en “Energía LATAM”¹⁵⁹ ha explicado lo que conlleva cada fase, explicando que: la primera generación de reformas debe comenzar con una profunda modificación del estado, la cual significa una reducción del gasto público lo que nos va a permitir la reducción de impuestos. Apuntando a la necesidad de una Reforma Laboral que busque flexibilizar el mercado laboral para hacerlo más competitivo. Lo que otorgará la posibilidad de una apertura económica que evite desastres. Esto nos llevará, a la 2da generación de reformas, que se dirige a ajustes más estructurales como la reestructuración del sistema previsional y una reorganización de los empleados públicos mediante un sistema de retiro voluntario. Entre medio se integra un sistema de política social que en conjunto con el crecimiento económico incentiva a las personas a salir de programas sociales y unirse al mercado laboral.

El lugar de los actores frente a estas reformas

Por otro lado, con estas reformas, el poder de acción de los actores ha ocupado un lugar central, principalmente en la implementación de la ley y por eso no lo queremos pasar por alto. El hecho de que hoy, el gobierno tenga el DNU aprobado refleja su capacidad de negociación y adaptación. Esto abarca sortear los diferentes actores que juegan sus diferentes roles. En ellos, encontramos tres grandes grupos de los que para contribución a nuestro trabajo lo hemos dividido entre: **grupo beneficiado:** las grandes empresas; **grupo afectado:** constituye los gremios; y un tercer grupo denominado **beneficiarios indirectos:** representado por el actual gobierno de turno.

Los actores que consideramos beneficiados, como las empresas privadas, a través de las posibles privatizaciones planteadas. Y con ellas, principalmente por la implementación del RIGI, los grandes inversionistas locales como extranjeros por los incentivos a las inversiones y flexibilizaciones en términos económicos y fiscales. Las inversiones en cuestión podrán destinarse a siete sectores: agroindustria, infraestructura, forestal, minería, gas y petróleo, energía y tecnología. Además, podrán adherir al RIGI, las sociedades anónimas, las sociedades extranjeras con sucursal local y las uniones transitorias de empresas, entre otras figuras.¹⁶⁰

Sin embargo, es claro que no todos se encuentran de acuerdo con la postura del gobierno de LLA, ya que, *“los problemas de implementación de una política pública muchas veces están asociados a la confrontación entre distintas maneras de enmarcar un problema de parte de la variedad de actores que directa o indirectamente están concernidos con ella. La imposición “top-down” resulta en una casi espontánea emergencia de “identidades de resistencia”.*” (Cunill Grau, 2010, p. 57).

Esto quiere decir que, al enmarcarse dentro del enfoque dominante, la política pública representa una fragmentación institucional como resultado del principio de eficiencia, que obstaculiza la búsqueda de la equidad, despojando del acceso a derechos a grupos sociales que dependen del estado para su sustento y protección. Como por un lado, particularmente los gremios del sector público representados por ATE (Asociación de trabajadores del Estado)¹⁶¹ que ven perjudicada su estabilidad laboral debido a que por ejemplo, en situaciones de reestructuración los pases pasan a ser sujetos a disponibilidad y las desvinculaciones son automáticas; como tampoco se pedirá consentimiento previo del empleado/a para relocalizarlo.

¹⁵⁹ Energía LATAM (Milei 2022)

¹⁶⁰ [Dólares, Ganancias y retenciones: uno por uno, los beneficios que propone Milei para atraer grandes inversiones | TN](#)

¹⁶¹ La Nación. 4 de Abril 2024. “ATE profundiza la pelea con el Gobierno: este viernes parará y se moviliza contra los despidos” (<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gremio-estatal-de-ate-profundiza-la-pelea-y-define-otra-marcha-contra-el-gobierno-por-los-nid03042024/>)

A su vez, los gremios sindicales (en general), quienes se ven afectados por la flexibilización laboral, debido a la ampliación del período de prueba, la eliminación de las multas al empleo no registrado y la implementación de un fondo de cese laboral optativo. Debido a ello, y según el informe del Conicet¹⁶², las modificaciones propuestas en el sistema de empleo público pueden afectar garantías constitucionales previstas en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, como la estabilidad del empleado público y el derecho a huelga, lo que significa un debilitamiento de la posición de los empleados y de las asociaciones sindicales frente al Estado como sujeto empleador.

En este sentido, no hay evidencia de que los grupos mal posicionados estructuralmente hayan sido consultados por las autoridades gubernamentales. Siendo estos sectores populares los más críticos con Milei por la baja apertura del gobierno a escuchar y permitir la participación de ellos en el armado de las políticas. Esto se evidencia en las diferentes marchas que se fueron gestando o las declaraciones en contra de las políticas pertenecientes a este gran paquete de reforma, lo podemos ver en la marcha de las PYMES¹⁶³

Estas coaliciones formadas tanto por quienes actuaron en conformidad a la reforma como por quienes buscaron mitigar sus efectos, han actuado en detrimento o en favor de la RAE. La dinámica resultante entre estos grupos ha puesto en evidencia la complejidad inherente a la implementación de reformas de tal magnitud, evidenciando las estrategias que el gobierno supo y tuvo que tomar para mantener su agenda, y alcanzar lo que entendemos como su objetivo de reformas “primario”.

Enfoque teórico de la reforma

En términos generales, el diagnóstico de la cuestión por parte del gobierno hunde sus raíces en problemas de índole técnica que hacen foco en una **reforma administrativa** sujeta a la “inoperancia de la administración pública” (Aguilar Villanueva, 2008; 18). Lo que implica la implementación de medidas y técnicas para “*controlar los gastos, reducir el número de organismos y programas gubernamentales, y privatizar empresas públicas ineficientes*” promoviendo reformas en los sistemas de control interno y presupuestación pública para “*asegurar la eficiencia económica, equilibrar el ingreso y gasto público, y aumentar la transparencia en el uso de recursos*” combatiendo el derroche y la corrupción. A su vez, apunta a una reestructuración de dependencias gubernamentales para reducir niveles jerárquicos, con miras a alcanzar una dirección estratégica y operativa que permita una visión a largo plazo de las políticas públicas, ayudando a anticipar problemas y diseñar estructuras organizativas innovadoras. Un ejemplo de ello, es la modificación en la Ley de Ministerios que centraliza las políticas en materia de Educación, Cultura, Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el nuevo Ministerio Capital humano.

En ese sentido, podemos decir que, siguiendo a Aguilar Villanueva, identificamos una simbiosis en la operacionalización del proceso administrativo entre la RAE llevado a cabo por el gobierno de Milei y la Nueva Gestión Pública -NGP de ahora en más-, es decir, en la aplicación de métodos y medios. Pero no así, **en el diagnóstico del problema y objetivo final** de la acción puesto que, mientras que la NGP busca reducir el tamaño del estado para fortalecer institucionalmente el aparato gubernamental, como respuesta a su análisis de que la morfología gubernamental constituye el factor

¹⁶² Informe sobre el impacto del proyecto de ley «Bases» en el sistema nacional de empleo público y en el sistema nacional de ciencia y tecnología. <https://ihucso.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/71/2024/05/Informe-Ley-Bases-para-IHUCSO-Bailo.pdf>

¹⁶³ C5N.14 de Mayo 2024. “Las Pymes marchan contra la Ley de Bases y el RIGI. Hablan los empresarios” [<https://youtu.be/NslWUOAJ3k?si=Zkn3rEsed4NaSzrx>]

crítico del problema; la reforma administrativa de Milei pretende contrariamente, desarticular las funciones estatales porque *"El estado no es la solución, es el problema mismo"*¹⁶⁴.

Desde esta perspectiva, es incorrecto considerar la reforma del Estado como un proceso limitado al aparato estatal enfocado solo en mejoras tecnológicas. Este componente interno está subordinado al objetivo principal de cambiar las reglas del juego entre los sectores públicos y privados. Redefinir roles y fronteras no solo implica transferir funciones a otros actores sociales o someter más las relaciones sociales a las fuerzas del mercado, sino también gestionar aspectos de "recorte" y "prescindibilidad", comparables a la extracción y sutura de una cirugía mayor. Asimismo, aunque las tendencias hacia la reducción y la privatización puedan sugerir una menor presencia del Estado en la vida social, en realidad representan un nuevo nivel de interdependencia entre las organizaciones sociales y estatales, donde el papel de estas últimas se vuelve crucial. En ese sentido, si bien la RAE no está llevando a cabo un ejercicio de «arquitectura organizacional», destinado a mejorar la coherencia o funcionalidad de determinados arreglos estructurales, sino, principalmente, de desguace y demolición de viejas construcciones burocráticas, en este trabajo, sostenemos que este proceso no resulta en una sociedad menos controlada y regulada por el Estado. En lugar de ello, el Estado simplemente adopta una mentalidad burocrática distinta que reivindica la superioridad del mercado con respecto al estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en la sociedad.

En otros términos, el diagnóstico del Gobierno de la Libertad Avanza sobre la cuestión adopta un enfoque gerencial que se plantea como una operación *"fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político"* (p.139) donde la reforma administrativa es vista como una *"operación financiera y de asistencia técnica orientada a transferir equipo, conocimiento y capacidades administrativas y técnicas"* (p.139), a su vez, se abstrae de su génesis histórica porque es concebida como un modelo "políticamente neutro" y disponible para aplicarse en cualquier tipo de estado. Dejando de lado, el hecho de que la formulación de una política pública implica tanto un lado técnico como un lado político. Por tal motivo, y siguiendo a Oszlak (2010), quien hace una distinción fundamental entre dos tipos de procesos de reforma en gestión pública: podríamos decir que el Estado no solo está llevando a cabo una reforma administrativa tradicional, intraburocrática, sino una Reforma de Estado que implica una nueva concepción del rol del Estado, una transformación de su relación con la sociedad y una reconsideración de los límites entre lo público y lo privado. Dado que, a diferencia de la reforma administrativa, la reforma del Estado implica una externalización del perfil del estado hacia la sociedad en su conjunto, porque en lugar de centrarse en la mejora de la estructura y funcionamiento interno del aparato burocrático, *"el alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del estado"* (Oszlak, 1992, p.11)

En este sentido,

*"la capacidad estatal se observa en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda. Su análisis implica considerar un aspecto técnico instrumental, pero también la distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal."*¹⁶⁵. (Ase y Buriyovich, 2016:47)

Así pues, si bien comprendemos la habilidad del ejecutivo para conseguir apoyo político suficiente para la aprobación de la Ley Bases, es importante observar la capacidad de resiliencia de la Ley para adaptarse a cambios del entorno político, económico y social, a los recursos financieros y humanos idóneos para formular y aplicar regulaciones efectivas que aseguren el cumplimiento de las políticas

¹⁶⁴ Liberta Digital (Milei 2024)

¹⁶⁵ Ase y Buriyovich (2016)

públicas, como a la capacidad de implementación para llevarla a cabo de manera efectiva, asegurando que se alcancen los resultados deseados y se aborden los problemas identificados.

En línea con lo anteriormente dicho, identificamos que las decisiones del gobierno están condicionadas por la noción de gobernanza, promovida inicialmente por instituciones internacionales como el FMI, que conllevan visiones prescriptivas ya que como dice el autor este enfoque “menosprecia la capacidad del Estado central a responder a los desafíos contemporáneos.” (Larrouqué, 2018; 16). Por ello, a veces se percibe como **antiestatista** y extralegal, puesto que, el concepto de gobernanza reconoce la interdependencia entre el gobierno y otros actores sociales, en este caso, mayoritariamente, por empresas u organizaciones privadas, marcando un cambio de paradigma desde un gobierno centralizado y dirigista hacia un modelo que coloca al gobierno como parte de un proceso de coproducción social, en lugar de ser el único agente director. A diferencia del **neo-weberianismo** que defiende la primacía del Estado como el garante último de la acción pública, buscando controlar y dirigir el proceso de gobernanza en sí mismo.

Reflexiones finales sobre los desafíos y obstáculos de la Reforma Administrativa

Como hemos mencionado repetidas veces, la política argentina ha estado marcada por fluctuaciones estructurales en lineamientos claves de políticas públicas debido a crisis cíclicas y a los avances pendulares, provocando un empate hegemónico entre ambas partes. Sin embargo, afirmamos que este nuevo marco que observamos en la realidad actual de la administración de Milei y su partido La Libertad Avanza, representa un quiebre significativo debido a sus propuestas y medidas radicales. A lo largo del trabajo, hemos recorrido brevemente las reformas de primera generación que fueron impulsadas desde el gobierno de LLA, en sus primeros meses, como la promulgación de la Ley Bases y la reestructuración de varios ministerios, con el objetivo -logrado, a nuestro parecer- de alinear sus funciones con objetivos de eficiencia y competitividad como marco regulatorio. En ese sentido, nos parece importante aclarar a modo de cierre que, sugerimos que la RAE llevada a cabo por LLA, siguiendo a Rodríguez de Caires, C y Unkuch Saant, S, (2018), en sus primeros meses propuso por medio de la Ley Bases, un paquete de reformas de ajuste estructural, con miras a impulsar un marco regulatorio que determinará las reglas de juego, movilizandorecursos y apoyos sociales necesarios para iniciar transformaciones de segunda generación, que faciliten un cambio en la orientación político-administrativa a fin de, disminuir las resistencias que se oponen a su plan de acción.

Por tal motivo, afirmamos que existen intenciones de reformas de segunda generación, es decir, intenciones de reformar ciertas lógicas del Estado, como se evidencia con la creación, el 4 de julio de 2024, del “Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado”, encabezado por Federico Sturzenegger, mediante el decreto 585/2024. Y aunque es pronto para evaluar sus efectos e impactos en el aparato burocrático, el nombre de este ministerio sugiere un enfoque doble: por un lado, la desregulación intraburocrática, que en términos de Oszlak (2010) implica la supresión de funciones y, eventualmente, de organismos estatales encargados de elaborar, aplicar o controlar las regulaciones a fines de liberar a determinadas instituciones estatales de restricciones operativas e incrementando sustancialmente sus niveles de actividad; y, por otro, la “modernización” o “transformación” del Estado que apunta a introducir criterios y prácticas propias del sector privado en la gestión pública, desnaturalizando la esencia de su función de producción, impidiendo que el Estado establezca una relación óptima entre sus objetivos y los recursos necesarios para lograrlos.

Es así que, en un contexto en el que un gobierno liberal busca implementar lógicas de mercado en la gestión pública ahondados con principios teóricos de la Escuela Austriaca, la creación de un Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, resulta paradójica, ya que por un lado el gobierno está atacando la hipertrofia del Estado al reducir el tamaño de su alcance ministerial y su rol en la economía, pero por el otro, crea un ministerio que evidencia la intención de un cambio

estructural más profundo y matizado, promoviendo una gestión -al menos a simple vista- orientada a la búsqueda de resultados para optimizar su funcionamiento, equilibrando la desregulación con una reconfiguración de sus estructuras y funciones.

Creemos que comprender las consecuencias de los procesos en curso es esencial para reorientar la reforma del Estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en desmedro de la calidad del Estado sino que, es necesario una redefinición de su rol con ajustes en su estructura y dotación. Y, es innegable que, tras la aprobación de la ley bases y al Pacto de mayo, el gobierno fortaleció las capacidades estatales que van a jugar un rol crucial en la variación de la adaptabilidad de las nuevas regulaciones y modificaciones que se están iniciando generando un ambiente propicio para su accionar.

Reflexiones finales

La reforma administrativa del estado impulsada por “La Libertad Avanza” de Javier Milei representa un hito en la política argentina marcando un quiebre significativo en comparación con los enfoques previos. A través de la promulgación de la Ley Bases y la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, se han sentado las bases para una serie de reformas estructurales para poder realinear las funciones del Estado con principio de eficiencia y competitividad, respondiendo a un marco regulatorio que pretende reducir las resistencias tradicionales al cambio. Sin embargo, estos cambios plantean desafíos y obstáculos considerables. La historia y política argentina ha sido marcada por crisis cíclicas y avances pendulares que han generado un empate hegemónico entre visiones opuestas. Este contexto ha limitado la capacidad del Estado de implementar reformas profundas y sostenibles. En este sentido, aunque las reformas actuales buscan romper con esa inercia histórica, enfrentan la necesidad de superar resistencias tanto en el plano institucional como en el social.

El análisis de las reformas de primera generación sugiere que, si bien se ha logrado un progreso inicial, la verdadera prueba radicará en la capacidad del gobierno para avanzar hacia reformas de segunda generación. A pesar de la disminución de las protestas tras la aprobación de la Ley Ómnibus XS y la consolidación de las nuevas facultades delegadas, el desafío principal sigue siendo lograr un equilibrio que evite caer en los extremos del liberalismo anárquico o del estatismo socialista. Como bien apunta Oscar Oszlak, la necesidad de alguna forma de regulación, aunque mínima, es crucial para evitar que la sociedad se convierta en una “ley de la selva” donde solo prevalecen los más fuertes. Este punto de vista subraya la importancia de una reforma que no solo sea efectiva en términos de eficiencia, sino que también sea capaz de mantener un equilibrio social y político que evite los peligros de la polarización extrema, y además, que encuentre un punto que permita la estabilidad y el progreso a largo plazo.

Bibliografía

Bailo, Gonzalo L. (s/f), Informe sobre el impacto del proyecto de ley «Bases» en el sistema nacional de empleo público y en el sistema nacional de ciencia y tecnología. Centro de Investigaciones en Derecho. CONICET-UNL En <https://ihucso.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/71/2024/05/Informe-Ley-Bases-para-IHUCSO-Bailo.pdf>

Decreto 84 de 2023 (Poder Ejecutivo Nacional) Contrataciones de personal. 23 de diciembre de 2023. En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/301288/20231226>

Friedman, Milton (2002). *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press. En <http://pombo.free.fr/friedman2002.pdf>

Fuego Simondet, Javier (4 de Abril 2024). ATE profundiza la pelea con el Gobierno: este viernes parará y se movilizará contra los despidos. *La Nación* <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gremio-estatal-de-ate-profundiza-la-pelea-y-define-otra-marcha-contra-el-gobierno-por-los-nid03042024/>

López, Andrea (2003), “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual”. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento Nro. 68, INAP. En: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>

Manfredi, Melina (TN: 29 de diciembre 2023) Dólares, Ganancias y retenciones: uno por uno, los beneficios que propone Milei para atraer grandes inversiones. *TN online* <https://tn.com.ar/economia/2023/12/29/dolares-ganancias-y-retenciones-los-beneficios-que-propone-milei-para-atraer-grandes-inversiones/>

Oszlak, O; O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES, marzo.

Piscetta, Juan (11 de mayo de 2024). La reforma del Estado de Milei: los 8 puntos críticos que la diferencian del ajuste de gobiernos anteriores. *Infobae* <https://www.infobae.com/politica/2024/05/11/la-reforma-del-estado-de-milei-los-8-puntos-criticos-que-la-diferencian-del-ajuste-de-gobiernos-anteriores/>

Rothbard, Murray N. (2006). *Power and Market*. Ludwig von Mises Institute, fourth edition En <https://www.rothbard.it/books/power-and-market.pdf>

Referencias:

Aguilar Villanueva, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Ase, I. y Burijovich, J. (2016), Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos en salud mental. En A. Rossetti y N. Monasterolo (coordinadores), *Salud mental y derecho: Reflexiones en torno a un nuevo paradigma*, Cap. 2. IIFAP – Ed. Espartaco, Córdoba. https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/15120/2016%20Libro_salud_mental_y_derecho_reflexiones_en_torno_a_un_nuevo_paradigma%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cunill Grau, Nuria (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, febrero, 2010, pp. 41-72 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela

Decreto 585 de 2024 (Poder Ejecutivo Nacional), Modificación Ley de Ministerios, 4 de julio de 2024. En: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310123/20240705>

Grimson, A. (2022). *Argentina futura. Un horizonte deseable y posible*. Jefatura de Gabinete de Ministros. En https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/07/un_horizonte_deseable_y_posible.pdf

Huerta de Soto, Jesús (2007), *Liberalismo vs. Anarcocapitalismo*, Cuadernos para el Avance de la Libertad, Suplemento al número 13, Cuaderno nº 6, jul.-ago. 2021

Larrouqué, D. (2018). “¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 70.

Oszlak, Oscar (1992) “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. Repositorio CEDES en <http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estado%20y%20sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>

Rodrigues de Caires, C.; Unkuch Saant, S. (2018). “El gobierno abierto: ¿una “tercera generación” de reformas del estado?”. *Kairós, Revista de Ciencias económicas, jurídicas y administrativas* Vol. 1. No. 1, Segundo Semestre (Julio-Diciembre), (68-81) Universidad de Chimborazo (Ecuador). Joan Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne (2008), *Análisis de Políticas Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.

¿QUÉ TIPO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA URGE CONSTRUIR EN EL TIEMPO PRESENTE?

María Gabriela Brandán Zehnder

Introducción

Esta presentación busca recuperar la dimensión política como aporte a la discusión de los desafíos y necesidades que hoy enfrenta la Administración Pública, a nivel local e incluso, regional.

Retomar la conversación en clave política implica atravesar el análisis de la Administración Pública, a partir de la pregunta por el Estado. Los desafíos que hoy atraviesa Argentina tales como la irrupción inusitada y acelerada de transformaciones tecnológicas que conviven con procesos de modernización de la gestión pública anunciados hace ya algo más de una década, pero con dispares alcances a lo largo y ancho de las administraciones públicas tanto a nivel nacional como subnacional; la llegada al poder de coaliciones de gobierno que postulan la necesidad disminuir el rol del Estado como camino para alcanzar la eficiencia social y la libertad individual; las desigualdades sociales y económicas que se profundizan en un contexto de crisis y exclusión; la visibilidad que adquieren prácticas de corrupción en los Estados; son todos aspectos que interpelan la discusión para responder a la siguiente pregunta: **¿Qué tipo de Administración Pública (AP) urge construir en el tiempo presente?**

En orden a aventurar primeros ensayos de respuesta ante este interrogante, propongo recuperar en esta conversación, una mirada que comprende a la AP en el marco del juego permanente entre la razón técnica y la razón política en el marco del Estado (Aguilar Villanueva, 1983), así como su relación de dependencia o relativa autonomía. En este sentido, la política se constituye mediante la AP y por lo tanto integra indisolublemente la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico.

Así, en razón de que el objeto de estudio de la AP puede ser entendido como uno de carácter complejo y multidimensional, resulta significativo señalar que mediante la organización de las acciones, de los recursos y medios que provee la propia estructura administrativa-burocrático, es que se realizan los fines del Estado pero también se tensionan. De acuerdo a Aguilar Villanueva (1983) “la dimensión de los fines resalta la naturaleza o el carácter político (mejor dicho, estatal gubernamental) de la AP; mientras la dimensión de la organización, de las técnicas y las acciones, -los medios-, resaltan su unidad carácter o naturaleza administrativa” (1983:374).

Las transformaciones que hoy se demandan a la AP deben ser leídas a partir de la nueva configuración que debe asumir el Estado, en el marco de la era exponencial. En tanto este nuevo tiempo presente impacta de diferentes maneras en los modos de vivir en sociedad. Esta presentación, entonces, pretende contribuir a la discusión señalando qué urgencias enfrentamos en el contexto nacional y provincial para dotar al Estado de mejores estructuras, procedimientos y agentes estatales en orden a generar mejores Estados, en lugar de Estados mínimos.

Un análisis de la Administración Pública (AP) en clave política

La AP fue definida por Woodrow Wilson (1887) como el *Estado puesto en acción*, es decir, como aquellos dispositivos organizacionales y administrativos que vuelven posible la acción (y omisión) del Estado. Nos posicionamos en lo que Oscar Oszlak define como una perspectiva dinámica (no formal) del Estado, es decir, entendiendo que éste se constituye en la máxima instancia de articulación de las relaciones de una sociedad y que, en tal sentido, es un actor complejo y diferenciado, cuyas

manifestaciones pueden advertirse en diferentes niveles (micro, meso y macro)¹⁶⁶ en una sociedad en función del rol social y político que cumple en cada contexto y tiempo histórico.

Para ello, se vuelve central, en primer lugar, partir de una definición de la AP que trascienda una perspectiva funcional y/o instrumental de la misma para proponer, en cambio, una que permita ubicar a la AP como un conjunto de dispositivos y/o tecnologías sociales y burocráticas mediante las cuales se manifiesta de manera constante la tensión entre lo político y lo técnico. Es preciso superar conceptualizaciones que reduzcan la AP a una mera razón técnica y, en cambio, permitan aproximarse a ésta desde la tensión siempre irresoluble entre esa razón técnica y la racionalidad política en la que se inscribe. Como sostienen Moreira y Cao (2021) “existe un hiato entre las problematizaciones más abstractas de las teorías del Estado y de la política y el poder, y el más concreto de las instituciones, la administración pública y las tecnologías de gestión. Asumimos que es necesario ponerlas en diálogo pues tal brecha limita la profundidad de los abordajes relativos al futuro estatal.” (2021:94)

Sólo poniendo de manifiesto este punto de partida, es factible abrir la discusión más allá de los modelos formales que han caracterizado la configuración de la AP desde su surgimiento, y en cambio, devolver la conversación al corazón de la cuestión. Pues, los modos en que la AP se ha configurado, solapado, y/o tensionado, responde a los modos en que los dispositivos estatales se desarrollan y operan en el marco de una racionalidad gubernamental específica.

Entendiendo por esta no sólo el específico espacio de articulación de relaciones sociales de dominación y conflicto que allí se expresan, sino también, la configuración de sus dispositivos y tecnologías de gobierno, a partir de una específica dimensión institucional/burocrática. La dimensión institucional/burocrática “no debe ser asimilada exclusivamente al análisis de un conjunto de aparatos, rutinas y procesos destinados a la resolución de problemas públicos, puesto que también es un espacio de cristalización de las estrategias de dominación -y de las luchas políticas que ellas generan-“(Moreira y Cao, 2021:94).

En tal sentido, el tiempo presente nos interpela en una nueva discusión. Profundas transformaciones tecnológicas y económicas se instalan y se vuelven tangibles a partir de la pandemia que enfrentó la humanidad en el año 2020 que, ciertamente, puso en evidencia, la profundización de transformaciones que venían desarrollándose de manera silenciosa, pero no por ello de menor impacto, en nuestras sociedades. A este movimiento se suma otro, también de escala mundial, que es el avance de coaliciones de gobierno conservadoras y/o de derecha que logran hacerse del poder mediante elecciones democráticas y que, instalan de manera renovada la discusión sobre el alcance deseado del Estado y, por ende, de la Administración Pública.

Traigo a colación ambos fenómenos porque, aunque puedan parecer coincidentes en términos de temporalidad, en realidad, son procesos que se retroalimentan y que requieren una mirada crítica.

La irrupción de la era exponencial

(...) no hay modelos de administración pública imparciales y neutros. La pugna entre modelos se refiere tanto a un desacuerdo sobre la forma de hacer las cosas, como sobre las cosas que hay

¹⁶⁶ Respecto de los niveles en los que se manifiesta el rol del Estado, Oszlak especifica: “En un nivel, micro, podría interpretarse el rol del estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. En un segundo nivel, que podríamos denominar meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del estado. Finalmente, en un nivel, macro, podemos observar el rol del estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad” (2011:2)

hacer, qué objetivos perseguir, con qué actores hacerlo, y sobre la definición de quienes acumularán poder, prestigio y recursos con la acción estatal. (Moreira y Cao, 2021:103)

Vivimos un tiempo exponencial. La producción académica reciente ha caracterizado este momento como un tiempo sin precedentes cuya nota central radica en la velocidad y alcance inusitado de las transformaciones que se suceden producto de desarrollos tecnológicos sin precedentes. Entre ellas se destacan enormes avances en la electrónica, la comunicación, la inteligencia artificial, la robótica y otras disciplinas, cuyo acelerado ritmo de desarrollo es notoriamente superior a la capacidad de adaptación de las personas e instituciones y, por lo tanto, le otorgan al proceso de cambio un carácter disruptivo (Oszlak, 2020:28)

Señala Oszlak (2020) “al mismo tiempo, muchas de estas innovaciones pueden crear importantes desafíos y amenazas, en aspectos tales como la ciberseguridad, la invasión de la privacidad, la desigualdad social, la complejidad regulatoria o los impactos sobre el mundo del trabajo. En todos ellos, el Estado cumple un rol insustituible, tanto para promover la innovación tecnológica como para resguardar a sus ciudadanos de las propias acechanzas que ese desarrollo general” (2020:29).

La era exponencial, según este autor, presenta nuevas demandas a la AP. Entre ellas, se destacan:

- la asunción de nuevos roles y funciones;
- la consecuente modificación requerida en el perfil y composición de los elencos de funcionarios;
- la digitalización de procesos administrativos a través de sistemas y aplicaciones revolucionarios; o
- la atención de mayores demandas de participación ciudadana en la gestión estatal en la medida en que se difunda el Estado abierto como modelo institucional para la gestión pública

En la nueva era exponencial, además, sobresalen las exigencias que plantea la velocidad de estos cambios a la capacidad institucional del Estado para absorberlos, procesarlos y enfrentar sus consecuencias. Podríamos postular que se trata meramente de una reorganización sin precedentes respecto de los modelos tradicionales e, incluso, los gerenciales de la teoría de la AP. No obstante, es mucho más que eso. Se trata de la específica configuración que adoptará en los próximos años la AP en parte como respuesta y en parte como reorganización de la racionalidad política y estatal para atender los desafíos que se presentan en términos ideológicos, productivos, económicos y sociales.

Mejores Estados, nuevos desafíos de la AP en la era exponencial

Se vuelve necesario, en este contexto, traer a la discusión:

- a) Una teoría crítica que brinde herramientas para abordar los aspectos ético-políticos que se desprenden como consecuencias inmediatas de las transformaciones actuales.
- b) Una discusión profunda sobre el rol del Estado y la AP en este nuevo contexto.

Empiezo por el segundo punto pues es el más palpable y, aun así, el más discutido en tiempos de relatos de *estado mínimo*. “*Si hay un actor social insustituible a la hora de propiciar, conducir, regular o impedir que se produzcan los impactos y consecuencias sociales negativas del cambio tecnológico en ciernes. Ese actor es el Estado*”, nos dice Oszlak (2020:35) y entonces, cabe preguntarse qué tipo de Estado se requiere para este tiempo presente. Y sostengo que los problemas que hoy enfrenta el Estado no se resuelven con menos estado sino con mejor Estado. Al menos en tres grandes sentidos:

- **Un Estado capaz de innovar, de promover, regular y proveer servicios** que permitan equilibrar las oportunidades y consecuencias en la vida social de este tiempo exponencial.

Lejos de ser un actor que debe dar paso a las “espontáneas” externalidades de esta transformación tecnológica, es el actor privilegiado para generar marcos normativos que permitan garantizar derechos, igualar oportunidades y limitar efectos nocivos en la vida social que impactan, además, de manera más profunda en aquellos que ocupan las posiciones más vulnerables de nuestra sociedad.

- Un **Estado democrático y ético**, garantice las condiciones para la toma de decisiones colectiva y plural que, aun albergando el conflicto como parte constitutiva de la vida en sociedad, se fortalezca a partir de instituciones y procedimientos que habiliten y multipliquen la participación de diversos sujetos y colectivos. Un Estado abierto y participativo, con amplias redes de gobernanza que promuevan la articulación y cooperación entre diversos actores sociales para la resolución de los asuntos públicos pero que no renuncie al rol indelegable que posee el propio Estado, en términos de cumplimiento de derechos para los y las ciudadanas.
- Un **Estado profesionalizado**. Urge potenciar cuadros burocráticos y liderazgos políticos que pongan las herramientas del conocimiento, el trabajo colaborativo, la definición de metas y propósitos a mediano y largo plazo, al servicio de la planificación y la concreción de políticas de Estado. No hay organización burocrática posible que acompañe estas transformaciones, sin considerar el componente humano que encarna cada una de estas reglas y procedimientos para realizar los objetivos tanto de un plan de gobierno, como así también, de la finalidad política del Estado que se expresan en las específicas maneras en que circula el poder y las oportunidades en el marco de una sociedad.

La gestión o toma de decisiones basada en evidencias requiere cuadros burocráticos capaces de enfrentar los procesos de digitalización, el procesamiento y explotación de grandes volúmenes de datos pero, sobre todo, la capacidad de lectura estratégico-política de los mismos para acompañar el ciclo de las políticas. Esta capacidad sólo puede desarrollarse desde equipos autónomos y conducidos desde enfoques de liderazgos que reconozcan el valor del aporte de los miembros de un equipo.

Y vuelvo, entonces al primer punto. Urge una teoría ético-política que atraviese este tiempo presente en tanto parto del supuesto que toda Teoría de la Administración Pública puede utilizar una metateoría filosófica que ponga en primer lugar la consideración sobre los aspectos normativos que subyace el quehacer de los Estados.

Eric Sadin (2020), ha señalado que una de las consecuencias más profundas que la expansión de la IA ha instalado una pretensión de verdad en nuestras sociedades. Describe a este proceso como una *aletheica aloritmica*¹⁶⁷ y cuya consecuencia política más profunda es la incapacidad de devolver a la discusión pública, el humanismo. “Una fantasía tecnocientífica (...) se ha convertido hoy en un axioma económico y antropológico que pretende construir una gobernanza indefinidamente dinámica y sin fallas de los asuntos humanos. Y, en este aspecto, la IA converge para organizar el fin de lo político, si entendemos lo político como expresión de la voluntad general de suspender las decisiones, dentro de la contradicción y la deliberación, para responder lo mejor posible al interés común” (2020:33).

Se trata, dice Sadin, de una teoría crítica de estos procesos que devuelva la facultad de juicio a las personas y reconozca la manifestación del desacuerdo como ontología social, a la vez que la

¹⁶⁷ “De ahora en adelante, la carga conferida a lo digital no consiste solamente en permitir el almacenamiento, la indexación y la manipulación de corpus cifrados, textuales, sonoros o icónicos con vistas a diferentes finalidades, sino en divulgar de modo automatizado el tenor de situaciones de toda índole. Lo digital se erige como una potencia aletheica, una instancia consagrada a exponer la verdad, en el sentido en que la definía la filosofía griega antigua, que la entendía como develamiento, como la manifestación de la realidad de los fenómenos más allá de su apariencia”. (Sadin, 2020:18)

posibilidad de construir modos de ser en común que escapen de toda perfección o “enunciación robotizada de la verdad”.

En definitiva, si el Estado termina configurando el modo en que se distribuyen las oportunidades y las cargas de una sociedad en determinado tiempo histórico, ante el escenario actual se torna urgente repensar las formas en que hemos estructurado al Estado y, por consiguiente, a la Administración Pública.

La negación política de esta función social del Estado se esconde tras los discursos que pretenden instalar el horizonte de su necesaria desaparición. En cambio, la apuesta por repensar los Estados en este contexto, supone una inscripción política que devuelve al Estado en su juego estructural/coyuntural en el marco de las transformaciones tecnológicas y económicas actuales. Los cambios en los modelos de la administración pública a los que, de manera amplia e introductoria he referido en esta presentación, son sólo los aspectos más visibles de una reconfiguración más profunda respecto de las capacidades estatales en un escenario donde actualmente se produce una reconfiguración de relaciones de fuerza donde pujan diversos actores sociales para alcanzar sus objetivos.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1983) Los objetos de conocimiento de la Administración Pública. En Revista de Administración Pública No 54. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Cao, Horacio y Moreira Slepoy, Javier (2021). Más allá de la pandemia. Luchas y debates en torno al Estado y la Administración Pública. Revista Administración Pública y Sociedad (APyS-IIFAP-FCS-UNC) N° 012, Julio-Diciembre 2021-

Pando, Diego (et al) (2020) La Administración Pública en tiempos disruptivos Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Oszlak, Oscar (2011) El rol del Estado: micro, meso, macro. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

Oszlak, Oscar [et al.] (2020) Desafíos de la administración pública en el contexto de la Revolución 4.0. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. Cap. 1: El Estado como regulador, proveedor de servicios y promotor de la innovación.

Sadin, Éric (2020) La inteligencia artificial o el desafío del siglo. Anatomía de un antihumanismo radical. Introducción: El superyó del siglo XXI. Ed. Caja Negra, Buenos Aires.

¡¡AFUERA!! ARMANDO Y DESARMANDO MINISTERIOS: EXPLORANDO DETERMINANTES E IMPACTOS DEL DISEÑO DEL GABINETE EN LA MAQUINARIA ESTATAL

¿Are government organizations immortal?
(Herbert Kaufman, 1976)

María Eugenia Coutinho

Introducción

En los países democráticos el ejecutivo se organiza en torno a políticas públicas bajo la forma de ministerios o estructuras equivalentes. La conformación de los gabinetes es quizás uno de los aspectos que concita más atención al inaugurarse una nueva gestión presidencial: ¿quiénes son los ministros, de donde provienen, a quienes representan? Pero mucha menos atención recibe el diseño del gabinete, esto es la cantidad de ministerios y la distribución de competencias entre ellos.

El diseño del gabinete supone una decisión estratégica por parte del presidente. Los ministerios son las organizaciones que conducen la burocracia y que producen e implementan las políticas públicas. Pero también son dispositivos para dar señales sobre las prioridades de gobierno, reflejan la ideología de los presidentes, priorizan políticas públicas y pueden ser una herramienta para generar apoyos adicionales o gobernabilidad.

Se crean nuevos ministerios, se eliminan otros, se fusionan o se dividen. Son decisiones administrativas, pero de enorme trascendencia política. La redistribución de funciones, la eliminación o creación de carteras alteran la importancia relativa de los ministerios. Algunos se vuelven más importantes y otros se eclipsan. Esto también tiene consecuencias políticas al momento de las designaciones. A veces, el diseño es un paso previo a la designación de ministros y se realiza con los nombres de los ministros en la cabeza.

El diseño del gabinete no suele formar parte de las propuestas de los candidatos presidenciales. Pero en la campaña presidencial de 2023 se produjo una innovación: el candidato libertario Javier Milei incluyó el diseño de su futuro gabinete como parte de su programa gubernamental en el marco de una propuesta de fuerte ajuste fiscal y del gasto. ¡¡¡Afuera!!! clamaba en un programa periodístico televisivo señalando en un pizarrón los ministerios que iba a eliminar.

Desde 1983 la estructura del Ejecutivo a nivel ministerial ha variado significativamente. Pero en Argentina en particular y en la región en general, no ha sido estudiado sistemáticamente, su dirección, envergadura, determinantes y consecuencias. Para saldar parcialmente esta laguna, en un análisis longitudinal, el artículo describe las modificaciones del gabinete, la creación y eliminación de ministerios en Argentina desde 1983 hasta 2024. Si bien es principalmente descriptivo y exploratorio, intenta indagar de manera preliminar sobre posibles explicaciones y causas de las modificaciones, así como sobre sus consecuencias en términos de coordinación y funcionamiento gubernamental.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se caracteriza al gabinete argentino, luego se repasan las diferentes perspectivas que se utilizan para analizar los cambios en el diseño del gabinete. A continuación, se explora de manera descriptiva la evolución del diseño del gabinete en Argentina desde 1983, para después indagar sobre posibles motivos de los cambios y sus consecuencias. Por último, se presentan las conclusiones.

La definición del gabinete y sus límites en Argentina

El gabinete en la Argentina es una institución débilmente institucionalizada, y un primer desafío a la hora de caracterizarlo es determinar sus límites y conformación. Se suele denominar gabinete al conjunto de los ministros y, desde la reforma constitucional de 1994, se incluye al Jefe de Gabinete de Ministros. La Constitución no provee una definición precisa, pero la Ley de Ministerios, el marco normativo que regula la estructura y el diseño del gabinete, establece que lo integran, además de los ministros y el JGM, los secretarios de la Presidencia. Las secretarías de la presidencia son aquellas que atienden “las tareas necesarias para posibilitar la actividad del Presidente de la Nación” y que actúan bajo dependencia directa del presidente. Más allá de la persistencia de algunas secretarías en el tiempo, los presidentes han recurrido con diferente intensidad a la creación de unidades con competencias en políticas públicas en el centro presidencial por motivos estratégicos o bien para contrarrestar la limitación constitucional para crear nuevas carteras (Coutinho, 2008, 2013; Camerlò y Coutinho, 2018). Pero en rigor, estas unidades, más allá de que algunos de sus titulares tengan rango y jerarquía equivalente, no disponen de idénticas prerrogativas que los ministros. Así, por ejemplo, los secretarios no refrendan los decretos presidenciales - sin cuya presencia los actos presidenciales no tienen validez -, no firman los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), no son interpelados por el Congreso ni asisten a sus sesiones. En consecuencia, en este trabajo se adopta una definición restrictiva de gabinete, incluyendo, entre 1983 y 1995, exclusivamente a los ministros, y de allí en adelante, a los ministros y al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM).

Los ministros desempeñan un rol central en la formulación y ejecución de las políticas públicas y también su incorporación al gabinete por parte del presidente puede ser fuente de soporte político o de otra índole. Son colaboradores del presidente a quien asisten individualmente en materia de sus competencias, son los máximos responsables de sus departamentos y refrendan los actos del presidente para que tengan validez. En determinadas circunstancias, se requiere un “acuerdo general de ministros” (alude en realidad a un requisito formal de la firma de todos los ministros), como cuando el presidente emite Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

Por su parte, el JGM es una suerte de ministro coordinador con igual jerarquía que el resto de los ministros, aunque con algunas atribuciones específicas definidas por la Constitución. Entre otras, el JGM es el jefe de la administración, funciona como nexo con el poder legislativo y dispone de facultades administrativas y económicas, como realizar designaciones, recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto nacional. Sin embargo, la existencia del JGM no supone subordinación por parte de los ministros, siendo el presidente quien unilateralmente nombra y remueve a ambos.¹⁶⁸ En este sentido, el presidente mantiene supremacía y es el superior indiscutido de los integrantes del gabinete. Por estas características, si bien se puede afirmar que la incorporación de la JGM supuso un cambio en la dinámica del funcionamiento del Ejecutivo y constituye potencialmente un dispositivo para la coordinación gubernamental, no todos los gabinetes han funcionado bajo su coordinación. Hay experiencias más formalistas y jerárquicas, con una fuerte presencia y participación del JGM en la toma de decisiones, como las de Menem y Macri, y otras, en las que predominaron formas de vinculación radiales o bilaterales entre el presidente y los ministros. En este sentido el rol efectivo del JGM se encuentra condicionado por la relación de confianza con el presidente y el papel que éste le atribuye, más allá de sus atribuciones formales. Además, las ambigüedades institucionales de la JGM se exponen con frecuencia, como, por ejemplo, en el manejo del presupuesto, una función que en realidad se comparte con el ministro de Economía.

¹⁶⁸ Aunque el JGM puede ser removido por el Congreso por una moción de censura por mayoría de ambas cámaras y los ministros pueden ser sometidos a juicio político, lo cual nunca ha ocurrido

Por otra parte, un elemento a tener en cuenta a la hora de caracterizar el gabinete argentino es que no constituye un cuerpo colegiado y, en consecuencia, su funcionamiento se rige principalmente por arreglos informales y contingentes a los estilos presidenciales y al contexto político (De Luca, 2011). Si bien los ministros pueden ser convocados a reuniones de gabinete, presididas por el presidente y, en su ausencia, por el JGM, no existen reglas definidas para la toma de decisiones y lo que allí se define no es vinculante.

Creando y eliminando ministerios. Una breve aproximación al estado de la cuestión

En el análisis sobre la organización de los gobiernos y los gabinetes confluyen diferentes enfoques y disciplinas, principalmente la ciencia política y la administración pública. Los trabajos abordan esencialmente dos dimensiones: el tamaño del gabinete y los cambios en la organización, creación o eliminación de carteras y la distribución de funciones. Ambas dimensiones son teóricamente significativas y sustantivas. Los estudios realizados desde la administración pública se enfocan más en los aspectos organizacionales y administrativos, mientras que los que provienen de la ciencia política, reparan fundamentalmente en los factores políticos que explican estos cambios.

Así, por ejemplo, desde una perspectiva politológica, el tamaño del gabinete, que no suele ser fijo, es importante como herramienta presidencial, especialmente en el proceso de formación del gabinete, ampliando la cantidad de puestos que potencialmente el presidente puede distribuir con sus socios, como ocurre en los presidencialismos de coalición (Albalá et al, 2022; Borges y Barbosa, 2019) y también para resolver cuestiones intrapartidarias (Indridadson et al., 2014). Si el foco del análisis se desplaza más allá de los ministerios, los cambios en la organización del Ejecutivo y de la presidencia pueden ser analizados como el resultado de las estrategias de los presidentes para centralizar o descentralizar las responsabilidades sobre políticas públicas entre el gabinete y la presidencia (Inacio, 2022; Inacio y Llanos, 2016, Coutinho, 2013). En este marco, algunas hipótesis que se plantean es que, a mayor cantidad de partidos en un gobierno de coalición, mayor es la cantidad de ministerios.

Pero el tamaño del gabinete (la cantidad de carteras) es solo la punta del iceberg de la dinámica de diseño de los gabinetes. Los cambios en la distribución de funciones, creando, eliminando, dividiendo o fusionando carteras, constituyen un fenómeno de gran relevancia. Estos han sido abordados, entre otros, por dos marcos analíticos: la “política de la elección estructural”, enrolada en el neoinstitucionalismo y la teoría de la elección racional (Moe, 1984, 1995, 2012; Lewis, 2003), y la literatura del “cambio en la maquinaria del gobierno” (Pollit, 1984; Davis et al. 1999; White and Dunleavy, 2010). La primera, pone énfasis en la autonomía, los problemas de agencia y delegación, a partir de las preferencias presidenciales para diseñar estructuras que le permitan avanzar con sus programas de gobierno. La segunda, intenta identificar los *drivers* de los cambios. Estos incluyen, por ejemplo, la dimensión simbólica, la ideología, la expansión de la agenda de políticas públicas, la búsqueda de eficiencia, coordinación o reducción del gasto y enfrentar cuestiones políticas (Pollit, 1984). Estos motivos pueden ser agrupados en tres grandes categorías: cuestiones administrativas, agendas externas de políticas públicas y necesidad política (Davis, et al., 1999: 8; Mortensen y Green Pedersen, 2014).

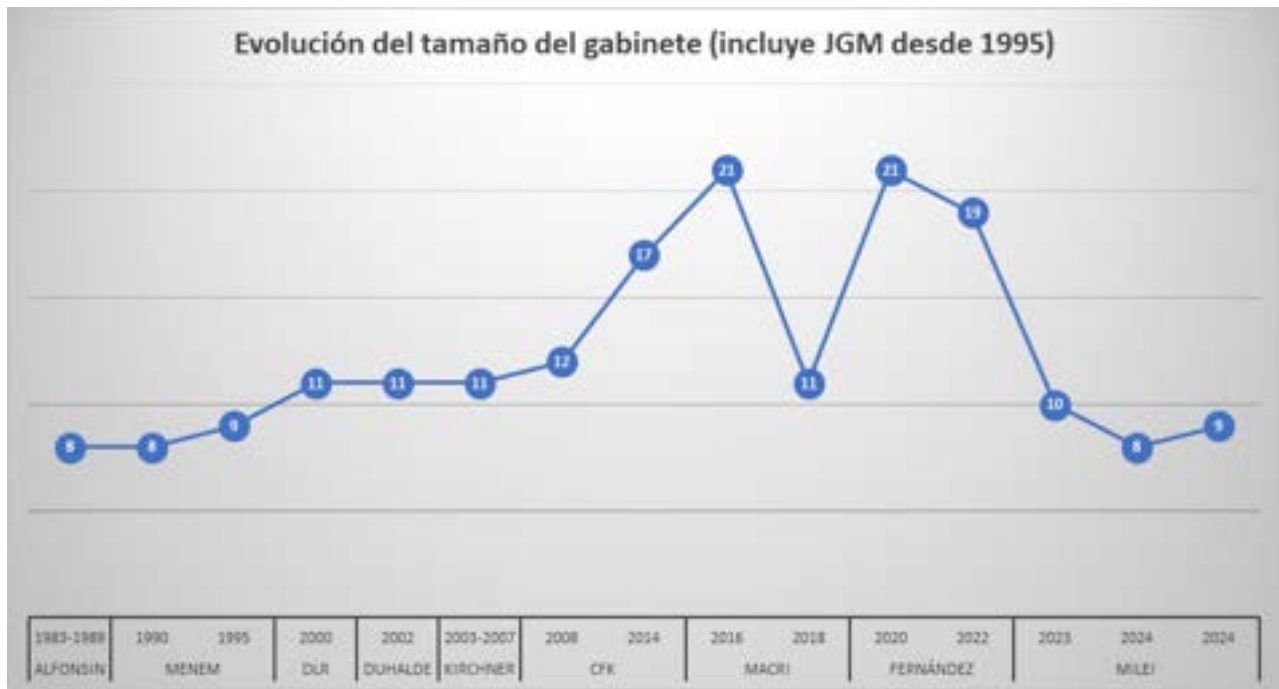
Pero estos marcos analíticos no necesariamente son excluyentes y, en ocasiones, la identificación de los motivos puede resultar compleja. En efecto, una reforma puede ser presentada como originada por motivos administrativos o de orden presupuestario o fiscal pero las cuestiones políticas no les son ajenas. A la hora de justificar los cambios, las retóricas son diferentes. El idioma oficial de los cambios en el diseño del gabinete suele seguir una retórica administrativa pero las cuestiones políticas no se argumentan (March y Olson, 1983)

La trayectoria del diseño del gabinete desde 1983

Según la teoría de la elección estructural, los presidentes no toman las estructuras como dadas, sino que intentan construir las propias para poder implementar su programa de gobierno (Moe, 1995). En este sentido, cambiar la organización del gabinete de ministros es un recurso del que disponen los presidentes y que pueden utilizar de manera prácticamente unilateral, desde la reforma constitucional de 1994.¹⁶⁹ Hasta entonces, la Constitución Nacional establecía la cantidad de carteras en ocho. Desde finales de la administración Menem, en 1999 ningún presidente dejó intacto el esquema de su antecesor. Creando, eliminando, fusionando o dividiendo ministerios, los presidentes dan una pista sobre sus prioridades de gobierno, sus preferencias o bien lo utilizan como recurso para generar acuerdos políticos. En el período analizado, se produjeron más de 50 modificaciones en la organización del gabinete y solo cuatro ministerios han mantenido su jerarquía ministerial sin modificaciones, más allá de alteraciones en sus competencias: Relaciones Exteriores, Defensa, Economía y Justicia. Como se verá, hasta el tradicional Ministerio del Interior fue absorbido por otra cartera.

A pesar de la eliminación de la mencionada restricción constitucional, la creación de nuevos ministerios se produce de manera muy gradual recién a partir de los años 2000. Como se observa en el Gráfico 1, entre 1995 y 1999 prácticamente no hubo nuevos ministerios (con la excepción de la JGM creada por la reforma constitucional de 1994), y a partir de ese momento y hasta 2007 no superan la docena. Es recién a partir de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner cuando se llega a los diecisiete ministerios para luego superar los veinte en las presidencias de Mauricio Macri -aunque en 2018 los redujo casi a la mitad- y de Alberto Fernández. En 2023, cuando asume Javier Milei se reduce drásticamente a la mitad.

Gráfico 1

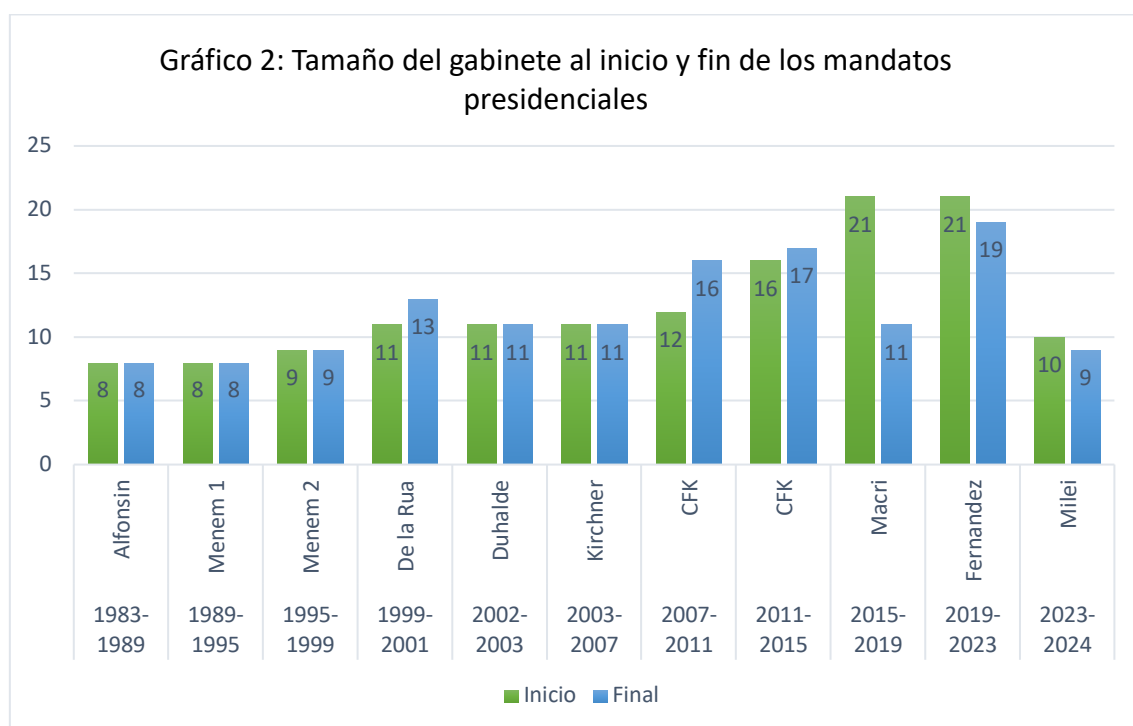


Fuente: Elaboración propia

¹⁶⁹ La Constitución de 1994 establece que la organización de los ministerios debe ser establecida por ley del Congreso, pero la práctica más frecuente es que se realice por Decretos de Necesidad y Urgencia que nunca son cuestionados por el legislativo

Desde el año 2001 el tamaño de los gabinetes inaugurales oscila entre un mínimo de 11 y un máximo de 21 carteras en una trayectoria progresiva hacia un **gabinete más expandido, especializado y diversificado, hasta la presidencia Milei en diciembre de 2023**. Estas variaciones en el tamaño son producto de dos movimientos. Por un lado, la expansión se produce principalmente a partir de escisiones de ministerios que concentraban muchas áreas (Economía, Planificación Federal) mientras que otros provienen de la jerarquización de Secretarías de la Presidencia (p.e Cultura, Desarrollo Social) o de la Jefatura de Gabinete (p.e. Ambiente). Por otro, se observa también la incorporación de carteras completamente nuevas como es el caso de Mujeres, Género y Diversidad y Desarrollo Territorial y Hábitat, en la administración Fernández (2019). La reducción, en cambio, se produce a partir de la fusión de carteras y, excepcionalmente, la completa eliminación (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad en la presidencia de Milei).

Como se observa en el Gráfico 2, los cambios se registran, no solo entre diferentes administraciones, sino también dentro de una misma presidencia, expandiéndose o contrayéndose. En dicho gráfico es posible apreciar la diferencia entre la cantidad de ministerios al inicio y al final de la gestión y su dirección. Cinco administraciones alteraron la cantidad de carteras durante su mandato (De la Rúa, Cristina Fernández, Macri, Fernández y Milei). En las últimas tres presidencias la dirección fue contractiva fusionando carteras; en los casos de Macri y Fernández en contextos de crisis económicas y políticas, y Milei, de manera muy temprana, elimina dos ministerios por una crisis intragabinete, para luego crear uno nuevo (Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado). Durante la administración Macri, en 2018, se eliminaron diez ministerios que pasaron en su mayor parte a integrar otros como “Secretarías de Gobierno”. Fue el caso de las tradicionales carteras de Salud y Trabajo, la de Agroindustria,¹⁷⁰ Ciencia y Tecnología, Cultura, Modernización, Energía, Ambiente y Turismo. En la gestión de Fernández, la crisis económica de 2022 y la renuncia del ministro de Economía resultó en la designación de un nuevo ministro que reclamó mayor concentración de la cuestión económica eliminando los ministerios de Producción y Agroindustria.



Fuente: Elaboración propia

¹⁷⁰ Agroindustria recuperó su jerarquía meses después.

La trayectoria progresiva hacia gabinetes especializados (1995 – 2023)

Durante la mayor parte de la presidencia de Menem (1991-1999), el Ministerio de Economía se convirtió en un “superministerio” que concentraba no solo hacienda y finanzas públicas sino también la obra pública, transporte y cuestiones productivas, como agricultura y ganadería, energía, minería e industria, entre otras. Esta configuración es progresivamente revertida desde fines de la presidencia de Menem convirtiéndose en la fuente de futuros ministerios. En 1999, pierde el área de obras públicas e infraestructura; en 2002, las áreas productivas pasan al flamante Ministerio de Producción, hasta 2003 cuando vuelven a Economía, y, a partir de 2008, comienzan a surgir carteras más especializadas como Producción, Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, Turismo, Energía, Transporte, Comunicaciones y Finanzas. Como se observa en el Gráfico 3, hacia el final de este período, en las presidencias de Macri y Fernández, podríamos decir que la cartera económica en su diseño inaugural quedaba restringida prácticamente a hacienda y finanzas públicas.¹⁷¹ Es cierto que la contracara de la atomización de las áreas económicas es la pérdida de protagonismo e importancia política de los titulares de Economía (Burgo, 2011; Bonvecchi, 2018), pero también, que la concentración en torno a un ministro puede generar eventuales desafíos a la autoridad presidencial (un ejemplo podrían ser los casos de Cavallo en la presidencia Menem y Lavagna en la de Néstor Kirchner). Como se verá en la próxima sección, la presidencia de Javier Milei vuelve a establecer un ministerio de Economía muy concentrado, similar al de los años '90 (Tabla I).

La presidencia de Carlos Menem apostó a un diseño estable en sus diez años de gobierno - más allá de la incorporación de la JGM prevista por la constitución reformada en 1994 -, a pesar de que ese mismo marco normativo lo habilitaba para realizar modificaciones. No obstante, si bien no se incluye en este análisis, se registraron alteraciones dentro de los ministerios, eliminando unidades que fueron transferidas a secretarías de la presidencia (Coutinho, 2008; 2013).

La tendencia a diseñar gabinetes más especializados comienza en la presidencia de De la Rúa cuando se creó el Ministerio de Desarrollo Social (que era una Secretaría de la Presidencia) y se determinó la escisión de Obras Públicas del Ministerio de Economía, que dio lugar al Ministerio de Infraestructura, poniendo así fin al “superministerio” de Economía que predominó en los años '90. Más adelante por un corto período, fue absorbido nuevamente por Economía para luego volver a escindirse. Hacia el final del mandato, y en plena crisis, De la Rúa crea dos ministerios adicionales para poder designar a dirigentes de su confianza y completar un “gabinete de leales”.¹⁷²

La mayor expansión de cantidad de ministerios se produce durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) que pasó de un gabinete de 12 ministerios a 17. Durante su primera presidencia se crearon los ministerios de Ciencia y Tecnología, Industria, Agricultura, Seguridad, Turismo, y en la segunda, el de Cultura. En la mayor parte de los casos los nuevos ministerios fueron creados con el objetivo de jerarquizar una política pública, aunque los ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca, se concibieron como una respuesta a situaciones críticas. El primero, a raíz de la crisis financiera internacional del 2008 y el segundo, como una respuesta a la crisis con las patronales del sector agropecuario.

Como ya se señaló, las presidencias de Macri (2015-2019) y Fernández (2019-2023) también incorporaron nuevas carteras en sus gabinetes inaugurales, superando la veintena. En ambos casos, se crean ministerios que responden a una ampliación de la agenda de políticas públicas y con fuerte contenido simbólico, como los ministerios de Ambiente, Energía y Modernización del Estado (Macri)

¹⁷¹ La excepción es al final de la administración Macri, cuando el Ministerio de Energía pasó a Hacienda y en la gestión de Alberto Fernández, se trasladó desde el Ministerio de Desarrollo Productivo a Economía.

¹⁷² https://www.clarin.com/politica/confirman-lombardi-gabinete-preparan-cambios_0_SJo-TiX0Yg.html

o Mujeres, Géneros y Diversidad (Fernández). En la administración Macri, además, se presenta el máximo nivel de especialización de las áreas económicas, dividiendo Hacienda de Finanzas. En el caso de Fernández, además de la creación del ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad se estableció un ministerio de Hábitat y se restituyó el rango ministerial a muchas de las carteras que la gestión Macri había transformado en Secretarías (Obras Públicas, Turismo, Trabajo, Salud, Ambiente, Ciencia y Tecnología, Cultura y Agroindustria). Pero en ambos casos, estos diseños son revertidos frente a situaciones críticas.

Tabla I
Competencias Ministerio de Economía desde 1989

	Menem			DLR		DUHALDE	NK		CFK		MACRI			FERNANDEZ		MILEI	
	92	96	99	2000	2001	2002	2003	2006	2008	2014	2016	2018	2019	2020	2022	2023/12	2024/01
Hacienda e Ing Públicos																	
Finanzas																	
Pol Economica																	
Industria																	
Comercio Interior																	
Comercio Exterior																	
Agricultura																	
Minería																	
Obras y Serv Públicos																	
Transporte																	
Energía																	
Comunicaciones																	
Pymes																	

Fuente: elaboración propia

;;;Afuera!!! La presidencia de Milei y un cambio de rumbo en el diseño del gabinete

Como se dijo más arriba, por primera vez desde 1983 el diseño del gabinete formó parte de las promesas de campaña de un candidato a presidente. El diseño del gabinete inaugural de Javier Milei presenta varios rasgos disruptivos e inéditos con respecto a lo que venía ocurriendo en las últimas décadas.

Diseñó inicialmente un gabinete de diez ministerios (nueve ministros y el JGM), reduciendo casi a la mitad la cantidad de carteras existentes al finalizar la gestión de Alberto Fernández. Es el segundo gabinete más acotado desde el gobierno de Menem en la década del ‘90. Esta estrategia interrumpe una tendencia incremental de gabinetes inaugurales cada vez más voluminosos y especializados, más allá de reducciones puntuales en momentos de crisis, como ocurrió en las presidencias de Macri y Fernández. Milei es el primer presidente en presentar un gabinete con menos ministerios que su antecesor, como se puede observar en el Gráfico I.

Pero, además, en los primeros meses de gestión, la tendencia a la reducción se profundizó, con la muy temprana eliminación del Ministerio de Infraestructura que pasó a Economía, y, meses después, del Ministerio del Interior fundiéndolo con la JGM; es la primera vez desde 1856 que el gabinete no cuenta con este ministerio. La eliminación de estos ministerios se produjo en el marco de tensiones dentro del gabinete. Luego, vuelve a alterar la organización con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado.

De esta manera, la redistribución de funciones, producto de la eliminación de carteras, configuró un gabinete con varios “superministerios” que absorbieron los eliminados, como se observa en la Tabla II. Si bien no es la primera vez que nos encontramos con ministerios que acumulan muchas funciones y áreas de política pública, es inédito un “superministerio” que incluya todas las ex carteras del área social – Capital Humano- que absorbió: Desarrollo Social, Educación, Trabajo y

Cultura. El ministerio de Economía también se convirtió en un “superministerio”, similar al de Domingo Cavallo en los años ‘90. que concentra, no solo el manejo de la hacienda y las finanzas públicas, sino también las áreas vinculadas con la producción agropecuaria e industrial, el comercio, la energía y minería, el transporte, la obra pública, vivienda e infraestructura.

La JGM, inicialmente, fue reforzada por amplias competencias en lo que se refiere a la reforma del Estado, absorbió al ministerio de Ciencia y Tecnología y más adelante el Ministerio del Interior, un diseño inédito que fusiona las dos carteras más relevantes desde el punto de vista político y de coordinación gubernamental. Pero luego, al crearse el ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, fue privada de las competencias vinculadas con el manejo del servicio civil y la administración estatal y muchas de las atribuciones de reforma estatal y privatizaciones fueron derivadas a otras jurisdicciones.

Tabla II. Cambios en el diseño del gabinete Presidencia Javier Milei
(diciembre 2023 – agosto 2024)

Ministerios eliminados	Ministerio de Destino	Jerarquía
Turismo	Interior/JGM	Subsecretaría
Ambiente	Interior/JGM	Subsecretaría
Interior	JGM**	Vice jefatura JGM
Ciencia y Tecnología	JGM	Secretaría
Desarrollo Social	Capital Humano	-
Cultura	Capital Humano	Secretaría
Educación	Capital Humano	Secretaría
Trabajo	Capital Humano	Secretaría
Mujeres	***	-
Hábitat y Vivienda	Economía	Secretaría
Obras Públicas/Infraestructura	Economía*	Secretaría
Transporte	Economía	Secretaría

*Pasa a Economía en febrero de 2024

** Pasa a JGM en junio 2024

*** Algunas funciones fueron transferidas al Ministerio de Justicia

Fuente: Elaboración propia

Drivers de los cambios y problemas de agencia

Como se observa en la sección anterior, la evolución del diseño del gabinete admite múltiples motivos, presentes en la literatura de los cambios en la “maquinaria de gobierno”: preferencias e ideología de los presidentes o utilización simbólica, cuestiones de orden administrativo y presupuestario, surgimiento de cuestiones de políticas públicas o para intervenir en crisis políticas. Utilizando la agregación planteada anteriormente se realiza un intento de categorización de algunos casos en la Tabla III.

Como se puede observar en la Tabla III, las razones para cambiar el diseño del gabinete no son excluyentes y las modificaciones pueden obedecer a diferentes motivos simultáneamente. Por

ejemplo, Milei inaugura un gabinete eliminando varias carteras como una fuerte señal simbólica, como el de Mujeres, pero a su vez, la retórica es administrativa fundamentada en el ajuste fiscal. Fernández en 2019 crea el Ministerio de la Mujer, dando una fuerte señal simbólica a favor de las políticas de género a la vez que jerarquiza una agenda con fuerte consenso internacional y local. Por otra parte, con la excepción de los *drivers* administrativos que siempre implican una reducción de ministerios, los motivos no predicen una orientación determinada en términos de expansión o contracción. Una crisis política o de gabinete puede producir un incremento en la cantidad de carteras (De la Rúa, 2001) o su reducción (Fernández, 2022, Milei, 2024).

Tabla III. *Drivers* de los cambios en el diseño de los gabinetes

Categorías	Motivos	Casos
Políticas	Crisis gabinete/tensiones políticas	Creación Ministerios de Seguridad Social y Turismo, Cultura y Deportes (De la Rúa, 2001)
		Economía absorbe Agroindustria y Producción (Fernández, 2022)
		Se elimina Infraestructura e Interior (Milei 2024)
	Agenda presidencial/Ideología/ señal simbólica	Se crean Ministerio de Ambiente, Energía, Modernización (Macri, 2015)
		Crea Ministerio de Ciencia y Tecnología y de Cultura (CFK, 2007, 2014)
		Se crean Ministerio de la Mujer y de Hábitat y restituye rango ministerial a carteras eliminadas (Fernández, 2019)
		Elimina ministerios, entre ellos Mujeres, crea ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Milei, 2023)
Políticas Públicas	Expansión de la agenda de políticas públicas/ factores externos	Crea Ministerio de la Mujer (Fernández 2019)
		Crea Ministerio de Ambiente (Macri, 2015);
		Crea Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura y Seguridad (2008, 2009, 2010)
Administración	Crisis fiscal/Recorte presupuestario/Eficiencia	Eliminación de 10 ministerios Macri (2018)
		Economía absorbe Agricultura y Producción (Fernández 2022)
		Eliminación de 10 ministerios Milei (2023)

Fuente: Elaboración propia

Los motivos políticos son muy heterogéneos. Incluyen, desde tensiones entre los miembros del gabinete, la ideología del presidente o la necesidad de dar señales. A diferencia de lo que ocurre en otros presidencialismos de la región, la conformación de la coalición de gobierno no significó un factor para la configuración de los gabinetes. Por otra parte, en el caso argentino la orientación ideológica de los gobiernos no parece ser un buen predictor. Gobiernos de tendencia más conservadora o de derecha presentan diseños disímiles. Mauricio Macri llevó en su diseño inicial los ministerios

Las eliminaciones de ministerios no se producen solo como consecuencia de reformas administrativas para ajustar el gasto en contextos de stress fiscal o económico, sino también por crisis políticas o de gabinete. La reducción más abrupta del tamaño del gabinete durante una

administración se produce en el gobierno de Macri, reduciendo casi a la mitad su tamaño. El disparador fue una crisis económica y financiera y la intención fue dar una señal de austeridad. En la administración Fernández la concentración en el Ministerio de Economía se produjo en una crisis económica pero fundamentalmente política. El objetivo no era dar una señal de austeridad sino responder un reclamo de concentración de autoridad sobre las cuestiones asimilables a la gestión económica exigido por el nuevo ministro. Esto implica que además de los factores mencionados también intervienen factores estratégicos que pretenden resolver o enfrentar problemas de agencia y delegación.

Por último, se observa cierta tendencia trayectoria-dependiente y acumulativa. Hay carteras nuevas que se crean y que persisten en gobiernos de distinto signo (Seguridad, Agroindustria, Producción o Industria, entre otras).

Explorando los efectos de la organización ministerial

Las consecuencias para la gestión gubernamental y de las políticas públicas de los cambios en el diseño de los gabinetes es la dimensión menos estudiada. La expansión y especialización de ministerios puede traer aparejados problemas de coordinación, superposición de funciones y problemas de delegación. Los ministerios desempeñan un papel predominante en el proceso de formulación de políticas y los cambios en la organización del gabinete no son neutros. Aun existiendo motivos para alterar el diseño de los gabinetes, hay razones para no hacerlo de manera frecuente. Armar y desarmar ministerios es un proceso costoso, demanda mucho tiempo y produce alteraciones en la gestión.

Diseños muy especializados pueden promover un abordaje descoordinado de las políticas públicas, y, al contrario, diseños muy concentrados tienen la desventaja de un esfuerzo significativo para administrar cuestiones de muy diversa índole, como ocurre en la actual administración con los Ministerios de Capital Humano, Economía y la JGM. En muchas ocasiones, los argumentos esgrimidos para fusionar muchas áreas supuestamente afines es que resuelve problemas de delegación y una mayor concentración de la toma de decisiones. Sin embargo, un superministerio puede generar más problemas de agencia que uno especializado, si los equipos del ministerio son heterogéneos o provienen de distintos sectores políticos (frecuentemente denominado loteo).

Por otra parte, más allá de los pros y contras que pueden presentar diseños más concentrados o especializados, los problemas contemporáneos se caracterizan por ser transversales, interdependientes y difíciles de abordar y resolver (“wicked problems”). Estas cuestiones presentan claros desafíos a la forma que adopta la organización de los gabinetes tipo “silo”. Por eso resulta importante pensar en incorporar mecanismos y procesos de coordinación y acuerdos entre las organizaciones.

Conclusiones y una agenda de investigación futura

Lejos de ser una organización inmortal, los ministerios – tanto su cantidad como competencias- han variado a lo largo del tiempo. La tendencia general hasta 2023 de un incremento en la cantidad de carteras en los gabinetes inaugurales, en realidad oculta cambios que se producen durante las presidencias, tanto de expansión como de contracción. El cambio en el diseño, creando o suprimiendo carteras es una herramienta adicional que tienen los presidentes para enfrentar situaciones críticas o reforzar su gestión.

La evolución del diseño del gabinete en Argentina desde 1983 muestra diferentes etapas con cambios progresivos pero significativos y más recientemente, cierta inestabilidad. En este trabajo, que es una aproximación, descriptiva, exploratoria y muy preliminar, llaman la atención algunas cuestiones. En

primer lugar, la eliminación de la cláusula constitucional que impedía la modificación en la cantidad de carteras no supuso un aumento en el tamaño del gabinete en lo inmediato entre 1995 y 1999. No fue el objetivo de este trabajo, pero en ocasiones los cambios se reflejaron en las secretarías de la presidencia. En este sentido, la incorporación de éstas al análisis de la dinámica del diseño del gabinete debe ser considerada en una agenda futura. En segundo lugar, hay un *core* de ministerios que se han sostenido desde el inicio del período y que tienen una trayectoria de muchos años, así como cierta tendencia trayectoria dependiente de carteras que se crean a lo largo del tiempo y persisten aún en administraciones de signo opuesto. Indagar acerca de las razones de esta estabilidad patrones, puede ser un aporte a la comprensión de las dinámicas del diseño del gabinete

No parece haber un modelo ideal de organización y diseño del gabinete desde un punto de vista normativo. Puede haber gabinetes más grandes y expandidos o más concentrados y pequeños. En las decisiones de los presidentes sobre la arquitectura del gabinete intervienen numerosos factores que se han agregado en tres categorías: administrativas, de políticas públicas y políticas. Las crisis económicas produjeron retracciones en el tamaño fusionando ministerios (2018 y 2022) y los problemas fiscales fueron una retórica recurrente en diseños más acotados. No hay evidencia de un ahorro presupuestario significativo, pero la señal es fuertemente simbólica, aunque no pueden descartarse cuestiones políticas y estrategias para resolver problemas de agencia y delegación. Por otra parte, también se observa cierta tendencia trayectoria-dependiente y de continuidad en los diseños: hay carteras nuevas que se crean y que persisten en gobiernos de distinto signo.

Referencias

- Albala, A., Clerici, P., & Olivares, A. (2024). “Determinants of the cabinet size in presidential systems”. *Governance*, 37(3), 771–784.
- Bonvecchi, A. (2018). “De la competencia a la centralización, ida y vuelta: la participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944 -2005”. En Lánzar J. (coordinador), *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Borges, Jaqueline da Silva y Sheila Cristina Tolentino Barbosa (2019). Ministérios como “barganha”: coalizão de governo e organização do Poder Executivo. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*, Universidade de Brasília (UnB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
- Burgo, E. (2011). *Siete Ministros. La Economía Argentina: historias debajo de la alfombra*. Buenos Aires: Planeta
- Camerlo, M. & Coutinho, M.E (2018). “El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?”, en Lanzaro, J (coordinador) *Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos
- Coutinho, M. E. (2008). “Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina”, *Colección*. 18/19: 17 - 47. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina
- Coutinho, M.E. (2013). “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”, en Alessandro, M & Gilio, A. (compiladores), *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial*. Buenos Aires: INAP:185-209
- Davis, Weller, Craswell and Eggins (1999). “What drives machinery of government change? Australia, Canada and the United Kingdom, 1950–1997”. *Public Administration* 77(1), 7–50

- De Luca, M. (2011). "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Malamud, A. & De Luca, M. (coords), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.
- Fleischer, J., Bezes, P., James, O., & Yesilkagit, K. (2023). "The politics of government reorganization in Western Europe". *Governance*, 36(1), 255–274. <https://doi.org/10.1111/gove.12670>
- Inácio, Magna, and Mariana Llanos (2016). "The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis". *Presidential Studies Quarterly* 46 (3): 531–49
- Indridason, Indridi H., and Shaun Bowler. 2014. "Determinants of Cabinet Size." *European Journal of Political Research* 53(2): 381–403.
- Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal?* Washington, DC: Brookings Institution
- Lewis, D. E. (2003). *Presidents and the politics of agency design*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- March, James G., and Johan P. Olson (1983). "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government?" *American Political Science Review* 77(2): 281-296.
- Moe, T. M. (1995). "The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy". In O. E. Williamson (Ed.), *Organization theory: From Chester Barnard to the present and beyond* (pp. 116–153). Oxford University Press.
- Moe Terry (2012). "Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy", *The Forum*: Vol. 10: Iss. 2, Article 4
- Mortensen PB and Green-Pedersen C (2015) "Institutional effects of changes in political attention: explaining organizational changes in the top bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1), 165–189.
- Pollitt, Christopher. 1984. *Manipulating the machine: Changing the pattern of ministerial departments 1960–83*. London, UK: Allen & Unwin.
- Sieberer, Ulrich et al. (2019). "The Political Dynamics of Portfolio Design in European Democracies." *British Journal of Political Science*: 1–16.
- White, Anne, and Patrick Dunleavy. (2010). "Making and Breaking Whitehall Departments. A Guide to Machinery Of government Changes." London: *Institute for Government, LSE Public Policy Group*.

¿ES POSIBLE ADMINISTRAR ASÍ?

UNA EVALUACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Hugo Luis Dalbosco

Introducción

El 21 de febrero de 2021, el Presidente Alberto Fernández creó, mediante el Decreto N° 124/2021, el Consejo Económico y Social (CES). El dispositivo reunía objetivos comunes a este tipo de iniciativas y enfatizaba en el diálogo, la participación y la concertación de las políticas transgubernamentales o “de Estado”.

Dentro de las experiencias de instituciones de diálogo social y de planificación concertada a largo plazo (von Zeschau; 2020), se destacan los Consejos Económicos y Sociales. Suelen ser creados como organismos consultivos de los gobiernos. Aunque su grado de inserción en el proceso de formulación de políticas públicas es variable según los distintos formatos, en aquellos países en los que se han consolidado representan una instancia necesaria para la toma de decisiones, el monitoreo y la evaluación de aquellas. Su papel más relevante consiste en la concertación intersectorial, dejando el debate político en manos de las instancias representativas, las cuales terminan el proceso de formulación de las políticas sobre la base de lo debatido y acordado oportunamente en los consejos. En cierto sentido, la concertación previa anticipa los consensos y acota el debate político ulterior, según el nivel de institucionalidad que revista.

La existencia de consejos económico-sociales no es una novedad en nuestro país, tampoco en la región y mucho menos en el resto del mundo, destacándose su actividad en algunos países de alto desarrollo, con economías abiertas e integradas.

El antecedente más célebre en el ámbito doméstico fue CES creado por el Presidente Perón en 1946, simultáneamente con el traspaso de las funciones del Consejo Nacional de Posguerra (CNP)¹⁷³ a la Secretaría Técnica del área presidencial. Se constituyó tiempo después como un órgano consultivo (de la Vega; 2022)¹⁷⁴. Desde su origen, estos consejos estuvieron ligados a la nueva función de planificación que asumía conscientemente el Estado al promediar el siglo pasado. En el caso del peronismo, asociado al CNP y a los planes quinquenales. Los planes anteriores, como el anterior, de Pinedo-Prebisch en 1940, habían sido tentativas más o menos ambiciosas de estabilización y reorientación económica concertadas con ciertos actores sociales. El CES de 1946 encajaba en una estrategia más amplia que se orientaba a propiciar políticas articuladas entre el Estado y la sociedad

¹⁷³ El Consejo Nacional de Postguerra, instituido por el Decreto 23.847 del 25 de agosto de 1944, fue el primer organismo de planificación integral que hubo en la Argentina. Se trataba de un órgano consultivo integrado por representantes de los ministerios, de los empresarios y los trabajadores. Fue propuesto -y presidido- por el entonces Coronel Perón, a la sazón Vicepresidente de la Nación, como una usina de pensamiento y propuestas destinadas a programar la inserción de la Argentina en el mundo que se avecinaba. Contaba con una Secretaría Técnica que comenzó la elaboración del Primer Plan Quinquenal. En 1946, ya con Perón presidente, la Secretaría Técnica absorbió las funciones del CNP y se le encomendaron estudios y propuestas referentes a la reforma integral del Estado. En ese contexto se creó el Consejo Económico Social, el cual asumió el rol de coordinador de diálogo con la comunidad sobre los temas estratégicos de la realidad económica, social, sanitaria, científico-tecnológica en un marco participativo

¹⁷⁴ El Consejo Económico Social, creado por decreto 20.447 del 15 de julio de 1947 y reglamentado por decreto 32.063 del 15 de octubre de 1947. Presentaba una división tripartita: concentraba a los directores generales de varios ministerios (Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura y Obras Públicas) y de la Secretaría de Trabajo y Previsión e Industria y Comercio, a quienes se sumaban los presidentes de las entidades financieras de la Nación y preveía la integración de representantes de los empleadores y de los obreros, por ramas de actividad. A diferencia del actual Consejo Económico Social, apuntaba más que nada a la coordinación de la acción de gobierno. Fue discontinuado en 1949 (Berrotarán; 2003).

civil, pero en un orden de relaciones novedoso cuya conducción estaba en manos de gobierno de entonces¹⁷⁵. Ello puede verse claramente sobre todo en el documento del Segundo Plan Quinquenal, cuya estructura y sistematización muestran, para cada política, la interacción entre el Estado Nacional, las provincias y la sociedad civil a través de sus organizaciones (Falivene; Dalbosco: 2018).

Desde entonces hubo otros intentos menos orgánicos de concertación en distintas épocas, pero más ligados a las tentativas de estabilización económica, con el enfoque de “pacto social”, que a una perspectiva integral. Podríamos hacer un paralelismo con la evolución de la planificación en la Argentina, desde las primeras propuestas hasta la declinación y transformación definitiva en los años 90. Las pretensiones de una planificación integral “de reforma social” (Friedman; 1987) se sucedieron en varios gobiernos civiles y militares, pero invariablemente se incurrió en un doble estándar: por un lado, la planificación (que incluía dispositivos de concertación conducidos por el Estado a través del gobierno) se proyectaba sobre un horizonte temporal extenso y abarcaba todo el escenario político, económico y social; por otro lado, la coyuntura económica –siempre crítica– quedaba en manos de otros equipos con facultades extraordinarias. La continuidad de las distintas gestiones dependía más de éstos que de aquellos, por lo que más temprano que tarde la planificación, con concertación incluida, quedaba confinada al mero ejercicio prospectivo. El Segundo Plan Quinquenal requirió de un programa de estabilización previo encabezado por Gómez Morales y, si bien pudo empezar a aplicarse, se disolvió en el magma político que culminó en la caída de Perón. Frondizi, que instaló el desarrollismo como estrategia estatal, debió ceder el manejo de la economía a los ortodoxos Alsogaray y Alemann; Onganía que propició el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad tuvo como ministro a Krieger Vasena; el Plan Trienal para la Liberación Nacional del retorno justicialista fue desbaratado por el “rodrigazo” y mientras el Ministerio de Planeamiento del último gobierno militar diseñaba el Proyecto Nacional, Martínez de Hoz desmontaba el inarticulado y obsoleto aparato productivo para reemplazarlo por un capitalismo financiero asentado en el endeudamiento externo.

Algunos antecedentes

En todo el período planificador hubo también algunos ensayos de consejos económicos y sociales que, incluso, llegaron a funcionar. El gobierno de facto de Lanusse creó el CONES que funcionó durante su breve presidencia, la cual se vio absorbida por la salida electoral de 1973. Más adelante, en 1993, la Ley 24.309 de necesidad de reforma de la Constitución habilitaba para su debate y eventual aprobación por parte de la Convención Reformadora la creación de un CES con carácter consultivo¹⁷⁶, pero no llegó a materializarse por falta de acuerdo dentro del plazo legal de vigencia de órgano reformador. Por ello, varios legisladores presentaron proyectos, el último de los cuales – de 2019– pertenece al ex Presidente Menem (S 392/19), aunque ninguno de ellos fue tratado y perdieron estado legislativo.

Con alcances y estructuras desiguales encontramos organismos de esta naturaleza en varias provincias argentinas, entre otras, Santa Fe, La Rioja y Chaco, así como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Lo integraban los ministros de Hacienda, de Agricultura y de Obras Públicas de la Nación, y los secretarios de Estado de Industria y Comercio y de Trabajo y Previsión, así como por el secretario técnico de la Presidencia. En la práctica, se trató de un Consejo de altos funcionarios nacionales, aunque la reglamentación autorizaba a recabar la opinión de los sectores de la vida nacional, nunca se constituyó como un cuerpo colegiado representativo del Estado, las empresas y los gremios.

¹⁷⁶ Cfr. Ley 24309, art. 3º apartado L)

¹⁷⁷ En la CABA, el CESBA fue creado por ley en 2009 con el propósito de abordar y sensibilizar acerca de las distintas temáticas vinculadas a la calidad de vida de los porteños. Apunta a generar actividades de divulgación, investigación y formulación de propuestas concretas que redunden en iniciativas parlamentarias o sugerencias al Ejecutivo, originadas

En el campo internacional, la Carta de las Naciones Unidas estableció, desde su fundación, en 1945, al Consejo Económico y Social entre sus órganos principales, con la misión de hacer o iniciar estudios e informes de carácter económico, social cultural, educativo y sanitario, etc. y efectuar recomendaciones de políticas, proponer convenciones y brindar asesoramiento a todos los países que integran la Organización de las Naciones Unidas¹⁷⁸.

Con ese antecedente, varios países han diseñado sus propios CES. Existen varios modelos más o menos complejos casi todos con status constitucional, aunque difieren en su incidencia. Destacamos algunos de ellos.

En Francia, le *Conseil Économique, Social et Environnemental* (CESE) tiene *status* constitucional desde la Constitución de la Va. República (1958)¹⁷⁹. Es un organismo consultivo en materias económicas, sociales y culturales que emite su opinión por iniciativa propia o a pedido de los poderes públicos. Se lo considera la tercera instancia deliberativa del país, después de la Asamblea Nacional y el Senado. Asesora al Gobierno y al Parlamento y participa en el diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas en sus ámbitos de competencia (von Zeschau 2022). El CESE tuvo hasta 2020 233 miembros representativos de distintas actividades designados por los organismos intermedios, asociaciones, sindicatos de empleados, organizaciones de empresarios, etc. Reformado en 2021, bajó a 175 miembros y se le encomendó la misión de promover el diálogo entre diferentes componentes de la sociedad civil organizada y proporcionar la interfaz con los responsables políticos. Desempeña un papel fundamental en el período actual de mutación económica, social y ambiental.

El Consejo Económico y Social (SER) de Países Bajos fue creado por ley en 1950 como un órgano consultivo en el que empresarios, empleados, expertos independientes y miembros de la corona trabajan juntos para llegar a un acuerdo sobre cuestiones socioeconómicas importantes. El SER asesora al gobierno y al parlamento sobre política socioeconómica, facilita acuerdos y convenios y realiza tareas administrativas. Está integrado por 33 miembros: 11 de los distintos sindicatos, 11 de representantes de empresas (industrias, pymes, agro) y 11 expertos, entre asesores, funcionarios y miembros de ONG. Su tarea consiste en lograr consensos sobre cuestiones sociales y económicas. Aunque sus resoluciones no son vinculantes, tienen un peso específico en los debates del Parlamento y se reflejan en las medidas del gobierno. Desde 1982 procura con los sindicatos, los empresarios y el gobierno políticas concertadas funcionales al crecimiento económico y a la reproducción del estado de bienestar. Está conducido por una Secretaría que agrupa varios Departamentos.

En España, el Consejo Económico y Social, previsto en la Constitución de 1978, fue creado en 1991 como foro permanente de diálogo entre los representantes de intereses sociales y económicos en la órbita del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se compone de 61 miembros, divididos en tres Grupos de 20 Consejeros más el Presidente. El CES es un órgano consultivo del Gobierno, y accesoriamente del Parlamento, en materias socio económicas que le son propias: Economía; Fiscalidad; Relaciones laborales, empleo y seguridad social; Asuntos sociales; Agricultura y pesca; Educación y Cultura; Salud y Consumo; Medio Ambiente; Transporte y comunicaciones; Industria y energía; Vivienda; Desarrollo regional, Mercado único europeo y Cooperación para el desarrollo. Pese al status constitucional y a la inspiración de su vecino galo, el consejo español tiene un desempeño desigual, con muchos altibajos, probablemente por la compleja ingeniería constitucional ibérica. No actúa como una tercera asamblea al modo francés, no ejecuta acciones de concertación

en la confluencia de intereses reflejados en su composición: tiene 26 consejeros, representantes de Asociaciones sindicales de trabajadores (6); Organizaciones empresariales (6); Colegios, Consejos, entidades representativas de profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social de la Ciudad de Buenos Aires (14) y un Presidente.

¹⁷⁸ Cfr. Carta de las Naciones Unidas, Cap. X, arts. 61-71

¹⁷⁹ Cfr. Constitución de la Va. República Francesa, Título XI, arts. 69-71

corporativa ni se comporta como un consejo planificador. Hasta la crisis de 2008 intervino eficazmente en la negociación previa de proyectos de leyes de incidencia socioeconómica, probablemente en el marco del esquema bipartidista que se fue fragmentando desde entonces¹⁸⁰.

El Consejo Económico y Social 2021-23

El CES argentino fue creado en febrero de 2021 mediante el Decreto N° 124, como un “órgano colegiado y de participación ciudadana para el debate y la búsqueda de consensos sobre prioridades estratégicas para el desarrollo del país que serán definidas y sometidas a su consideración por el Presidente o la Presidenta de la Nación”.

En sus fundamentos se resaltaba la necesidad de ampliar los objetivos de participación y la receptividad que tal iniciativa encontraba en diversos actores políticos y sociales de la comunidad nacional. Se incluían como antecedentes internacionales del ámbito multilateral al CES de la Organización de las Naciones Unidas, al CIDI (Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral) de la OEA, el CESE (Consejo Económico y Social Europeo) de la Unión Europea y las recomendaciones de la OIT. También citaba los organismos similares de varios países europeos y americanos y recuperaba entre los precursores argentinos al Consejo Nacional de Posguerra (1944), el CES (1946), la Concertación Política, Social y Económica (1973), el Consejo para la Consolidación de la Democracia (1985) y el Diálogo Argentino (2002) y los existentes en 18 provincias argentinas. Todos estos organismos tenían en común la participación plural, el debate y la propuesta de políticas públicas y que haber sido lanzados particularmente en momentos críticos producto de grandes cambios contextuales.

El CES se propuso como una primera experiencia de búsqueda de consensos y propuestas de políticas públicas, previa a un proceso definitivo de institucionalización del mecanismo en un plazo simbólico de 1000 días. Aspiraba a contar con el respaldo de varios organismos regionales (ONU, CEPAL, OIT, PNUD, BID, CAF, FONPLATA y BCIE), la cooperación de la estructura ministerial (mediante enlaces institucionales) y un comité internacional de expertos. Presentaba un nutrido panel de objetivos (art. 2°)¹⁸¹, funciones (art. 3°) y competencias (art. 4°) ordenados en base a las ideas rectoras de participación, debate, búsqueda de consensos y propuestas de políticas públicas que en el lapso estipulado finalizarían con la institucionalización de un Consejo Económico y Social para el Desarrollo.

Radicado en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación y presidido por su titular, inicialmente estaba compuesto por 30 miembros representantes de los trabajadores, los empresarios y referentes de organizaciones científicas, académicas y de la sociedad civil, seleccionados en base a los criterios de pluralidad, diversidad, visión federal y equidad de género y designados individualmente por el Presidente mayoritariamente en consulta con sus organizaciones de pertenencia y por su prestigio personal y con un mandato ad honorem por el lapso de 1000 días. Posteriormente, en octubre de 2022 se decidió ampliar el número de consejeros incorporando

¹⁸⁰ Un estudio comparativo con el caso argentino puede encontrarse en von Zeschau (2020)

¹⁸¹ “El Consejo Económico y Social tiene por objetivos: a) Brindar, en el ámbito de su competencia, apoyo al Presidente o a la Presidenta de la Nación efectuando el análisis y las recomendaciones que se le requieran sobre programas de gobierno y proyectos de leyes estratégicos. b) Abrir un espacio de diálogo y cooperación entre los diversos sectores económicos y sociales del país. c) Generar consensos amplios sobre prioridades estratégicas para el desarrollo nacional inclusivo. d) Establecer mecanismos de participación ciudadana que, ajustándose a las disposiciones de la Constitución Nacional y a los principios del sistema republicano y federal, permitan procesar las diferencias entre sectores de la vida económica y social. e) Colaborar en la implementación de las políticas públicas que se diseñen para la efectiva consecución de los acuerdos estratégicos. f) Estimular un debate informado donde el diálogo entre las diferentes visiones sectoriales se enriquezca por el soporte de información técnica y científica rigurosa.”

representantes institucionales¹⁸². En la primera composición, 19 sobre 30 consejeros (63,33%) eran varones y 11 (36,67%) mujeres. De ellos 11 representaban a los empresarios, 9 a los trabajadores, 6 al mundo universitario y académico, 3 al tercer sector y 1 al Poder Judicial (Tettamanti; 2023). Posteriormente 12 sobre 38 (31,57%) consejeros fueron mujeres, 14 representaban a empresarios, 10 a los trabajadores, 9 al sector científico-universitario, 4 al tercer sector y 1 al Poder Judicial.

La agenda de trabajo se organizó en 5 *Misiones-País* claves para el desarrollo nacional que involucraban transversalmente a diferentes áreas de gobierno y sectores sociales. Cada una de las Misiones-País estaba compuesta por grupos temáticos, tratados individualmente por un equipo de transformación.

I. Comunidad del Cuidado y Seguridad Alimentaria.

1. Lucha contra el hambre y la extrema pobreza como política federal de Estado. Armonización de programas de transferencias universales. Transformación de planes asistenciales en empleos.
2. Formación de precios de alimentos y de productos críticos para la calidad de vida. Transparencia de compras estatales y vinculación productiva con el universo cooperativo y de la economía popular.
3. Innovaciones tecnológicas para la justicia social sanitaria.
4. Bienestar emocional, economía del comportamiento, deporte y cultura como ámbitos integradores en la postpandemia.

II. Educación y Trabajos del Futuro.

1. Formación en profesiones estratégicas como puente entre ciencia-producción y empresas-sindicatos. Vinculación entre oferta y demanda de empleos.
2. Promoción de habilidades tecnológicas en los sectores más vulnerados.
3. Desarrollo inclusivo de la ley de economía del conocimiento, con especial énfasis en pymes y brecha digital de género.
4. Capacitación tecnológica docente 4.0. Herramientas digitales para la enseñanza y el aprendizaje en todos los niveles.
5. Métricas, indicadores, registros y nuevas estadísticas para reflejar los fenómenos de cambio tecnológico, productivo y de organización social.

III. Productividad con Cohesión Social.

1. Armonización y transparencia tributaria para la equidad. Mejoras en áreas críticas y de alto impacto en la administración y control impositivo.
2. Sistema Nacional de Defensa de la Competencia. Estructura de costos de servicios públicos, inversiones estratégicas y protección al usuario y a la usuaria y consumidor y consumidora.
3. Acceso al crédito, promoción y facilitación de inversiones y mercado local de capitales para el desarrollo. Finanzas inclusivas, verdes, solidarias y resilientes.
4. Nuevas formas de organización empresarial y relaciones laborales frente al cambio tecnológico. Parques industriales y polos tecnológicos.
5. Plan de apalancamiento exportador agro industrial y de servicios de conocimiento. Integración internacional de economías regionales, con impacto económico y social global.

¹⁸² Cfr. Resolución SAE N° 73/2022. Se agregan los titulares de UIA, la CAC, CAME, la UBA, el CONICET, el CIM, la CCRA y la UOM.

IV. Ecología Integral y Desarrollo Sustentable.

1. Desarrollo verde y azul. Recursos naturales y cambio climático: agua, pesca y bosques.
2. Tierra, Techo y Trabajo: reordenamiento territorial y poblacional con prioridad en el mejoramiento de condiciones de vida e integración de barrios populares.
3. Transición energética justa y renovable: eólica, solar, e hidrógeno.
4. Conectividad física y digital: 4 y 5 G, internet para la inclusión, hidrovía, trenes, puertos y movilidad sustentable.
5. Economía circular, biotecnología, inteligencia artificial, nanotecnología y blockchain como vectores transformadores sustentables e inclusivos.

V. Democracia Innovadora.

1. Profesionalización estatal para la transformación social. Nuevas Escuelas frente a la revolución tecnológica exponencial: Judicial, de Gobierno y Diplomática.
2. Políticas de género: abordaje transversal y federal.
3. Datos para el bien común. Ética e impacto de la nueva economía digital y las redes sociales. Cocreación para nuevas formas de participación democrática.
4. Integridad pública y privada. Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, nuevas modalidades de responsabilidad empresarial y Observatorio de Transparencia en la Obra Pública.
5. Derechos humanos, justicia y seguridad: Policía Judicial, trazabilidad y digitalización de la justicia. Ciberdefensa y ciberseguridad como nuevos desafíos geopolíticos estratégicos. Prevención integral de la violencia. Abordaje integral de la violencia de género.

El CES se organizó en dos circuitos convergentes de articulación, uno sectorial cuyos temas podían ser tratados en grupos abiertos a otros participantes, y otro provincial (mediante enlaces institucionalizados) que trasladaba regionalmente la búsqueda de consensos. En efecto, la SAE creó el “Programa de Articulación Territorial” con el objetivo de difundir y facilitar el accionar del CES en todo el territorio nacional¹⁸³.

Finalmente, no constituían materia del CES los asuntos de coyuntura y aquellos relativos al funcionamiento corriente de los sectores que ya tenían sus propias instancias de negociación colectiva o abordaje técnico específico (salarios, precios, tarifas, calendarios, interpretación de normas, etc.). El CES contó, además, con la asistencia del Cuerpo de Administradores Gubernamentales.

El desempeño del CES

1.- Desde su creación hasta su desaparición el CES experimentó un cambio de conducción cuando su inspirador y organizador, Gustavo Béliz resignó el cargo de Secretario de Asuntos Estratégicos y fue reemplazado por Mercedes Marcó del Pont, a fines de julio de 2022. La creación del CES fue decidida

¹⁸³ 2Son acciones del Programa: a) Apoyar las actividades de la SUBSECRETARÍA DEL CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO vinculadas con las acciones del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. b) Difundir, facilitar y promover el desarrollo de acciones, foros, actividades de capacitación, becas, estudios y toda otra actividad que le sea encomendada para el cumplimiento de los objetivos del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. c) Articular las actividades de la SUBSECRETARÍA DEL CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO con las distintas instancias territoriales involucradas en las acciones del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. d) Analizar, evaluar y proponer acciones estratégicas para el desarrollo de los temas que hacen al CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. e) Identificar cuestiones estratégicas de alcance federal para su tratamiento en el seno del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. f) Proponer acciones orientadas a fortalecer la generación de consensos y la participación de la sociedad civil en el seno del CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. g) Articular y coordinar acciones referidas a la instrumentación de programas y proyectos con financiamiento internacional multilateral y bilateral en relación con entidades y jurisdicciones nacionales y locales”. Cfr. RESOL-2022-14-APN-SAE

y delineada durante la campaña electoral de 2019 por el candidato Alberto Fernández, quien, ya Presidente, anunció su creación en el acto de investidura por medio de una ley cuyo proyecto sometería a la brevedad a la consideración del Congreso. Sin embargo, la puesta en marcha del organismo se vio demorada por la prolongada emergencia dispuesta como consecuencia de la pandemia COVI-19 iniciada de hecho a mediados de marzo de 2020. Ello llevó al gobierno, inmerso en otras prioridades, a pergeñar un “plan B”.

La iniciativa finalmente se concretó a través de una decisión presidencial que asumió las características de una “prueba piloto”. En efecto, el Decreto 124 del 20 de febrero de 2021 –más de un año después de anunciado- creó el CES, con los objetivos, las características y la composición que se ha reseñado. El objetivo de la medida era doble: por un lado, se ponía en marcha un organismo centrado en el diálogo plural para la concertación de políticas sin más demoras y, por otro, se iniciaba un mecanismo de institucionalización que debía culminar a los mil días de sancionada la medida presidencial con la aprobación de la ley por parte del Congreso. Por ambos motivos, también, se procedió a un sistema desigual para la designación de los consejeros: si bien varios de ellos estaban respaldados por una representación institucional vigente al momento de designarlos, otros fueron nominados por su prestigio personal y su conocimiento de algunos de los grupos temáticos que integraban las misiones-país. En todos los casos, las designaciones fueron a título personal, lo cual requirió de algunas aclaraciones ulteriores. Asimismo, quedó descartada la representación política, en parte porque se consideraba que sería cubierta por la oportuna discusión en el Congreso y, en parte porque no quería reproducirse la tendencia hacia la polarización (la “grieta”) en un organismo de concertación sectorial a mediano y largo plazo.

Producido el cambio de conducción en la SAE, se introdujeron algunos ajustes en el CES, relativos a la composición, el espectro de temas a tratarse y el modelo de institucionalización a proponer. En el primer caso, se trató de conferirle mayor carácter institucional incorporando a la representación sectorial a los titulares de la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción, Cámara Argentina de la Mediana Empresa, la Universidad de Buenos Aires, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, el Consejo Interuniversitario Nacional, la Unión Obrera de la Construcción y la Unión Obrera Metalúrgica. Las nuevas designaciones supusieron una ampliación del número de consejeros y la coexistencia, en algunos casos, de la representación a título personal e institucional para un mismo sector¹⁸⁴. Por otra parte, también se designó una Directora General del CES, función que hasta entonces había sido cubierta de hecho alternativamente por distintas personas.

¹⁸⁴ La lista de consejeros es la siguiente: Miguel Acevedo, ex Vicepresidente Regional de la Unión Industrial Argentina (UIA). Carlos Achetoni, Presidente de la Federación Agraria Argentina (FAA) Carlos Acuña, Secretario General del Sindicato de Obreros y Empleados de Estaciones de Servicio (SOESGyPE) e integrante del triunvirato de la Confederación General del Trabajo (CGT) Alberto Barbieri, Consejero Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y ex rector de la Universidad de Buenos Aires. María del Carmen Battaini, Presidenta de la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales (JUFEJUS); Paula Bibini, Presidenta de la Unión Industrial de Salta; Alicia Bohren, Rectora de la Universidad Nacional de Misiones; Antonio Caló, Ex Secretario General de la Confederación General del Trabajo y la Unión Obrera Metalúrgica; Marita Carballo, Miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas; Juan Carr, Representante de la Red Solidaria; Carolina Carrillo, Consejera directiva del Instituto Milstein; Carolina Castro, Prosecretaria de la Unión Industrial Argentina; Esteban Castro, Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP); Héctor Daer, Secretario General de la Confederación General del Trabajo (CGT); Edihit Encinas, Presidenta de la Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo (ACTRA); Marcelo Fernández, Presidente de la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA); Ana María Franchi, Presidenta del CONICET; Daniel Funes de Rioja, Presidente de la Unión Industrial Argentina; Abel Furlán, Secretario General de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM). Secretario del Interior de la Confederación General del Trabajo (CGT); Ricardo Gelpi, Rector de la Universidad de Buenos Aires (UBA); Alfredo González, Presidente de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME); Natalio Grinman, Presidente de la Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC); Ariel Enrique Guarco, Presidente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR); Sergio Kaufman, Presidente de CIPPEC y de Accenture Cono Sur; Ana María Llois, Vicerectora de la

Respecto del abanico de temas a tratarse, buscó concentrarse en aquellos que más posibilidades de acuerdos a pudieran lograrse en el resto del período presidencial en curso. La Agenda 2023 del CES, consideró prioritarios los proyectos de ley de desarrollo de la economía del hidrógeno, de la promoción del crédito hipotecario ajustado por valor salarial y del impulso de la actividad agroindustrial, así como relativo a la propia institucionalización del CES. Por otra parte, por la reestructuración de la SAE, que resignó la unidad de financiamiento externo a manos del Ministerio de Economía, se vieron reducidas sus posibilidades de solventar futuros proyectos accediendo fondos foráneos, por lo cual debió introducir prioridades.

Finalmente, el nuevo esquema de institucionalización permaneció hasta el final en la fase de diseño inmerso en un contexto político y electoral que imposibilitó el tratamiento legislativo antes que culminara el período presidencial.

2.- La metodología de trabajo del CES tuvo inicialmente el formato usual de los organismos colegiados de carácter consultivo: reuniones plenarias, realizadas al menos una vez por mes y reuniones de comisiones más frecuentes, con la asistencia de la representación sectorial ampliada e, incluso, con la convocatoria a otras organizaciones de la sociedad civil. El plenario consideraba los proyectos que se trataban en las comisiones con anterioridad y los debatía. A las comisiones, en cambio, llegaban proyectos previamente elaborados en los ministerios, coordinados por los funcionarios de la SAE, u originados en la misma Secretaría por propia iniciativa. Sobre esos temas se formaban “mesas de trabajo” presididas generalmente por un consejero líder o un representante de él, asistido por un coordinador, funcionario de la SAE¹⁸⁵. A las mesas se invitaba a participar a organizaciones de la sociedad civil no necesariamente representadas en el CES, y se incorporaban también otros miembros de éste. Varios de los proyectos tratados de esta forma y aprobados en plenario provenían de otras áreas del gobierno, como el Ministerio de Producción o el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Una vez tratados, sin embargo, eran enviados para su tratamiento legislativo en el Congreso, por las áreas substantivas¹⁸⁶.

La dependencia de la unidad de proyectos con financiamiento externo de la SAE vinculaba estas iniciativas con las prioridades de financiamiento de los organismos internacionales de crédito, lo cual reforzaba las propias consideradas por el CES. Así, por ejemplo, en el marco de la Misión País II del CES “Educación y Trabajos del Futuro”, se incluyó dentro del Programa de Innovación para Respuesta a Situaciones de Crisis y Gestión de Prioridades Estratégicas” aprobado por un préstamo

Universidad Nacional de San Martín; Cristina Loaiza, Representante del Movimiento Nacional Campesino Indígena; Enrique Mammarella, Presidente del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Gerardo Martínez, Secretario General de la Unión Obrera de la Construcción (UOCRA); José Martins, Presidente de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires; Hugo Moyano, Secretario General del Sindicato de Choferes de Camiones; Sergio Palazzo, Secretario General de la Asociación Bancaria; Ricardo Pignanelli, Secretario General del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA); Andrés Rodríguez, Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN); Iván Szczech, Integrante de la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO); Beatriz Tourn, Secretaria de Capacitación de la Confederación Argentina de Mediana Empresa y Presidenta de la Cámara de Mujeres Empresarias del Chaco; Delfina Veiravé, Ex rectora de la UNNE y ex presidenta del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); Gustavo Weiss, Presidente de la Cámara Argentina de Construcción (CAMARCO); Hugo Yasky, Diputado Nacional y Secretario General de la Central de Trabajadores de la Argentina. Nótese que con el cambio en el sistema de designaciones en algunos casos coexisten dos representantes de las mismas organizaciones, uno designado a título personal pero por ser miembro de la organización y otro por ostentar la representación institucional vigente. Ello no fue considerado un problema por los consejeros para el trabajo del CES.

¹⁸⁵ A título de ejemplo, se mencionan las Mesas de Trabajo de Hidrógeno, de Litio, de Techo de Cristal, de Obra Pública, de Evaluación de Políticas, de Innovadores Gubernamentales, de Agua, etc. Algunas generaron proyectos de leyes que siguieron su curso presentadas por las áreas substantivas, otros fueron elevados a consideración del PEN y no llegaron al Congreso y, finalmente, un tercer grupo no salió de la SAE luego del cambio de conducción.

¹⁸⁶ Ello sucedió, por ejemplo, con la Ley 27.350, que regula la investigación médica y científica del uso medicinal de la planta cannabis y sus derivados, pero hubo otros proyectos.

del BID¹⁸⁷ una “Convocatoria de proyectos innovadores para la educación y el trabajo del futuro”. Se trataba de un amplio llamado a presentar proyectos e Iniciativas innovadoras que pudieran “escalables y transferibles”¹⁸⁸, establecía un mecanismo de admisión de proyectos y un jurado para su evaluación integrado por funcionarios de la SAE y consejeros.

Con el mismo formato y dentro del mismo préstamo se incluyó en la agenda del CES una convocatoria de proyectos denominada “Ciencias del Comportamiento aplicadas a Políticas Públicas” con el objetivo de promover investigaciones destinadas a recoger evidencia para el diseño, implementación y evaluación de políticas¹⁸⁹. También se establecía una Comisión de Admisión y un Jurado de Evaluación integrado por funcionarios de la SAE, consejeros y personalidades vinculadas a la temática.

Para brindar apoyo al CES en relación con el desarrollo de actividades vinculadas a la promoción de habilidades tecnológicas relativas a la inteligencia artificial en el marco de la Misión País “Educación y Trabajos del Futuro” la SAE creó el “Programa de Inteligencia Artificial” en la órbita de la Dirección Nacional de Gestión del Conocimiento¹⁹⁰.

¹⁸⁷ El Contrato de Préstamo BID N° 5084/OC-AR suscripto por el país en enero de 2021 está destinado a financiar el “Programa de Innovación para Respuesta a Situaciones de Crisis y Gestión de Prioridades Estratégicas”, cuyo objetivo general es mejorar la efectividad en la coordinación y gestión de Programas Gubernamentales Estratégicos (PGE) en la REPÚBLICA ARGENTINA, priorizando aquellos necesarios para dar respuesta y recuperación a la crisis generada por la pandemia de COVID-19, mediante el fortalecimiento de funciones claves y el desarrollo de iniciativas innovadoras para el logro de los objetivos de Gobierno. Los objetivos específicos del Programa son: (i) mejorar la calidad de la planificación, el monitoreo, la toma de decisiones y la evaluación para el cumplimiento de Programas Gubernamentales Estratégicos; y (ii) fortalecer las capacidades de innovación y promover prácticas innovadoras en la gestión pública, sector privado y sociedad civil para dar respuesta a la crisis y sus consecuencias. Como se verá en los párrafos siguientes, este préstamo -y otro emitido por FONPLATA- fueron fundamentales para respaldar las iniciativas del CES. Cfr. Decreto N° 970/2020.

¹⁸⁸ Los objetivos de la iniciativa eran: a) formar docentes en las ciencias de la computación para la enseñanza y el aprendizaje de habilidades tecnológicas y digitales; b) reducir la brecha digital y desarrollar habilidades tecnológicas que permitan mejorar las posibilidades de inserción laboral y generación de ingreso de la población más vulnerable; c) sentar las bases para brindar capacitación a trabajadores, formación y actualización profesional, e investigación en conocimientos y tecnología de punta para ser aplicada en los entornos productivos locales y/o la promoción de empleos verdes; y d) construir metodologías, métricas, indicadores y estadísticas para monitorear y anticipar el impacto del cambio tecnológico en la educación y del trabajo. Cfr. RESOL-2021-55-APN-SAE

¹⁸⁹ La Convocatoria de Proyectos “Ciencias del Comportamiento aplicadas a Políticas Públicas” se presentaba como un aporte a la gestión gubernamental en pos de transparentar el proceso de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas consideradas prioritarias, así como dotarlo de mayor asidero científico y empírico. Buscaba, asimismo, promover el diseño e implementación de intervenciones, metodologías, y técnicas vinculadas a las Ciencias del Comportamiento, orientadas a resolver problemáticas de gestión pública en organismos nacionales, provinciales, o locales, y adecuadas al contexto cultural y socio-histórico del país. Cfr. RESOL-2021-57-APN-SAE

¹⁹⁰ Este programa también se financia con el préstamo del BID ya mencionado. Son sus funciones: a) Propiciar la coordinación y colaboración con distintas áreas y organismos del Estado Nacional, así como con el sector académico y de representación gremial, para la ejecución de acciones relativas a la inteligencia artificial. b) Difundir, facilitar y promover el desarrollo de acciones, foros, actividades de capacitación, becas, estudios y toda otra actividad que le sea encomendada para el cumplimiento de los objetivos. c) Realizar convocatorias abiertas a los distintos sectores que integran el CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL para el despliegue y difusión de la inteligencia artificial. d) Propiciar convenios con organizaciones públicas y privadas, de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales tendientes a difundir las actividades de difusión, capacitación y formación requeridas para la ampliación del campo de la inteligencia artificial y su aplicación en los trabajos del futuro. e) Formular, proponer y ejecutar proyectos relativos a la difusión de la inteligencia artificial vinculada con la preparación para los trabajos del futuro. f) Fomentar y fortalecer la investigación, la innovación, el desarrollo y la producción tecnológica basada en la inteligencia artificial, en áreas prioritarias para el desarrollo nacional. g) Promover y fortalecer el talento nacional en inteligencia artificial, a fin de alcanzar la autonomía tecnológica y ser un referente tecno-exportador en la región. h) Facilitar la vinculación entre los diversos actores del ecosistema nacional y regional (academia, sistema científico y tecnológico, sector productivo, gobierno y de la sociedad

También se incluyó la iniciativa “Producir Trabajo - Convocatoria de ideas de políticas públicas para la creación de empleo genuino”, con el objetivo de retroalimentar el diseño de políticas públicas dirigidas a poblaciones vulnerables en términos de su acceso al empleo reorientando los programas de transferencia de ingresos, optimizando la inversión estatal y ofreciendo alternativas de empleo con eje en las capacidades productivas territoriales. Para ello se propone identificar oportunidades de creación de empleos enfocados al desarrollo local y regional en micro, pequeñas y medianas empresas y/o emprendimientos o unidades asociativas de diversos sectores económicos¹⁹¹.

Un proyecto de mayor alcance, también con financiamiento externo, fue la creación del Programa de Innovadores de Gobierno contemplado en la misión país “Democracia Innovadora”, en la temática “profesionalización estatal para la transformación social”. Dicha misión era coordinada por la Unidad Gabinete de Asesores de la SAE y tuvo a su disposición al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. El programa buscaba reclutar, formar e incorporar doscientos jóvenes profesionales con profundo sentido social y dominio de las tecnologías para actuar como agentes de transformación en proyectos estratégicos, ingresando al Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Significaba la continuidad de ese cuerpo funcionarial creado en 1985, pero reducido en su dimensión. A este fin, la SAE preparó la convocatoria, diseñó la currícula y las pruebas a que debían ser sometidos los postulantes y proyectó la normativa, cuyo circuito quedó detenido en instancias externas a la SAE.

3.- Luego del cambio de conducción y el replanteo de los objetivos inmediatos del CES, la SAE propició la creación de “mesas” enmarcadas en forma cruzada entre las misiones y temáticas del Consejo, propiciadas por la Dirección Nacional.

Así se conformó la Mesa Intersectorial del Hidrógeno sobre la experiencia de las deliberaciones del CES que dio lugar a una previa Mesa Interministerial sobre la temática y que reunió a representantes de jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional, de algunas provincias y de actores privados, con el fin de lograr un abordaje integral del desarrollo de una economía del hidrógeno que se compadeciera con una estrategia nacional, proyectándose importantes resultados. Por este medio se buscó institucionalizar lo debatido en el CES convirtiendo a la temática en un objeto de atención permanente orientado al diseño de una estrategia nacional integral de la economía del hidrógeno de bajas emisiones y a promover el desarrollo de nuevas cadenas de valor del hidrógeno¹⁹².

civil) y apoyar mecanismos de transferencia de conocimientos y soluciones de inteligencia artificial para su uso, aplicación y generación de valor público. Cfr. RESOL-2021-90-APN-SAE

¹⁹¹ El propósito del proyecto es identificar oportunidades de creación de empleos en términos de desarrollo local y/o regional en micro, pequeñas y medianas empresas y/o emprendimientos o unidades asociativas de diversos sectores económicos. Estas oportunidades surgirán de una amplia convocatoria a actores del mundo de la producción y el trabajo, universidades y gobiernos locales para la presentación de ideas/proyectos que permitan abordar el desafío de la integración social en su complejidad, considerando sus diferentes aristas (económicas, sociales y culturales). Cfr. RESOL-2021-93-APN-SAE

¹⁹² La Mesa Intersectorial del Hidrógeno se integra con funcionarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, YPF Tecnología S.A. y el consorcio H2AR. La Mesa debe generar propuestas que contribuyan a que las jurisdicciones y entidades competentes puedan, entre otros cometidos: 1. Coordinar y articular entre las diferentes jurisdicciones y entidades públicas las acciones y políticas que se implementen desde el Estado Nacional en materia de hidrógeno. 2. Difundir insumos técnicos, específicos o transversales, relativos al hidrógeno a las diferentes áreas de gobierno, nacionales y locales, que integren la Mesa. 3. Participar en la elaboración de la Estrategia Nacional del Hidrógeno, fomentando una economía del hidrógeno en la República Argentina, en consistencia con los planes estratégicos de las diferentes áreas de gobierno que participan de la Mesa. 4. Promover el diálogo con diferentes actores del sector privado, la sociedad civil y el sector científico tecnológico, con miras a la construcción de consensos sobre los

También se constituyó la Mesa Intersectorial de Producción, Comercialización y Abastecimiento de Alimentos, sin hacer mención de debates previos en el CES¹⁹³. Su finalidad es diseñar una estrategia integral y generar propuestas que contribuyan a fortalecer la producción local de alimentos y la promoción y consolidación de canales cortos de comercialización mediante el desarrollo de mercados locales para contribuir a la integración de las economías regionales y comunitarias y asegurando una mejora en la seguridad alimentaria.¹⁹⁴

modos y tiempos en los que la economía del hidrógeno podrá desplegarse en el territorio nacional, así como recabar aportes que sirvan al diseño e implementación de políticas en materia de hidrógeno. Cfr. RESOL-2023-3-APN-SAE

¹⁹³ La Mesa se compone con funcionarios propuestos por la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas, el Consejo Nacional de Coordinación De Políticas Sociales, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y el Instituto Nacional de Semillas. La Mesa Intersectorial de Producción, Comercialización y Abastecimiento de Alimentos deberá generar propuestas que contribuyan a que las jurisdicciones y entidades competentes puedan, entre otros cometidos: 1. Actualizar e integrar la información disponible de la matriz productiva alimentaria nacional, definiendo no solo la oferta de productos de la canasta básica en cada uno de los territorios sino también la demanda local y regional. 2. Acortar las cadenas de comercialización de alimentos, fomentando mediante acciones concretas, planificadas, organizadas y coordinadas los mercados de cercanía o canales cortos de comercialización. 3. Aumentar los canales y mecanismos de comercialización de alimentos, generando estrategias destinadas a los productores y productoras y consumidoras y consumidores de las unidades productivas de la economía social, solidaria y popular. 4. Contribuir a la integración al comercio de las economías regionales y comunitarias, con la finalidad de lograr el desarrollo autónomo, sustentable e inclusivo de las comunidades. 5. Promover sistemas asociativos para la integración de redes de agentes proveedores. 6. Desarrollar las capacidades, competencias y capacitaciones a nivel local que aseguren el cumplimiento de los estándares sanitarios de los alimentos producidos y sus canales de comercialización. 7. Definir variables e indicadores comunes, con sus respectivas categorías, para lograr una gobernanza planificada de la información relevada y sintetizada, accesible a todos los organismos intervinientes. 8. Diseñar herramientas de Tecnología de la Información y Comunicación -TIC- con diferentes niveles de acceso a la información y asegurando la normativa vigente relativa a la protección de datos personales y económico-financieros. 9. Establecer una ventanilla única para atender las demandas de los distintos sectores en temas de documentación, acceso a programas y créditos, infraestructuras comerciales o edilicias y logísticas, procurando que la intervención simplifique la gestión de trámites. Cfr. RESOL-2022-90-APN-SAE

¹⁹⁴ De forma parcial, las acciones del CES se han recogido en algunas publicaciones que dan cuenta de la orientación y repercusión de los debates.

- *Ciencia y tecnología para el agua y saneamiento*: En este documento, elaborado desde el programa CienciaXMetas del CES, se presentan 12 proyectos científicos seleccionados en el marco de la convocatoria “Ciencia y Tecnología contra el Hambre”, lanzada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT), junto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) gestionado a través de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de Presidencia de la Nación. Los proyectos científicos desarrollan e implementan tecnologías innovadoras orientadas a la mejora de la calidad de agua de consumo, el desarrollo y aplicación de tecnologías para la potabilización, captación, calentamiento y almacenamiento del agua, la modernización de sistemas de riego productivos y sustentables, el tratamiento de aguas residuales domésticas o industriales, entre otros temas de vital importancia.

- *50 voces para la Argentina querida. Trabajo presente y futuro con solidaridad*: fue confeccionado durante el foro “Trabajo Presente y Futuro con Solidaridad”. Se presentan propuestas para pensar el futuro del trabajo elaboradas por representantes de la academia, sindicatos, movimientos sociales, empresas y la sociedad civil recogidas en 11 paneles coordinados por la SAE en el CES.

- *Hacia una estrategia nacional de Hidrógeno 2030*: el documento fue consecuencia del Foro “Hacia una estrategia nacional de Hidrógeno 2030” realizado en el Museo del Bicentenario de la Casa Rosada el 17 de mayo de 2021. Las intervenciones destacan la posibilidad de generar energías limpias y sustentables y asociarlas a la generación de un desarrollo tecnológico que represente un salto cualitativo, enfatizan en las ventajas comparativas de la Argentina en la materia y en la necesidad de promover acuerdos intersectoriales para su producción.

- *Noticias falsas y discursos de odio como amenazas a la convivencia democrática*: resultado del Foro Internacional: “Atrapados en la red. Noticias falsas y discursos de odio como amenazas a la convivencia democrática”, realizado en el Salón de los Pueblos Originarios de la Casa Rosada el 24 de junio de 2021, convocado en el marco del Pacto por la Información y la Democracia, una iniciativa impulsada por Francia, a la que nuestro país adhirió en esa fecha. Reúne a

La visión de algunos protagonistas¹⁹⁵

En general, los entrevistados coinciden en la importancia y trascendencia que tuvo la iniciativa como una forma de acordar “políticas de Estado”¹⁹⁶ que pudieran ponerse al margen o por encima de la polarización política o de la coyuntura o que no estuvieran sometidas a las estrecheces del calendario electoral, tan comprimido y exigente que hay en el país. De alguna manera, el diseño del CES excluyendo orgánicamente a los partidos políticos, le confirió cierta dinámica de funcionamiento que –al decir de uno de sus protagonistas- entusiasmó a la mayoría de sus integrantes. Si bien, algunos señalaron como un defecto la “ausencia” de la oposición, también dejaron en claro que nadie fue inquirido acerca de su posición política. Los consejeros, especialmente, aquellos provenientes de la representación de intereses, aportaron una visión de la negociación sectorial mucho más amplia e inclinada a la construcción de consensos respecto de la propia de los ámbitos de la representación política. Como se anticipó, la Argentina tienen una larga experiencia de negociaciones de tipo paritario, especialmente –aunque no exclusivamente- en el ámbito laboral. Por su parte, los funcionarios y coordinadores de misión destacaron la disposición al debate y la escasa o nula conflictividad en las comisiones, las mesas y los plenarios. En cierto sentido, el diseño del CES replicó la experiencia de otros consejos ya consolidados, en los cuales el debate sectorial precede al debate político y, en cierta medida, lo circunscribe a objetivos concretos habiendo limado antes las aristas de conflictividad. La comprobación de ello, en nuestro caso, permanece pendiente.

Del mismo modo, la flexibilidad para incorporar otros actores a los debates en las mesas permitió ampliar el espectro de tratamiento de algunos temas, que fueron cobrando relevancia a medida que la actividad del CES se fue desarrollando; por ejemplo, la cuestión del debate sobre las nuevas fuentes de energía y las posibilidades del país de incorporarse a su producción con ventajas comparativas. Otros temas se plantearon a partir del vínculo que los consejeros tenían con algunas de las actividades de la agenda internacional y culminaron con la extensión de las actividades del CES a ese ámbito. Es el caso del Pacto por la Información y la Democracia, impulsado por Francia y a la que la Argentina adhirió en junio de 2021 simultáneamente con la realización del Foro Internacional.

Del mismo modo, aunque en principio la integración del CES no tuvo una coloratura federal, como algunos de los representantes provenían de las provincias, el CES y la SAE propiciaron la extensión de la iniciativa con la participación de las provincias, agrupadas en regiones. En general, las actividades pudieron realizarse pese a las dificultades de la pandemia por vía virtual, alcanzando una buena cobertura. De ello dan cuenta los Foros de la Ciudadanía, en los que se inscribieron universidades, asociaciones y personas, en sesiones simultáneas facilitadas en salas. Algunos temas de tratamiento en mesas posteriores surgieron de esas actividades y recibieron tratamiento posterior.

expertos nacionales e internacionales, en un debate acerca de los desafíos que representan las plataformas tecnológicas como facilitadoras de los discursos de odio y las *fake news*.

- *Relevamiento de proyectos científicos y tecnológicos*: producido en el marco de la Mesa Intersectorial de Producción, Comercialización y Abastecimiento de Alimentos

¹⁹⁵ Esta sección se elabora sobre la base de 10 entrevistas desestructuradas y anónimas efectuadas a consejeros, coordinadores de misión y funcionarios.

¹⁹⁶ El concepto de “políticas de Estado” se ha generalizado y difundido como aquellas políticas que, con pocos cambios o adaptaciones sustantivas, se sostienen en el tiempo abarcando varios mandatos presidenciales. La expresión es un tanto imprecisa, en primer lugar, porque las políticas las deciden los gobiernos –no los Estados- y, luego, porque su continuidad no está asociada necesariamente a un diseño que se mantiene en el tiempo sino a su capacidad de adaptación respecto del objetivo original y a los efectos positivos y contribución al bien común. También la expresión conlleva la contraposición crítica del (mal) hábito institucional por el cual se hace *tabula rasa* con cada cambio de gobierno, una suerte de “afán fundacional” que manifiestan los nuevos elencos de reemplazo y que no pocas veces encubre una pulsión destructiva de lo hecho por los elencos salientes. Sin perjuicio de ello, es difícil encontrar una expresión más gráfica y, dada su aceptación en el lenguaje corriente, con las salvedades hechas, entendemos que las políticas de Estado se refieren a aquellas sostenidas por varios gobiernos sucesivos, compartan o no la misma orientación doctrinaria.

Algo similar, aunque de carácter más nacional fue una actividad dirigida a las buenas prácticas en Internet, de la que participaron el CIPPEC, representantes de las plataformas, empresas de comunicación, medios, universidades, dirigencias varias y empresas de contenido.

Finalmente, se destaca que como consecuencia del “encuentro” que representó el CES pudieron constituirse otros foros de trabajo e intercambio sectorial de forma permanente. Uno de ellos, en particular, se institucionalizó y funcionó de forma independiente y sin participación de representación oficial permanente, aunque no está deliberadamente excluida. Se trata del Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) integrado por grupos empresarios del sector (ADEBA, BCBA, CAC, UIA, CACS, SRA) y organizaciones gremiales (UOCRA Y CGT) cuya finalidad fue proponer políticas a mediano y largo plazo.

Sin perjuicio de lo dicho en los párrafos anteriores, la intensa actividad del CES no se tradujo en un volumen importante de proyectos que fueran tratados por el Congreso y convertidos en leyes. Tampoco tuvo una gran incidencia hacia dentro del Poder Ejecutivo. Influyeron sobre ello, ciertas circunstancias organizacionales y del particular clima político interno del gobierno. Algunos entrevistados resaltan cierto aislamiento de la SAE, y consecuentemente del CES, respecto del resto del gobierno, una de cuyas características salientes fue la existencia de un gabinete compartimentado y disperso. Asimismo, aunque la coyuntura estaba excluida de la atención prioritaria del CES, es indudable que la evolución socioeconómica y política afectó a la repercusión de sus actividades, más intensas durante la primera mitad del mandato presidencial.

En este punto, podemos anotar las deficiencias que el CES ha mostrado a lo largo de su corta experiencia, señaladas por los entrevistados:

- Poca visibilidad: en líneas generales, la constitución y convocatoria del CES fue muy importante para los sectores y los representantes, pero tuvo escasa repercusión pública en los medios, y desigual relevancia interna dentro de la estructura gubernamental. Ello puede comprobarse en lo ya apuntado acerca de la poca conversión de los muchos acuerdos que se labraron en su seno en leyes o políticas públicas, o en decisiones del gobierno en la línea señalada por aquellos. Vale también para las iniciativas estructuradas que quedaron paralizadas en las instancias interiores del proceso decisorio. El cambio de gestión, contribuyó a profundizar la escasa relevancia. Finalmente, la llamada “clase política”, más allá de la participación obligada de algunos referentes de la línea de mando gubernamental, mostró más bien indiferencia al respecto. Algo similar puede decirse de la opinión pública en general.
- El déficit de institucionalización también fue decisivo para alimentar la poca visibilidad del CES. Si bien, la apuesta inicial era una “prueba piloto” que debía culminar con la sanción de una ley que consagrara al CES como un actor necesario en el proceso de formulación de políticas públicas, las circunstancias medioambientales externas e internas conspiraron para ralentizar el proceso y bloquear su concreción. Queda la duda acerca de si hubiera sido más adecuado institucionalizarlo primero y hacerlo funcionar después.
- La representación sectorial presenta otra faceta compleja del CES. Por el modo en que debió constituirse, los representantes fueron designados a título personal, en algunos casos, por su representatividad institucional y, en otros por su prestigio o relevancia. El proceso, que tuvo alguna opacidad, no implicó que careciera de representatividad, pero sí que ésta presentara algunas descompensaciones. La nueva gestión resolvió parcialmente algunas al sumar al CES los titulares de las organizaciones, pero ha generado otras al hacer convivir, para un mismo sector, la representación personal con la institucional.
- La flexibilidad de procedimientos tuvo sus ventajas y sus desventajas. Entre las primeras, se anota la celeridad para proveer la gestión de los temas que generaban las distintas mesas,

convocar a los actores y preparar los documentos que luego serían sometidos a debate en las comisiones y en el plenario. Entre las segundas, como todo procedimiento basado en la informalidad, no tenía circuitos claros y previsible, de manera que dependía excesivamente de la gestión personal por sobre la orgánica y las instancias de coordinación lo mismo se superponían que faltaban. Durante la primera gestión, la coordinación general se ejerció de hecho, aunque no siempre por el mismo funcionario. En la segunda, pareció resolverse con la designación de la Directora General.

- En el mismo sentido, parece transitar la observación según la cual, la cantidad de temas a abarcar por el CES en un horizonte temporal estrecho resultaba muy ambiciosa. Cinco misiones país con cinco temas cada una, formulados, en la mayoría de los casos, de una forma muy general, de tal manera, que se abriera un abanico todavía más amplio de mesas, sin un procedimiento formalizado y una estructura que lo sustentara requería obtener resultados a muy corto plazo. Ello llevó a que, naturalmente, se decantaran algunos temas y otros quedaran relegados.
- El CES afrontó sus tareas con la misma estructura administrativa que la SAE, algo de por sí ajustada. Por lo tanto, los funcionarios y empleados que debían dar apoyo administrativo a la SAE en sus funciones, también estaban avocados a los requerimientos del CES. Por la forma en que se decidió tanto la constitución de la SAE en el área presidencial y la creación del CES, la estrechez administrativa era previsible. Lo cual no significa que no fuera un problema para el funcionamiento del CES, agravado por las restricciones al empleo público que impuso la pandemia y su apresurada conversión al teletrabajo.
- También en líneas generales, se señala que el CES tuvo un sesgo hacia los asuntos económicos que hacia los sociales. Aunque algunas cuestiones de esta área fueron objeto de tratamiento por parte de algunas mesas y surgieron en los plenarios, temas que se forman parte de la agenda social (salud mental, pobreza, narcotráfico, seguridad y familia, entre otros) no fueron tratados en forma sistemática por mesas formadas al efecto en forma proporcional a su relevancia.

Conclusiones

1.- El CES fue una creación destinada a sortear la fuerte polarización política de los últimos años fuera del marco de la representación partidaria y a buscar anclar el diálogo social en el campo sectorial para generar políticas públicas de largo alcance. Como experiencia “antigrieta”, han sido destacadas su base pluralista y las esperanzas cifradas en la posibilidad de alcanzar consensos duraderos sobre cuestiones relevantes, así como sobre directrices fundamentales para las llamadas “políticas de Estado”, es decir, decisiones y orientaciones que pudieran ser mantenidas a lo largo de varios gobiernos hasta cristalizar en un sistema de relaciones previsible y estable. Como vimos, la evolución de los modelos foráneos, aunque desigual, se dirige en ese sentido. Sin embargo, el CES obedeció a una creación unilateral del Poder Ejecutivo, aunque motivada por circunstancias excepcionales, basada en una estrategia de paulatino afianzamiento que cristalizara en su definitiva institucionalización mediante una Ley del Congreso, lo cual garantizaría su continuidad a lo largo de sucesivos mandatos presidenciales. En las condiciones actuales, parece lejana la posibilidad de materializar una propuesta similar.

2.- La exclusión en el seno del CES del debate acerca de la coyuntura, aunque incierta puesto que recurrentemente aparecía en la experiencia de los consejeros, le restó relevancia política y volvió casi estériles los esfuerzos por alcanzar los acuerdos necesarios que se perfilaban en los debates de las Mesas de Trabajo y en los Plenarios. La superposición de ambas racionalidades podría haber sido una fuente de conflictos paralizadores conjurados por la decisión a priori de dejar las negociaciones coyunturales a los elencos políticos del gobierno. El CES ha debido afrontar, con poco éxito, el desafío de no reproducir el doble estándar de las experiencias de planificación anteriores. A diferencia

de los casos anteriores, no hubo un doble estándar impuesto sin demasiada racionalidad por parte del gobierno, sino que más bien fue consecuencia de la fragmentación interna de la fórmula política sobre el cual éste se asentó antes que por la fragmentación socioeconómica. En efecto, la experiencia relevada muestra acuerdos sobre cuestiones que pudieran haberse puesto a disposición de sucesivos y diferentes gobiernos si se hubiera logrado institucionalizar al CES como una instancia de diálogo social. La escasa recepción por parte de la clase política no alentó tampoco esperanzas en ese sentido. Como en las anteriores experiencias, la voluntad política del Poder Ejecutivo no tuvo la suficiente capilaridad hacia las otras instancias que debieran haber respaldado la iniciativa.

4.- En el mismo sentido, el montaje de los engranajes de su funcionamiento, aunque fue poco afectado por las usuales dificultades propias del tratamiento de los temas por parte de comisiones y la multiplicación de instancias de debate, encontró en la fragmentación y dispersión del gabinete una resistencia pasiva, más allá de la cooperación y el entusiasmo con que algunos departamentos de la administración colaboraron con la iniciativa. La sostenida caída de la institucionalidad administrativa, causa y consecuencia de un excesivo departamentalismo, además del epigonismo político, resultaron altamente disfuncionales. A ello, debieron sumarse las deficiencias estructurales y el hecho de que su ubicación institucional en el cuadro de la administración nacional no fuera, a priori, la más conveniente.

5.- La experiencia del CES no puede considerarse dentro de las tentativas de planificación en la Argentina. La planificación de políticas públicas no constituye un “habitus” institucional en nuestro país desde hace varias décadas, con algunas excepciones en los escasos períodos de relativa estabilidad socioeconómica, pero en ningún caso ha habido intentos exitosos de planificación de políticas públicas de modo integrado, lo cual ha asociado la sectorialización de la administración con clientelas específicas. El punto de partida de una planificación integral debería pasar por el compromiso de las organizaciones en una instancia dialógica, como la que parcialmente logró el CES, y que posteriormente pudiera ser replicada en los niveles regionales. El CES, aunque en su contexto aislado, ha demostrado que rediseñado y admitido por la “cultura política” puede desempeñar un rol proactivo en la institucionalización del diálogo social al ofrecer ámbitos de negociación superadores de la polarización política.

Bibliografía:

Berrotarán, Patricia (2003). *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires. Imago Mundi.

Campione, Daniel (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.

De la Vega, Gustavo (2017). *Planificar la Argentina justa, libre y soberana*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes.

De la Vega, Gustavo J. (2022). *El Primer Plan Quinquenal. Análisis y resultados de la primera planificación peronista*. Rosario. Prohistoria Ediciones.

Falivene, Graciela Mónica; Dalbosco, Hugo Luis (2018). *El Estado Peronista. Los planes quinquenales del peronismo. La primera experiencia argentina de planificación integral*. José C. Paz. Universidad Nacional de José C. Paz.

Friedmann, John (1987) [1991]: *Planificación en el ámbito público*. Madrid: INAP-MAP.

Sowter, Leandro (2015). “Los consejos y la cooperación económica en los primeros años de la Argentina peronista, 1946-1948”. Año 14 - Vol 1 Universidad Nacional de Salta - Facultad de Humanidades - Escuela de Historia <http://editorial.unsa.edu.ar/ojs/index.php/historia>

Tettamanti, Juan Pablo (2023) “Herramientas para el dialogo social: Consejo Económico y Social”. Tesis para optar al grado de Magister de la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral. Buenos Aires (inédito)

Von Zeschau Juan (2020) “¿Es útil el Consejo Económico y Social?: un análisis del caso español en perspectiva argentina”. En: *Cuadernos del INAP*, Año 1 N° 19

Von Zeschau Juan (2022) “Los planes a gran escala recientes de Argentina y España: un estudio comparado en su dimensión formal y política. Parte II: La dimensión político-institucional”. En: *Cuadernos del INAP*, Año 3 N° 92

Von Zeschau Juan (2023) “El Consejo Económico, Social y Medioambiental de Francia. Aportes para el Consejo Económico y Social de la República Argentina”. *Cuadernos del INAP*, Año 4 N° 110.

POPULISMO: LA 'CASTA' COMO HERRAMIENTA DE MOVILIZACIÓN POLÍTICA. ANÁLISIS DISCURSIVOS DE JAVIER MILEI

*Diego Furnari
Lucia Bonetto Cornatosky*

Introducción

Los resultados electorales recientes en la Argentina reconfiguraron el escenario político a partir del reacomodamiento de las fuerzas y actores tradicionales. A su vez, la campaña electoral dio cuenta evidente de la disputa de dos posiciones y miradas contrapuestas a partir de diferentes lecturas de la realidad política y social. Mientras que el entonces oficialismo y la mayoría de los partidos de la oposición sostuvieron un discurso basado en las demandas tradicionales, las estrategias de relacionamiento clásicas (protocolares se podría decir) y con los públicos de siempre, la Libertad Avanza (o mejor dicho Javier Milei) resignificó la agenda social y el modo de penetrar en los públicos.

La ruptura de los escenarios tradicionales, así como las dificultades económicas y la mala imagen que la ciudadanía tiene respecto de la política y los políticos, crearon las condiciones favorables para el surgimiento de una figura antagónica respecto de todo lo tradicional en la Argentina. Ese proceso tuvo aristas diversas que fluctuaron entre el posicionamiento ideológico, cultural y discursivo. Fue este último aspecto el que, a nuestro criterio, brindó la mayor cantidad y variedad de herramientas mediante las cuales la Libertad Avanza pudo dar las batallas correspondientes durante la campaña electoral. Uno de los ejes principales de la construcción identitaria de un espacio nuevo y novedoso en la política local, fue la franca y abierta oposición con la política y lo político.

En ese contexto (aún en desarrollo), el discurso de Javier Milei emergió como una voz prominente desafiando el status quo y criticando vehementemente lo que él denominó la "casta" política. Dicho concepto, se convirtió en un elemento central para la retórica populista, utilizándolo como una herramienta de movilización política para el electorado y en oposición a las élites establecidas (principalmente políticos, sindicatos, empresarios y organizaciones sociales). Desde ese posicionamiento, Milei busca desafiar las estructuras políticas tradicionales y promover una agenda de libre mercado, lucha contra la corrupción, la ineficiencia e, incluso, el propio Estado, llegando a proponer su destrucción.

Lo novedoso del estilo discursivo (acompañado por las decisiones adoptadas por el Presidente) sumado a las características particulares de los funcionarios que conforman el espacio político gobernante en la Argentina, invita a reflexionar para intentar comprender la coyuntura actual. Particularmente en lo referido al concepto casta y al modo en que Milei se presenta y opone a la política tradicional, sostenemos que dicha construcción, lejos de configurar un concepto claro y unívoco, representa perfectamente la polisemia del lenguaje. A su vez, dicha laxitud en la definición, implica reconocer la multiplicidad de efectos y sentidos que la comunicación y sus mensajes genera en los públicos, siendo ello una de los principales motivos que podrían explicar la pregnancia (al menos inicial) de la estrategia discursiva y la fuerte identificación del votante oficialista.

Si bien los triunfos electorales y, menos aún, los cambios de época, no pueden ser explicados por una sola variable, la búsqueda de indicadores que den cuenta de los motivos por los cuales una figura poco conocida, sin estructura partidaria, sin tradición en la lucha por el poder se vuelve una necesidad imperiosa. Justamente, uno de los elementos que más se resaltaron (en tanto como atributo positivo como negativo) fue la estrategia discursiva basada en la constante agresión a la política, lo político y la corrupción de los actores que “viven del Estado”. Apoyado principalmente en la idea de la casta (como concepto novedoso en el discurso político) Milei logró estructurar un discurso de campaña diferenciador, contundente y con buena recepción en muy diversos públicos.

Por todo lo mencionado anteriormente, la presente ponencia busca realizar un análisis del discurso de Javier Milei, centrándose en el concepto de "casta" y su función como instrumento de movilización política en el marco del populismo. Entendiendo que ello le permitió apoyarse en sectores de la sociedad argentina desencantados con la política tradicional y deseosos de alternativas disruptivas, el actual Presidente construyó una identidad (sostenida en el tiempo) con fuerte anclaje en su disputa con la "casta". No obstante, dicho concepto aún hoy sigue generando interpretaciones disímiles, confusas e, incluso, contradictorias, no sólo en la sociedad sino también al interior del espacio libertario.

Por ello, se propone analizar el discurso de Javier Milei identificando sus principales características y estrategias retóricas en tanto herramienta de movilización política, examinando cómo el concepto "casta" fue utilizado para generar apoyo y promover una agenda política propia a partir de la resignificación de conceptos e ideas. A su vez, se buscará generar un conjunto de reflexiones sobre las implicaciones del discurso de Milei en el escenario político argentino, considerando su impacto en la polarización política, la participación ciudadana y la legitimidad de las instituciones democráticas. Todo ello con el objetivo final de proporcionar evidencia que permita avanzar en pos de una mejor comprensión del fenómeno del populismo en Argentina y el papel del concepto "casta" en la movilización política liderada por Javier Milei.

Con el objeto de ordenar la ponencia, a continuación, se desarrollará la descripción de la estrategia metodológica utilizada para el análisis del discurso del presidente Milei para luego avanzar en un breve apartado con algunos conceptos claves que serán luego utilizados en la sistematización del corpus analizado. Finalmente, y a partir de las herramientas metodológicas propuestas, se analizarán una serie de documentos que permitirán dar cuenta del rol del concepto "casta". Sin pretender cerrar la discusión, propondremos una interpretación sobre el significado otorgado por la Libertad Avanza en general y el presidente Milei en particular, sin descartar que cada ciudadano (votante o no de Milei) ha resignificado la idea de "casta" como consecuencia de sus propios marcos interpretativos, tomando decisiones en virtud de ello.

1. La estrategia metodológica

La investigación pone el foco sobre uno de los conceptos que más se asocian en la actualidad política al presidente Javier Milei: la casta. A priori, se parte de la noción que se trata de un concepto fuertemente polisémico, aunque su ambivalencia no se tradujo en una menor efectividad. Si bien no existe una definición exacta de qué se entiende por ella, sucede que a su vez no caben dudas sobre que ésta existe y que, en el caso de quienes adhieren a la versión libertaria, debe ser combatida.

Es por ello que en el presente artículo buscamos identificar si el concepto de casta es plausible de ser entendido como un significativo vacío que forma parte del mito populista construido por Javier Milei, a la vez que conocer cuáles son las principales características y estrategias como herramienta operatoria.

Teniendo en consideración el corrimiento desde los partidos hacia la personalización de la política, el pasaje de las propuestas programáticas hacia el plano emocional, al igual que la centralidad que poseen los líderes en las formas presidencialistas de gobierno, la decisión metodológica fue elegir como sujeto de estudio a Javier Milei.

Con el objeto de aportar evidencia respecto de la construcción identitaria de Javier Miles a partir del concepto "casta", se propone un abordaje metodológico a partir de la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas. Considerando la necesidad de un abordaje multidimensional e interdisciplinario del fenómeno propuesto, a continuación, se desarrolla una explicación sintética de dicha estrategia y del corpus relevado, así como su función dentro de la ponencia.

Las técnicas propuestas son la observación indirecta y el análisis documental, con el objeto de ser aplicadas en un corpus de dos elementos centrales: los discursos de asunción, apertura de sesiones y celebración por el 9 de julio; y las entrevistas concedidas a medios de comunicación masiva.

El análisis documental y de contenido permitió trabajar sobre un corpus específico: los discursos de asunción, apertura de sesiones ordinarias del Congreso y la celebración por el 9 de julio (firma del Pacto de Mayo). La selección de esos discursos representa tres momentos claves de exposición oficial frente a la ciudadanía y la oposición, configurándose como instrumentos importantes en la construcción (al menos inicial) de la identidad del gobierno. Así, se busca desarrollar un análisis cuantitativo del material a través de las menciones de palabras claves, de medidas o políticas vinculadas con dichas palabras y el entrecruzamiento de conceptos para luego aportar una interpretación que surja de tal sistematización de dicho relevamiento. De esa manera, el análisis documental y de contenido permite “bucear” en los marcos de referencia donde se producen los mensajes, así como en aquellos aspectos latentes, ocultos o no dichos. Esa mirada cualitativa busca aportar a la complementación de las otras técnicas y perspectivas cuya información de carácter cuantitativo requiere una lectura particular.

Las herramientas metodológicas seleccionadas, así como el corpus delimitado para el presente paper, no agotan las posibilidades de análisis y mucho menos de comprensión del proceso identitario de Javier Milei a partir del concepto casta, pero buscan acercar una primera interpretación en el marco de los primeros meses de gestión. Todo fenómeno disruptivo que rompe los escenarios tradicionales merece un conjunto de análisis profundos para alcanzar una comprensión clara sobre el mismo. Para ello, a continuación, proponemos un recorrido breve sobre algunos conceptos claves para enmarcar la discusión sobre las representaciones y reconfiguraciones de sentido que generó el concepto casta desde su irrupción en la campaña electoral en adelante. Luego, y a partir de dicho marco conceptual, se presentará el relevamiento sobre el corpus y el análisis triangular del mismo para esbozar una serie de conclusiones parciales que contribuyan a profundizar la discusión en torno a la construcción identitaria y diferenciadora con eje en el concepto casta.

2. Marco teórico

Diferentes acepciones del populismo afloran rápidamente cuando se alude al fenómeno. Algunas corrientes lo vinculan al espectro económico, fundamentalmente atado al clientelismo y con ello a una utilización excesiva de los fondos públicos hacia los sectores populares. Otras vertientes lo reducen mayormente a un aspecto de clase, donde es el movimiento campesino o el obrero industrial el que actúa como promotor de demandas sociales.

Sin embargo, Casullo (2019) destaca que, a pesar que el populismo haya sido una corriente no hegemónica dentro de los espacios académicos durante algunas décadas, se arribó a un entendimiento común en torno a que éste no puede estudiarse metodológicamente si el mismo no es entendido como una forma de construcción política y de ejercicio propio del poder, ya sea desde la arena gubernamental o por fuera de ella. Así, por populismo define:

un modo específico de competir y ejercer el poder que no depende de una determinada clase de coalición social y que no está condicionada a llevar adelante un tipo único de política económica [...] no siempre corresponde a una ideología determinada, sino que es una manera de construir poder político, que puede ‘ponerse al servicio’ de diversos programas ideológicos. (Casullo, 2019, p. 43)

De esta manera, al ser una práctica discursiva atada a la construcción de poder político favorece su aplicabilidad, no solo desde la retórica electoral, sino también desde las arcas gubernamentales. Casullo detecta ejercicios populistas que en algunos casos están vinculados a campañas electorales -

destacando por ejemplo el caso de Mauricio Macri en la campaña del año 2015-; y en otros a operatorias gubernamentales como Donald Trump durante su presidencia.

Casullo (2019) encuentra en la capacidad enunciativa del líder, el origen de la efectividad del movimiento. Es a partir de su carisma que logra crear y recrear legitimidad con sus seguidores. Así, esta destreza que se vale de discursos mayormente emocionales contruidos bajo la lógica amigo-enemigo, produce efectos performativos y concretos sobre la realidad que habitan sus seguidores. Incluso más, la autora identifica algunas condiciones bajo las cuales el fenómeno populista tiende a tener mayor aceptación, destacando las:

[...] crisis económicas y sociales, desestructuración del sistema de partidos, esclerotización y pérdida de representatividad de las fuerzas partidarias mayoritarias, aumento de la fragmentación y pluralidad identitaria, aparición de nuevos medios de comunicación, diseminación de 'casos exitosos' entre países por el efecto contagio. (Casullo, 2019, p. 18)

Frente a la insatisfacción generalizada en las condiciones de vida de las poblaciones, los populismos cobran aún más fervor. Cuando la capacidad gubernamental para gestionar disminuye, emerge una condición propensa a la aparición de narrativas populistas donde los líderes carismáticos e hiperpersonalistas toman protagonismo.

Rodríguez et al. (2023) destacan que la situación de las democracias latinoamericanas es cuanto menos compleja. Resaltan la falta de confianza de la población hacia sus propios gobiernos para la ejecución de planes y estrategias exitosas, gestores que desarrollan programas pensados para una minoría, en detrimento de las grandes mayorías; inequidad en la distribución de la riqueza intrasocietal e incluso pérdida generalizada de la confianza en las instituciones. De esta manera, la relación entre populismo y crisis es más estrecha de lo inicialmente pensado. Donde el pasaje hacia el plano emocional, especialmente la frustración y el enojo, ocupan el centro de la escena.

Hasta aquí, el populismo es entendido como una forma de construir poder político, con condiciones sociales y políticas adversas, lo que hace más propicio su expansión; a la vez que se asienta en liderazgos fuertemente carismáticos que ejercen una vinculación afectiva con sus seguidores. Ahora bien, como se mencionó al inicio del apartado, no existe un único abordaje metodológico para el estudio concreto de este tipo de fenómenos.

Casullo (2019) identifica numerosos enfoques teóricos dentro del estudio del populismo, mencionando al menos cuatro vertientes que pertenecen a familias similares, aunque no idénticas. Si bien comparte algunos puntos en común, destaca que los enfoques son funcionales al análisis de diversas aristas del movimiento.

En nuestro caso se opta por considerar los aportes de dos de ellas: la primera lo concibe como narrativa política funcional para la formación de identidades políticas y su consecuente dicotomización, donde la cadena equivalencial y el significante vacío toman enorme relevancia; destacando los aportes de Laclau y Mouffe, Aboy Carlés, Panizza, Barros y Stavrakakis. La segunda de ellas, que retoma el valor de los relatos como género narrativo donde existe un héroe, un villano y una justificación en torno a los hechos, destacando autores como la propia Casullo o Propp.

La primera vertiente nos permite rescatar el valor de la conformación de identidades que por definición son altamente heterogéneas en su génesis, pero cuya conformación no es estable ni unificada. Así, los conceptos asociados a la cadena equivalencial y a los significantes vacíos, resultan claves para comprender el fenómeno populista durante el gobierno de Javier Milei en Argentina. Mientras que la segunda vertiente rescata el valor del relato construido -ahora desde la gestión-, ofreciendo una forma de entender el mundo y las sensaciones que allí se viven, para una porción social.

Herramientas operatorias del populismo: significante vacío y mito

La primera herramienta operatoria que retomaremos para abordar el populismo en Argentina es el proceso lógico-político mediante el cual se logra conformar una identidad colectiva, a pesar de la existencia de subgrupos altamente heterogéneos e incluso en numerosos casos contrapuestos. La posición de subordinación en un marco de relaciones de determinados grupos, al igual que el anhelo de un imaginario democrático e igualitario, se vuelven un espacio propio para el despertar de la movilización (Retamozo, 2017).

Laclau (2005) menciona que a partir de la articulación de demandas es que es posible construir una lógica equivalencial entre aquellos movimientos heterogéneos que encuentran su punto de coincidencia en una insatisfacción. “Las demandas que entran en equivalencia [...] en principio pueden no compartir nada en sí mismas, más que ser negadas por el orden vigente (por ejemplo, la demanda por autonomía indígena y la de equidad de género) e incluso pueden tener elementos que en otros caleidoscopios devengan contradictorios u opuestos. El movimiento que se aprecia es el de la equivalencia entre demandas insatisfechas (mediante la producción de significantes vacíos) y el de la frontera con ese otro que produce la situación injusta (el gobierno, el Estado, la clase dominante, la oligarquía, las elites, los políticos, etcétera)” (Retamozo, 2017, p. 172).

Así la conformación de identidades se encuentra permanentemente en tensión entre una lógica de equivalencia que se da al interior de un grupo no acabado en términos identitarios, aunque entendido como un “nosotros” articulado mediante aquella demanda insatisfecha; y un “ellos” con el cual se constituye mediante una lógica diferencial. Incluso más, Laclau (2005) se referirá al sistema como una totalidad fallida en tanto “La totalidad constituye un objeto que es a la vez imposible y necesario. Imposible porque la tensión entre equivalencia y diferencia es, en última instancia, insuperable; necesario porque sin algún tipo de cierre, por más precario que fuera, no habría ninguna significación ni identidad” (2005, p. 79).

A su vez, Retamozo resalta dos condiciones para la formación de identidades colectivas. La primera es la existencia de una situación percibida como injusta o ilegítima acompañado de una figura discursiva que la contenga y la enmarque en dichos términos. La segunda, asociada a los procesos de subjetivación política, de conformación de identidad y antagonismo. “Sólo cuando existe ese corrimiento subjetivo y la emergencia de algún tipo de acción, es cuando el sujeto se constituye. [...] Es un desafío teórico, pero fundamentalmente político, pensar el modo en que estas posiciones de subordinación pasan a configurarse en espacios de subjetivación y producción de antagonismos sociales” (Retamozo, 2017, p. 171).

Es a partir de la existencia de equivalencia en esa demanda insatisfecha que se produce un concepto fundamental para comprender el fenómeno populista en el gobierno de Javier Milei: el significante vacío. Este alude a un significante que es susceptible de tomar uno y otro significado dependiendo el contexto y el interlocutor que lo utilice, aunque nunca de totalizar en sí todos los significados posibles. De allí que el motor de su potencia política es la vaguedad o imprecisión en términos conceptuales, aunque esta característica no le quite importancia en su función atributiva. De ahí que la dispersión lingüística es una de las condiciones de ser del significante vacío.

En ese sentido, Bonetto Cornatosky sostiene que:

La eficacia del uso de los significantes vacíos radica, justamente, en su imprecisión significativa. Esto permite que diferentes actores demandantes, en muchos casos con intereses contrapuestos, adhieran y se sientan representados por aquel significante indefinido. De ahí que la eficacia política de su uso radica en la no adhesión a significados particulares (Bonetto Cornatosky, 2024).

La segunda herramienta de relevancia para el presente análisis es el mito, en tanto su fuerza narrativa ofrece una comprensión del mundo para un sinnúmero de seguidores que se sienten representados por los discursos de los líderes populistas. Frente a la complejidad creciente y al enorme grado de volatilidad del mundo en el que habitamos, las narraciones son eficaces en tanto ofrecen una simplificación de los sucesos sociales y dotan de sentido a la realidad. Desde nuestra infancia, conocemos el mundo mediante historias. Incluso más, las comunidades ancestrales utilizaron las historias para traspasar a las siguientes generaciones numerosas tradiciones y explicaciones del mundo (López Puigdollers, 2017).

Fara y Veggetti (2018) identifican algunas claves para la construcción de relatos, entre las que se destacan la utilización de palabras clave que evoquen emocionalidad y representación por parte de los oyentes; la aplicación de marcos contextuales familiares para la vida cotidiana de la audiencia; el uso de premisas morales; y la determinación de una estructura narrativa sólida con un inicio donde se presentan los personajes, un conflicto con protagonismo de un villano, un desarrollo y un desenlace.

Particularmente en los mitos populistas, los protagonistas se reducen más bien a un liderazgo heroico y a la vinculación con sus seguidores; quienes, mediante una justificación acabada del líder, lograrán identificar con claridad a sus adversarios y diagramar así una orientación a futuro. La figura de los hiperliderazgos es bien descrita por Riorda (2022) cuando menciona que la ritualización de sus apariciones públicas, es una característica propia de la excepcionalidad que se construye: “Tienen un carácter performativo asociado a lo heroico, lo transformacional, y en ciertas ocasiones, mesiánicos. Se entregan como víctimas de una complejidad que les reclama su sacrificio” (Riorda en Rodríguez et. al., 2023, p.50).

Casullo menciona que el corazón de los mitos populistas es

[...] la narración de un daño infligido sobre el pueblo. Lo que se cuenta es una historia de dolor, traición y redención: había una vez un gran pueblo, destinado a la grandeza y la prosperidad, que fue traicionado por el villano dual (poder externo y traidor interno), y con la ayuda y el liderazgo de un político redentor este pueblo se rebela contra su adversario para alcanzar, de una vez y por todas, su destino de gloria (2019, p. 66).

De este modo, una de las mayores destrezas propias de un líder populista es la capacidad de persuadir mediante su narrativa.

3. Presentación y análisis del corpus

El marco teórico desarrollado antes habilita no solamente la construcción de un entendimiento común en torno al populismo como forma de construcción política, sino también la discusión específica sobre el fenómeno de Javier Milei y la utilización de las herramientas operatorias propias de este fenómeno.

Se decidió seleccionar un corpus compuesto, por un lado, por los discursos de asunción, apertura de sesiones 2024 y de la celebración por el 9 de julio, y por otra, una serie de notas y entrevistas concedidas a medios masivos de comunicación entre los meses de diciembre 2023 y julio 2024 (12 en total).

En el caso de los discursos se aplicó el análisis documental y de contenido con la intención de registrar el uso de palabras clave como casta, pero también otras que puedan representar sinónimos o buscar efectos similares en términos de movilización social. A su vez, dichos conceptos fueron discriminados según implicaban una referencia positiva o negativa (por ejemplo, el término clase política registra usos tanto como visión positiva del futuro y como responsable de la peor crisis de la historia). Ello permitió obtener un detalle del tono de cada discurso y la priorización de conceptos e ideas en virtud

de los contextos políticos particulares. Ese recuento permitió obtener información significativa para la triangulación con las entrevistas y el marco teórico.

En las notas y entrevistas se aplicó la observación indirecta con el objeto de reforzar los conceptos, ideas y expresiones utilizadas por Javier Milei en torno al concepto casta y su consolidación como significativo vacío. Optamos por dejar de lado los análisis periodísticos ya que el presente trabajo se centra en la construcción del propio Javier Milei. A continuación, se presentará el relevamiento del corpus en cuestión para luego analizarlo a la luz del marco teórico y las consideraciones de quienes escribimos el presente.

Tal como se sostuvo inicialmente, los discursos seleccionados representan tres momentos importantes en el camino de la construcción identitaria y la consolidación política de Javier Milei, desarrollándose con notorias diferencias discursivas en virtud de los contextos que los acompañaron.

Discurso de asunción presidencial

El discurso de asunción (11 de diciembre de 2023) da cuenta del momento inicial del gobierno y la primera aproximación como Presidente frente a la sociedad y la “casta”. Es un discurso de tono relativamente cordial y reflexivo sobre un primer diagnóstico del estado de situación. Allí, curiosamente (o no tanto dado el marco del discurso), no se registra la palabra casta, pero sí otras como dirigencia, clase política, la política, los políticos y argentinos de bien que, de alguna u otra manera, refieren a la idea de casta. Se identificó el uso de 10 términos relacionados a la temática del presente paper (dirigencia, política, políticos argentinos de bien, clase política), 4 en tono positivo (por ejemplo, la política como espacio de transformación del futuro a partir de un nuevo sistema de libertad), 6 en tono negativo (la clase política y la dirigencia como principales responsables de la decadencia y el declive de la Argentina), siendo los más utilizados aquellos que aluden a la política o la clase política (8).

Cuadro 1: Mención de palabras relacionadas al concepto “casta” en el discurso de asunción presidencial.

DISCURSO DE ASUNCIÓN			
Palabras	Menciones positivas	Menciones negativas	Total
CASTA	0	0	0
DIRIGENCIA	0	1	1
LOS POLITICOS/LA POLÍTICA	2	2	4
ARGENTINOS DE BIEN	1	0	1
CLASE POLÍTICA	1	3	4
			10

Fuente: elaboración propia.

El discurso puede dividirse en una primera parte de recorrido histórico-político en donde Milei repasa lo que considera la época dorada de la argentina (desde la generación del 37 hasta los primeros años del siglo XX) como recordatorio de lo que el país fue y debe volver a ser. En esa primera parte, se identifica el uso del concepto de dirigencia política como responsable de la crisis actual como consecuencia del abandono del modelo al señalar que:

Lamentablemente nuestra dirigencia decidió abandonar el modelo que nos había hecho ricos y abrazaron las ideas empobrecedoras del colectivismo. Durante más de 100 años, han

insistido en defender un modelo que lo único que genera es pobreza, estancamiento y miseria, un modelo que considera que los ciudadanos estamos para servir a la política y no que la política existe para servir a los ciudadanos (Milei, 2023, p.1).

Luego, una segunda parte característica en todos sus discursos: un corpus teórico-técnico sobre la economía. Allí no se identifican conceptos relacionados a la casta ya que el apartado describe cuestiones específicas sobre los desafíos que el gobierno deberá enfrentar en esta materia.

Inmediatamente se desarrollan reflexiones alrededor de la “herencia” recibida. Allí aparece nuevamente el concepto de clase política como responsable del aumento del gasto público, el abandono del modelo de la libertad y de un Estado ineficiente (primeras referencias claras a la idea de casta que Milei presentó durante la campaña¹⁹⁷). Así, Milei (2023) se refirió a la clase política en tono crítico afirmando que “la clase política deja un país al borde de la crisis más profunda de nuestra historia” o “vamos a tomar todas las decisiones necesarias para arreglar el problema que causaron 100 años de despilfarro de la clase política aun cuando al principio sea duro” (p. 5).

En el cierre del discurso, se destacan algunas referencias a la clase política, el sindicalismo y los empresarios (identificados por el propio Milei como casta), pero en un tono conciliador, invitándolos a incorporarse al camino de la libertad. Allí el presidente señaló:

En cuanto a la clase política argentina, quiero decirle que no venimos a perseguir a nadie, no venimos a saldar viejas vendettas ni a discutir espacios de poder. Nuestro proyecto, no es un proyecto de poder. Nuestro proyecto es un proyecto de país. No pedimos acompañamiento ciego, pero no vamos a tolerar que la hipocresía, la deshonestidad o la ambición de poder interfieran con el cambio que los argentinos elegimos. A todos aquellos dirigentes políticos, sindicales y empresariales que quieran sumarse a la nueva argentina, los recibimos con los brazos abiertos.

Sobre el final del discurso se destacan algunas referencias bíblicas y mesiánicas (propio de la construcción populista del líder) al sostener que:

No es casualidad que esta inauguración presidencial ocurra durante la fiesta de Hanukkah, la fiesta de la luz, ya que la misma celebra la verdadera esencia de la libertad. La guerra de los macabeos es el símbolo del triunfo de los débiles por sobre los poderosos, de los pocos por sobre los muchos, de la luz por sobre la oscuridad y sobre todas las cosas, de la verdad por sobre la mentira, porque ustedes saben que prefiero decirles una verdad incómoda antes que una mentira confortable (Milei, 2023, p. 6).

El discurso de asunción implica un primer documento en el que Milei intenta fortalecer la estructura discursiva e ideológica liberal a partir de una dimensión histórica, una técnica-económica y otra de contraste con la dirigencia política. Brevemente, tal vez entendiendo que era el primer contacto institucional con la sociedad y la propia casta, Milei presentó algunas de las ideas que intentarían darle forma a su relato, a su identidad y a su construcción política.

Apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional Argentino

En el marco de la apertura de sesiones ordinarias del Congreso nacional, el 1 de marzo de 2024 (ya con tres meses de gobierno y el fracaso de la Ley bases en sesiones extraordinarias¹⁹⁸), Milei pronuncia un discurso en un tono mucho más confrontativo que utilizado en la asunción y en donde se evidencian algunas similitudes con aquel, pero también diferencias. En este último caso, la más importante es la aparición reiterada del concepto casta (6 veces), la referencia explícita a los actores

197 Véase <https://www.lapoliticaonline.com/politica/milei-finalmente-explico-quienes-entran-en-la-categoria-de-casta/>

198 (Burdman, 2024)

que conforman la casta como los políticos, empresarios, sindicalistas, medios de comunicación, periodistas y organizaciones sociales (50 menciones en total). A su vez, se destacan referencias novedosas como las de intermediarios o gerentes de la pobreza, establishment político y económico y antiguo régimen. A diferencia del primer discurso, en esta oportunidad casi todos los conceptos identificados se presentan en términos negativos, como acusación, rechazo o confrontación, siendo las pocas referencias positivas a las vinculadas al propio gobierno y su misión a futuro.

Cuadro 2: Mención de palabras relacionadas al concepto “casta” en el discurso de apertura de sesiones ordinarias del Congreso Nacional.

DISCURSO DE APERTURA			
Palabras	Menciones positivas	Menciones negativas	Total
CASTA	1	5	6
EL POLÍTICO/LOS POLÍTICOS/LA POLÍTICA	10	25	35
ARGENTINOS DE BIEN	0	4	4
CLASE POLÍTICA	0	3	3
ORGANIZACIONES SOCIALES/ORGANIZACIONES DE IZQUIERDA	0	5	5
MEDIOS DE COMUNICACIÓN/PERIODISTAS	0	2	2
SINDICATOS/SINDICALISTAS	0	4	4
EMPRESARIOS	0	1	1
INTERMEDIARIOS/GERENTES DE LA POBREZA/PLANEROS VIP	0	3	3
ANTIGUO RÉGIMEN	0	2	2
ESTABLISHMENT POLÍTICO Y ECONÓMICO	0	1	1
			66

Fuente: elaboración propia

Asimismo, es posible identificar distintas partes que estructuran el discurso, en una línea similar al de asunción, aunque bastante más extenso. Inicialmente Milei presenta una serie de argumentos técnicos-económicos para dar cuenta del estado de situación luego de los primeros meses de gobierno. Ya en los primeros momentos se registran referencias a los políticos en tanto sector responsable, no solo de la situación actual, sino también, de las resistencias que el gobierno evidencia en el rumbo propuesto. Así, Milei (2024a) sostiene: “Entiendo que algunos políticos suman con dificultad, salvo que se trate de la propia. Por lo que pedirles que computen una función de crecimiento geométrico es un oxímoron para aquellos que no la han visto, no la ven y no la verán” (p. 1-2). Nuevamente la confrontación entre quienes buscan un futuro mejor y quienes quieren perpetuarse en el poder para conservar sus beneficios y los del sistema (antiguo régimen).

Continúa el relato con la descripción de la herencia recibida ya más en tono político/ideológico. Aquí aparecen las únicas dos menciones sobre el populismo en tanto responsable principal de la pérdida de poder adquisitivo, la pobreza y la informalidad de los trabajadores. El populismo como ideología contraria a las ideas de la libertad y a su propio proyecto político, siendo aquí particularmente una concepción ideológica sobre el fenómeno (entendemos que aquí prima una concepción exclusivamente ideológica y económica sin considerar los modos de disputa y construcción del poder ni las narrativas como ejes del populismo).

Tal como se sostuvo inicialmente, el discurso de apertura incorpora con fuerza a las organizaciones sociales, organizaciones de izquierda o populistas como parte de la casta en tanto responsables de la

crisis del país. Milei (2024a) hace hincapié en la distribución de asistencia social como “botín de guerra para organizaciones de izquierda que le roban la plata a quienes dicen defender y atenta contra aquellos que la producen” (p. 2). Nuevamente el relato populista se evidencia en la necesidad de identificar y resignificar a los enemigos, fortaleciendo el imaginario sobre la casta en tanto significativo vacío. Esta segunda parte del discurso se centra en la relación entre la política, las organizaciones sociales (preferentemente de izquierda) y el Estado como actores ineficientes, corruptos y figuras del mal frente a los argentinos de bien. La exposición permanente de los otros como responsables o, mejor dicho, culpables de todos los males, no es otra cosa que la continuidad del proceso de formación de la identidad colectiva, incluso a sabiendas de la existencia de subgrupos heterogéneos.

En la tercera parte Milei (2024a) incorpora una definición sobre el Estado en tanto “organización criminal, diseñada para que en cada permiso, en cada regulación, en cada trámite y en cada operación haya una coima para el político de turno” (p. 5). En esta etapa de la narrativa, Milei incorpora un nuevo actor como representante de la casta: medios y periodistas ensobrados (vividores de la pauta oficial), empresarios prebendarios que pagan coimas y sindicalistas que entregan a los trabajadores (Milei, 2024a). Como consecuencia de esas afirmaciones, aparece por primera vez la referencia explícita a la casta cuando Milei (2024a) sostiene que el actual es:

Un sistema que solo puede generar pobres y a costa de ellos produce una casta privilegiada que vive como si fueran Monarcas, que llega absurdos obscenos de impunidad como por ejemplo el que vivimos esta semana cuando nos enteramos de que un ex gobernador metió tras las rejas sin debido proceso a un ciudadano por 50 días, meramente por el crimen de hablar mal de la corona en un chat privado (p. 5).

Tal como sucedió en otros momentos de sus discursos, el imperativo moral, la contrastación entre el bien y el mal se hace presente para fortalecer la oposición entre el ellos diabólico y el yo angelical o salvador (comienzan a aparecer las referencias mesiánicas propias de los liderazgos populistas).

A continuación, encontramos una definición taxativa de casta, como pocas veces se registra en los discursos del Presidente. Allí Milei (2024a) sostiene respecto del sistema actual que promueve la política (antiguo régimen) que:

Se trata de un esquema consciente y planificado se trata de lo que yo llamo el modelo de la casta. Es que hay una relación íntima entre los privilegios de la política y el malestar del común de los argentinos. Es precisamente el modelo económico del Estado presente, un régimen de gasto público alto, déficit fiscal, deuda y emisión monetaria. El sistema del que la casta política se sirve para expropiar riqueza de los argentinos de bien y dárselos a sus clientes y amigos. (p. 5-6)

Lo anterior representa un intento de romper con el significativo vacío a través del otorgamiento de un sentido preciso y unívoco respecto del concepto casta. No obstante, tal como surge del análisis de los discursos y las notas, la gran cantidad de ideas, conceptos y actores (éstos muchas veces dentro de la casta y otras por fuera) parecieran dar cuenta de la vaguedad o imprecisión en términos conceptuales, sin restarle importancia a su función atributiva.

Otro riesgo que se evidencia es lo que Casullo (2019) menciona como el corazón de los mitos populistas, es decir, la idea del daño infligido sobre el pueblo. La denuncia respecto de los males que la política reciente le ha generado al pueblo, a los ciudadanos de bien (entendiendo que hay ciudadanos del mal) y, por tanto, a su libertad, se reconocen constantemente en las narrativas de Milei.

La cuarta parte del discurso se torna interesante en tanto se reconoce un cambio de dirección en el discurso (contribuyendo a la ambigüedad de la casta en términos conceptuales) ya que Milei desarrolla una serie de reflexiones orientadas hacia el futuro y señalando el rol que la ciudadanía le

encomendó. En ese sentido, aparece la política, pero como valor positivo en tanto sea representado por el salvador o líder recién llegado al poder. Sostiene Milei (2024a):

Una mayoría silenciosa de aquellos ciudadanos argentinos desprotegidos, que no los invitaron a sentarse en la mesa del poder, en la que siempre se definió el rumbo del país. Esa Argentina despertó, asistió a las urnas y puso en la Presidencia a un hombre recién llegado a la vida política, que conduce una fuerza política nueva, que puede no tener mayorías parlamentarias, ni intendentes, ni gobernadores, pero que sabe lo que tiene que hacer, sabe cómo hacerlo y tiene la convicción para hacerlo (p. 6).

Ante la crisis y la herida mortal que la política dejó, surge un liderazgo ungido por el pueblo, una nueva construcción que, lejos de surgir del sistema tradicional, aparece como algo distinto, nuevo y superador. Incluso llega a afirmar que se considera un Presidente que no tiene el poder de la política, pero sí el de la convicción y el apoyo de millones de argentinos. Un claro intento por presentarse como un outsider político, cuando en realidad fue elegido como Diputado Nacional por La Libertad Avanza en el distrito CABA en 2021.

Más adelante, la narrativa retoma la construcción dual a partir del enfrentamiento entre el bien y el mal, entre los argentinos de bien y la política (casta) al afirmar que se está en presencia de un régimen en que los políticos y sus amigos son ciudadanos de primera y los argentinos de bien son ciudadanos de segunda. En esta parte del discurso Milei esboza frases como degenerados fiscales, empleados públicos fantasmas, planeros VIP, banda política, gerentes de la pobreza y militantes rentados, conceptos que, si bien está claro que hacen a la casta, no queda del todo claro la representación empírica de ello, contribuyendo a la ambigüedad del significante vacío.

Como un distintivo propositivo, sobre el final del discurso, Milei (2024a) hace referencia a un paquete de leyes anti casta:

Para profundizar en nuestra misión de terminar con los privilegios de la política y sus amigos estamos enviando al Congreso un paquete de leyes anti casta del cual quiero compartir con ustedes algunos de sus componentes (p. 12).

Esta propuesta representa, en términos narrativos, un intento de traducir en acciones y políticas, aquello que se contrapone con la casta y sus costumbres. Nuevamente, el paquete implica la injerencia en ámbitos y actores muy diversos: desde el propio Presidente y vicepresidente a través de la eliminación de las jubilaciones de privilegios, la elección libre de sindicatos, reducción de la cantidad de contratos para asesores del Poder Legislativo, el descuento de salarios para empleados públicos que falten a trabajar por motivos de paro hasta la eliminación del financiamiento público de los partidos políticos. Una amplia referencia para muchas personas que, en numerosas ocasiones, no se reconocían como privilegiados del sistema y que con el paquete de leyes caían en la cuenta que podían serlo a modo inconsciente.

Por último, Milei retoma las referencias a la casta en tanto resistencia a los cambios que la ciudadanía mecánicamente le encomendó al afirmar que:

Todo atisbo de cambio que implique un sacrificio para la clase política ha sido rechazado. Algunos porque no lo entienden la gravedad de la situación en la que nos encontramos y se aferran a tradiciones pasadas que solo han producido fracasos y otros que se resisten a perder sus privilegios, sus negocios o su comodidad (p. 15).

Incluso llega a sostener su intención de desafiar a la política (la vieja política) a que demuestre que la política (la que Milei viene a resignificar) puede ser más que lo que es, a convertir a la Argentina en una luz para occidente, a romper con el camino de la servidumbre, dejando en claro que los cambios que el país necesita, se van a desarrollar con o sin el apoyo del resto de los espacios políticos (hiperpersonalismo). En ese marco Milei (2024a) afirma que:

Si eligen estar a la altura de las circunstancias y presentarse en Córdoba para firmar el Pacto de Mayo, tanto yo como el pueblo argentino reconoceremos ese gesto como un acto de humildad y valentía, y una señal clara de que podemos trabajar juntos sin rencores (p. 19)

El discurso se cierra, como es costumbre, con una serie de referencias bíblicas reforzando la identificación del líder como máximo representante del bien frente al mal, representante de los argentinos de bien frente a la casta.

Conmemoración del 9 de julio

El tercer discurso se desarrolló en el marco de la conmemoración por el 9 de julio y luego de caída la intención original del gobierno de firmar el Pacto de Mayo, pero a días de haberse sancionado la “Ley bases”. Es un discurso de tono más moderado que el de apertura de sesiones, probablemente como consecuencia del primer éxito legislativo de la gestión encabezada por Milei.

Allí se identificaron menos referencias que en dicho discurso (solo 29) y, paradójicamente, un aumento importante de las menciones en tono positivo (esto seguramente motivado por la intención esperanzadora de la Ley bases). Milei no utilizó el concepto casta (tal como sucedió en el primer documento analizado), pero repitió referencias como la política, clase dirigente, empresas, sindicatos, organizaciones sociales, entre otras.

Cuadro 3: Mención de palabras relacionadas al concepto “casta” en el discurso de conmemoración por el 9 de julio.

DISCURSO 9 DE JULIO			
Palabras	Menciones positivas	Menciones negativas	Total
CASTA	0	0	0
CLASE POLÍTICA/DIRIGENCIA POLÍTICA	1	3	4
EL POLÍTICO/LA POLÍTICA	2	10	12
ARGENTINOS DE BIEN	1	0	1
EMPRESAS/EMPRESARIOS	10	0	10
SINDICATOS/SINDICALISTAS	0	2	2
			29

Fuente: elaboración propia

Un dato curioso es que esta vez, las referencias a empresarios o empresas, tuvieron siempre un tinte positivo, en tanto actores que, con las nuevas condiciones de juego (Ley bases aprobada) pueden ser el motor del crecimiento y el abandono del viejo sistema. Allí se presenta aparte del relato oficial que pretende encolumnar a la sociedad detrás de la idea de libertad, más mercado y menos estado, menos casta y más argentinos de bien.

Dado el tenor del acto, se identifican varias referencias históricas que intentan marcar un paralelismo con la situación actual, incluso a través de la caracterización heroica de quienes acompañaron la sanción de la Ley bases (otro rasgo propio de la narrativa populista). Otro rasgo distintivo y reiterativo, es aquel mediante el cual Milei refuerza el enfrentamiento entre el bien y el mal, entre quienes son adictos al sistema en virtud de sus intereses personales, los cuales reconoce como diametralmente opuestos al interés del común de la gente.

Por otro lado, pareciera que la aprobación de la Ley bases, derivó en el refuerzo de uno de los aspectos siempre presente en la narrativa oficial: la transformación del Estado en tanto parte responsable de la

crisis argentina. En ese marco, el discurso insiste permanentemente en la necesidad de achicar el Estado, de hacerlo más eficiente, de eliminar trabas burocráticas y reducir la planta de empleados. Afirma Milei (2024b) que su misión es que el Estado le sirva a la sociedad y no a los políticos ya que en la actualidad se observa un “Estado gigante que dilapida los recursos de los argentinos en tareas que no le corresponden, beneficia a unos pocos y bloquea la prosperidad de nuestro país” (p. 6).

Sobre el final del discurso, Milei esboza una frase que resulta interesante en términos de diferenciación con uno de los rivales que el propio Presidente eligió: el kirchnerismo. En ese marco afirma “No vinimos acá a construir relato, vinimos acá a construir una nación” (p. 12). Es interesante cómo, a lo largo de los diversos discursos, Milei se esfuerza por alejarse de las prácticas narrativas del populismo, no pudiendo hacer otra cosa más que reforzar un estilo propio y bien diferenciado de movilización populista.

Finalmente, y fiel a su costumbre, el discurso termina con una referencia, esta vez mayoritariamente histórica sobre la generación del 37, Alberdi y los principios de la libertad, más que de corte bíblica. Allí enfatiza el llamado a la esperanza, la resistencia y utiliza una frase característica de su comunicación referida a que una Argentina distinta es imposible haciendo lo mismo de siempre.

Notas y entrevistas periodísticas

Con el objeto de complementar los discursos oficiales, se recogieron y analizaron una serie de notas y entrevistas periodísticas en donde Javier Milei se expresó respecto de la casta y su rol en la Argentina. En total fueron 12 notas publicadas entre febrero y julio de 2024 por diferentes medios de comunicación en formato digital (la política online; ámbito financiero; mdzol.com; infocielo; radio Mitre; BBC).

Como antecedentes e las notas mencionadas, se identificó una del mes de octubre de 2023 en donde Milei esboza una definición clara y contundente sobre lo que entiende como casta al afirmar:

la casta se compone básicamente de lo que son los políticos corruptos, los empresarios prebendarios, los sindicalistas que entregan a sus trabajadores, los micrófonos ensobrados que son cómplices y ocultan todos estos negocios y mundos y obviamente los profesionales que son cómplices a los políticos (Lapolíticaonline, 2023).

Aquí, la identificación de quienes forman parte de la casta surge con mayor claridad que en muchos de los discursos y declaraciones del Presidente, en un contexto en donde se avecinan las elecciones del 22 de octubre y la necesidad de diferenciarse del resto de los candidatos era cada vez más urgente.

Las notas relevadas dan cuenta de entrevistas a medios de comunicación, análisis de declaraciones públicas y de expresiones de Milei en su cuenta de X. En ese marco se observa que sus declaraciones giran permanentemente en torno a la crítica sobre la casta, la política y los políticos, sobre todo, a medida que la propuesta de Ley bases no logra el consenso necesario. Por otro lado, el corpus da cuenta de un conjunto inicial de declaraciones en torno a la asignación de responsabilidades vinculadas a los índices de pobreza, alta inflación y situación económica como consecuencia del accionar de la clase dirigente quienes, según Milei no quieren perder sus privilegios.

A medida que la aprobación de la Ley bases evidenciaba complicaciones, Milei desarrolló una estrategia discursiva orientada a identificar a la clase política como el enemigo de los argentinos de bien en tanto impedimento para el otorgamiento de las herramientas necesarias para el cambio. En ese sentido, Milei sostuvo que:

Lo más maravilloso que pasó con la ley fue que cuando la desguzaron, dejaron en evidencia quienes estaban sucios y quiénes no. Mostró quienes quieren mantener privilegios. Por eso

retiré la ley. Logré mi objetivo de que la gente sepa quiénes son los delincuentes que votaron a favor de los curros (MDZ, 14 de febrero de 2024).

En ese mismo sentido, a través de su cuenta de X Milei afirmó que la casta "se puso en contra del cambio que los argentinos votamos en las urnas... y que "no va a ser fácil cambiar un sistema donde los políticos se hicieron ricos a costa de los argentinos" (Infocielo, 6 de febrero de 2024).

Por otro lado, al momento de rediscutir el proyecto de Ley Bases modificado, Milei se refirió a la posibilidad de que el mismo no se apruebe, afirmando que, de ser así, ello "servirá como principio de revelación para ver de qué lado están los políticos, si del lado de los argentinos de bien o de los delincuentes" (MDZ, 13 de marzo de 2024).

Otra declaración interesante es la realizada en el marco de una conferencia organizada por el Instituto Cato y la Fundación Libertad y Progreso donde Milei apuntó contra "el interés personal y rastro de la casta política que se resiste a las reformas porque saben que si se aprueban esto va a funcionar y no vuelven más", señalando a su vez, que "El Estado es una organización criminal y violenta en tanto se financia con una fuente coactiva de ingresos llamado impuestos" (Infobae, 9 de junio de 2024).

En definitiva, las notas y declaraciones dan cuenta de la reiteración del uso del concepto casta y sus derivados como referencias de una construcción narrativa tendiente, en primer lugar, a denunciarlos como responsables de la situación "heredada" y luego, como enemigos del pueblo. Allí radica una característica importante de la narrativa populista en tanto y en cuanto surge la necesidad de producir antagonismos sociales a partir de la descripción de una situación percibida como injusta o ilegítima. Así Milei se presenta como aquella figura discursiva que puede contener y enmarcar los reclamos y demandas de la sociedad.

Conclusiones y reflexiones

El análisis de los discursos de Javier Milei revela una estrategia comunicativa que, a pesar de sus críticas explícitas al populismo, incorpora elementos clave de la retórica populista para consolidar su liderazgo y gestionar la percepción pública. Esta estrategia se fundamenta en la utilización de mitos populistas y significantes vacíos, elementos que han demostrado ser efectivos en su ejercicio del poder.

A pesar de la fuerte crítica que Milei dirige hacia el populismo y sus representantes, su retórica emplea herramientas típicas de los líderes populistas. Las referencias bíblicas y mesiánicas en sus discursos, como la comparación de su presidencia con la lucha de los macabeos durante Hanukkah, refuerzan su imagen como un salvador providencial. Estas referencias no solo evocan una narrativa de redención y lucha entre el bien y el mal, sino que también posicionan a Milei como el único capaz de rescatar a Argentina de la decadencia que él atribuye a la "casta". Este uso de referencias sagradas y mesiánicas permite que Milei se identifique con "la gente de bien", fortaleciendo su rol como el liberador de los males de la nación.

En ese sentido, un elemento siempre presente en el corpus analizado es el referido al Estado en tanto parte y cómplice de la casta política, al punto de afirmar que lo concibe como una organización criminal y violenta. A su vez, la ambigüedad del significante vacío se identifica en diversos momentos en donde el Estado no solo es la clase política corrupta o cómplice de la decadencia, sino también los burócratas y empleados públicos sin ninguna distinción particular.

Por su parte, el concepto de "casta" es un ejemplo claro de significante vacío en la retórica de Milei. Su ambigüedad permite que el término abarque una amplia gama de actores y situaciones, desde políticos y sindicalistas hasta empresarios y medios de comunicación. Esta flexibilidad en el uso del concepto no solo proporciona una herramienta eficaz para criticar al sistema actual, sino que también permite a Milei mantener una narrativa cohesiva y movilizadora sin necesidad de definir claramente

a sus enemigos o las soluciones propuestas. La ambigüedad y el carácter vacuo del término “casta” permiten que Milei ajuste su discurso según las circunstancias, movilizándolo a sus seguidores y justificando sus políticas mediante una oposición continua al “sistema corrupto” que él denuncia.

La dualidad en el discurso de Milei, que alterna entre una retórica crítica y una narrativa técnica, refleja su habilidad para gestionar la percepción pública y adaptarse a diferentes contextos. Mientras que en su discurso de asunción se presenta un tono más conciliador y reflexivo, en la apertura de sesiones ordinarias adopta una postura más confrontativa y acusatoria. Esta adaptación se observa también en su discurso de conmemoración del 9 de julio, donde el tono se vuelve más moderado y esperanzador tras el éxito legislativo de la Ley Bases. Esta capacidad para ajustar su retórica en función de la situación política y los resultados obtenidos es crucial para su persistencia en el poder.

La efectividad de Javier Milei en su gestión se basa en una combinación estratégica de crítica al populismo y el uso de herramientas populistas. La incorporación de significantes vacíos como la “casta” y las referencias bíblicas y mesiánicas fortalece su narrativa de redención y lucha contra un sistema corrupto. Estas tácticas no sólo movilizan a su base de apoyo, sino que también le permiten mantener una narrativa consistente y adaptativa en un entorno político complejo. La ambigüedad y flexibilidad en su retórica, junto con su habilidad para ajustar su discurso a las circunstancias, son factores clave en la consolidación y efectividad de su liderazgo.

Referencias bibliográficas

Bonetto Cornatosky, L. (2024, enero 24). *¿Casta o no casta? ¿Quién y cómo se define?* Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/casta-o-no-casta-quien-y-como-se-define.phtml>

Burdman, G. (2024, febrero 9). *El fracaso de la ‘Ley Ómnibus’ desata la primera gran crisis del Gobierno de Milei*. France 24. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240209-el-fracaso-de-la-ley-%C3%B3mnibus-desata-la-primera-gran-crisis-del-gobierno-de-milei>

Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* (1ª Edición). siglo XXI editores argentina.

Fara, C., & Veggetti, F. (2018). ¿Cómo hacer el storytelling de una gestión? En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de marketing y comunicación política* (Primera edición, pp. 105-113). Konrad Adenauer Stiftung.

Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica de España, S.L.

López Puigdollers, P. (2017). *El storytelling: Beneficios y aplicación en la enseñanza primaria*. Universitat Jaume.

Milei, J (2023). *Discurso de asunción*. Recuperado de:

<https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/prensa/archivos/discursoasuncionmilei.pdf>

Milei, J. (2024a). *Discurso inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina* (1 de marzo de 2024). Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2024/03/02/el-discurso-completo-de-javier-milei-en-la-apertura-de-sesiones-ordinarias-en-el-congreso/>

Milei, J. (2024b). *Discurso acto conmemoración 9 de Julio*. Recuperado de:

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo#:~:text=Todo%20hombre%20es%20capaz%20de,obrado%20dentro%20de%20la%20ley.>

Retamozo, M. (2017). La teoría del populismo de Ernesto Laclau: Una introducción. *Estudios Políticos*, 41, 157-184. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.02.002>.

Riorda, M. (2022, agosto 7). *Seis señales de que estamos frente a un hiper-liderazgo*. Perfil.

<https://www.perfil.com/noticias/columnistas/seis-senales-de-que-estamos-frente-a-un-hiperliderazgo-por-mario-riorda.phtml>

Rodriguez, M., Bonetto Cornatosky, L., & Paulino, N. (2023). *Para ganar se necesitan votos: ¿sabés dónde buscarlos?* (1ra ed.). UCALP.

Portales web

Ámbito financiero (17 de febrero de 2024). Javier Milei habló de "la herencia de la casta" luego de conocerse índice de pobreza. <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-hablo-la-herencia-la-casta-luego-conocerse-indice-pobreza-n5947722>

Ámbito financiero (5 de junio de 2024). Javier Milei contra la casta por la reforma previsional: "Son unos degenerados fiscales". <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-reforma-jubilatoria-diputados-alimentos-capital-humano-fecha-5-junio>

Ámbito financiero (12 de junio de 2024). Las principales definiciones de Javier Milei: el cepo, la casta "delincuente", inflación y "Argentina es un país raro".

<https://www.ambito.com/politica/javier-milei-me-van-tener-que-sacar-muerto-la-casa-rosada-quebrar-el-deficit-fiscal-n6014011>

BBC News (6 de mayo de 2024). Entrevista de la BBC con Javier Milei: "Los motes que me ponen los fracasados que hundieron el país me tienen sin cuidado; ahora lloran por el reconocimiento internacional que tengo". Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cer371yvwvgo>

El Cronista (18 de abril de 2024). Milei criticó los senadores: "Así se mueve la casta". <https://www.cronista.com/economia-politica/milei-apunto-contralos-senadores-luego-del-aumento-de-sueldo-asi-se-mueve-la-casta/>

Filo.news (1 de abril de 2024). Javier Milei: "El problema es que la casta no quiere dejar los privilegios". <https://www.filo.news/noticia/2024/04/01/javier-milei-el-problema-es-que-la-casta-no-quiere-dejar-los-privilegios>

Infobae (9 de junio de 2024). Javier Milei aseguró que la economía empezó a crecer: "Eso explica por qué la casta está tirando con todo". <https://www.infobae.com/economia/2024/06/09/javier-milei-aseguro-que-la-economia-empezo-a-crecer-eso-explica-porque-la-casta-esta-tirando-con-todo/>

Infocielo (6 de febrero de 2024). Javier Milei, furioso por el fracaso de la Ley Ómnibus: "la casta contra el pueblo". <https://infocielo.com/politica-y-economia/javier-milei-furioso-el-fracaso-la-ley-omnibus-la-casta-contrael-pueblo-n780167>

La política Online (5 de octubre de 2023). Milei finalmente explicó quiénes entran en la categoría de "casta". <https://www.lapoliticaonline.com/politica/milei-finalmente-explico-quienes-entran-en-la-categoria-de-casta/>

MDZ (14 de febrero de 2024). Milei, contra la casta: "Voy a eliminar todas la cajas negras de la política". Recuperado de: <https://www.mdzol.com/politica/2024/2/14/milei-contrala-casta-voy-eliminar-todas-la-cajas-negrasdelapolitica-405937.html>

MDZ (13 de marzo de 2024). Javier Milei: "El ajuste más importante lo está pagando la casta" <https://www.mdzol.com/politica/2024/3/13/javier-milei-el-ajuste-mas-importante-lo-esta-pagandolacasta-412478.html>

Mitre (13 de marzo de 2024). Javier Milei: "La mayor carga del ajuste está recayendo sobre la casta política". <https://radiomitrecienradios.com/nuestro-aire/alguien-tiene-que-decirlo/javier-milei-la-mayor-carga-del-ajuste-esta-recayendo-sobre-la-casta-politica/>

Sánchez Flecha, R. (12 de junio de 2024). Milei habló de la Ley Bases: "La casta se resiste a las reformas porque sabe que esto va a funcionar y no vuelven más". Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2024/06/12/milei-hablo-de-la-ley-bases-la-casta-se-resiste-a-las-reformas-porque-sabe-que-esto-va-a-funcionar-y-no-vuelven-mas/>

ANÁLISIS DE LOS ORÍGENES DE LA LEY BASES Y PUNTOS DE PARTIDA DESDE LAS PERSPECTIVAS MARXISTA Y PLURALISTA

*Jimena Alejandra Giuga
Lara Sahade*

Introducción

La inesperada victoria de La Libertad Avanza en un modelo político acostumbrado a cierta polarización de ideologías y partidos, llevó al mundo académico a replantearse el comportamiento de la ciudadanía, la situación crítica del Estado y hasta las herramientas y estrategias políticas de estos nuevos tiempos. Los altos niveles de legitimidad que recibió y que aún recibe el actual gobierno nacional a pesar de las controversiales reformas que busca y su preaviso sobre las políticas de *shock* y recesión que iban a tener lugar si ganaba, nos demuestra la situación crítica que vive la sociedad que va mucho más allá de los problemas económicos.

Nuestro trabajo parte de la preocupación respecto al comportamiento de la sociedad frente a una situación que continúa siendo crítica y en cuanto a la percepción que se posee sobre el Estado, su administración y de los funcionarios que se encargan de ella. Teniendo en cuenta enfoques pluralistas y marxistas analizaremos la legitimidad que mantiene a La Libertad Avanza en el poder como también las ventajas y deficiencias que podrían tener las reformas planteadas y aprobadas a través de la Ley 27.742. Por lo que tomaremos el texto original de la Ley Bases, estadísticas que nos permiten dar cuenta sobre los cambios en los primeros meses de gestión del gobierno nacional y, además, conceptos específicos de los principales intelectuales de los enfoques trabajados. Este ejercicio de analizar desde dos perspectivas teóricas opuestas responde a una actividad surgida en el espacio curricular de Teoría de la Administración Pública de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María. Con lo cual, se identifica que no tiene la pretensión de “aplicar” teoría a la realidad sino de tensionar conceptos atravesados por la coyuntura argentina actual.

Consolidación y posibles deficiencias de la Ley Bases

La ley 27.742 conocida como “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos” ha surgido como resultado de aquellos debates, que se han planteado tiempo antes en programas periodísticos entre analistas y referentes políticos, como posibles reformas del sistema impositivo, laborales, etc. que nunca habían llegado a ser una propuesta oficial. El proyecto de ley es una síntesis de cambios que se podrían considerar “radicales” para ya conseguir la libertad y el bienestar de los argentinos con un Estado más eficiente y “menos costoso”. En este proceso podemos dar cuenta del juego de intereses de diversos actores que entran en tensión con otros, ya sean los mismos políticos y funcionarios hasta empresarios, trabajadores de distintos sectores sociales, grupos sindicales, entre otros. Quienes se suponen que representan estos intereses son los políticos de diferentes partidos pero ¿realmente siguen los ideales que dicen representar? ¿O siguen sus propios intereses? Más allá de si este hecho se cumpliera o no, al trabajarse el proyecto de ley en el poder legislativo, se suprimieron ciertos artículos o reformas del proyecto original para aprobar otras cuestiones más importantes (por ejemplo, el régimen de incentivos para grandes inversiones), como resultado de las presiones de los diferentes sectores políticos. En otras palabras, no se conformó un monopolio de poder desde el gobierno oficialista y no pudieron imponer totalmente sus intereses frente a los partidos de oposición o demás grupos que actuaron y actúan indirectamente en los procesos políticos.

En el momento en que se aprueba esta ley, el Estado es liderado por un gobierno libertario donde la configuración del contexto se puede analizar desde la perspectiva pluralista. En ese sentido, encontramos un Estado “como lugar de conflicto entre departamentos que representan a un abanico

de grupos de interés. La autoridad está dispersa incluso dentro del propio gobierno y de ahí que ningún interés, por sí solo, pueda dominar el Estado” (Smith; 1995, p. 219) y donde se cree que no puede existir un grupo dominante completamente ya que se ven limitados por un “mecanismo de frenos y contrapesos”, en el proceso de negociación, tal como es considerada la política, pueden ejercer presión en el caso de que se vean amenazados sus intereses o permanencia por fines de otros grupos y, por lo tanto, los conflictos llegan a resolverse donde lo resuelto beneficia a las partes (o a quienes tienen más poder). Como grupos de interés entendemos aquellas asociaciones de sujetos que tienen un objetivo o meta en común por el cual obtendrían beneficios, pueden ser desde grupos económicos hasta sociales o políticos. Generalmente tienen un fuerte poder de presión en los procesos de toma de decisiones por lo que contemplan desde grandes empresas nacionales y/o extranjeras, los sindicatos de trabajadores, partidos políticos (sobretudo los que obtienen gran apoyo de la ciudadanía y tienen mayores bancas dentro del Congreso), hasta organizaciones de derechos humanos, entre otras.

En cuanto a las justificaciones de las reformas que se planteaban en tanto a su regulación, destacan el papel de la justicia en procesos en los que se puede dudar de la buena fe de las personas/grupos y la manipulación del ordenamiento de dicho proceso. Dentro de las diversas reformas planteadas en la ya mencionada ley, encontramos la laboral, en donde se intenta promover el trabajo registrado a través de la eliminación de infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza a quienes quieran regularizar la situación de sus trabajadores. De esta forma, quienes no querían formalizar las relaciones laborales de empleados a su cargo debido a la burocracia y los gastos que conllevaban, se les facilita la tarea como incentivo de que formalizar a los trabajadores en realidad no es un castigo y, así mismo, se obtendrían mayores aportes impositivos. La problemática en cuestión con este apartado es la forma en que se van a reglamentar estos procesos y aplicación porque si bien se establece que el periodo de regularización es dentro de los noventa días desde la entrada en vigencia de la ley ¿es vigente para acuerdos laborales establecidos después de esa fecha? Se corre el riesgo de que se encuentren beneficios en la eliminación de sanciones, en el sentido de que se tomen como incentivo para no registrar a los trabajadores ya que no habría consecuencias y tampoco deberían abonar los respectivos aportes. Como también puede ser beneficioso para el trabajador mismo, el cual podría recibir mayor dinero al obtener cierta parte de sus supuestos aportes en razón de sueldo. Para intentar evitar este tipo de circunstancias se tiene a la justicia, a quien se puede recurrir cuando se incumpla esta normativa y evitar que las partes se perjudiquen entre ellas. En el artículo 84 se establece que “El trabajador podrá denunciar la falta de registración laboral ante la autoridad de aplicación (...) ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, (...) ante las autoridades administrativas del trabajo locales” (Ley Bases, 2024, p. 33).

El problema que se ha destacado en los últimos años es el funcionamiento de la justicia ya que se ha convertido en un proceso cada vez más fastidioso, costoso y hasta injusto. Nos encontramos con un orden existente que no es igualitario sino que es encubierto por la ley (O'Donnell; 1993), lo que quiere decir es que el sistema democrático nos asegura la igualdad a través de los derechos políticos pero no en el resto de situaciones reales. Por ejemplo, en el ámbito de la justicia, es muy común que se terminen en negociaciones mediadas por el dinero donde alguien termina beneficiado mayormente al poseer mayor poder de presión o facilidades.

Estas formas de regulación se presentan teniendo en cuenta al Estado como un conjunto de instituciones que se encargan de asegurar y controlar el cumplimiento de las normativas, esto no quiere decir que puede intervenir libremente, sino que se busca reducir su papel a solo eso. Dentro de las negociaciones se pueden identificar a los actores como principal o agente, en donde este último responde a las demandas que se presenta y el principal puede castigar o recompensar según la acción que tome; por lo que busca guiar o inducir al agente para que actúe según sus intereses. En las relaciones que define Przeworski (1996) encontramos la de gobiernos y agentes económicos que suelen tener mayores incentivos o poder ya que la prosperidad económica es uno de los factores para

mantener a los gobiernos en el poder del Estado. Se les debe garantizar a los agentes económicos estabilidad y permanencia de las medidas que se lleguen a tomar en cuanto reducción de impuestos o incentivos económicos que reciben por parte del Estado, pero al mismo tiempo, este último no puede prever completamente el comportamiento de los agentes ya que estos tienen sus propios intereses y necesidades según su actividad económica. Respecto a la urgencia económica establecida oficialmente en la Ley Bases, se planeó y aprobó el Régimen de Incentivos para las Grandes Inversiones, en donde se aseguran beneficios económicos como disminución de la alícuota del Impuesto a las Ganancias o la disminución de los derechos de importación y exportación. A través de ellos se busca incentivar las inversiones tanto nacionales como extranjeras a largo plazo, por lo que busca asegurar especialmente la certidumbre y estabilidad con “(...) seguridad jurídica y protección especial para el caso de eventuales desviaciones y/o incumplimiento por parte de la administración pública y el Estado” (Ley Bases, 2024, p. 59). Definiendo estos tiempos suponen la continuidad del actual gobierno nacional, ya en el caso contrario deja de haber una garantía absoluta de los beneficios y se ven comprometidos por las decisiones y fines que se plantee el próximo gobierno.

Por otro lado, dentro de las relaciones de regulación detectamos la de los ciudadanos y los políticos. Estos últimos son los agentes respecto a la soberanía ejercida por los ciudadanos, pero también son quienes establecen las reglas que deben seguir los principales. Son quienes se deberían encargar de velar por las necesidades de la ciudadanía y representarla, hacemos enfoque en que “deberían” ya que no siempre se cumple y hasta puede que sea todo lo contrario. Durante el tratamiento del proyecto en el Congreso fue notable que no siempre los políticos actúan de esa manera, sino que son influenciados por sus propios intereses o presiones que se ejercen desde el interior de los partidos o desde las provincias (beneficios internos, cargos asegurados, recursos de coparticipación que recibirán, etc.). Llegamos a un punto en que se puede conocer desde la población por las declaraciones explícitas de diputados que se mostraron en contra de ciertos puntos del proyecto pero que después en el Congreso dieron su voto positivo. La única manera que encuentra la ciudadanía para responder es en las siguientes elecciones (una especie de juicio retrospectivo), aunque sería un momento en el que la ley ya estaría aprobada y puesta en marcha tiempo antes de que las personas puedan evitar su implementación al no votar al gobierno para otro período de gestión.

Por medio de dichos efectos o consecuencias se desarrollará progresivamente la reglamentación específica de la ley y se podrá identificar la eficiencia que busca el gobierno oficialista en la administración pública. Es el momento que los políticos delegan el cumplimiento y el funcionamiento de los mecanismos establecidos a la burocracia pública, la cual puede que tengan sus propios intereses o ideales distintos. Sin embargo, entre ambas partes se definen reglamentaciones y beneficios para maximizar el bienestar y la buena fe con la que se acciona.

Utilizando los temas mencionados anteriormente se puede explicar cómo el partido de La Libertad Avanza llegó al poder e instauró sus propuestas más importantes con la aprobación de la Ley Bases. Frente a la emergencia económica que se venía viviendo desde mucho antes de las elecciones sumado al descontento (o enojo) de la ciudadanía, llegó una personalidad que presentó con sus propuestas fundamentales un cambio “de raíz” y “acabar” con los políticos corruptos y ladrones que evitaban el bienestar de los argentinos. Se alimentó la imagen de funcionarios que no podían ni querían cumplir con su trabajo llegando a marginalizar a la administración pública, por lo que se estableció que la misma debería disminuir a niveles mínimos en los que se reducirían los trabajadores y sus tareas para aumentar su eficiencia. Esta cuestión quedó explicitada en el título II (Ley Bases, 2024) sobre reforma del Estado, en donde el objetivo principal es generar un proceso eficiente, transparente y controlado que va acompañado de una reducción del sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit (pp. 1-8).

A pesar de las cuestiones controversiales que se pusieron en debate, en ningún momento el gobierno ni el partido en sí perdió su legitimidad. Desde la victoria en las elecciones hasta el momento de la

aprobación de la ley sigue habiendo aprobación por parte del pueblo, sigue estando la esperanza de que sus niveles de vida mejoren. En este punto es donde se puede destacar una vez más la importancia del desarrollo económico a la hora de evaluar a un gobierno y en el momento de beneficiar a los agentes económicos para incentivarlos a facilitar el desarrollo e inversiones. Se los considera un grupo más dentro de la innumerable lista de actores que entran en juego en las negociaciones, pero en realidad disfrutan de otro tipo de ventajas al ser actores fundamentales para el progreso económico y su capacidad de poder no observable en las estructuras.

Para identificar directamente la legitimidad del gobierno nacional podemos recurrir a datos concretos. Teniendo en cuenta los informes de la consultora Zuban Córdoba y Asociados (2024) comparamos los informes de diciembre de 2023 y julio de 2024, donde encontramos que si bien gran parte de las personas piensa que el plan prometido está fracasando también gran parte de la gente tiene esperanza y todavía le da tiempo al gobierno para normalizar la situación.

En diciembre las encuestas demostraban el 51,2% tenía optimismo hacia el gobierno de Javier Milei pero también un 78,8% consideraba que el ajuste iba a perjudicarlos, por lo que, es notable el hartazgo de la sociedad frente a los políticos y la emergencia económica que los llevó a votar (aceptando el fuerte ajuste económico de *shock* y las demás políticas económicas que se proponían). Como también el apoyo que siguen brindando por más que se hayan fijado fuertes aumentos en los servicios y la eliminación de subsidios, según el informe de julio de 2024 el 44,2% aprueba al gobierno nacional y el 42,1% considera que el plan económico está funcionando; aunque no represente la mayoría de la población siguen siendo porcentajes muy altos de aprobación y de esperanza por parte de la ciudadanía ya que aún el 54,8% todavía le da más tiempo (desde tres meses o hasta más de un año) para que mejoren las cosas.

Hegemonía y la implementación de redes sociales para su consolidación

Si bien la concepción del Estado de la teoría pluralista puede ser utilizada para realizar un análisis preliminar de la ley 27.742 y, de la misma forma, el modo de gobernar del oficialismo, hecho demostrado en la concepción de que cada funcionario posee “libertad” de actuar según sus ideologías personales y no necesariamente concordantes con las concepciones del partido o de representación del país, la misma teoría no es suficiente para analizar el impacto, al parecer inexistente, que la aprobación de esta ley podría haber causado en los niveles de legitimidad del gobierno de La Libertad Avanza.

Respecto a la permanente legitimidad que mantiene el oficialismo en un contexto de disminución de la calidad de vida de la mayor parte de la población, disminución del salario real y un Índice de Precios al Consumidor aún positivo (es decir, índices inflacionarios que siguen aumentando) a pesar de severos ajustes en todos los presupuestos estatales, la misma podría explicarse tomando conceptos de la teoría del Estado marxista, más específicamente retomando el concepto de “hegemonía” postulado por Antonio Gramsci.

Gramsci plantea, dentro de la tradición marxista, el concepto de un “Estado ampliado” (Thwaites Rey, 2008), y, como tal el mismo no es ya meramente un instrumento utilizado por las clases dominantes, sino que el mismo consiste además en un espacio de construcción y consolidación de las mismas, donde estas tienen la capacidad de unificarse a pesar de que sus intereses puedan ser disímiles entre ellas. Para lograrlo, las clases dirigentes deben hacer ciertas concesiones con otras fuerzas sociales para lograr ciertos equilibrios, este hecho resulta especialmente identificable por ejemplo, en las negociaciones del gobierno nacional con los gobernantes de las distintas provincias a fin de obtener suficientes votos en la Cámara de Senadores para la aprobación de la ley 27.742.

Cuadro 8. Incidencia acumulada de las divisiones en las variaciones del Nivel general del IPC, según regiones. Resultados con respecto a diciembre de 2023

Nivel general y divisiones	Región geográfica del país					
	GBA	Pampeana	Noreste	Noroeste	Cuyo	Patagonia
Puntos porcentuales						
Nivel general	82,2	78,8	68,3	76,0	79,8	81,7
Alimentos y bebidas no alcohólicas	20,40	23,60	22,71	26,79	23,07	23,80
Bebidas alcohólicas y tabaco	2,11	2,38	2,10	1,78	2,14	2,38
Prendas de vestir y calzado	5,06	6,22	5,16	5,86	6,24	7,60
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	9,41	7,04	7,13	7,56	9,07	9,51
Equipamiento y mantenimiento del hogar	3,93	4,15	4,46	3,80	4,25	4,70
Salud	7,56	7,30	4,44	5,51	6,81	4,49
Transporte	11,14	9,94	9,31	7,84	11,96	12,96
Comunicación	2,69	2,63	2,48	2,32	2,07	2,40
Recreación y cultura	5,52	4,87	3,74	3,64	4,24	4,66
Educación	2,43	0,88	0,74	1,38	1,06	1,21
Restaurantes y hoteles	8,69	6,46	3,19	6,37	5,33	4,25
Bienes y servicios varios	3,22	3,35	2,84	3,18	3,57	3,72

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas de Precios, Dirección de Índices de Precios de Consumo.

INDEC, Junio 2024

Es en el concepto de dominación y el cómo asegurar esta relación asimétrica donde la teoría gramsciana adquiere especial relevancia para nuestro análisis, pues plantea la coerción como un elemento secundario y la hegemonía, es decir, la capacidad de las clases dominantes de hacer ver sus intereses propios como los intereses “comunes” o pertenecientes a toda la sociedad, como el instrumento principal para consolidarse en el poder.

De esta manera, podríamos entender la gran aceptación de la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la libertad de los argentinos” como un ejemplo de la consecución de implantar en la sociedad la idea de que la misma es capaz de beneficiar a toda la ciudadanía en su conjunto a pesar de que aspectos de la misma, tales como la ya mencionada “promoción del empleo registrado” que eliminaría, entre otras cosas, el Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), así como todo tipo de multas o similares previstos para aquellos empleadores que no hubiesen formalizado legalmente las relaciones laborales preexistentes con empleados a su cargo, posean más beneficios reales para empleadores que para empleados, correspondiendo estos segundos a un mayor porcentaje de la población.

Para la formulación de esta hegemonía dominante podemos observar varios aspectos, entre ellos la utilización del vocablo “libertad” como definición de su plan de gobierno. Esta palabra se ve reiterada constantemente en los discursos, comunicaciones e incluso en el título mismo de la ley tratada. El mismo, es un término tan amplio como deseable y adquirió especial relevancia dado el contexto post pandémico desde el año 2020 hasta la actualidad. Así, en la República Argentina, el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (A.S.P.O.) fue una medida tomada en el año 2020 como respuesta a la pandemia global de COVID-19, la misma fue duramente criticada en su momento acusándola de ser demasiado prolongada o incluso innecesaria. En este contexto de encierro, la palabra “libertad” comenzó a ocupar un lugar cada vez más importante dentro de la comunicación política, libertad como contraposición al encierro.

Sin embargo, este concepto a su vez es pluridimensional y abarcó la idea libertad como contraposición a lo coloquialmente entendido como “políticamente correcto”, como oposición a los movimientos sociales, siendo especialmente destacables el feminismo, el ambientalismo y los encabezados por la comunidad “LGBTIQ+”, además de otros movimientos relacionados usualmente a ideologías progresistas que habían logrado marcar las agendas sociales desde la década de los ochenta (Souza Santos; 2001). Estos movimientos habían logrado un cambio cultural de gran relevancia y rapidez, sobre todo desde principios de siglo hasta la actualidad, así, el movimiento feminista había logrado problematizar ciertas conductas y actitudes sociales referentes al machismo, consiguiendo el rechazo

hacia las mismas por parte de una gran parte de la población, además de la consecución de importantes medidas de reconocimiento estatal ante esta problemática como la “línea 144” o la “Ley Micaela” entre las más conocidas. Entendemos así, que la libertad proclamada por el discurso perteneciente a “La Libertad Avanza” posee una fuerte significación antifeminista y contraria a estos movimientos sociales.

Podemos entender entonces que la utilización de una palabra tan específica pero que a su vez adquiere dimensiones que podrían entenderse como contradictorias, ha permitido al oficialismo lograr que un único concepto represente o abarque a la mayor parte de la sociedad en su conjunto. Aún así, no es posible entender el éxito de La Libertad Avanza en mantener su legitimidad a pesar de medidas que de hecho perjudican económicamente a una buena parte de sus electores sin comprender el rol fundamental que ocuparon las redes sociales en la construcción de su hegemonía.

En oposición a la teoría gramsciana, que presupone que la hegemonía requiere de bases materiales, es decir, que las clases dominantes deben favorecer “el desarrollo de fuerzas productivas y la elevación relativa del nivel de vida de las masas populares” (Thwaites Rey, 148; 2008) comprobamos que actualmente la ausencia de estas bases materiales no socava como podría ser esperable la capacidad de los dirigentes de establecer sus intereses como los intereses de la sociedad. Esto se debe, por un lado, a la esperanza existente en la población de que las medidas actuales implicarían una mejora en su calidad de vida al futuro, y, por otro lado, a la falta de acceso a la información confiable.

La pandemia del COVID-19 no solo alentó el uso de la palabra “libertad”, fue también un hecho histórico que marcó el desarrollo social de todo el mundo y resaltó la importancia creciente del fenómeno de las redes sociales y sus problemáticas. Las redes sociales constituyen entornos de comunicación pública que condicionan e influyen en el curso de aspectos políticos, económicos y culturales de todas las sociedades (Aminahuel y Rodríguez, 2023), las mismas son a su vez fuentes de información, pero, más usualmente, constituyen en fuentes de desinformación y la misma puede ser utilizada estratégicamente

De esta manera, la existencia de las conocidas *fake news* pueden provocar distintas tendencias en la opinión pública, durante la pandemia las más relevantes se relacionaron a la desinformación y desconfianza acerca de las medidas de protección contra la enfermedad o la confiabilidad de las vacunas, entre otros.

En el caso de la ley 27.742 podemos encontrar, además de la presencia de *fake news*, la utilización de otro recurso relacionado, que consiste en hacer uso de la desconfianza generalizada en la información difundida no solo en redes sociales, sino también en diversos medios de comunicación, acusando desde el gobierno a distintos medios de mentir u ocultar información (Amado Suarez; 2022). Así, el gobierno nacional en reiteradas ocasiones ha funcionado como “educador”, tal y como plantea Gramsci, manteniendo su hegemonía al acusar a los medios opositores de “mentirosos”, entre otros.

Es posible decir que La Libertad Avanza es un partido político que ha sabido utilizar a su favor los contextos generados por la existencia de las redes sociales, implantando discursos y difundiendo entre la sociedad intereses propios, logrando a través de la sensación de “cercanía” ocasionada por estas plataformas que los mismos se volvieran comunes a la mayor parte de la población. En este contexto, es preciso dar especial relevancia a la utilización del descontento por la gestión predecesora y la alta inflación generada como movilizador para el apoyo de la nueva propuesta, apoyo que sigue vigente hasta la actualidad.

Conclusión

En conclusión, podemos decir que la promulgación de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos es uno de los puntos más importantes hasta el momento de un proceso de debates de sentidos que posee su origen algunos años atrás.

Al respecto, la teoría pluralista del Estado nos permite analizar conceptos tales como el poder y su dispersión, hecho identificable en las negociaciones que permitieron la aprobación final de la ley. Además, permite hacer un contraste entre los objetivos enunciados por el mismo proyecto y las deficiencias que los mismos podrían tener a la hora de su aplicación, partiendo de la base de las distintas relaciones principal-agente planteadas por Przeworski (1996).

Por su parte, la teoría marxista del Estado, basándonos más específicamente en Gramsci y en su concepto de “hegemonía”, nos permite indagar más acerca de la legitimidad, en apariencia aún intacta, del gobierno de La Libertad Avanza. Dentro de este análisis, se buscó establecer la importancia que tuvieron diversas plataformas de las redes sociales a la hora de conseguir este hecho. La utilización de la desinformación y el descontento generalizado como bases para generar apoyo al oficialismo se consideran entonces como hitos clave en la conformación de la hegemonía actual.

Referencias bibliográficas

Amado Suárez, A. (2022) *Politización de la desinformación en contextos de información devaluada. El caso Latinoamérica*.

Aminahuel, A. y Rodríguez, M. (2023) *Buscando la verdad perdida. Cómo estudiar la desinformación en la era digital: aportes teórico metodológicos*. Temas y Problemas de Comunicación. Universidad Nacional de Río Cuarto.

Córdoba, G. y Zuban, A. P. (2023) Resumen Nacional Diciembre 2023. Zuban Córdoba y Asociados. <https://zubancordoba.com/portfolio/resumen-nacional-diciembre-2023/>

Córdoba, G. y Zuban, A. P. (2024) Resumen Nacional Julio 2024: Miradas Enfrentadas. Zuban Córdoba y Asociados. <https://zubancordoba.com/portfolio/informe-nacional-julio-2024/>

Lavagna, M. (2024) Índice de precios al consumidor (IPC) Junio de 2024. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). [ipc_07_24C42AFC489C.pdf](ipc_07_24C42AFC489C.pdf) (indec.gob.ar)

Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos [Ley 27.742], Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de junio de 2024, (Argentina).

O'Donnell, G. [1993] (2011) *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.

Przeworski, A. [1996] (2011) *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal agente*. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.

Smith, M. (1995) El pluralismo en Marsh, David. Stoker Gerry, Teoría y métodos de la ciencia política (pp. 217-234). Alianza Editorial

Souza Santos, B. (2001) *Los nuevos movimientos sociales*.

Thwaites Rey, M. (2008) *El Estado “ampliado” en el pensamiento Gramsciano*. Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates.

CRISIS DEL ESTADO, GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA.

Juan Carlos Herrera

El Estado Nación; un derrotero crítico

En la catedral de Siena (Italia) están expuestos dos frescos pintados por los hermanos, Pietro y Ambrogio Lorenzetti en el siglo XIV, se trata de “Alegorías del Buen Gobierno y del Mal Gobierno”. Esta obra quiere representar valores éticos, decisiones y acciones derivadas del ejercicio del poder; alusiones a dos modalidades de imponer un orden cívico, de ejercer la autoridad y plasmar el dilema de la justicia; todo ello referido al compromiso esquivo en la práctica política de realizar la idea del Bien Común. Huelga decir que estas preocupaciones están presentes en la acción de la política desde la antigua Grecia hasta nuestro presente.

En adelante, intentaré abordar la cuestión de cómo se reflejan estas ideas en momentos históricos más cercanos y vinculados a los actuales tiempos de crisis del Estado Nación y sus consecuencias en las capacidades y funcionalidades de la forma gobierno en nuestras sociedades contemporáneas.

Al respecto, cabe señalar que, en los últimos años, como consecuencia del protagonismo creciente de la sistematicidad de las políticas públicas, se observa una evolución de progresiva complejidad en el accionar de los gobiernos, en tanto estructuras dinámicas con mayor capacidad para resolver problemas en la sociedad. Me refiero al gobierno como esa dimensión funcional de la estructura político-institucional que formula objetivos y planes, desarrolla acciones y supervisa su eficacia en función del interés público y las demandas de la ciudadanía. En otras palabras, el conjunto de los órganos a los que institucionalmente, les está confiado el ejercicio del poder, en palabras de Weber: el órgano que tiene a su cargo el ejercicio de la dominación y de la violencia legítima en un territorio determinado.

En la actualidad existe un consenso respecto a la existencia de una crisis a nivel global que compromete, cada vez más, las dimensiones políticas y socioeconómicas de las naciones entorpeciendo la viabilidad de las acciones propias del Estado Nación en su forma democrática representativa, que evoluciona desde fines del siglo XVIII, y como plataforma política del bienestar social con sus competencias reguladoras que posibilitan la gestión de la sociabilidad.

Esta crisis tiene un devenir asociado al proceso de internacionalización capitalista, más directamente a su fase de globalización desde la segunda mitad del siglo pasado y muestra una creciente complejidad que se deriva de la expansión globalizadora en los niveles económico, político y sociocultural, articulada por la dinámica de corporaciones de intereses transnacionales que ponen en cuestión a la vigencia del Estado Nación como la forma histórica de ejercicio de la potencia soberana en las dimensiones: territorial, fiscal, sociocultural y como parte constitutiva de un sistema interestatal de regulaciones de paz y conflictos, haciendo posible la actuación de un “orden internacional basado en reglas”.

Este proceso de transnacionalización y después, globalización, que opera desde los años setenta del siglo pasado ha determinado cambios en los atributos de la política soberana, de los estados, al tiempo que produce una apertura a los flujos de aceleración y expansión de sofisticadas tecnologías en los modos de producción, intercambio, transporte y comunicación a nivel mundial que requieren decisiones en tiempo real y cambios funcionales que vulneran las competencias institucionales soberanas, mientras la actuación de los agentes globales incide en redimensionamientos y redefiniciones de las capacidades institucionales y estructurales de las naciones.

La velocidad de los cambios en el mundo globalizado, expansión de los intercambios, preponderancia de los actores transnacionales, digitalización de las comunicaciones, enfrentamientos bélicos o guerras de baja intensidad, ejercicio de la diplomacia de amenaza, cibercriminalidad, entre otros-están agregando anomalías y sumando irracionalidad al sistema mientras se devalúan las competencias soberanas estatales, crece la intangibilidad de la cooperación internacional y la incertidumbre dificulta los consensos.

Las condiciones son cada vez más críticas para la actuación de las formas estatales, en tanto agencias de derecho con legitimidad para arbitrar recursos e imponer normas en un territorio determinado. En síntesis, el Estado Nación como forma hegemónica que emerge a fines del siglo XVIII es crecientemente afectado en sus capacidades soberanas al tiempo que se dificulta la planificación e implementación de las políticas públicas.

Aquel Estado Nación Moderno que pone fin a los particularismos, a las formas despóticas del poder y al patrimonialismo de las monarquías, instituyéndose como forma hegemónica definida por la triple soberanía: territorial, fiscal y sociocultural¹⁹⁹, que ostenta el monopolio de la violencia legítima en su territorio, el derecho de imponer tributos y da forma a las sociedades nacionales, también favorece el desarrollo de burocracias con saberes técnico-administrativos más eficaces, aumentando las capacidades para procesar las nuevas problemáticas socioeconómicas derivadas de la transformación urbano-industrial desde fines del siglo XIX. La expansión del comercio, la acción del proletariado, el desarrollo de la sociedad civil y la creciente participación de las masas en la vida pública, darán forma a la República Liberal y al Sistema Representativo, asegurando la libre competencia y los derechos de acción ciudadana.

En el proceso de desarrollo del Estado con estos parámetros, se pueden distinguir tres momentos críticos que ponen en cuestión las vinculaciones entre las dimensiones: político-institucional, competencia económica e integración social. El Estado de la Modernidad se verá afectado por los acontecimientos ocurridos a lo largo del siglo XX: las dos guerras mundiales, la emergencia de la sociedad industrial, su transición a la civilización posindustrial y la crisis de del modelo de gobernanza global experimentado durante las dos primeras décadas del siglo presente.

En esos interregnos, se producen mutaciones que van determinando nuevos modos de concebir la realidad, su creciente complejidad y dinamismo que vuelve dominante a la “racionalidad de los medios o instrumental” y que va debilitando la referencia de la acción humana hacia los fines éticos; Max Weber y su referencia a la “jaula de hierro” por la dominancia de la racionalización técnica le hace pronosticar en 1919 “una larga noche polar” que amenaza a la humanidad. En ese proceso histórico, despliegue del Estado Nación Moderno, cada momento crítico ha puesto en cuestión los valores de la Legalidad-Legitimidad, Libertad individual y Cooperación Social.

Así, la eclosión de la I Guerra Mundial pone fin a las formas imperiales -Rusia y Alemania-, en la posguerra se acrecientan las demandas por la participación social y la acción ciudadana disputará por formas de representación política republicana incluyendo la excepcionalidad revolucionaria en la URSS que plantea una novedosa confrontación mundial entre: autocracia política con economía planificada y las formas republicanas de libre mercado en un escenario de competencia ideológica y geoestratégica que se extenderá hasta los finales del siglo XX. Desde entonces, se observa una creciente diferenciación, entre: las competencias del aparato del Estado, la expansión del mercado -comercio e industria-, vertebradores de la dimensión económica y la diferenciación social, cambios sociodemográficos que implican la expansión de clases medias y el creciente protagonismo del

¹⁹⁹ Bauman, Z y Bordoni, C. (2016); Estado de Crisis. Ed. Paidós. España

proletariado como actor sociopolítico; todo lo cual exige políticas orientadas a regular los nuevos conflictos sociales.

El Estado Republicano-Liberal, debe complejizar su estructura administrativa y burocrática para intervenir con fines de organización social, formulando políticas y normas que vuelven más complejo su funcionamiento burocrático. En relación con lo anterior, el afianzamiento de las competencias fiscales del Estado que determina: imposición de tributos, intervención en el mercado e incremento del gasto público; al respecto dirá Schumpeter²⁰⁰ que es la hora de la empresa privada y también del Estado, mientras la sociedad crece más allá de ellos. “Esta conjetura suponía que la complejidad y enormidad de los procesos capitalistas implicaba un alto grado de planeación, tanto estatal como empresarial. Schumpeter daba por hecho que el mercado, tal como lo postulaban los teóricos neoclásicos, era una entelequia y que la actividad económica estaba normada por la intervención de grandes burocracias estatales.”²⁰¹; un fenómeno de época que manifiesta la creciente complejidad de la sociedad industrial-urbana que incrementa los debates en torno a la vigencia de las libertades individuales y los márgenes de acción de los poderes públicos.

La Gran Depresión de 1929 agravará la crisis de la primera posguerra europea, generando las condiciones de una debacle sociopolítica, destruirá los débiles equilibrios geopolíticos del Tratado de Versalles, las estructuras político-institucionales junto al rigor del desempleo y del hambre en países arrasados en su infraestructura física y productiva. Los hechos acaecidos en Europa inauguran confrontaciones ideológicas, metodologías de luchas y movilizaciones que terminan con el orden social, político y económico fundado en ideales republicanos y de libre mercado.

En este escenario, se desarrollan debates en torno a los modos de gobernar aquellas dinámicas socioeconómicas y políticas tendentes a un equilibrio que permita el progreso económico, libertades individuales y participación democrática, evitando la amenaza totalitaria que se consolida en la Europa Oriental. Se activan ideas y debates en torno a la viabilidad de los principios republicanos; el avance de experimentos totalitarios actualiza las tensiones entre libertades individuales, regulaciones institucionales y planificación burocrática. La búsqueda de fórmulas democráticas actualiza la vieja distinción que hiciera el filósofo Benjamín Constant entre “libertad de los antiguos y de los modernos”²⁰², ahora: la libertad política y la libertad económica, la libertad del ciudadano, sujeto de derechos, en la ciudad política y la libertad del “bourgeois”, sujeto de intereses -empresario - en la sociedad civil; una tensión que constituye a la dinámica de la modernidad hasta nuestros días, la necesaria combinación entre libertades ciudadanas y libertad del mercado que será profundizada posteriormente por el filósofo Isahía Berlín en el siglo XX con los conceptos de “libertades negativas y libertades positivas”²⁰³; la libertad para actuar y hacer y la libertad como defensa ante la razón pública esgrimida por el Estado.

En ese contexto de crisis y ante las amenazas de los totalitarismos, comunismo y nazi-fascismo que se activaban en Europa, tendrá lugar en París en 1938, un evento que marcará el derrotero del pensamiento económico y político en occidente durante las próximas décadas. Se trata de la convergencia de pensadores -filósofos, economistas y científicos sociales- europeos, todos ellos de orientación “liberal”, incentivados por la publicación de: “The Good Society”²⁰⁴, un libro de Walter

²⁰⁰ Schumpeter, Joseph (2015); Capitalismo, Socialismo y Democracia. Ed. Página Indómita. Barcelona

²⁰¹ Vidal De La Rosa Godofredo (2010) Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna. Rev. Argumentos. vol.23 no.62 *versión impresa* ISSN 0187-5795 Ciudad de México.

²⁰² Constant, Benjamin (1819). Conferencia dictada en el Ateneo de Paris. Prólogo de Manuel Toscano. Ed. Página Indómita. Madrid 2020.

²⁰³ Berlin, Isahia (1988) Cuatro ensayos sobre la libertad. Ed. Alianza, 1988. Madrid

²⁰⁴ Lippman, Walter; (1937) The Good Society; Ed. Little, Brown and Co. USA. LIPPMANN, Walter (1938). *La Cité libre*, Paris, Librairie de Médecis.

Lippman, economista y ensayista estadounidense de estrecha relación con John M. Keynes. Dicha reunión fue conocida como “Coloquio Lippman”, cuyas actas fueron difundidas en este siglo XXI²⁰⁵, con un estudio introductorio que explicita lo que se consideran los orígenes del “neoliberalismo”.

Este acontecimiento es objeto de estudio en los últimos años en la medida que arroja luz sobre el debate planteado en torno a la concentración económica favorecida por la globalización y que se presenta como una mutación del viejo liberalismo manchesteriano. Los debates en el Coloquio, se enfocan en el desempeño del Liberalismo en la construcción del orden económico-social y político europeo desde fines del siglo XIX y sus implicancias en el desencadenamiento de la I Guerra, la Revolución Rusa y la crisis que entonces experimentaba la sociedad europea con la amenaza totalitaria.²⁰⁶

Allí, se plantearon argumentos y posicionamientos en torno a las competencias de los Estados y las áreas de acción de la Sociedad Civil, debates sobre el paradigma liberal surgido en el siglo XVIII y las intromisiones de las burocracias públicas en la definición de políticas que afectaban a la libre iniciativa. Al respecto, cabe destacar que hubo dos ideas de consenso: a- libre fluctuación de los precios y b- instituciones estatales sólidas para proteger el funcionamiento del mercado, evitando ser afectado por los vaivenes de la acción política. Es decir, Mercado Libre y Estado Garante de la Iniciativa Privada. Era ostensible la crítica al crecimiento de las burocracias públicas, de reconocida competencia administrativa, aunque celosas en el ejercicio del poder, un comportamiento que ponía en riesgo el principio de la libre competencia.

Los temas centrales de atención fueron: los obstáculos al ejercicio de las libertades en regímenes con prácticas autoritarias o con instituciones débiles para enfrentar las amenazas a la libertad. No olvidar que la URSS se evidenciaba como una amenaza tangible ante las prácticas democráticas. En ese marco, se afirma la matriz ideológica del Liberalismo y las discusiones atienden a la antítesis entre Individualismo y Socialismo, así como a los riesgos de confundirse con la deriva de un liberalismo extremo que terminara promoviendo prácticas anarquistas.

La problemática principal está dada por el nuevo fenómeno de la movilización de las masas en la sociedad industrial que implicaba cambios sustanciales en las reivindicaciones de integración social y de acción política colectiva que ponía en riesgo a las libertades individuales; situaciones que exigían de los gobiernos mayores grados de intervención en la vida pública y que redundaban en restricciones a las libertades de mercado. Por tanto, la agenda apunta a una renovación del programa intelectual, político y económico para sustentar un orden de libertades individuales con progreso económico.

En este marco, los debates se acentúan en torno a la emergencia y actuación de los monopolios y la deriva de la concentración económica que preocupa a ciertos analistas por sus efectos en las distorsiones de mercado y en la conflictividad social, se plantean interrogantes sobre la emergencia de los monopolios como “falla del mercado”; la pregunta si es un efecto necesario del crecimiento o el resultado de privilegios jurídicos; las discusiones tienen como telón de fondo a la experiencia soviética donde el monopolio estatal invalida los precios de mercado e imposibilita el cálculo económico. Ludwig Von Mises rechaza que los monopolios afecten a la libre competencia y sostiene que es la acción de Estado que favorece la concentración económica al constituir grandes unidades económicas orientadas a la obra y/o servicios públicos, lo que impediría la libre competencia, así, el Estado quedaría invalidado para restablecer la competencia.²⁰⁷

²⁰⁵ Audier, Serge. (2012) *Le colloque Lippmann. Aux origines de “neo-libéralisme”*. Le bord l’eau, Paris, 2012.

²⁰⁶ Entre los asistentes al encuentro figuran: W.Lippman, Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek, Jacques Rueff, Louis Baudin, Wilhelm Röpke, Alexander Rustow, Michael Polanyi, entre otros connotados pensadores liberales.

²⁰⁷ Para el economista austríaco, los monopolios se forman por las intervenciones del Estado al constituir grandes unidades económicas. En este punto se plantea el debate con Jacques Rueff (Francia) en torno a la propiedad pública de

Cabe señalar que existe pleno consenso en oponerse a la economía planificada y a su corolario político totalitario, de esta manera, queda expuesto con claridad: “La pérdida de la libertad de las transacciones implica la pérdida de todas las otras libertades: la libertad de consumir, libertad de elección del empleo y la residencia, libertad de reunión y de asociación, libertad de pensamiento y de expresión, porque no se puede tolerar la más mínima sospecha en contra de la excelencia del plan que pretende imponer una escala uniforme de valores, una elección definitiva de los fines y los medios en los ámbitos donde los gustos y las preferencias son básicamente individuales y variados”.²⁰⁸

El escenario y las ideas en debate se confunden y disipan en la arremetida histórica del totalitarismo que desembocará en la II Guerra. En 1947, a iniciativa de Friedrich Hayek se reanudan los coloquios iniciados en 1938 y el nuevo escenario será la “Sociedad Mont Pelerin” (Suiza), esta vez, con participación creciente de académicos estadounidenses. Además, Europa ha iniciado la reconstrucción de posguerra y convergen nuevos factores en la realidad internacional: la expansión del modo de producción industrial, la necesidad de crear un mercado laboral para la población desmovilizada, la emergencia de EEUU como potencia vencedora y su disposición de recursos para la construcción de un espacio geoeconómico europeo (Plan Marshall) que va a sustentar una alianza de cooperación económica y posteriormente estratégica -OTAN- para competir con la URSS inaugurando una larga experiencia de tensa convivencia internacional en un mundo bipolar. El modelo económico para la coyuntura de posguerra no será el Capitalismo de Libre Competencia en su versión Manchesteriana, sino de un desarrollo planificado de las fuerzas productivas por una alianza político-económica, entre el Estado Nación y el Mercado²⁰⁹.

En este contexto opera la gestación de una idea directriz para los próximos años que marcará el desarrollo socioeconómico y democrático en el hemisferio occidental; la Democracia de Bienestar que combina: soberanía popular y acceso a la propiedad, mercado libre con reglas de juego, sustentadas con el arbitraje último del Estado Democrático. Este fundamento hará posible la vigencia de un orden democrático que garantiza Bienestar Social con plena vigencia de las libertades individuales, en oposición a los Totalitarismos sustentados en economías de planificación centralizada.

La forma de la Democracia Social de Mercado será impulsada por el gobierno de la República Federal de Alemania, con el liderazgo del Canciller Konrad Adenauer y de Ludwig Erhard como ministro de Economía que proviene de los cenáculos “ordoliberales”. Cabe señalar que la reconstrucción de posguerra se hizo bajo el ideario del Capitalismo de Bienestar que también experimentaban los EEUU desde la poscrisis de 1930, impulsado por la Administración Roosevelt, y se extendió modélicamente, con diversos grados de intensidad, por todo el hemisferio occidental.

los Ferrocarriles. Finalmente, Von Mises reconoce que la concentración industrial “puede generar inconvenientes, pero estos, siempre son inferiores a sus beneficios”. También se debate en torno a premisas filosóficas, axiomáticas, que sustentan la idea del mercado en un orden natural y espontáneo, típico del liberalismo inglés del siglo XVIII, se observa la necesaria previsión de un orden legal con la acción del Estado. Los representantes de la Escuela de Friburgo, insistirán en que la vida económica no es concebible fuera de un marco legal que establece el régimen de propiedad, de los contratos, de las patentes, de las quiebras, el status de las sociedades comerciales, la circulación de la moneda y el funcionamiento de la banca; todo lo cual, no es resultado de equilibrios espontáneos sino de la voluntad del legislador.

²⁰⁸ Centre international d'études pour la renovation du liberalisme. «Le Colloque Walter Lippmann», (1938) p. 413-414.

²⁰⁹ La fórmula para esa necesidad vendrá de la mano de un nuevo programa ideológico y político: el “ordoliberalismo” cuyos principales representantes son: Alexander Rustow y Wilhelm Röpke, además de los franceses: Louis Rougier y Jacques Rueff, entre otros. El debate ideológico-económico tendrá continuidad en las universidades europeas y de EEUU. En 1944, F. Hayek publica: “Camino de Servidumbre” que postula una concepción basada en la teoría subjetiva del valor inaugurada por Carl Menger -impulsor de la Escuela Austríaca de Economía- y que retoma los postulados de la teoría económica neoclásica y posteriormente a otras derivaciones de raigambre libertaria.

Vale recordar que la postura filosófica ordoliberal se origina en los cenáculos de la Universidad de Friburgo y su principal exponente es el académico Walter Eucken (1891-1950); apuesta por una intervención mínima del Estado que regule situaciones de fallo de mercado, en especial la tendencia monopólica. Para esta escuela de pensamiento, la competencia no es un fenómeno natural, es preciso que se desarrolle en un marco normativo. Las “reglas del juego” que consiente un mercado competitivo sobre el que opere un sistema descentralizado de planificación económica basado en la libertad económica y protegida por el derecho, el núcleo de la concepción doctrinaria reside en la proyección que se asigna al rol del Estado. En efecto, el Estado es el encargado de fijar las reglas del juego al inicio del proceso económico y se abstiene de hacerlo a lo largo de su desarrollo; lo hace en tanto ese Estado no funda la acción en su carácter soberano -soberanía con sustento constitucional- para aplicar medidas de administración planificadora, sino que actúa como un agente económico y como parte del propio orden económico.

El objetivo del aparato de gobierno ordo-neoliberal en Alemania Federal no se funda en el concepto de soberanía política, como sustento constitucional, situación que le estaba vedada por las condiciones del armisticio²¹⁰ de posguerra, sino que debe fundarse en la necesidad económica, es decir, en la idea de “gubernamentalidad” que refiere a modos no centralizados del poder; a propósito, el filósofo Michel Foucault, define la gubernamentalidad como aquello referido a estrategias que canalizan el poder sirviéndose de saberes especializados (tecnocráticos). Este poner en suspenso el carácter soberano del Estado Nación hace posible el dispositivo de la gubernamentalidad, en la medida que se disipa el espacio institucional del poder soberano, el lugar de la decisión soberana, de lo que es inapelable. Esta operación teórica es lo que permitirá, a posteriori, el manejo de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza obviando la referencia a la idea de soberanía y acentuando la función de administrar demandas y recursos en el sistema político.

Cabe señalar que en la posguerra, los debates ideológicos en el marco de la reconstrucción europea giran en torno a las formas institucionales que combinan la vigencia de las libertades ciudadanas con normativas aplicadas a la redistribución del ingreso; el modelo de la economía social de mercado tiene un fundamento filosófico político en la “vital politik”²¹¹ que asegura un modo de gestión política de la economía en la sociedad industrial que impide la reducción de las condiciones de vida de la población a la pura condición proletaria. Es preciso, impulsar el desarrollo de una sociedad industrial con un régimen laboral que humanice la condición social del proletario, las dimensiones subjetivas y cualitativas de la existencia, articulándolas en términos de “felicidad” y “calidad de vida”.

El trabajo, como valor, orienta las políticas públicas de reforma social con la finalidad de institucionalizar los límites que la “naturaleza humana” debía imponer al capitalismo, es decir, “vitalizar”, humanizar, las condiciones de vida de las familias con calidad educativa, ampliación de horizontes culturales y afianzamiento de valores comunitarios. Esta política se proyectaba en un paradigma de convivencia que mostraba la factibilidad de un orden alternativo al comunismo burocrático.

Al finalizar los años sesenta, el Estado Democrático de Bienestar viabilizado por la Economía Social de Mercado comenzaba a proyectar sombras sobre las condiciones de vida y de trabajo de la Europa Occidental. Los altos niveles de bienestar debidos a la capacidad de negociación sindical y del poder paritario entre el capital y el trabajo se vieron afectados por factores que anunciaban una

²¹⁰ Como consecuencia del Tratado de París de 1947 y de la Constitución de la República Federal de Alemania (RFA) de 1949; arts. 24 y 25 se establece las condiciones para transferencia de Soberanía a instituciones internacionales y consentimiento a limitaciones de sus derechos soberanos en virtud de un orden pacífico en Europa; también se establece (art. 25) la primacía del Derecho de Gentes (Derecho Internacional) sobre las leyes vigentes en el territorio federal.

²¹¹ Díaz Espinosa, José R. (2007) *Sociedad de Masas e Integración Política en la Alemania de entreguerras*. Ed. Universidad de Valladolid. España

transformación inevitable del modelo capitalista de posguerra: se evidenciaba el incremento sostenido de la productividad del capital de base tecnológica que tenía su contracara capitalista en un pasivo sociolaboral creciente para las empresas y que se traducía en descenso de la productividad en un escenario de baja tendencial de la tasa de ganancia para el capital.

Las empresas empiezan a modificar sus estrategias de mercado favorecidas por las innovaciones en el transporte y las comunicaciones; la revolución “managerial” transforma el funcionamiento organizacional de las empresas en favor del marketing y las finanzas; las prácticas de internacionalización en las transacciones de capital facilitan cada vez más la deslocalización de unidades de producción hacia países periféricos donde la legislación laboral y fiscal resultaba más beneficiosa para radicar inversiones y tornaba más competitivo el desarrollo empresarial.

Al mismo tiempo, los estados centrales se ven afectados por procesos de contestación y protestas sociales que marcan los límites del modelo socioeconómico con rigideces al alza en las negociaciones laborales, baja de beneficios y aumento del desempleo, deterioro de servicios públicos y competencia laboral de las poblaciones migrantes; asimismo, un hartazgo por rutinas laborales y sus efectos alienantes que pone en cuestión el uso de las libertades que promete la civilización del mercado; finalmente, la resistencia a la continuidad de la geopolítica surgida de la posguerra que se continuaba como “guerra fría” con eje en la amenaza bélica nuclear. Las rebeliones urbanas de mayo del 68 en París y en Praga, las protestas de los jóvenes estadounidenses contra la Guerra de Vietnam, insurrecciones callejeras contra gobiernos dictatoriales en el llamado “Tercer Mundo”, configuran un clima de época que evoluciona aceleradamente hacia su descomposición en los términos del orden de posguerra y la proliferación de nuevos conflictos a nivel mundial.

El inicio de los años setenta marcará un cambio de época respecto del equilibrio geoeconómico y político pactado en los acuerdos de posguerra. En 1971, el presidente Nixon rompe con los acuerdos de Bretton Woods, el dólar abandonaba su carácter de moneda de referencia en paridad con el valor oro (una onza a 35 dólares) para las transacciones internacionales lo que implicaba una virtual ruptura del Sistema Monetario Internacional y las consecuencias en la estabilidad de los flujos comerciales a nivel mundial. Dos años después -1973- la OPEP decide unilateralmente cuadruplicar los precios del petróleo iniciando una aceleración de los precios a nivel mundial. Las consecuencias socioeconómicas se traducirán en recesión, desempleo y deterioro de la “sociedad de bienestar” en los países desarrollados con implicancias más graves para el mundo subdesarrollado. En ese contexto, la tensión geopolítica Este/Oeste se combina con otra tensión de naturaleza geoeconómica: Norte/Sur que estará marcada por el crecimiento económico y las distorsiones en cuanto a la redistribución de la riqueza entre los mundos: desarrollado y subdesarrollado.²¹²

El filósofo Jürgen Habermas se refiere a esta crisis de tipo civilizatorio en su obra: “Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío”²¹³, para señalar una doble dimensión: “Crisis de Racionalidad y Crisis de Legitimación”. Habermas define crisis en el sentido de un estado de tensión entre la normalidad y la alteración del equilibrio, situación excepcional, que el sujeto se propone conocer para definir la acción. Habermas distingue entre: el “mundo de la vida” y el sistema; es decir, entre la incertidumbre de la realidad que se impone y los constructos racionales que permiten operar en ella, tensión entre la sociedad y el sistema, como “sistema de la sociedad”. En esta perspectiva, la crisis es sistémica en tanto la estructura sistémica carece de las capacidades necesarias para resolver los

²¹² En esa contemporaneidad, se produce un hecho que tendrá consecuencias impensadas para el futuro de la humanidad; en 1972, El presidente Nixon visita a Mao Tse Tung, líder de China Comunista, iniciando un proceso de cooperación económica que cambiará drásticamente la División Internacional del Trabajo y que en la actualidad está deviniendo en un nuevo escenario geopolítico que incluye la competencia interpotencias por la hegemonía tecnológica y estratégica a nivel global.

²¹³ Habermas, Jürgen; (1973). “Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío”. Ed. Teorema-Cátedra. Madrid

problemas que exige su propia reproducción, en consecuencia, el sistema pierde capacidad de autogobierno.²¹⁴

Esta incapacidad, a su vez, lleva a una “crisis de racionalidad” ante la ineficacia del sistema para gestionar los procesos de gobierno, lo que llevará a una “crisis de legitimidad” por la desafección que experimentan las personas y los colectivos sociales que ya no confían en la capacidad de las estructuras de gobierno para resolver los problemas de interés público.

En este contexto, Habermas está poniendo de relieve los condicionamientos de la crisis planteada por la revolución tecnológica y la globalización que impone un mercado mundial, estandarizado y homogeneizado, mientras viabiliza la dinámica de concentración del capital, reprimiendo las demandas sociales por redistribución de la riqueza, a causa de la soberanía del cálculo económico, como principio de racionalidad que se impone a la vida social. De esta manera, la teoría “habermasiana” de la crisis busca evidenciar las contradicciones que afectan al sistema de las sociedades post-industriales. Estas contradicciones se resumirían en:

- a) El sistema económico no produce la cantidad requerida de valores consumibles para la sociedad.
- b) El sistema político-institucional y administrativo público no aporta decisiones racionales en el grado requerido.
- c) El sistema de legitimación no logra generar motivaciones en la población y en una dimensión necesaria.
- d) El sistema sociocultural (valores) no genera sentido motivante de la acción en el grado imprescindible para reproducir una convivencia de bienestar y democrática.

De esta manera, cuando la estructura del sistema social admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación, la alteración del sistema puede darse como un proceso de cambio o disolución, pudiendo verse afectadas las bases de consenso en la estructura normativa con el riesgo de situaciones de anomia y algunos miembros de la sociedad podrían verse amenazados en su propia identidad.

El sistema político requiere un *input* de “lealtad de masas”, en tanto, el *output* lo constituyen las decisiones administrativas impuestas con autoridad. La crisis de *output* o salida tiene la forma de crisis de racionalidad en tanto el sistema administrativo no puede cumplir con los objetivos del autogobierno.

Si consideramos que el sistema social es un sistema de instituciones en que se socializan los sujetos y la integración sistémica es un sistema autorregulado con rendimientos de autogobierno, observamos que en el capitalismo globalizado sobreviene un continuo desplazamiento de tareas de integración social en dirección al mercado que funciona, a su vez, como sistema de autogobierno diferenciado, no político. Parafraseando a Fredric Jameson: las sociedades capitalistas han perdido su conexión con el sentido histórico y se referencian en fascinación por un presente continuo. Todo es mercancía y consumible²¹⁵.

Por lo expuesto en este apartado y teniendo en cuenta el debate actual en torno a las condiciones históricas que inciden en la evolución de las formas democráticas, un mundo cada vez más globalizado y condicionado por las tecnologías digitales, y las nuevas demandas que se plantean al funcionamiento de los sistemas democráticos, es preciso revisar los modelos de comprensión de la

²¹⁴ Para J. Habermas, la crisis del Capitalismo Tardío implica tres crisis en simultáneo: Crisis Ecológica -amenaza de agotamiento de recursos naturales y deterioro del hábitat-, Crisis Antropológica por el deterioro de valores de convivencia y humanidad, Crisis Geopolítica por la competencia armamentista en el eje Este/Oeste y el subdesarrollo: eje Norte/Sur.

²¹⁵ Jameson (1991) El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado. Ed. Paidós. Barcelona.

realidad para vislumbrar cuál es la viabilidad del Estado Nación Democrático, su capacidad de ordenamiento legal y los problemas de legitimidad en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Contemporánea a la edición del libro de J. Habermas, se publica en 1975, el I Informe de la “Trilateral Comission”, (Grupo de Discusión creado en 1973 por el magnate estadounidense David Rockefeller)²¹⁶ que fuera redactado por: Samuel Huntington, Michel Crozier y Jojy Watanuky. Este Informe se aboca al análisis de “crisis de gobernabilidad” que afecta a las democracias de bienestar en el occidente capitalista, fenómeno coincidente con la transición de la era industrial a la civilización postindustrial. El académico Samuel Huntington, uno de los redactores del Informe, sostiene que la falta de barreras institucionales a la dinámica de agitación social de las democracias de bienestar configura la causa de los procesos inflacionarios desatados a fines de los años sesenta del siglo pasado y que este fenómeno constituye el primer indicador de los riesgos de ingobernabilidad a escala internacional. En el mismo sentido, agrega que “la incorporación de las clases medias ha aumentado sus expectativas y las demandas al gobierno han aumentado como resultado de una participación política ampliada que incluyen nuevos valores sociopolíticos. El resultado es una sobrecarga en el gobierno y la expansión de su papel en la economía y la sociedad”.²¹⁷

Desde una perspectiva más comprensiva, la gobernabilidad presentaría tres dimensiones de análisis: Gobernabilidad y Eficacia; Gobernabilidad y Legitimidad; Gobernabilidad y Estabilidad.²¹⁸ Así, la Gobernabilidad se define como la capacidad de los sistemas políticos para regular el flujo de las demandas de la sociedad cuidando el equilibrio sistémico. Nos referimos a demandas que se plantean al sistema de gobierno y que implican la asignación de recursos institucionales y administrativos para satisfacerlas. Son las tensiones que acompañan siempre al desarrollo de la práctica democrática y que el Estado de Bienestar de posguerra reconoció como legítimo funcionamiento republicano hasta que la crisis económica llevó a pensar en la “gobernabilidad” como un problema de “sobrecarga” de demandas, renegando de esa legitimidad del “equilibrio dinámico” entre demandas sociales y capacidades sistémicas de respuesta; expectativas y recursos capaces de estabilizar los procesos políticos.

Cuestiones en torno a las ideas de Globalización y Nueva Gobernanza

El proceso de internacionalización del mercado vehiculizado por la transnacionalización de empresas va prefigurando la globalización que sobrevendrá con la caída de la URSS y que llevará a la proclamación de Francis Fukuyama sobre “el fin de la historia”, el punto final de la “guerra fría” y de la competencia estratégica interpotencias que implicaba el riesgo de un conflicto nuclear; así, se espera el advenimiento de una convivencia internacional que debería ser necesariamente pacífica entre naciones cuyos intereses en conflicto se resolverán en la competencia comercial. No se preveía, entonces, que el pacto económico China/EEUU²¹⁹ iniciado en 1972, derivaría en el fabuloso desarrollo industrial y tecnológico chino que escalaría hasta disputar el liderazgo geoeconómico en el mundo global de nuestros días. No se pensaba que la “fábrica mundial” y proveedora de

²¹⁶ La “administración común de los problemas globales”, será la temática dominante: ordenar la competencia entre los países capitalistas desarrollados para controlar recursos, incrementar la productividad, el desarrollo tecnológico, expandir el comercio y el consumo a nivel mundial en un contexto de confrontación estratégica entre las economías de mercado y de planificación central. (The Crisis of Democracy; 1975. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Comission. Published by New York University Press)

²¹⁷ The Crisis of Democracy (1975) op. cit.

²¹⁸ Camou (2010);

²¹⁹ En 1979, EEUU reconoce a la República Popular China, aunque previamente hubo relaciones entre ambos estados basado en la Ley de Ayuda Exterior, de Seguridad Mutua y de la Agencia para el Desarrollo de EEUU.

manufacturas rompería esa condición para dar el salto cualitativo y disputar la configuración de un mundo digital sin resignar intereses geopolíticos en su zona de influencia y con proyección mundial.

El paradigma de la Globalización confiaba en desterrar la irracionalidad de los conflictos y amenazas bélicas entre estados soberanos y no imaginaba la emergencia de inéditas amenazas al orden democrático (atentado a las torres gemelas en Nueva York) ni estaba en la agenda una lógica de retaliaciones como la invasión a Irak para restituir la seguridad del orden internacional. Sin embargo, la globalización conocerá de amenazas y derivará en la emergencia del “orden unipolar” asentado en la hegemonía del G7 más la OTAN, el debilitamiento del sistema de coordinación internacional de la posguerra -ONU- y el afianzamiento de una red transnacional de agencias económicas y tecnológicas integradas en una nueva racionalidad de gobernanza a nivel global que instituye instancias de cooperación y arbitrales (FMI, Banco Mundial, CIADI, etc.) que disputan las competencias del sistema de Naciones Unidas, todo lo cual, implica conflictos por hegemonías y control de jurisdicciones, entre estados nacionales y corporaciones de derecho privado. El académico Alain Supiot²²⁰, del Consejo de Expertos de la O.I.T., alerta sobre los modos en que el Derecho Internacional está siendo sustituido por el “derecho de conveniencia” dictado por los detentadores del poder informacional financiero transnacional.

Es la emergencia de una nueva racionalidad que se funda en la dominancia del “homo economicus” y su comportamiento derivado del cálculo de oportunidades y riesgos en el mercado; al respecto, la teoría de Gary Becker²²¹ sobre “capital humano” que surge de sus investigaciones sobre el mercado de trabajo, abonará posicionamientos ideológicos que reducen los conflictos a cuestiones de utilidad económica y al interés de los individuos que negocian entre sí, garantizando la paz en el libre funcionamiento del mercado. Este economista sostiene que esta racionalidad de mercado se constituye necesariamente en el modo racional de gobernar si los gobernados lo asumen como única verdad²²². Esta matriz de pensamiento promueve las energías del cambio, siempre que se identifiquen con las leyes de un progreso lineal que garantiza la racionalidad técnica. Las potencias innovadoras que emergen de los sujetos colectivos y que presionan por transformaciones del orden instituido para establecer principios de justicia social serán sospechadas de anarquía y atentatorias del orden legítimo.

La postulación de este nuevo orden global se caracteriza por su confianza en las capacidades tecnológicas, informacionales y comunicacionales para coordinar los intereses de los nuevos actores globales (cadenas globales de producción y gestión de servicios, “supply network y supply chain manager”). La crisis financiera de 2008 y la quiebra de la Banca Lehman Brothers, determina que los estados nacionales de los países centrales procuren el salvataje del sistema financiero para evitar un colapso. Esta crisis pone a prueba el modelo de la “gobernanza global” que en palabras de una de sus principales referentes teóricos: Jan Kooiman²²³, opera como “Gobernanza Interactiva o Sociopolítica” después de haber evolucionado desde una Gobernanza Jerárquica a fines del siglo XX hacia una “autogobernanza”, como dinámica de coordinación de pocos niveles y con instituciones de

²²⁰ Supiot (2-11-2023) “Actualidad de la Gobernanza por los Números” Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Ensayista e investigador en temas del Derecho Internacional y Derecho del Trabajo, Profesor en La Sorbonne y Consultor de la OIT.

²²¹ Becker (1975). El capital humano: Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación. Madrid: Alianza Editorial.

²²² Villacañas (2020) Neoliberalismo como Teología Política. Ed. NED; España

²²³ Kooiman; Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d’Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org. Jan Kooiman es un investigador en temas de Gobernanza que ha sistematizado un enfoque centrado en el proceso evolutivo de formas de coordinación gubernamental referenciadas en el paradigma de la Gobernanza.

alta capacidad para lidiar con la diversidad y complejidad de los problemas y de los intereses en disputa que exigen actores de óptima racionalidad para gobernar problemas sistémicos.

Se destacan dos perspectivas: la correspondiente al entramado institucional que atribuye capacidad de acción a los gobiernos –gobernanza- y el modo en que esa capacidad es realizada por los gobiernos para responder a las demandas de la ciudadanía –gobernabilidad-. La primera, destaca la importancia atribuida a las “reglas de juego”–instituciones- de naturaleza formal o informal que determinan los ámbitos de transacción entre los actores, siendo que la gobernanza opera como variable independiente en la medida que son las instituciones que determinan los márgenes de variación de la *gobernabilidad*, sustentada en la dinámica de relaciones entre los actores.

El caso ejemplar es la Unión Europea: coordinación de niveles múltiples de soberanías: local, nacional y regional; la representación política en el Parlamento Europeo y el Mercado Común asistido por el Banco Central Europeo y la unificación del signo monetario –euro-, todo ello hace posible la “*gobernanza*” continental que materializa la vieja idea de la unidad europea, asentada sobre la integración de las instituciones políticas con capacidad de imponer regulaciones al mercado en los países signatarios a través de “redes multinivel” que enriquecen las transacciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Cabe señalar que la UE tiene una arquitectura institucional que responde a un doble principio de legitimidad: Parlamento Europeo y Consejo Europeo, un dualismo constitutivo asentado en los principios de representación e identidad.

Sin embargo, esta arquitectura está siendo vulnerada por las nuevas problemáticas que desafían esas capacidades de gobernanza, por ejemplo: la “crisis griega” en 2011, el impacto sociolaboral debido al crecimiento de corrientes migratorias de África y Medio Oriente, las asincronías de las economías nacionales, la crisis de hegemonía de la economía alemana y francesa, el aumento de la deuda soberana de los estados, nuevas complejidades en las relaciones con excolonias (África del Norte y Subsahariana) y la crisis bélica planteada en el territorio ucraniano, entre otras.

Por otra parte, recordar que la crisis de 2008 dejó al descubierto la indefensión de la sociedad internacional ante las acciones especulativas de los mercados financieros, la ausencia de regulaciones sobre operaciones de riesgo y también de mecanismos institucionales para contener los efectos devastadores de operaciones no reguladas y fueron los estados nacionales que debieron actuar con los viejos instrumentos del subsidio público para evitar la desintegración del sistema económico y compensar los costos sociales. Allí se puso en evidencia la endeblez institucional de la Gobernanza Global, ante la ausencia y/o debilidad de normas consensuadas en los planos institucionales, para regular operaciones de riesgo ante una dinámica acelerada de concentración financiera transnacional que reniega de responsabilidad social por sus acciones, con efectos destructivos en los sistemas de vida y equilibrio del ecosistema, con peores consecuencias en las poblaciones de economías marginales.

De esta manera, se observa como la financiarización del capitalismo ha llevado al paroxismo la dinámica de la acumulación, a través de una lógica de “apropiación por desposesión”²²⁴, en una especie de competencia “suma cero” donde el crecimiento de la renta implica la desposesión creciente de bienes indispensables para la vida a los destinatarios de su actuación monopólica en el mercado. Se trata de un sistema de sociabilidad que ha mutado, como sostenía Karl Polanyi,²²⁵ desde la disposición de lo económico en tanto función de la sociedad hacia la conversión de la sociedad en

²²⁴ Harvey (2005); “El Nuevo Imperialismo; acumulación por desposesión”. Ed. CLACSO, Bs.As.

²²⁵ Polanyi (1947) “La Gran Transformación”. Ed. La piqueta. Madrid. Es una referencia indiscutible para comprender el proceso de conversión del capitalismo de mercado en sociedad de mercado y como la sociedad termina siendo una función del mercado en la persecución de la renta capitalista sin regulaciones y afectando las bases de la sociabilidad humana. Polanyi tuvo participación indirecta o sus ideas, a través de su hermano que participó del Coloquio Lippman en 1938.

función de la economía; se trata de la transición de la economía de mercado hacia la “sociedad de mercado” a través del imperativo de mercantilización de la vida y concentración de la renta económica.²²⁶

Rehabilitar la Ética Pública para la Institucionalidad Democrática

Hemos visto como ha mutado el viejo liberalismo que preservaba el espacio de lo político en el funcionamiento de instituciones con áreas autónomas de intervención, léase: separación/equilibrio de los poderes constitucionales y garantías al ejercicio de las libertades civiles, en especial, el derecho a la libre expresión en la formación de la opinión pública, para encontrarnos con una redefinición “liberista o iliberal” que reniega de la ética política al desconocerla como ámbito de construcción de sociabilidad y al Estado Democrático como el espacio institucional de la representación ciudadana que alberga los imperativos de legitimidad para la gestión de los asuntos públicos.

Para ello, es preciso renegar de la eticidad necesaria a la vida pública y disolverlo en redes de conexiones interindividuales. El imperativo de la racionalidad política que comprende lo público y lo particular “omnes et singulatim” está derivando en acciones y decisiones políticas que terminan gestionadas por dispositivos reticulares que tienen sus mandos de control en los conglomerados comunicacionales, una suerte de panóptico mediático, de “gran hermano” inasible que alimenta ideologías refractarias al ethos de la política y a la construcción de sociabilidad bajo la advocación de una libertad sin límites ni reconocimiento de territorialidad. Como expone Éric Sadin: “Entramos en una sociedad de responsabilidad por uno mismo: cada uno, imperativamente, debe buscarse un proyecto y actuar por sí mismo...”²²⁷

Una ideología libertaria que devalúa el status de ciudadanía y el espacio de libertad y conciencia cívica para poner fin a las mediaciones institucionales y entronizar el culto al “individualismo absoluto” que culmina en el “individuo tirano”²²⁸. A diferencia del fenómeno “neoconservador” de los años ochenta del siglo pasado, cuyos máximos representantes fueron M. Thatcher y R. Reagan, ya no se trata de un individualismo que reniega de lo público como lo afirma aquella frase atribuida a M. Thatcher: “la sociedad no existe, existen los individuos”, y elige la competencia de base meritocrática como principio ordenador de la convivencia social con eje en el mercado; para el libertarismo se trata de la vida a puro riesgo donde no hay *affectio societatis* y la libertad se funda en la individualidad como “singularidad”, es decir, libertad en ausencia de igualdad con otro sujeto libre. Michel Foucault se ha referido a este proceso en el análisis del comportamiento del poder como factor disciplinador de los cuerpos y las conductas humanas: la “microfísica del poder”²²⁹ que restringe las condiciones de ejercicio de la libertad individual e irá derivando hacia el autocontrol, donde la represión de los órganos de poder estatal será más incidental y por el contrario, el control funcionará por medio de otros dispositivos de poder que controlan la estimulación y el deseo; es decir, el individuo es cada vez menos ciudadano y cada vez más, consumidor. De alguna forma, se vuelve al

²²⁶ El capitalismo es la exigencia de acumulación ilimitada de capital que se legitima mediante justificaciones morales, reconociéndose un vínculo ineludible entre el capitalismo y la moral. los actores coordinan sus acciones invocando principios morales que funcionan como justificaciones para sus prácticas. BOLTANSKI, Luc y CHIAPELLO, E (2010). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Editorial Akal. Madrid.

²²⁷ Sadin, E. (2020) “La Era del Individuo Tirano”; p. 84. Ed. Caja Negra. Buenos Aires.

²²⁸ Sadin, E. (2020) op. Cit.

²²⁹ Foucault (1993) *Microfísica del Poder*; Ed. La Piqueta; Madrid. Para FOUCAULT, M. el poder es reticular y epidérmico; no es una cosa de la que podamos apropiarnos sino una relación social que se ejerce entre los individuos reconociendo grados de libertad. También en este punto, son relevantes las postulaciones del filósofo Coreano Byung Chul Han en cuanto al carácter relacional del poder.

viejo sueño positivista de una sociedad sin conflictos, del gobierno que propugnaba Saint Simon como “administración de las cosas”, dejando atrás el “gobierno de los hombres”.

Es importante detenerse en este punto. Las ideologías refractarias al reconocimiento del conflicto como consustancial a las relaciones humanas están en la base de los regímenes totalitarios a lo largo de la historia y también en la proyección de algunos paraísos tecno-digitales en nuestros días. Cabe recordar que la voluntad de dominar siempre encontrará la resistencia a ser dominado, en esa tensión opera la política, en esa tirantez crece la libertad. La política es medio y fin, allí reside la virtud (virtus); en ese cálculo y en la tensión ética de medios y fines, responsabilidad y convicción.

En consecuencia, no puede desarrollarse la política donde no hay espacio ni condiciones para ejercer la libertad. En este sentido, cabe señalar dos condiciones parasitarias de la política democrática, de un lado la necesidad como pura carencia y ausencia de bienestar y del otro, el privilegio como atributo exclusivo del poder. El estado de necesidad siempre genera excluidos y privilegiados, todos desinteresados por un destino común. La misión de la política es la institucionalización de “reglas de juego” que hagan posible los consensos básicos para convertir al sobreviviente en ciudadano y contener el efecto disgregador del privilegio. La racionalidad neoliberal, por lo contrario, debe negar la política como orden de convivencia y reducirla al comportamiento individual del político al que le aplica categorías morales vaciadas de ética pública. Así, al agente político no le caben las evaluaciones por su gestión de los asuntos públicos sino por su moral individual que siempre estará expuesta a la corrupción.

Para esta racionalidad, es la corrupción, como juicio moral, lo que invalida la acción política y por ende el espacio institucional del Estado en tanto no sea reducido a una maquinaria administrativa al servicio de los intereses del mercado. Se argumenta que la acción del Estado es responsable de las “fallas de mercado” por lo que altera el equilibrio de los intereses en competencia y torna ilusoria a la libertad. F. Von Hayek,²³⁰ llega a caracterizar al Estado como agente de coacción: “Una verdadera coacción -nótese bien, una verdadera coacción- sólo pueden cometerla los gánsteres que cobran la 'protección', los chantajistas y el Estado”. Para este autor que define a la libertad como ausencia de coacción, sin embargo, afirma en otra parte, citando a F. Wittcox: “La competencia pacífica, basada en la libre elección, está razonablemente teñida de coacción. Un libre vendedor de bienes o servicios, al establecer sus precios, coacciona a quien desea comprar; lo coacciona en cuanto al pagar, en cuanto a prescindir de tales bienes y servicios o buscarlos en otro lugar.”²³¹ Se observa una inconsistencia en las argumentaciones respecto de la supuesta imposibilidad de coacción en mercados de libre competencia. Friedrich Hayek escribía en Camino de servidumbre: “los que estudian la evolución de las ideas, difícilmente pueden dejar de ver que hay más de una semejanza superficial entre la marcha del pensamiento en Alemania durante la guerra anterior y tras ella y el curso actual de las ideas en Inglaterra”.²³²

Cabe señalar que la resistencia neoliberal a la acción del Estado no es la misma del capitalismo del “laissez faire” que argumentaba su oposición como rechazo a las intervenciones de un poder despótico que anulaba el ejercicio de la libertad individual sino al rechazo del Estado como arquitectura institucional de un interés público. El neoliberalismo no busca debilitar al Estado sino controlarlo, capturarlo para que esa institucionalidad funcione en beneficio de los proyectos corporativos. Lo vacía de universalidad y lo particulariza bajo una ideología que sustituye la idea de la política por la práctica tecnocrática de la administración; gobernar será un asunto técnico y no político. Un modelo de gestión de los bienes públicos al servicio de una lógica particularista que

²³⁰ Von Hayek (1978) Fundamentos de la libertad. Unión editorial, 1978, pág. 185. Madrid.

²³¹ Millas (1983) El Neoliberalismo y la Experiencia Chilena. Ed. CLACSO. Chile.

²³² Hayek (1985): Camino de servidumbre, Madrid, Alianza Editorial.

desconoce el universal que habita el espacio público. Lo que es bueno para el capital concentrado es bueno para el trabajador o el ciudadano de a pie porque aquel tiene la capacidad de generar condiciones que en algún momento pueden beneficiar al conjunto (efecto derrame); en consecuencia, hay que depositar la atención en la concentración de la riqueza y no en la redistribución porque de lo contrario se afectaría el dinamismo propio de la “libertad de mercado”.

Cuando hablamos de neoliberalismo nos referimos a un programa intelectual que no se agota en la referencia a un sistema económico-financiero sino que implica una nueva racionalidad de alcance hegemónico que cubre la totalidad de las esferas de la acción social y con capacidad de estructurar acciones, instituciones, conductas y modos de vida referidas a un paradigma de subjetividad, donde los individuos entablan relaciones en tanto agentes y partícipes de una sociabilidad concebida como “capital humano” en el sentido de una potencialidad orientada al beneficio creciente.²³³

El Estado Nación que emerge a fines del siglo XVIII está anclado sobre la doble soberanía -interior y exterior- y como tal constituye un Régimen del Poder, le sucede el Estado Social como Régimen de Aseguración -seguridad social-; desde fines del siglo XX se impone la forma del Régimen del Riesgo que pone en cuestión la capacidad de la política y de las instituciones estatales para tomar decisiones racionales y colectivamente vinculantes. En ese devenir, estamos asistiendo a una reedición de las formas de patrimonialización del poder que está en la base de las modalidades históricas de acumulación y distribución de recursos a través de transformaciones estructurales operadas en los aparatos estatales, en la medida que devalúan la legitimidad democrática en esos procesos, aunque responden a decisiones necesarias para lograr los equilibrios de gobernabilidad, después de las retracciones del Estado de Bienestar.

Argumentando desde la teoría de sistemas que se ocupa de la crisis de gobernabilidad como crisis sistémica, el pensamiento neoconservador de fines del siglo XX argumenta que el Estado carece de capacidad para gestionar una complejidad creciente que lo llevaría a la impotencia para decidir en el Estado de Excepción. Asimismo, hay una derivada de orientación liberal y neoliberal que al señalar la proliferación de competencias y funciones en el Estado Interventor, sostiene que a los efectos de mayor eficacia y efectividad, tales funciones deben ser ejercidas por subsistemas sociales autónomos, es la tesis del “estado mínimo”²³⁴ que argumenta sobre la insuficiencia de recursos públicos para resistir las dinámicas centrífugas que provoca la evolución de las dinámicas sociales y los mercados junto al desafío de gobernar la “excepción”, que siempre acompaña a la acción política. En consecuencia, hay un deslizamiento a la posibilidad de que las funciones del sistema político sean asumidas por gobiernos no territoriales donde la división de poderes opere

Cabe recordar que las tesis de la extinción del Estado datan del siglo XIX en consonancia con la evolución de la sociedad industrial que implicó un proceso de burocratización que se reproducía con los recursos invertidos en el sector público para acompañar el desarrollo de las transformaciones en el sistema económico. Así lo advirtió Max Weber²³⁵ cuando señalaba la irreversibilidad del proceso de burocratización y sus tensiones con la libertad de mercado, previendo la transición del Estado Liberal hacia una forma ampliada de competencias regulatorias que se materializarían en el Estado de Bienestar. Después del ciclo de expansión del Estado sucedido por las políticas desregulatorias en el marco de la globalización se han generado ideologías devaluatorias de la existencia del Estado, sin embargo, nada permite inferir la tesis de su desaparición como estructura tecno burocrática. “ni está

²³³ Villacañas (2020) Op. Cit.

²³⁴ Crozier (1992). Ed. Fondo de Cultura Económica. México

²³⁵ WEBER, Max (1979) El Político y el Científico. Ed. Alianza. Buenos Aires

amenazado de extinción ni obligado a la retirada, sino expuesto a transformaciones cualitativas y procesos de adaptación, que llevan a su reforzamiento antes que a su debilitamiento”²³⁶.

Sin embargo, es evidente que los estados en la globalización e impactados por los cambios de los equilibrios geopolíticos, han entrado en una crisis de legitimidad que está ligada a la erosión del monopolio de la coerción ante amenazas provenientes del mundo exterior -delitos transnacionales: terrorismo, narcotráfico, etc.-, recursos insuficientes para afrontar desafíos supranacionales, ej. crisis climática y degradación del ambiente, necesidades fiscales crecientes para hacer frente a las crisis sociales derivadas de la concentración económica. Por lo que cabe esperar que la universalización del Derecho, nuevas formas de civilización del poder y expansión de derechos universales conserven la capacidad de mantener vigente el eje vertical de obligación, protección y obediencia, cualidades que viabilizaron el nacimiento y actuación del Estado Moderno.

Considerando las complejidades sobrevinientes que desafían a las capacidades institucionales y regulatorias de los estados para fortalecer los equilibrios: Estado- Sociedad-Mercado, es preciso una renovación intelectual en las elites dirigentes para explorar y definir los cambios estructurales en función de las demandas compatibles con la integración social que exigen niveles crecientes de bienestar individual, familiar y comunitario y reducir efectos disociadores sobre los sectores que padecen exclusión y marginación social; eficacia en la gestión organizacional, revisión-actualización de los procesos institucionales y mayor legitimidad de los actos administrativos en los tres poderes constitucionales. Se trata de recuperar la capacidad de **agencia política** ante los embates de los intereses sectoriales y de los juegos de poder de actores corporativos transnacionales que pugnan por establecer la agenda de gobernabilidad sin referencia a los atributos soberanos que hacen al ejercicio de una ciudadanía democrática.

“¿Quién está dentro y quién está fuera? Estas son las primeras preguntas a las que toda comunidad política debe responder sobre sí misma. Cada comunidad particular se constituye en función de las respuestas que da a las mismas o, mejor dicho, a través del proceso por el que se decide quién da las respuestas que realmente cuentan.”²³⁷ En este sentido, cuando hablamos de Democracia estamos refiriendo a una “igualdad compleja” en tanto no implica un acceso igualitario a todos los bienes para todos, de lo que se trata es que en la distribución de posibilidades de acceso a bienes y servicios esenciales, diferentes agentes distribuyen distintos bienes y por diferentes razones a distintas personas, de manera que ningún grupo de intereses obtenga una posición de dominio absoluto sobre todas las esferas de la sociedad, ni que la posesión de un bien (riqueza, poder, status) habilite un control y una regulación incuestionable sobre el modo de acceso a todos los bienes.

La Democracia no puede desentenderse del bienestar en niveles accesibles para todos, solo así es posible cumplir con la máxima democrática de gobernar y ser gobernado a la vez; la viabilidad de la Democracia está directamente vinculada a promover acciones que dificulten cada vez más la marginación y exclusión social, de allí que el Estado deba innovar en sus acciones en el sentido de promover la “igualdad compleja”. Contra ello se agita el mito de la igualdad justa por meritocracia. Cabe señalar lo que sostenía Michael Young, autor de: “El triunfo de la Meritocracia”²³⁸ que lejos de clasificar a los individuos por la inversión del esfuerzo individual quería destacar que aun en un mundo con acceso igualitario siempre habría quienes pudieran usar sus capacidades para aprovechar las oportunidades y quienes no lo lograrían. De ello se ha derivado una adjudicación de irresponsabilidad al sujeto excluido de la distribución de los bienes argumentando que ello se debe a

²³⁶ Portinaro (2003); El Estado. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. Argentina

²³⁷ Walzer, Michael (2010). Pensar Políticamente -p.131-. Ed. Paidós. Bs.As.

²³⁸ Young(1964), El Triunfo de la Meritocracia; Ed. Rivadeneyra. España

la apatía o desinterés más que al proceso de exclusión estructural generado por la concentración oligopólica de los recursos esenciales para la vida.

La exclusión de colectivos por sexo, raza y clase social, es sustituida por la exclusión de individuos que no poseen las capacidades dinámicas para integrarse como actores al sistema. En respuesta, los gobiernos arbitran programas de contención -asistencia social- que suelen profundizar el problema con la atracción de prácticas clientelares al sistema político y administrativo. No es pensable la Democracia sin niveles crecientes de bienestar y ello supone una combinación de políticas asistenciales para sectores rezagados del progreso social, pero, además, combinado con acciones de empoderamiento individual y social mediante la educación de calidad y el acceso a oportunidades de perfeccionamiento individual en ámbitos profesionales, laborales y de sociabilidad creativa.

Es preciso afirmar que, en nuestras sociedades atravesadas por la desigualdad, todos los excluidos están capacitados para la participación democrática, cuentan con las capacidades y aptitudes potenciales para integrar una sociedad democrática, para ello es imprescindible la acción directa del Estado sin desconocer que el desarrollo de las potencialidades se materializa en la sociedad civil.

Como sostiene Alain Supiot²³⁹: la perspectiva actual ha sustituido el espíritu de la justicia social como piedra angular de las relaciones económicas por el beneficio a corto plazo. Así, el capital humano está en función de la economía, lo que supone una defección ética y una inversión entre los fines y los medios. Observamos la despolitización de la economía para negar toda escala de valores en aras de soluciones puramente técnicas, más aún, una pretensión de cientificidad que se agota en argumentaciones estadísticas. Desde este reduccionismo estadístico se reclama la configuración del espacio público para una democracia de lo cuantificable.

Observando estas tendencias, la tarea debería ser la recuperación del Derecho Democrático, como herramienta de emancipación del ciudadano frente a las formas institucionalizadas de agresión del individuo y comunidades. Derecho y Democracia que salvaguarden los valores básicos para el sostenimiento de la vida con dignidad, poniendo a la economía y las finanzas como medios de humanización. En este sentido, cabe recordar lo que rezaba la Declaración de Filadelfia el 10 de mayo de 1944:

“La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.”

Bibliografía

Audier, Serge. (2012) *Le colloque Lippmann. Aux origines de “neo-libéralisme”*. Ed. Le bord l'eau, Paris, 2012.

Bauman, Z. y BordoNI, C. (2016); *Estado de Crisis*. Ed. Paidós. España

Berlin, Isahia (1988) *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Ed. Alianza, 1988. Madrid

Boltanski, Luc y Chiapello, E (2010). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Editorial Akal. Madrid.

Camou, A. (2010); “El Discurso sobre la Crisis de Gobernabilidad de las Democracias Capitalistas Avanzadas; una revisión del Informe de la COMISIÓN TRILATERAL”. (1975-2010) (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales – FAHCE/UNLP). Univ. Nacional de La Plata.

²³⁹ Sipos. (2011)

Constant, Benjamin (1819). Conferencia dictada en el Ateneo de Paris. Prólogo de Manuel Toscano. Ed. Página Indómita. Madrid 2020.

Foucault, Michel (1993) Microfísica del Poder; Ed. La Piqueta; Madrid.

Habermas, Jürgen; (1973). “Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío”. Ed. Teorema-Cátedra. Madrid

Huntington, S. (1997): El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, Barcelona, Paidós.

Harvey, David. (2005); “El Nuevo Imperialismo; acumulación por desposesión”. Ed. CLACSO, Bs.As.

Huntington, S; Crozier, M; Watanuky, J. (1975). The Crisis of Democracy. Trilateral Comission.

Jameson, Fredric;(1991) El posmodernismo o la lógica cultural del capitalismo avanzado. Ed. Paidós. Barcelona

Kooiman, Joan; Revista Instituciones y Desarrollo N° 16 (2004) págs. 171-194. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d’Urgell, 240 3-B 08036 Barcelona, España. www.iigov.org

Lippman, Walter; (1937) The Good Society; Ed. Little, Brown and Co. USA. LIPPMANN, Walter (1938). *La Cité libre*, París, Librairie de Médecis.

Millas, Jorge (1983) El Neoliberalismo y la Experiencia Chilena. Ed. CLACSO. Chile.

Polanyi, Karl, (1947)” La Gran Transformación”. Ed. La piqueta. Madrid.

Portinaro, Pier P. (2003); El Estado. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. Argentina

Sadín, E. (2020) “La Era del Individuo Tirano”; p. 84. Ed. Caja Negra. Buenos Aires.

Sipos, Almudena. (2011) Crisis del Estado de Derecho; Hacia una recuperación del espíritu de la justicia social. Artículo. Rev. PAPELES de relaciones eco-sociales N°114, p.p. 13-21. España

Supiot Alain, (2-11-2023) “Actualidad de la Gobernanza por los Números” Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

Vidal De La Rosa Godofredo (2010) Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna. Rev. Argumentos. vol.23 no.62 versión impresa ISSN 0187-5795 Ciudad de México.

Villacañas, José L. (2020) Neoliberalismo como Teología Política. Ed. NED; España

Von Hayek, Friedrich (1978) Fundamentos de la libertad. Unión editorial, 1978, pág. 185. Madrid.

Von Hayek, F. (1985): Camino de servidumbre, Madrid, Alianza Editorial.

Weber, Max (1979) El Político y el Científico. Ed. Alianza. Buenos Aires

Walzer, Michael (2010). Pensar Políticamente -p.131-. Ed. Paidós. Bs.As.

Young, Michael (1964), El Triunfo de la Meritocracia; Ed. Rivadeneyra. España

ESTADO Y MERCADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

*Martín Kalos
Martín Ravazzani*

1. Introducción

En estos tiempos en que reaparecen opiniones muy críticas sobre el rol del Estado y que apuntan a su reducción a expresiones mínimas, resulta oportuno realizar algunas reflexiones sobre el papel del sector público en la economía a la luz de la experiencia histórica. Pondremos énfasis en el caso argentino bajo la perspectiva que, si bien el Estado fue partícipe del proceso de decadencia experimentado por la economía nacional, también debe ser protagonista de la recuperación y el desarrollo al que puede aspirar la Argentina.

En este sentido, el contexto actual argentino demuestra la urgencia por una política sostenida y sustentable de desarrollo. La economía nacional no crece desde 2011. En comparación con ese año, el producto bruto interno per cápita cayó 11% en 2023 (la pérdida del ingreso se siguió profundizando en el año 2024 en curso; el Relevamiento de Expectativas de Mercado prevé una retracción del PIB de 3,7%). La pobreza pasó de 29% a casi 45% según el último relevamiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, correspondiente a fines del año pasado, y ya se ubica en 55% a mediados de 2024 según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina. Este comportamiento se vincula en lo sustancial a la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, particularmente la expansión del gasto público sin contar con fuentes genuinas y sostenibles de financiamiento.

Las diferentes conducciones gubernamentales de estos años recurrieron a distintos artilugios para evitar los costos asociados al restablecimiento del equilibrio. Así, se apeló a la utilización de stocks (las reservas en divisas del Banco Central), al endeudamiento externo o a la emisión monetaria. Los desequilibrios acumulados hacia fines del año 2023 llegaron a tal magnitud que hicieron inviables estos mecanismos y no dejaron otra alternativa que algún tipo de “ajuste”, según cierto consenso entre los y las economistas.

Sin embargo, la respuesta “no está en el desmantelamiento del Estado, sino en su reconstrucción”, siguiendo a Peter Evans. Al respecto, Oscar Oszlak evalúa que “el mayor problema del Estado argentino es su deformidad más que su hipertrofia”. En su acertada explicación, los gobiernos de diferentes signos políticos “se casan con una burocracia y generan hijos institucionales, que son hijos directos durante el período de gobierno, pero nunca desaparecen del todo y entonces se van generando residuos institucionales y la burocracia termina convirtiéndose en un gran cementerio de proyectos políticos”.

2. Estado y mercado: el dilema de lo público y lo privado

Siguiendo la idea de la “deformidad” que plantea Oszlak como característica problemática del Estado argentino, reformular el tamaño del Estado es un tema; pero más fundamentalmente, mejorar la eficiencia del gasto público se presenta como una tarea central. Especial énfasis debería ponerse en los recursos humanos con un reclutamiento meritocrático muy selectivo y remuneraciones adecuadas para los funcionarios de carrera. Pero el aspecto que nos interesa abordar en particular es el referido al rol del Estado en lo que se ha dado en llamar políticas industriales, toda vez que reencontrar una senda de desarrollo sostenido es el mayor desafío que enfrenta la Argentina: en el último medio siglo fue el país que sufrió más recesiones ^{en} todo el mundo, una cada tres años en promedio.

3. La política industrial como articulación entre los roles públicos y privados para el desarrollo

Dani Rodrik define a las políticas industriales como aquellas políticas gubernamentales que apuntan

explícitamente a la transformación de la estructura de la actividad económica en aras de algún objetivo público. El objetivo suele ser estimular la innovación, la productividad y el crecimiento económico; así como puede incluir otras cuestiones tales como promover la transición climática, mejorar el empleo, asistir a regiones rezagadas y estimular exportaciones o la sustitución de importaciones.

Mucho se ha discutido sobre la efectividad de las políticas industriales. Quienes las critican sostienen que el Estado carece de información para corregir las fallas de mercado y que la elección de ganadores lleva a prácticas de corrupción. Sin embargo, estos argumentos son refutados por la experiencia. Rodrik recuerda que el presidente Ronald Reagan, famoso por etiquetar al gobierno como el problema y no como la solución, protegió de la competencia de las importaciones a las industrias del acero, el automóvil y las motocicletas de Estados Unidos, alentándolas a invertir en modernización tecnológica. Otro abanderado del liberalismo, Augusto Pinochet, cuando fue el primer mandatario en Chile, subsidió el sector forestal y promovió sus exportaciones. Y Margaret Thatcher cortejó activamente a los fabricantes de automóviles japoneses y promovió sus inversiones en el Reino Unido con incentivos financieros.

Más recientemente, los trabajos de Mariana Mazzucato arrojan que desarrollos notables como internet, la biotecnología o el gas de esquisto (“fracking”) son el resultado del aporte del sector público en los Estados Unidos que encaró el proceso de innovación invirtiendo en investigación básica. Según esta economista, casi todas las revoluciones tecnológicas han requerido un gran empujón por parte del Estado. Distintos estudios recientes demuestran que la política industrial se mantiene omnipresente y son las economías avanzadas las que más las utilizan con relación a los países en desarrollo (The New Economics Of Industrial Policy, Réka Juhász, Nathan Lane, Dani Rodrik, 2023).

Ben Ross Schneider sostuvo que los estudios sobre los países en desarrollo concluyen que las relaciones entre las empresas y el Estado son decisivas para explicar los patrones de desarrollo. Agrega que quienes analizaron las experiencias exitosas de los países del Este Asiático comprobaron que el desempeño de dichas naciones no se justificaba meramente por el poder del Estado o por sus buenas opciones en materia de política, sino más bien por la red de lazos entre el sector público y el sector privado. Concordantemente, Peter Evans sostiene que los casos exitosos del Este Asiático, como el de Corea del Sur, combinaron la autonomía gubernamental respecto de los grupos de interés privados con un “arraigo” en los vínculos sociales que proporcionaban “canales institucionalizados para la negociación y renegociación continua de objetivos y políticas”. Llamó a este sistema “autonomía enraizada” y advirtió que un Estado que fuera sólo autónomo “carecería tanto de fuentes de inteligencia como de la capacidad de confiar en la implementación privada descentralizada”.

A su vez, Albert Hirschman consideró que el capital disponible para la inversión no es el principal elemento faltante en los países en desarrollo, sino la capacidad empresarial, es decir la voluntad de arriesgar inversiones en actividades productivas. Por esta razón consideró que “el Estado debe ofrecer incentivos desequilibrantes para instar a los capitalistas privados a invertir y, al mismo tiempo, debe estar en condiciones de aliviar los cuellos de botella que generan desincentivos para la inversión”. Cabe agregar lo planteado por Alexander Gerschenkron en cuanto al problema de los riesgos. Según este historiador, al no existir en los países menos desarrollados instituciones que permitan distribuir los riesgos importantes en una amplia red de dueños de capital y en la medida que los capitalistas individuales no pueden ni quieren asumirlos, el Estado debe actuar como empresario sustituto.

4. Concepto y beneficios de la colaboración entre el Estado y el sector privado

Tal como hemos argumentado en la sección anterior, la colaboración entre el Estado y el sector privado es indispensable para el desarrollo socioeconómico de un país. No se puede construir un Estado si no se tiene en claro qué Mercado queremos; en gran parte, el poder estatal se concreta en

cómo regula al Mercado. Si eso no ocurre de manera clara y efectiva, los espacios que el Estado deja vacantes los ocupan el Mercado u otros tipos de organizaciones (como la mafia) que pueden incluso terminar generando un cuestionamiento intrínseco a las formas de organización social vigentes (democracias, convivencia social). El punto clave no es solamente que sin Estado no hay Mercado posible; sino que ambos en conjunto ordenan la vida social en cada país, en el marco del sistema capitalista mundial.

Cualquier asociación público-privada implica la unión de recursos, capacidades y conocimientos del sector público y privado para alcanzar objetivos comunes de desarrollo socioeconómico. Esa sinergia habilita que ambos sectores complementen sus fortalezas y mitiguen sus debilidades, generando un impacto más significativo que el que podrían lograr de manera individual. Pero además, el peso (potencial o concreto) de cualquier Estado en la economía de su país implica que para el sector privado se trata de un socio de facto inevitable: sea a través de sistemas regulatorios y tributarios más (o menos) eficientes, progresivos y/o abarcativos; sea a través de empresas públicas que operen directamente en ciertos mercados; o a través de las negociaciones internacionales que sólo pueden darse entre Estados nacionales para garantizar el cumplimiento de exigencias fitosanitarias para la exportación, para proteger propiedades intelectuales o derechos a la propiedad privada, o de múltiples otras formas, el sector privado no puede pensar el desarrollo económico por sí mismo ni ignorar las condicionalidades que las políticas públicas le instrumentan - para bien o para mal -. Desde ya, sin sector privado, sería imposible para cualquier Estado siquiera intentar un proceso de crecimiento o desarrollo económico en el marco del actual sistema capitalista mundial. Los beneficios de la coordinación de recursos y capacidades son múltiples: pueden mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos y por ende la productividad de las empresas privadas (además del bienestar general de la población), acceder a financiamiento bajo mejores términos, promover la transferencia de conocimiento y tecnología, mejorar la gobernanza y la transparencia de las acciones tanto públicas como privadas.

Una forma concreta en que se instrumenta esta coordinación es la “Asociación Público-Privada”: esto es, “un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño” (Banco Mundial, 2014²⁴⁰). Más allá de ser un ejemplo, ya esta definición aporta claridad respecto de cómo ambas partes (el sector público y el privado) comparten riesgos, responsabilidades y también derechos bajo cualquier forma de colaboración: explicitar esas condiciones puede ser una de las claves para el éxito de las acciones que como sociedad se lleven adelante en pos del desarrollo.

Un primer punto usual en la colaboración público-privada es la búsqueda de mejorar la provisión de servicios públicos y/o la obra en infraestructura. Desde lo teórico suele hacerse foco en la supuesta mayor eficiencia e innovación de los actores privados para reducir costos en esos emprendimientos. Sin embargo, esa mayor eficiencia e innovación no sólo es imposible de generalizar sino que depende crucialmente de la regulación (en normativa general o en el contrato particular) que enmarque esas actividades privadas. En la práctica, en países periféricos este tipo de asociaciones público-privadas suelen depender de quién tenga efectivamente la capacidad de llevar adelante estos proyectos y/o de quién acepte asumir sus riesgos. De hecho, los Estados a menudo enfrentan restricciones presupuestarias que limitan su capacidad para financiar proyectos de gran envergadura. En teoría una asociación con el sector privado abriría las puertas a ese financiamiento adicional, aliviaría la carga fiscal y permitiría la realización de proyectos que de otra manera serían inviables. A nivel global suele

²⁴⁰ <https://consultations.worldbank.org/content/dam/sites/consultations/doc/migration/pppreferenceguidev02sp.pdf>

citarse que en América Latina efectivamente los gobiernos nacionales recurrieron a instancias de financiamiento y ejecución privadas para desarrollar rutas, puertos y aeropuertos.

Por ejemplo, en Argentina durante la presidencia de Mauricio Macri se diseñaron y adjudicaron contratos de “Participación Público-Privada” (PPP). En los análisis de esos PPP, el mayor foco se ponía en “que las obras son financiadas por el sector privado, evitando de esta forma restricciones presupuestarias, sin generar deuda pública y aprovechando la capacidad de gestión del sector privado” y a la vez en que para el sector privado permitía “participar y estructurar proyectos que estarían fuera de escala sin la participación del sector público, donde el Estado asume ciertos riesgos o le asegura una cantidad de ingresos” (Slipczuk, 2018)²⁴¹. Más allá de los análisis previos, efectivamente esas PPP en general no se ejecutaron y siguen al día de hoy siendo obras no concretadas; la principal razón fue el abrupto deterioro en las condiciones de acceso a financiamiento para esas empresas. Incluso algunas de esas firmas luego realizaron gestiones para obtener créditos o recursos de parte del sector público para poder ejecutarlas, en un claro desentendimiento de las supuestas responsabilidades y riesgos que cada parte debía afrontar.

Numerosas formas de asociación público-privadas apuntan en primer lugar a fomentar la inversión privada. Esto incluye las obras de infraestructura ya mencionadas, pero también otras maneras en que el Estado provee facilidades para la instalación de nuevos negocios: desde las simplificaciones burocráticas hasta las reducciones tributarias son alicientes frecuentes para que las empresas decidan invertir o elevar su producción en el país. Para el Estado, el beneficio suele ser mayormente la generación de nuevo empleo y la mayor oferta de bienes y servicios (en el mercado doméstico y/o para exportación). Pero también bajo el marco de la colaboración público-privada debe entenderse la transferencia de conocimiento y tecnología del sector privado al público y de empresas grandes o extranjeras a PyMEs o firmas nacionales, según el caso. Empresas que se encuentren a la vanguardia de la innovación tecnológica pueden proporcionar acceso a tecnologías avanzadas y prácticas de gestión innovadoras. Cómo se regule esa transferencia tecnológica es clave para el desarrollo socioeconómico, por ejemplo porque aportará a que ese país propenda a ser una economía de enclave y bajo valor agregado o se potenciará con un sistema científico-tecnológico y de innovación productiva nacional para generar a su vez nuevos desarrollos en productos y procesos.

A la vez, la colaboración público-privada puede impulsar mejoras en la gobernanza y la transparencia en la gestión de proyectos. Las empresas privadas suelen tener sistemas de gestión más rigurosos y transparentes cuando están obligadas a rendir cuentas a sus accionistas y reguladores, como es el caso de firmas que cotizan en bolsa, operan servicios públicos y/o ocupan roles estratégicos a nivel nacional (en materia de soberanía energética, militar de telecomunicaciones, por ejemplo). No es el caso, sin embargo, de la mayor parte de las empresas, que no están obligadas a hacer públicas sus acciones, resultados o intenciones.

El Estado tiene sus propios regímenes de rendiciones de cuentas y transparencia. Argentina, por ejemplo, se rige por una ley de administración financiera que establece mecanismos tanto de auditoría interna como externa para la ejecución presupuestaria; que también se ha utilizado para auditar cuestiones por fuera del rango específico de esa ejecución, como ocurrió en algunas empresas privadas donde el Estado nacional tiene participación accionaria. En estos casos, los mayores problemas en su operatividad suelen darse por la falta de recursos para ampliar el alcance de las auditorías y por la poca coordinación y celeridad para que esa instancia de control se torne efectiva en cambios en el funcionamiento de los organismos auditados. Argentina también posee un régimen nacional de contrataciones que depende de dos decretos (Decreto 1023/2001 de Régimen de

²⁴¹ <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-ppp-ventajas-y-peligros-del-nuevo-sistema-que-se-usara-para-construir-infraestructura-en-el-pais/>

Contrataciones del Estado Nacional y Decreto 436/2000 de Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado Nacional) que sin embargo no cumple a la luz de la sociedad con brindar transparencia a esas compras y contrataciones que se hacen desde la Administración Pública Nacional.

Ambos regímenes son lógicamente viables en teoría, pero en la práctica es mayor la confianza pública en el esquema de control privado. Por ende, una ampliación (que requiere de normativa pública, ya sea general o específica a cada caso) de la obligatoriedad de difundir balances y estados contables o de rendir cuentas de manera abierta sobre las iniciativas público-privadas en las cuales las empresas participaron, podría aportar a reducir la corrupción y aumentar la confianza de la sociedad en las instituciones estatales.

En definitiva, para alcanzar y maximizar estos beneficios que la colaboración público-privada permitirían es fundamental gestionar adecuadamente los desafíos asociados, asegurando una alineación de objetivos (el sector privado busca maximizar ganancias mientras que el Estado supuestamente busca el bienestar social: la regulación debe alinear ambos objetivos de manera coherente y sustentable), una adecuada transferencia de riesgos (de manera que no recaigan en última instancia solamente sobre el sector público) y una supervisión transparente que utilice de manera inteligente los regímenes de control y auditoría públicos y privados.

5. El uso de la Inteligencia Artificial en el Desarrollo

En cualquier época histórica, los proyectos de desarrollo económico debieron incorporar la nueva ola de innovación tecnológica ocurriendo en esos momentos; de no hacerlo, se estaría no sólo perdiendo una oportunidad de aportar a ese proceso de desarrollo sino que además se estaría dejando esa ventaja en manos de otros países - ventajas que se traducirían luego en mayor productividad y competitividad en esas otras naciones -. En 2024, la ola innovadora puede resumirse en las múltiples aplicaciones que se desprenden de la inteligencia artificial, que potencian otras herramientas en marcha y en maduración como la Internet of Things, industria 4.0, automatización, etc.

Pero en particular, la IA es una innovación que además de contribuir a la productividad general de la economía, podría aportar a la misma concreción de esos proyectos de desarrollo.

Como primer ejemplo, la IA puede servir para identificar mejor las cadenas de valor y eslabones de esas cadenas donde la producción nacional podría ser globalmente competitiva. Incorporando grandes cantidades de información tanto sobre la situación actual de los sectores productivos del país como del resto del mundo, puede contribuir a una evaluación de cómo cada sector se inserta en una estrategia de crecimiento sustentable, inclusivo y resiliente o mediante un foco en nuevas oportunidades y cambios de tendencias que se desprendan de analizar datos en tiempo real. Siguiendo a Ricardo Hausmann, se podría utilizar la IA para identificar áreas no explotadas de competitividad económica que se deriven de las fuertes capacidades ya existentes en áreas adyacentes, aprovechando los rubros relacionados. Esto aceleraría y fortalecería la adopción de políticas micro y meso-económicas del tipo “picking the winner” en torno a la estrategia industrial y de servicios.

En segundo término, se puede usar la IA para identificar empresas extranjeras que puedan insertarse exitosamente en los eslabones donde la producción local no alcanzaría para abastecer la demanda prevista, en función de esa estrategia de desarrollo. Esto implica atraer Inversión Extranjera Directa en primer término, pero con criterios e incentivos focalizados y proporcionados. Esto es algo que incluso antes de la expansión en el uso de la IA tenía éxito en programas como los de la REDI Cincinnati²⁴², una iniciativa de desarrollo económico regional que emplea análisis predictivos para identificar empresas en crecimiento que probablemente realizarán inversiones futuras relevantes. Su

²⁴² <https://redicincinnati.com/using-predictive-analytics-to-drive-the-next-era-of-economic-growth-%E2%80%A8/>

modelo incorpora datos actualizados continuamente sobre fusiones y adquisiciones, actividades y declaraciones de ganancias para apuntar proactivamente a las empresas que en el futuro cercano tendrían condiciones para expandirse.

Desde ya, cualquier programa de desarrollo implica una mayor capacitación laboral. Aquí la IA puede pensarse como herramienta para detectar cambios importantes a largo plazo en el mercado laboral: trabajos que corren el riesgo de ser relegados por la automatización u otras tendencias económicas globales, pero también otras ocupaciones a las que podrían reconvertirse en función de las capacidades que ya tienen y las que pueden adquirir vía nuevas capacitaciones. En el Reino Unido, el Gobierno tiene una política activa para evaluar la evolución laboral por sector y a partir de ese análisis busca ofrecer más programas de capacitación para ocupaciones de alto ritmo de crecimiento en el corto plazo. La IA podría aportar al uso de grandes bases de datos para extraer estas conclusiones, con un nivel de desagregación mucho mayor.

De igual manera, la previsión de cambios en tendencias macroeconómicas y por ende de crisis (futuras o en curso) podría agilizarse con una IA que releve múltiples datos públicos y privados en busca de esos patrones de los ciclos económicos. La OCDE ya usa procesos de “machine learning” para examinar los datos semanales de diversos sectores productivos de 46 países, para pronosticar en base a ellos el crecimiento del PIB; utilizando variables como búsquedas online de términos clave (“desempleo”, “inversión”, “crisis”, “recesión”, etc.)

La herramienta presenta infinidad de otras oportunidades para encontrar alternativas que el análisis humano por sí solo no hubiera podido examinar (o al menos, no en el mismo plazo). Como último ejemplo, la IA puede aprovechar la cada vez mayor generación de información georreferenciada y datos espaciales para mejorar la prestación de servicios públicos, elevar la capacidad de respuesta ante desastres (climáticos, etc.) o detectar demandas y necesidades de infraestructura social y productiva que evite cuellos de botella a futuro en la oferta de bienes y servicios.

Sin embargo, como ocurre en general con cualquier tecnología, la IA no es una panacea, especialmente en el contexto de la formulación de políticas donde una decisión puede tener implicaciones amplias (graves y persistentes) en la sociedad y la economía. Por lo tanto, es imperativo que exista un entorno favorable para promover su uso responsable y garantizar que la IA sea una herramienta aplicada para intentar mejorar el bienestar humano y social.

En este sentido, es necesario establecer marcos de gobernanza de la IA: deben existir salvaguardias para garantizar su uso confiable, seguro y responsable, abarcando todo el ciclo de vida de un sistema de IA. Al respecto existen guías ya de la UNESCO, la OCDE, la Comisión Europea y varios países individuales que establecen principios y marcos que deben luego ser traducidos en medidas prácticas para que los usuarios puedan demostrar y desplegar su adhesión a los principios. Desde los gobiernos también se debe alentar al sector privado a desarrollar sus propios mecanismos de autorregulación (códigos de conducta, estándares voluntarios y mejores prácticas, entre otros).

A la vez, debe trabajarse para mejorar la calidad de los datos que luego sirven como insumos críticos para el análisis basado en IA. Un ecosistema digital habilitador, para que los datos puedan ser recolectados y analizados, debería implicar medidas para reducir la brecha digital y asegurar un acceso universal y asequible para la población en general. Esas medidas podrían incluir subsidios para primeras compras de equipos, trabajar con empresas proveedoras para ampliar la cobertura de la red, capacitar a la población trabajadora en ciencia de datos e IA de manera inclusiva. Esa inclusión debe ser un criterio generalizado: si las habilidades en IA se concentran en un solo grupo demográfico pueden surgir sesgos estructurales en el desarrollo de la IA y su aplicación política. Este tipo de capacitación general también aportará a construir confianza en la adopción y uso de la IA, difundiendo sus riesgos pero también las medidas tomadas para mantener el foco de la implementación de la IA en el bienestar humano y animal y en la sustentabilidad de la vida en nuestro planeta. Esta confianza

incluye explicitar esas evaluaciones de riesgos y un criterio básico de que cuando una decisión respecto del uso de la IA pueda tener un impacto significativo en las personas, se incorporen más salvaguardias e intervención humana. La base lógica detrás del proceso de toma de decisiones de la IA, el grado de participación de la IA y la reversibilidad de las decisiones de la IA deben ser factores públicamente explicitados en su proceso de adopción.

En estas cuestiones, riesgos y desafíos en torno a la aplicación de la IA están implícitas numerosas posibilidades de cooperación fructífera entre el Estado y el mercado. El sector público debe ser quien emita las regulaciones pertinentes para la adopción de la IA, que en general está siendo desarrollada por el sector privado. Esas regulaciones deben basarse en criterios consensuados entre ambos. Su aplicación a pensar y ejecutar estrategias de desarrollo (coordinadas entre el sector público y el privado) y su impacto en mejoras de productividad en ambos sectores son cuestiones generales que deben trabajarse mancomunadamente, para que sean aprovechadas por la mayor parte posible de la población y en pos de un proceso de desarrollo nacional y global.

6. El Estado proactivo y esencial en la inversión de proyectos de alto riesgo y la facilitación tecnológica

Importancia de la inversión estatal en proyectos de riesgo y desarrollo tecnológico

El Estado proactivo y esencial en la inversión de proyectos de alto riesgo y la facilitación tecnológica es un punto central en el debate sobre el desarrollo económico. Chang destaca la importancia de que el Estado asuma un rol activo en la promoción de proyectos innovadores y de alto riesgo que puedan impulsar el crecimiento económico a largo plazo. Esta visión coincide con la perspectiva de Mazzucatto, quien argumenta que el Estado no solo debe ser un regulador pasivo, sino un inversionista estratégico que fomente la innovación y el desarrollo tecnológico.

La productividad se define y mide como la cantidad de valor generado por cada hora de trabajo. En el largo plazo, elevar su productividad es la manera más sustentable en que un país puede mejorar su calidad de vida: empresas más productivas pagan mejores salarios y tienen mejores perspectivas de ganancia a la vez, lo cual eleva los ingresos familiares y por ende el nivel de consumo. En efecto, los países de mayores niveles de productividad son también los más prósperos.

Durante los últimos 25 años, la productividad global trepó rápidamente, en particular por el ascenso de China e India –que multiplicaron varias veces su producción en relación con las horas trabajadas–. El incremento en el volumen de capital disponible por cada persona trabajadora explicó casi el 80% de esa suba. Pero gran parte de ese aumento se dio en la primera década de este siglo, de la mano de la explosión de la conectividad en telecomunicaciones (con internet como gran herramienta); luego, ha tendido a desacelerarse, sobre todo en países desarrollados occidentales. La crisis mundial de 2008-2009 redujo la inversión y el consumo, algo que se retroalimentó con la pandemia de COVID-19 en el año 2020 para sostenerse en niveles menores a los que se esperaban con la trayectoria de los años previos.

En efecto, las crisis económicas generalmente reducen la inversión: la incertidumbre macroeconómica, menos demanda y más desigualdad son factores perjudiciales para la inversión privada. La inversión, tanto pública como privada, es crucial para el crecimiento de la productividad y de la economía en general: bien implementada a nivel nacional, implica más producción y oferta de bienes y servicios, menos inflación, mejores salarios y menor pobreza y desigualdad. A su vez, esto fomenta la inversión y la innovación empresarial, reiniciando el ciclo de crecimiento. También es menester entonces que haya una estabilidad de corto y largo plazo en los procesos económicos, retroalimentándose con una inversión creciente.

Más inversión implica más capital por persona trabajadora: desde elementos tangibles (maquinaria, infraestructura) hasta intangibles (software, posicionamiento de marca, comunicación estratégica,

capacitación laboral). La dinámica global actual ya permite anticipar que los grandes cambios en la productividad en los próximos años vendrán asociados a la nueva oleada de innovación tecnológica: digitalización, inteligencia artificial e industria 4.0 sumarán producción, productividad, ganancias y sustentabilidad – en caso de que las políticas públicas sepan orientar la inversión de manera que beneficie a toda la sociedad -.

Así, el punto de partida de cualquier inversión implica de mínima la identificación por parte de las empresas de una problemática u oportunidad que puede ser resuelta con tecnologías tangibles y/o intangibles. Luego, está el desarrollo y la aplicación. La innovación demora cierto tiempo, y en el proceso se enfrenta con múltiples dificultades, por lo que las empresas deben revisar sus inversiones, resolver las problemáticas emergentes y adaptarse. Así, para que cualquier proceso de innovación sea viable, se requiere estabilidad económica, como mencionamos, pero también la existencia de una masa crítica de capital humano -es decir, trabajadores/as calificados/as-, cuya generación también depende de la estabilidad económica. Los procesos de crisis no solo generan barreras para el desarrollo de innovaciones en el corto plazo, sino también en los plazos siguientes en tanto implican la destrucción de capital, tanto físico como humano. En ese sentido, el retroceso que generan las crisis obliga a procesos de recuperación para alcanzar los niveles previos a la crisis, para luego promover la generación de mayores niveles de productividad y formación de los recursos humanos.

Por eso es clave que haya políticas públicas claras, consistentes y duraderas para fomentar la inversión privada. Esto incluye aristas tan diversas pero integradas entre sí como el acceso a financiamiento, la presión tributaria, los aspectos regulatorios, una población educada y laboralmente capacitada, un sistema científico-tecnológico que habilite la innovación productiva; pero también una perspectiva de aumento de la demanda que justifique invertir en ampliar la producción. Una mayor inversión es fundamental para el crecimiento de la productividad, pero debe fomentarse de manera que fortalezca las instituciones existentes, complejice y dinamice el entramado productivo y facilite la innovación a nivel nacional.

Ejemplos exitosos de colaboración virtuosa en proyectos de innovación y desarrollo socioeconómico

La experiencia global demuestra que, cuando se implementa correctamente, la coordinación entre el Estado y el sector privado puede ser un motor significativo para el desarrollo inclusivo y sostenible.

- Dentro de nuestra región latinoamericana, el programa Bolsa Familia en Brasil es un ejemplo de cómo la asociación público-privada puede abordar problemas sociales complejos. A través de la colaboración con el sector privado y organizaciones no gubernamentales, el Estado brasileño ha implementado un programa de transferencia condicionada de efectivo que ha sacado a millones de personas de la pobreza extrema. Esta colaboración ha permitido no solo financiar el programa, sino también mejorar su eficiencia y alcance.
- Pero también la importancia de la inversión estatal en proyectos de riesgo y desarrollo tecnológico radica en su capacidad para catalizar la creación y difusión de conocimiento, así como para generar externalidades positivas que benefician a toda la sociedad. Ejemplos históricos y contemporáneos, como el programa espacial estadounidense de la NASA o la creación de Silicon Valley, ilustran cómo la inversión estatal puede desencadenar avances tecnológicos y estimular el crecimiento económico. En el mismo sentido, muchos de los países que hoy se consideran desarrollados invirtieron en proyectos de riesgo y desarrollo tecnológico a través de programas públicos, que resultaron luego en un impulso a la innovación y el crecimiento económico.
- Noruega usó los ingresos de sus recursos petroleros para crear en 1990 el Fondo de Pensiones del Gobierno, que invierte en una variedad de proyectos de alto riesgo y desarrollo tecnológico en todo el mundo: por ejemplo, en energía hidroeléctrica y eólica marina, impulsando el desarrollo

tecnológico en estos sectores a la vez que reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero (complementándolas, en años más recientes, con incentivos fiscales para vehículos eléctricos). Esta estrategia no solo ha asegurado el bienestar económico a largo plazo del país, sino que también ha permitido la colaboración con empresas privadas globales en sectores estratégicos, promoviendo la innovación y el crecimiento económico tanto a nivel nacional como internacional.

- Corea del Sur es un ejemplo paradigmático de cómo la colaboración entre el Estado y el sector privado puede impulsar el desarrollo tecnológico y económico. El gobierno surcoreano ha implementado programas como el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social, que coordina esfuerzos del sector público y privado en la investigación y desarrollo (I+D). El Programa de Desarrollo de Tecnología Industrial implicó una inversión pública relevante en el desarrollo de tecnologías de vanguardia, como la electrónica, la automotriz y la tecnología de la información; en simultáneo se crearon grandes parques tecnológicos como el Parque Tecnológico de Gwangju, donde se concentran empresas, centros de investigación y universidades para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico. Esta política sostenida hace décadas ha resultado en la creación de conglomerados tecnológicos (chaebols) como Samsung y Hyundai, que son líderes mundiales en innovación y tecnología. Pero esas políticas tuvieron éxito en gran parte por su articulación con medidas dirigidas a mejorar el nivel educativo e invertir en capacitación laboral para la población de Corea del Sur. Desde la década de 1960, el gobierno surcoreano avanzó en políticas centradas en la educación universal y de alta calidad, así como en la formación técnica y vocacional; lo cual contribuyó al desarrollo de una fuerza laboral altamente capacitada. Además, el gobierno surcoreano instauró agencias como el Instituto de Investigación en Economía y Política (KIET) y la Agencia Coreana para la Promoción de la Tecnología y la Industria (KOTRA) para fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico. Así como programas como el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social brindaron orientación estratégica y coordinación entre el sector público y el privado, la importancia de la inversión en capital humano y tecnológico, de una planificación a largo plazo y de una coordinación efectiva entre los diferentes actores fueron clave para el éxito en el proceso de desarrollo de Corea del Sur.
- Dinamarca ha sido pionera en el desarrollo de energía eólica, gracias a una estrecha colaboración entre el Estado y el sector privado. El gobierno danés ha implementado políticas de subsidios y apoyo financiero para empresas privadas en el sector de energías renovables. En particular, el impulso a la investigación e innovación en energía eólica (tanto en tierra como offshore), lo que ha llevado a la creación de un robusto sector eólico que no solo satisface las necesidades energéticas del país sino que también exporta tecnología y conocimiento a nivel mundial. Mediante el Programa de Innovación Tecnológica, el gobierno danés subsidió a empresas que desarrollaban tecnologías innovadoras.
- También en Europa, la Estrategia de Alta Tecnología alemana promovió la innovación y el desarrollo tecnológico en sectores clave como la industria automotriz, la salud y la energía; a la par que se destinaron fondos públicos a la investigación en energías renovables y eficiencia energética, contribuyendo al crecimiento económico y a la transición hacia una economía más sostenible.
- Análogamente, China tiene su Iniciativa "Made in China 2025", programa estatal que busca continuar transformando a China en una potencia manufacturera líder, mediante la inversión en tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, la robótica y los vehículos eléctricos. A tal fin, China utiliza fondos de inversión respaldados por el gobierno para apoyar proyectos de riesgo y desarrollo tecnológico en sectores estratégicos, como la biotecnología y la inteligencia artificial.

No obstante, la gestión de políticas públicas presenta desafíos significativos. Entre ellos se encuentran la coordinación interinstitucional, la asignación eficiente de recursos y la evaluación de impacto.

Hopenhayn resalta la importancia de diseñar políticas públicas que sean flexibles y adaptativas, capaces de responder a las cambiantes condiciones del entorno económico y social.

- Por ejemplo, en Brasil han sido clave programas como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), lanzado en 2007, que destinó recursos a proyectos de infraestructura en sectores clave como transporte, energía y vivienda. Aunque estos programas han enfrentado desafíos de corrupción y eficiencia, han proporcionado lecciones valiosas sobre la necesidad de una planificación estratégica y una gestión eficaz en la implementación de políticas públicas para el desarrollo; y en particular, sobre la relevancia de la inversión en infraestructura para impulsar el desarrollo económico.
- Los Países Bajos, por otro lado, hicieron foco en la sostenibilidad ambiental y la gestión del agua. Este último punto incluyó la construcción de sistemas de diques y presas para prevenir inundaciones y fomentar la agricultura sostenible. El país también apostó por promover tempranamente la adopción de tecnologías vinculadas a la energía renovable y eficiencia energética para abordar el cambio climático y reducir su dependencia de los combustibles fósiles; por ejemplo el Programa de Inversiones Sostenibles y el Acuerdo de Energía para el Crecimiento Verde.

Fortalecer la capacidad estatal de gestión de políticas de desarrollo efectivas

Para fortalecer la capacidad estatal en la implementación efectiva de políticas de desarrollo, en primer lugar es fundamental mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y las agencias estatales; y fortalecer las instituciones estatales encargadas de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, garantizando su autonomía y capacidad técnica. Chang enfatiza la importancia de contar con un Estado activo y coordinado, capaz de identificar y responder ágilmente a las necesidades del país. Mazzucatto y Hopenhayn coinciden en la necesidad de una gestión pública eficiente, que promueva la innovación y la colaboración entre el sector público, privado y académico.

Asimismo, se requiere una mayor inversión en capacitación y desarrollo de capacidades técnicas, así como la promoción de una cultura de evaluación y aprendizaje continuo en el sector público. En este sentido, Hausmann aporta la idea de diversificación productiva como elemento clave para el desarrollo económico sostenible: las políticas para el desarrollo deben enfocarse en promover la diversificación de la estructura productiva, mediante la inversión en sectores estratégicos y la atracción de inversión extranjera, teniendo en cuenta el sendero de aprendizaje que puede tener cada sociedad en función de sus habilidades y capacidades actuales. Sería por ende deseable fortalecer los vínculos entre la educación, la investigación y la producción, fomentando la creación de capacidades tecnológicas y la transferencia de conocimiento.

Para que una empresa realice una inversión se requiere estabilidad económica para que sea posible proyectar las ganancias de la inversión, y capital, tanto físico como monetario y humano. En este sentido, las empresas necesitan haber desarrollado conocimiento para identificar la necesidad de invertir, en qué y cómo hacerlo y llevar a cabo la inversión. Una inversión incluye muchas dimensiones: financieras, de economía real, tecnologías, gerencia, legales, entre otras. Por lo tanto, requiere la aplicación de distintos tipos de capacidades, tanto duras como blandas y tanto individuales como organizacionales. Es fundamental que las empresas puedan contratar el personal con títulos de educación superior que necesiten, y a la vez que se desarrollen capacitaciones para el personal de manera continua. Esto no quiere decir que las empresas deban poseer conocimiento sobre todas esas dimensiones para realizar una inversión. Por el contrario, una cuestión importante es saber en dónde encontrar ese conocimiento externo, el cual se puede contratar en el marco de consultorías especializadas o incluso obtener a través de formaciones laborales brindadas por instituciones específicas - que en Argentina suelen ser sindicales, pero también son ofrecidas habitualmente por ONGs, empresas privadas o entes públicos -.

En este sentido, una característica que destaca a la Argentina es su sistema científico, tecnológico y de innovación (CTI). En el país existe un entramado importante de instituciones, mayormente públicas, dedicadas a la investigación básica y aplicada. Las más importantes, por su trayectoria y colaboración a la generación de conocimiento y recursos humanos especializados, son las universidades públicas, el CONICET, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). De esta forma, gran parte de las capacidades requeridas para llevar a cabo procesos de innovación en el sector privado están disponibles en este tipo de instituciones. No obstante, la vinculación entre ambas partes es históricamente deficiente en nuestro país. En gran parte porque no existen, ni para empresas ni para instituciones de CTI, políticas que la fomenten.

Sin duda, el conocimiento especializado es condición necesaria pero no suficiente para la realización de inversiones. Para invertir se necesita dinero que no siempre está disponible como capital propio de la firma. La disponibilidad de financiamiento para las empresas en desarrollo es elemental para generar procesos de aumento de la productividad y crecimiento económico sostenibles. Este financiamiento puede ser tanto público como privado; de hecho, ambas fuentes deberían complementarse, ya que cualquier proceso de inversión tiene diversas etapas. En las primeras etapas el capital privado es más reacio a financiar un proyecto de inversión riesgoso e innovador, dado el alto contenido de incertidumbre financiera y tecnológica, por lo que es fundamental la disponibilidad de fondos públicos. A medida que la inversión madura la incertidumbre es menor y por tanto se puede estimar la tasa de retorno, lo cual favorece el ingreso de capital privado aportando a solventar los nuevos gastos. La literatura especializada es muy concreta en ese sentido: la política pública de fomento de las inversiones a nivel de la empresa (es decir que asiste directamente a las empresas) genera efectos netamente positivos en futuras inversiones, el desarrollo de capacidades, las ventas, la productividad, el empleo y las exportaciones de las empresas beneficiadas. Más aún, la evidencia también muestra que el efecto neto del resultado fiscal (subsidio vs. recaudación vinculada con la inversión) suele ser favorable. Esto también abona a la teoría de Mazzucato sobre el rol del Estado en la innovación y la inversión privada.

Además, se sugiere la creación de mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas para garantizar la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas.

Finalmente, promover la inversión en infraestructura física y tecnológica facilita el acceso a servicios básicos y estimula la conectividad interna y externa del país. En este sentido, Chang destaca la importancia de la inversión en infraestructura como motor del desarrollo económico, mientras que Mazzucatto subraya la necesidad de una planificación estratégica y a largo plazo por parte del Estado.

Conclusiones

Argentina 2024 y las oportunidades para implementar políticas industriales

La economía argentina presenta importantes falencias a la hora de proyectar inversiones a largo plazo, como sus antecedentes en materia de inestabilidad macroeconómica, la falta de infraestructura o el escaso desarrollo del mercado de capitales. Pero también ofrece numerosos atractivos como su amplia dotación de recursos naturales, la alta calidad de sus recursos humanos (que se evidencian en las empresas “unicornios” y multinacionales surgidas en nuestro sistema de innovación y negocios) o su ubicación geográfica (aunque lejana a los principales centros de consumo global, Argentina no se encuentra en zonas de conflictos o desastres naturales). Otro dato para tener en cuenta son los capitales de los propios argentinos que se encuentran en el exterior y que podrían regresar al país, si se dieran condiciones favorables. Se estima que el sector privado dispone de 214.000 millones de dólares (66.000 millones de dólares más que la deuda pública).

En ese sentido, el recientemente sancionado Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) - más allá de varios aspectos discutibles al respecto – constituye un instrumento significativo para alentar la corriente inversora que se requiere para explotar los recursos naturales del país. En esencia, el RIGI ofrece incentivos fiscales, aduaneros y cambiarios durante 30 años para atraer grandes inversiones.

Además de sus recursos en materia agropecuaria, Argentina está en condiciones de dar un salto en la producción energética y minera. Vaca Muerta es el segundo reservorio mundial de shale gas y el cuarto en petróleo no convencional. Según estimaciones de YPF, el país podría convertirse en el quinto exportador mundial de GNL llegando a vender hidrocarburos al exterior por US \$30 mil millones en 2031. Además, existen ocho megaproyectos de cobre que podrían llevar al país a ser el quinto productor mundial. Argentina ocupa el tercer lugar en el mundo por sus reservas en litio y cuenta con dos de las mayores treinta minas de explotación de oro (Veladero y Cerro Negro). Las exportaciones mineras se podrían multiplicar por cuatro hacia 2030 ubicándose en torno de los US \$38.000 millones (proyecciones del Fondo Monetario Internacional). Estos son sólo dos ejemplos, ambos referidos a producciones primarias y que en principio se insertan en los primeros eslabones de las cadenas globales de valor correspondientes (extracción y primeros procesamientos de las materias primas), de menor valor agregado que otros eslabones y por fuera de los eslabones núcleo de cada una de esas cadenas. Sin embargo, pueden servir como puntapié para un proceso de desarrollo, si se utilizan, planifican y ejecutan adecuadamente.

En efecto, una buena parte de los desajustes de la economía argentina se explica por lo que ha dado en llamarse el “estrangulamiento externo”. Es decir, la incapacidad de generar suficientes divisas como para sostener un proceso de desarrollo. Sectores como la minería, la energía o la industria de conocimiento perfilan la posibilidad de romper con esta limitación, pero difícilmente puedan lograrlo sin una adecuada articulación público – privada.

Tal como hemos analizado en las secciones previas, esto implica una amplia gama de cuestiones a articular: desde las regulaciones que se apliquen sobre el uso de la Inteligencia Artificial hasta la actualización del Régimen de Compras y Contrataciones del Estado Nacional, pasando por una mejor integración del ejemplar sistema científico, tecnológico y de innovación argentino con la política de desarrollo productivo a largo plazo. Pero ante todo, requiere consensuar un rumbo claro para la política de desarrollo, que se sostenga ante cambios de signo partidario en el Gobierno Nacional e incorpore mejoras en el tiempo.

Sobre el rol del mercado y el Estado en el desarrollo

El Estado y el mercado son dos pilares fundamentales en la organización de cualquier economía. El Estado puede ser un "emprendedor" que no sólo corrige fallos del mercado, sino que también dirige y financia inversiones en áreas estratégicas para fomentar la innovación y el crecimiento económico (Mazzucato, 2013). El mercado, por otro lado, es un sistema económico en el cual los bienes y servicios se intercambian libremente entre los productores y consumidores mediante mecanismos de precios determinados por la oferta y la demanda. Este sistema permite la asignación eficiente de recursos, fomenta la competencia y estimula la innovación. Sin embargo, tanto el Estado como el mercado tienen características y limitaciones inherentes que determinan su rol en el desarrollo económico y social. Más aún: para cualquier sociedad, definir los alcances y límites que quiere dar a su Estado implica también determinar los límites y alcances que tendrá el mercado. Ambas instituciones deben complementarse y coordinarse. No hacerlo significa dejar espacios libres para el surgimiento de otras instituciones, en principio indeseables o subóptimas para el desarrollo socioeconómico: por ejemplo, organizaciones criminales que tomen tareas propias del Estado en

zonas que éste no controla efectivamente - sobre lo cual lamentablemente abundan ejemplos en nuestros países en desarrollo -.

El debate sobre el rol óptimo del Estado y el mercado en el desarrollo ha sido una cuestión central en la teoría económica. Ha-Joon Chang sostiene que el Estado debe jugar un papel activo y estratégico en la economía, no sólo corrigiendo fallos del mercado sino también promoviendo sectores industriales clave para el desarrollo a largo plazo (Chang, 2002). Por otro lado, autores como Dani Rodrik abogan por una complementariedad entre ambos actores, donde el mercado opera eficientemente dentro de un marco regulatorio establecido por el Estado que asegura estabilidad, equidad y sostenibilidad (Rodrik, 2007). En esta visión, el Estado debe proporcionar bienes públicos, infraestructura y un entorno regulatorio que fomente la inversión y la innovación, mientras que el mercado se encarga de la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios de manera eficiente.

Pero a la vez, existen ciertas funciones esenciales que sólo el Estado puede cumplir de manera efectiva para asegurar el desarrollo socioeconómico. Peter Evans argumenta que el Estado debe ser capaz de implementar políticas industriales que promuevan la competitividad y la diversificación económica (Evans, 1995). Un ejemplo histórico es el caso de Corea del Sur, donde el gobierno jugó un papel crucial en dirigir la inversión hacia sectores estratégicos como la electrónica y la automoción durante las décadas de 1960 y 1970. En la contemporaneidad, países como Noruega han demostrado la importancia de la intervención estatal en la gestión de recursos naturales, utilizando los ingresos del petróleo para crear un fondo soberano que asegura estabilidad económica a largo plazo y financia proyectos de desarrollo sostenible. Estas intervenciones ilustran la necesidad de un Estado fuerte y capaz que pueda implementar políticas de largo plazo que el mercado, por sí solo, no está en condiciones de ejecutar.

El mercado tiene un rol crucial en el desarrollo económico al permitir la asignación eficiente de recursos y fomentar la innovación a través de la competencia. Sin embargo, el mercado también presenta limitaciones significativas. Ricardo Hausmann señala que los fallos del mercado, como las externalidades, la asimetría de información y la falta de coordinación, pueden impedir el desarrollo óptimo de una economía (Hausmann, 2008). Un ejemplo claro es el problema de la contaminación, donde los costos sociales y ambientales no son reflejados en el precio de los productos, llevando a una sobreproducción de bienes contaminantes. Asimismo, la concentración de mercado y el poder monopólico pueden reducir la competencia y la innovación, impactando negativamente en la sociedad.

Simultáneamente, el Estado tiene un papel fundamental en la redistribución de la riqueza y la lucha contra la desigualdad. Dani Rodrik subraya que las políticas de redistribución, como los impuestos progresivos y las transferencias sociales, son esenciales para mantener la cohesión social y asegurar que los beneficios del crecimiento económico sean compartidos equitativamente (Rodrik, 2011). Instrumentos como el gasto público en educación, salud y seguridad social no sólo mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también fortalecen el capital humano y promueven el crecimiento económico a largo plazo. La experiencia de los países nórdicos, donde el Estado juega un rol activo en la redistribución de la riqueza, muestra cómo políticas de bienestar social robustas pueden coexistir con economías dinámicas y competitivas.

En definitiva: la relación entre el Estado y el mercado es compleja y debe ser vista como complementaria en vez de competitiva. El Estado puede ser un catalizador de la innovación y el desarrollo, actuando no sólo como regulador, sino también como inversor estratégico en sectores clave. La interacción eficaz entre el Estado y el mercado puede crear un entorno en el que las políticas públicas y las fuerzas del mercado se refuerzan mutuamente, promoviendo un desarrollo económico sostenible y equitativo.

En vista de las lecciones aprendidas de las experiencias históricas y contemporáneas de diversas economías desarrolladas y en desarrollo, es crucial que reforcemos la presencia y efectividad del Estado en la promoción del desarrollo integral. El Estado debe asumir un rol proactivo no sólo como regulador, sino también como impulsor estratégico de la innovación y el crecimiento económico. La intervención estatal en áreas clave, como la inversión en tecnología y la industrialización, es fundamental para el desarrollo socioeconómico sustentable. Por lo tanto, es imperativo que los gobiernos actúen como catalizadores de cambio, invirtiendo en sectores estratégicos y fomentando un entorno que facilite la colaboración público-privada.

Para fortalecer la capacidad estatal en la implementación de políticas de desarrollo, es esencial establecer marcos de gobernanza de la inteligencia artificial (IA) y mejorar los ecosistemas digitales. La IA, como herramienta emergente, tiene el potencial de transformar la formulación de políticas públicas mediante el análisis de grandes volúmenes de datos y la automatización de tareas complejas. Sin embargo, su implementación debe ser acompañada de principios éticos y mecanismos de regulación adecuados. Además, mejorar los ecosistemas digitales mediante la universalización del acceso a internet y la capacitación en habilidades digitales asegurará que todas las capas de la sociedad puedan beneficiarse de los avances tecnológicos, fomentando así un desarrollo más equitativo y sostenible.

Finalmente, es fundamental que los gobiernos promuevan la colaboración y las alianzas estratégicas tanto a nivel nacional como regional. La adopción de un enfoque de todo el gobierno, incluyendo la creación de grupos de trabajo interinstitucionales y la participación del sector privado y académico, puede potenciar la capacidad del Estado para abordar desafíos complejos y multifacéticos. En todos estos ámbitos, es esencial que el Estado y el mercado trabajen juntos para superar los desafíos del desarrollo contemporáneo, desde el cambio climático hasta la desigualdad económica.

Referencias Bibliográficas

Banco Mundial (2014) Asociaciones Público Privadas Guia de Referencia

Chang, H.-J. (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.

Evans, Peter (1996) El Estado como problema y como solución, *Desarrollo Económico*, Vol.35, N° 140

Hausmann, R., Rodrik, D., & Velasco, A. (2008). Growth Diagnostics. In J. Stiglitz, N. Stern (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp. 324-355). Oxford University Press.

Juhász, Réka, Lane, Nathan y Rodrik, Dani (2023) *The New Economics Of Industrial Policy*, *Annual Review of Economics*

Mazzucato Mariana, (2015) *El Estado emprendedor*; Taurus, Barcelona

Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto (2007), *La agenda estatal y sus tensiones: Gobernabilidad, desarrollo y equidad*, *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. XXXVII, pp 79-110

REDI Cincinnati (2019) *Using Predictive Analytics to Drive the Next Era of Economic Growth*

Schneider, Ben Ross (1999), *Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente*, *Desarrollo Económico*, vol. 39 N° 153

EL DEBATE ACTUAL SOBRE ESTADO Y LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA

Mario Krieger

1. El rol de Estado

El bien común es un concepto fundamental que ha de guiar el accionar del Estado, buscando que en su operar favorezca el desarrollo de toda la comunidad, priorizando el bienestar colectivo por encima de los intereses individuales, promoviendo el desarrollo de las personas y creando condiciones para la realización integral de los ciudadanos. Implica asegurar el acceso a la justicia, a la igualdad de oportunidades, la protección de derechos fundamentales y además buscar el desarrollo sostenible y sustentable para la generación actual y para las futuras, promoviendo la distribución justa de los recursos.

Cuando se persigue el bien común, se busca privilegiar intereses, valores y objetivos que benefician a la sociedad en su conjunto en lugar de favorecer únicamente amigos, intereses particulares, corporativos o de grupos. Se busca maximizar las condiciones y oportunidades de los miembros de una comunidad para que ellos puedan realizarse en esta. El gobernante ha de ser prudente y debe saber cuidar de los otros, los miembros de la sociedad que gobierna en aras del bienestar general. Foucault (2011). “en el gobierno de sí y de los otros”- sostenía que el buen gobernante debe primero saber cuidar de sí para luego poder cuidar de los otros, siguiendo en esto a los estoicos. Esta idea se atribuye al filósofo Epicteto. Él sostenía que antes de poder ayudar a los demás, uno debe cuidar de sí mismo y cultivar la virtud personal. Según este, solo cuando uno está en equilibrio y tiene una mente tranquila puede ser un buen líder o gobernante para los demás. Se enfocaba en la autodisciplina y la autorreflexión).

En la Argentina actual el Estado parece haber abandonado su rol de cuidar de los otros, de la comunidad, de la sociedad. Las reiteradas observaciones de la justicia sobre el incumplimiento de un plan de distribución de los alimentos entre los más necesitados como la falta de distribución de medicamentos oncológicos, quita de subsidios a los electrodependientes, el peso del ajuste sobre los jubilados son apenas una muestra de muchas manifestaciones en igual sentido.

Tampoco cuida de las capacidades estatales al producir ajustes en su planta sin estudios previos sobre dimensiones de dotaciones, procesos eficiencia y eficacia. Muchas veces su rol está vinculado a intereses y lobbies corporativos de donde provienen muchos funcionarios.

Desde el Estado se cuestiona el papel de este y se habla de destruirlo como utopía final²⁴³.

La idea de supresión del Estado es una concepción del siglo diecinueve de los anarquistas- Saint Simon, Proudhon, Fourier, Considerant. Carlos Marx, es el máximo exponente de la supresión del Estado por una sociedad sin clases a la que se llega mediante la dictadura del proletariado. Al no haber clases, o más bien una sola, la de los proletarios, no tiene sentido un Estado como superestructura que garantice su estatus a las clases privilegiadas.

La búsqueda de supresión del estado por el anarcocapitalismo significa también desde el estado promover su destrucción para construir una sociedad gobernada por la libre asociación de las corporaciones. Si el primero buscaba el predominio del proletariado, este es una respuesta al predominio del capital financiero globalizado que es mucho más fuerte que el estado nación.

²⁴³ <https://youtu.be/zZ26nMI8dns>

Aquí muere el concepto de soberanía, pero también el del estado como garante del orden. Vemos en nuestros días, que cuando desaparece el estado, el orden, el alimento y la asistencia, frecuentemente las cubre el narco-capitalismo. Es decir, vamos del anarcocapitalismo hacia el narco capitalismo.

El enfoque soberanista del Estado está en su origen. En su defensa, muchas veces se piden sacrificios sobrehumanos como el “sangre sudor y lágrimas de Winston Churchill. Pero uno se pregunta cuál es el sentido y el porqué del enfoque sacrificial de la política argentina y su aceptación pasiva de la sociedad.

No es un sentido culposo, pues la culpa es de los malos gobiernos anteriores y no de la sociedad.

Entonces el sentido sacrificial parece pertenecer a una ideología que ha cooptado a una mayoría de la sociedad y que consiste que con el sacrificio del ajuste -que es de todos los habitantes comunes, en especial jubilados, pobres e indigentes y no de la casta como se ha creído hacer creer. El ciudadano de a pie paga los costos de malas administraciones y endeudamientos que costarán generaciones superarlos, mientras los intereses económicos concentrados, en especial los financieros, -la verdadera casta- goza de inmejorables oportunidades de negocios actuales y futuros (RIGI-privatizaciones, carry trade etc.) El sacrificio se demanda en aras de una utopía, la de una sociedad sin estado y con un mercado que se autorregula, solo los individuos con su esfuerzo pueden desarrollarse.

Esta ideología ha permeado tanto que el probablemente mayor gran empresario argentino que puso funcionarios importantes en el actual gobierno ha confesado que sus ganancias disminuyeron un 35% entre el año pasado y este en una reunión de accionistas a los que hace años no informaba personalmente, pero ratifica que el rumbo es el correcto. Este sentido ideológico y sacrificial alimenta la esperanza que se reflejan en encuestas y entrevistas callejeras.

Se desconoce el hecho que las personas no nacen de un repollo y que están insertas en una familia, en una comunidad que puede dotarlos de oportunidades o no. Nadie se hace solo. Uno se desarrolla en las condiciones que el estado y la comunidad generan para posibilitar o potenciar su crecimiento, lo que pasa por el acceso a la alimentación adecuada, a la educación, a la salud y al desarrollo de oportunidades para el crecimiento material y espiritual de las personas. Esto es precisamente lo que no puede sacrificarse amén de un ingreso para una vida digna. Claman al cielo los niveles de pobreza e indigencia alcanzados ya en 2023 y que siguen en aumento²⁴⁴.

Se pone énfasis en la lucha contra la inflación, un objetivo deseado pero que hoy queda atrás del miedo a perder el empleo, los bajos salarios y la preocupación de no llegar a fin de mes. Reforzando el sentido sacrificial se insta a sectores medios a despojarse de sus ahorros para llegar a fin de mes o pagar impuestos.

Argentina ha enfrentado numerosas crisis económicas a lo largo de su historia, como la Gran Depresión, la hiperinflación de los años 80 y 90 y la crisis de 2001, la crisis producto de la pandemia y la actual. Estas crisis han llevado a debates sobre el rol del Estado, la regulación y la liberalización económica. Muchas corrientes de pensamiento dan cuenta de ello. Enumeramos algunas de las predominantes.

El liberalismo que surgió en Europa durante el siglo XVIII con los filósofos John Locke, Adam Smith, JJ Rousseau. Defendían la libertad individual, la propiedad privada y la libre competencia en el mercado. Pero Adam Smith no estaba de acuerdo con prácticas monopólicas y oligopólicas pues no permitían la libre competencia en el mercado.

²⁴⁴ El índice de pobreza en la Argentina llegó al 54,9% y la indigencia al 20,3% durante el primer trimestre de 2024, según las estimaciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA).

El neoliberalismo surgió a partir de la década del 30 con teóricos como Friedrich Hayek, Von Mises y Milton Friedman donde defienden al libre mercado como motor de la economía, la reducción del Estado y su participación en esta, la privatización de empresas estatales y la reducción de impuestos, concepción que se refleja en el consenso de Washington y en posturas de organismos internacionales.

Pero debemos aclarar que el neoliberalismo no se expresa en argentina tal como se aplica en el mundo desarrollado tanto en el rol del Estado como en la cuestión impositiva y de justicia social.

Para citar sólo un ejemplo, Milton Friedman, tantas veces citado a medias en nuestro país proponía un “impuesto negativo” que resulta más que interesante. Este economista afirmaba que [...] [Según el Impuesto al Ingreso Positivo, si resulta que uno es el jefe de una familia de cuatro, por ejemplo, y tiene un ingreso de 3000 dólares, ni paga impuesto ni recibe ningún beneficio de él. Estamos justo en el punto de inflexión. Supongamos que tiene un ingreso de 4000 dólares. Entonces tiene 1000 dólares de ingreso imponible positivo, sobre el cual a las tasas actuales de 14% (Se refiere a EE. UU.) paga 140,00 dólares de impuesto. Supongamos ahora que tiene un ingreso de 2000 dólares. Entonces, está facultado a deducciones y excepciones de 3000 dólares, pero tiene un ingreso de 2000. Entonces tiene un ingreso imponible negativo de 1000 dólares. Pero bajo la presente ley, no tiene el beneficio de esas deducciones no utilizadas. La idea de un Impuesto al Ingreso Negativo es que, cuando el ingreso está por debajo del punto de quiebre, obtendría una fracción de él como pago proveniente del Estado. Recibiría fondos en lugar de pagarlos.²⁴⁵ Como se ve, nada de esto se difunde en Argentina.

Tampoco se debate el importante rol del estado que le cupo a las grandes potencias occidentales en el desarrollo de estas, tanto productivo como científico tecnológico y al papel que le caben a los contratos públicos en proyectos tales como el desarrollo de la carrera espacial, internet o diversos desarrollos de medicamentos.

El ordoliberalismo, que surgió en Alemania en la década de 1930, se centra en la importancia de un marco institucional y jurídico para regular la economía. Esta corriente cree que el Estado debe desempeñar un papel activo en la creación de reglas sociales y un entorno económico que promueva la competencia, la estabilidad y la justicia en las relaciones económico-sociales. Buscan un equilibrio entre la libertad económica y la intervención estatal para corregir los fallos del mercado. Se trata de lograr un equilibrio entre la libertad económica y la intervención estatal, mientras que el neoliberalismo busca minimizar la intervención estatal en la economía. De hecho, en Alemania sus paladines fueron los protagonistas del denominado “milagro alemán” Konrad Adenauer y su ministro de Finanzas, Ludwig Erhard (quien lo sucedería en 1963). Fomenta los sindicatos, la discusión paritaria y la participación de los obreros en las ganancias de las empresas. Esta perspectiva, interesante, por cierto, no ocupa lugar en el debate actual de Argentina.

Las teorías Keynesianas y neo – keynesianas que surgen a partir de la crisis del 29, en un sentido contrario a las anteriores, propugnan la intervención estatal para impulsar la demanda y fomentar el empleo. Se utilizaron mucho con diferentes resultados, dependiendo en la fase del ciclo económico en que fueran aplicadas.

El estado de bienestar surgió después de la segunda guerra mundial. Tuvo su auge hasta la crisis del petróleo de 1976 y comenzó a desmantelarse a partir de la caída del muro de Berlín. Las corporaciones, el mundo financiero y la globalización surgente, no necesitaban más de la justicia social para contener la amenaza del comunismo, por lo tanto, no estaban dispuestos a seguir financiándolo con sus impuestos. Cabe consignar que esta fue la época de mayor progreso humano y

²⁴⁵ Entrevista con Milton Friedman, *Newsfront*, NET, 8 de mayo de 1968; citado in Gordonskene, “Milton Friedman Explains The Negative Income Tax—1968”, *Newstalgia*, 6 de diciembre de 2011, <http://newstalgia.crooksandliars.com/gordonskene/milton-friedman-explains-negative-inco>.

bienestar en occidente. En nuestro país tuvo vigencia en un largo período que abarca desde la posguerra en 1945 hasta el golpe de 1976. Luego se lo ha ido desmantelando, poco a poco, con algunos momentos de recuperación y su actual caída.

El Estructuralismo Cepaliano, es un enfoque propio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsado originalmente, por el economista argentino Raul Prebisch. Esta perspectiva busca abordar las causas del subdesarrollo en la región y promover un crecimiento equitativo, progreso técnico y justicia social. Los estructuralistas latinoamericanos consideran las características específicas de cada situación, incluyendo su contexto histórico, en lugar de basarse en postulados generales y abstractos. Toma la distancia respecto de las corrientes económicas marxista, neoclásica y keynesiana, elaborando una metodología que relaciona “las condiciones internas de los países de la región con su contexto internacional y la inestabilidad de corto plazo con la vulnerabilidad estructural en el largo plazo.

Su método exige un análisis detallado de los antecedentes y condiciones locales. Se preocupa por los términos de intercambio y el desarrollo centro-periferia. En cuanto al rol del Estado es intervencionista y pragmático buscando promover el desarrollo.

La concepción del Estado se movió luego, en el renacer neoliberal, hacia el primer consenso de Washington.

Este es un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson. Estuvo dirigida a los países en desarrollo y tuvo especial impacto en América Latina y en nuestro país en la década del 90. Los diez puntos originales del Consenso de Washington fueron:

1. Disciplina fiscal: Enfocarse en evitar grandes déficits fiscales en relación con el producto interno bruto (PIB).
2. Redirección del gasto público: Priorizar la inversión en áreas clave para el desarrollo, como educación primaria, atención primaria de salud e infraestructura, en lugar de subsidios indiscriminados.
3. Reforma tributaria: Buscar sistemas tributarios más eficientes y equitativos.
4. Liberalización financiera: Fomentar la apertura y competencia en los mercados financieros.
5. Tipo de cambio competitivo: Alinear el tipo de cambio con la competitividad económica.
6. Comercio exterior abierto: Promover la liberalización del comercio internacional.
7. Inversión extranjera directa: Atraer inversiones extranjeras para estimular el crecimiento económico.
8. Privatización: Transferir empresas estatales al sector privado para mejorar su eficiencia.
9. Desregulación: Simplificar y reducir regulaciones gubernamentales.
10. Propiedad intelectual: Proteger los derechos de propiedad intelectual.

Estos postulados tienen una similitud evidente con lo que propone el gobierno actual.

En lo que se ha dado en denominar “nuevo consenso de Washington”, la administración Trump había iniciado una fuerte crítica a la deslocalización industrial que significó el traslado de la industria norteamericana, en especial al sudeste asiático y China. Fenómeno que se instrumentó desde la crisis del petróleo de 1976 y la desregulación salarial de la OIT que hizo que las empresas compitieran por menores costos salariales en vez de hacerlo por innovación. Esto perjudicó a las industrias en EE. UU. y Europa que migraron preponderantemente a Asia.

Trump comenzó con elevar aranceles a las importaciones y hacer fuertes presiones a empresas estadounidenses para que no se establecieran en el exterior so pena de perder beneficios o sufrir sanciones.

Biden, a su vez, desarrolla un fuerte programa de inversión social, medioambiente, e infraestructuras y aumenta los aranceles a las importaciones en especial de China, (Chips que busca sustituir; autos eléctricos, aluminio, acero y paneles solares entre otros). Potencia la competencia tecnológica con China en rubros tales como el espacio, nuevos materiales y computadoras cuánticas. Todo como se ve con un rol muy activo del Estado en materia de impulsar la actividad industrial, recortar el libre comercio en la medida que sea perjudicial al interés nacional, potenciar la clase media, fortalecer los sindicatos, el movimiento obrero y la clase trabajadora, tradicional sostén del partido demócrata, y elemento clave del desarrollo industrial. Fortalecer la seguridad nacional poniendo barreras arancelarias. Se abandonan las visiones globalistas y de desregulación y libre comercio en la competencia con China. Europa sigue también estos pasos y protege a sus industrias de continuar siendo compradas por los chinos.

Mazzucato M, (2021) en su libro *Misión Economía* propone ideas innovadoras para cambiar el capitalismo. Argumenta que el sector público debe liderar el camino en las economías modernas. Propone la innovación financiada con fondos públicos y la investigación de propiedad pública que han sido minimizadas por la teoría económica convencional. Por ejemplo, la investigación financiada con fondos públicos permitió el rápido desarrollo de vacunas contra el COVID-19 y los servicios de salud públicos ayudaron a reducir las muertes causadas por la pandemia.

Mazzucato identifica cuatro impulsores de la disfunción en el capitalismo actual: 1. el Cortoplacismo del sector financiero, enfocado en ganancias rápidas. 2. La Financiarización de los negocios y el valor. 3. La Dependencia de los combustibles fósiles que a su vez contribuye a 4. la crisis climática. La existencia de gobiernos lentos o ausentes con carencia de regulación adecuada.

Propone fijar objetivos inspiradores, como prosperidad compartida, servicios públicos de calidad y soluciones para la crisis climática. Ejemplifica con la carrera espacial y la colocación de un hombre en la luna una cooperación público-privada tras grandes proyectos movilizadores de recursos.

En un libro anterior, Mazzucato, M (2015) piensa al Estado como una organización audaz que asume inversiones de alto riesgo y facilita innovaciones tecnológicas clave para el crecimiento económico. Sin su papel crucial, el iPhone no sería tan inteligente y muchos avances farmacéuticos o en energías renovables no habrían ocurrido. El sector privado se beneficia de las inversiones públicas en nuevas tecnologías.

Las propuestas anteriores también guardan similitud con el crecimiento del sudeste asiático, en particular Japón y Corea del Sur donde la articulación público-privada son los motores del desarrollo y la innovación. Ferrer (2015)

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha estado explorando el tema de las políticas industriales en dos documentos recientes: “The Return of Industrial Policy in Data” (enero de 2024) y “Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance” (febrero de 2024) ²⁴⁶. Estos documentos analizan patrones emergentes de intervención gubernamental relacionados con la política industrial durante 2023. Algunos hallazgos interesantes incluyen:

1. Nueva Ola de Política Industrial: La actividad de política industrial ha experimentado un resurgimiento, impulsado principalmente por economías avanzadas. Los subsidios son el instrumento más utilizado, mientras que las restricciones comerciales en importaciones y exportaciones son más comunes en economías emergentes y en desarrollo.

²⁴⁶ <https://doi.org/10.5089/9798400260964.001> consultado el 3 de agosto de 2024.

2. Motivaciones Gubernamentales: Si bien la competitividad estratégica sigue siendo el motivo principal para estas medidas, también se observa un aumento en objetivos relacionados con el cambio climático, la resiliencia y la seguridad nacional.

Como vemos todo un cambio de paradigma. Según el Global Trade Alert, (diciembre 6 2023)²⁴⁷ desde el 2008, se han implementado más de 32.000 acciones proteccionistas en todo el mundo, cinco veces más que las acciones en favor del libre comercio. Lo más llamativo de todo ello es que quienes encabezan este neoproteccionismo no son países en “vías de desarrollo” sino las “economías avanzadas”.

Como vemos, Argentina, está atrasando en cuanto la marcha del mundo, aplicando el viejo consenso de Washington de los 90 en 2024, cuando ya está en vigencia un “nuevo consenso de Washington” opuesto al anterior.

2. La gestión pública

La diferencia entre administración pública y privada.

Un liberal como Ludwig Von Mises²⁴⁸ efectúa claramente la distinción entre la administración privada y la pública. Trata la burocracia como un principio de administración y organización técnica. Estudia las normas y los reglamentos no simplemente como medios de protección para el pueblo y para salvaguardar los derechos del ciudadano y su libertad sino como medidas para la ejecución de la voluntad de la suprema autoridad. La necesidad de limitar el albedrío de los subordinados se halla presente en toda organización. Cualquier organización se desintegraría si faltasen tales restricciones. Nuestra labor, refiere Mises, consiste en investigar las características peculiares de la administración burocrática y establecer su distinción de la administración comercial o de negocios.

La administración burocrática es una administración que está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones.

La administración comercial o utilitaria es una administración con fines de lucro. Como quiera que el éxito o el fracaso en obtener dicha finalidad puede obtenerse teniendo en cuenta no sólo lo relativo al negocio en conjunto sino también a cada una de sus partes, resulta factible descentralizar tanto la administración como la contabilidad sin comprometer la unidad de las operaciones y el logro del objetivo perseguido. Puede dividirse la responsabilidad. No hay necesidad de limitar lo discrecional en las facultades de los subordinados por otras normas y reglamentos que los que apoyen todas las actividades de la empresa, es decir, el hacer que sus operaciones den utilidades.

Los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios ni pueden regularse por métodos de contabilidad. Fijémonos, dice Mises en un sistema de política que abarca toda la nación, tal como la FBI (Oficina Federal de Investigaciones). No hay modo de precisar si los gastos cubiertos por una de sus dependencias regionales o locales fueron o no excesivos. Los gastos de una central de policía no son recuperados por su acertada administración y no varían en proporción a los resultados obtenidos.

En la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos. Los servicios públicos no tienen más que gastos, y el insignificante ingreso proveniente de fuentes especiales (por ejemplo, la venta

²⁴⁷ <https://www.globaltradealert.org/> consultado el 6 de enero de 2024

²⁴⁸ Von Mises Ludwig, Bureaucracy, New Haven, 1944 págs. 40-56.

de impresos por la Oficina Impresora del Gobierno) es más o menos circunstancial. Los ingresos procedentes de las tarifas aduaneras y de los impuestos no son "producidos" por el aparato administrativo. Su fuente es la ley, no las actividades de los funcionarios de aduanas ni de los recaudadores de impuestos. No tiene mérito alguno el recaudador de ingresos internos por el hecho de que los residentes de su distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados que los de otro distrito. El tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo administrativo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible respectivo.

En la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. Esto hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con fines utilitarios.

Ahora, refiere Mises, estamos en posibilidad de dar una definición de la administración pública: Es el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos cuyo resultado no supone valor crematístico alguno en el mercado. Recuérdese, afirma, que no decimos que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios.

El misterio de la administración burocrática refiere que consiste en que el ciudadano común y corriente compara el funcionamiento de las oficinas con el trabajo en el sistema utilitario, que conoce mejor. Entonces se da cuenta de que la administración burocrática es antieconómica, ineficiente, lenta y de vía estrecha. Sencillamente, no puede comprender que la gente razonable permita que subsista un sistema tan dañino. ¿Por qué no adoptar los métodos comprobados de los negocios privados?

Afirma Mises a continuación, que tales críticas no son razonables, pues deforman las características peculiares de la administración pública. No se dan cuenta de la fundamental diferencia entre el gobierno y la empresa privada utilitaria. Lo que llaman deficiencias y faltas en el funcionamiento de las agencias administrativas son calidades necesarias. Una oficina pública no es una empresa para ganar dinero; no puede utilizar un cálculo económico; ha de resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Es inadmisibles pensar en mejorar su manejo reformándolo de acuerdo con los moldes de la empresa privada. Es un error el juzgar la eficiencia de un gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta a los altibajos de los factores del mercado.

Hay, desde luego, continúa Mises, en la administración pública de cualquier país manifiestas deficiencias que saltan a la vista de cualquier observador. A veces la gente queda sorprendida por el grado de mala administración. Pero si se trata de llegar hasta sus raíces, se descubre con frecuencia que tales deficiencias no son resultado de negligencia culpable ni falta de competencia. A veces son resultado de especiales condiciones políticas e institucionales o de un intento por resolver un problema para el que no puede encontrarse solución satisfactoria. Un examen minucioso de todas las dificultades existentes podría convencer a un investigador honesto de que, dado el estado general de las fuerzas políticas, no podría él mismo saber cómo resolver la cuestión de una manera menos digna de censura.

Luego afirma que es una tontería propugnar una reforma burocrática en base del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad de este; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad de mercados. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos. Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.

Paul H. Appleby²⁴⁹, coincidentemente con Von Mises, enfoca la administración pública de una manera consciente y directa hacia el "interés público. No niega la administración privada, orientada para la obtención de beneficios, pero se niega a admitir que la administración pública sea un problema de escasa importancia. Para su concepción, la administración pública debe realizar su labor debidamente para que la administración privada pueda realmente obtener beneficios. Continúa afirmando que es sumamente difícil precisar con claridad los factores determinantes de que el gobierno sea diferente de toda otra actividad en la sociedad. Pero esa diferencia es un hecho y cree que es tan considerable, que la similitud entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que la existente entre esas otras formas. Señala además que “Quien no esté dispuesto a reconocer este hecho no podrá ni siquiera empezar a estudiar los asuntos públicos con provecho alguno ni seriedad de propósito”.

La administración pública weberiana.

Para Weber, la administración burocrática significa la dominación racional - legal gracias al saber de la especialidad de la burocracia profesional.

Bajo el imperio de las normas jurídicas, una organización burocrática según Weber se rige por los siguientes principios:

- Los asuntos públicos se organizan y administran conforme a reglas estipuladas con anterioridad al acto administrativo.
 - El deber del funcionario es la impersonalidad frente al acto de servicio. Es decir, debe dejar de lado sus preferencias, valores e ideología y sólo atenerse a lo estipulado por las normas.
 - Todo funcionario es dotado de la autoridad necesaria para el desempeño del cargo asignado, limitándose sus medios de coacción y se determina cuando es legítimo el empleo de la fuerza.
 - La autoridad de los funcionarios se estructura jerárquicamente. Los superiores supervisan y los inferiores pueden apelar a los primeros en circunstancias determinadas.
 - Los recursos son públicos para el cumplimiento de las funciones demandadas y los funcionarios y agentes no son dueños de ellos. Deben dar cuenta del empleo que hacen de dichos recursos. Deben separar los asuntos y uso de fondos públicos de los negocios y patrimonio privados.
 - Los cargos públicos no son un bien patrimonial del funcionario o agente.
 - Los actos administrativos se asientan en documentos escritos que los dan por ciertos, fehacientes, permiten el seguimiento y continuidad de estos.
 - Se delimita la autoridad y competencia mediante reglas establecidas.
 - Se supervisan los actos administrativos.
 - Las reglas y normas que estatuyen el cargo son formuladas con independencia de quién lo ocupa.
- Weber, habla del cuadro administrativo burocrático del Estado como de funcionarios individuales con competencias legales que tienen los siguientes atributos:

- Son personalmente libres, ya que se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- Se ordenan en jerarquía administrativa rigurosa,
- con competencias firmemente establecidas,
- en virtud de un contrato, sobre la base de libre selección, según, la calificación profesional, que fundamenta su nombramiento por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.
- Son retribuidos en dinero, con sueldo fijo, de acuerdo con el rango y responsabilidad, con derecho a pensión.
- El funcionario ejerce el cargo como única o principal profesión y
- tiene ante sí una “carrera”, o perspectiva de ascensos y avances, por años de ejercicio, o por servicios o por ambos, a juicio de sus superiores;

²⁴⁹ Appleby, Paul H, (1945) *The Big Democracy* (Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc., págs. 1-10.

- Los funcionarios públicos trabajan en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Para Weber, el “formalismo es exigido ante todo para garantizar las oportunidades-probabilidades-personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su clase, porque de otra suerte, la arbitrariedad sería la consecuencia” Para él, entonces, la superioridad técnica de la administración burocrática depende de su orientación hacia reglas impersonales. Sostiene que cuando aparecen los fines personales, son arbitrarios y no pueden confesarse.

Para Weber, la burocracia es una forma superior a las anteriores y esto es cierto. Donde hay un estado pre - burocrático, es necesario constituir una administración profesional, con funcionarios seleccionados por criterios de competencias para el cargo, con una carrera, ajustados a reglas, que sirven para dotar a la administración de parámetros iguales, que no sólo hacen a la eficacia, sino también dotan de transparencia y garantías de igualdad de trato a los ciudadanos y a los propios funcionarios. El acto administrativo ejecutado conforme a normas previamente estatuidas garantiza los derechos de los ciudadanos y del propio funcionario. Dota al ciudadano la garantía de igualdad ante la norma y esta es una característica de este modelo que debe ser mantenida, aunque otros aspectos pueden ser mejorados, como se verá más adelante.

Weber postula que cuando más se despersonaliza la burocracia, excluyendo ideas, valores, marcos ideológicos o referenciales, y todo sentimiento personal, especialmente irracional e incalculable de la realización de las tareas oficiales, mejor. Esto, señala, es un prerrequisito del capitalismo, la previsibilidad. Para Weber, el burócrata debe escindir su vida privada y su hogar de su puesto, cargo u oficina. Para él “la burocratización ofrece sobre todo la posibilidad óptima de llevar a cabo el principio de funciones administrativas especializadas conforme a criterios puramente objetivos”. “Ciertas tareas son asignadas a funcionarios, que tienen un conocimiento especializado, y que en la práctica constante incrementan su destreza”. “El despacho objetivo de los asuntos, significa concluir un trabajo según reglas calculables e independientes de las personas”.

Diferenciación de administración pública y privada, carrera pública y su correlato, estabilidad relativa, ingreso por concurso y ascenso por mérito; la formación de los agentes, capacitación y profesionalismo son algunas de las reglas weberianas a resguardar en el empleo público.

Es necesario diferenciar la carrera de los agentes públicos designados por concurso (planta permanente), de los de planta transitoria asignados a proyectos a término y de los funcionarios que son cargos políticos y que vienen y se van con un ministro gobierno. Igual a estos últimos se les debe exigir la idoneidad que establece la constitución. Para ello deben tener experiencia previa en la materia en que se los designa ya sea en gestiones anteriores en el estado, en las comisiones respectivas del parlamento o en las fundaciones de los partidos políticos y/o poseer título académico correspondiente. Sería conveniente reglamentar el acceso a este estamento. Si no se tienen en cuenta los dos elementos a saber la administración pública profesional y la designación de funcionarios idóneos, muy probablemente se fracase en la gestión pública siendo esta ineficaz e ineficiente.

La Gestión por objetivos y para resultados

Según Peter Drucker (1976), “La verdadera dificultad no radica en determinar qué objetivos necesitamos, sino en decidir cómo fijarlos y medirlos Existe solamente una forma fructífera de fijar objetivos: determinar qué habrá de medirse en cada aspecto y cuál será la unidad de medida. La medida que se utilice determinará en lo que habrá que concentrar nuestra atención. Hace que las cosas sean visibles y tangibles. Las cosas que se incluyen en la medición se hacen significativas; las omitidas quedan fuera de la vista y del pensamiento.” Los objetivos organizacionales pueden ser considerados desde cuatro perspectivas primordiales: 1) el ambiental (lo realizable, en un contexto determinado); 2) el organizacional, (los objetivos de la organización); 3) el de las áreas,

departamentos, divisiones, secciones, en fin equipos- (Unidades de Gestión por Objetivos y para Resultados -UOR), y, 4) el individual, las expectativas de los integrantes de la organización).

Los objetivos de la organización se refieren a propósitos y condiciones deseados que la organización busca como una entidad con características propias. Existen organizaciones públicas que han adoptado programas de Administración Por Objetivos (APO). La mayoría de ellas empezaron como procedimientos de evaluación de la actuación administrativa. Sin embargo, muchos han avanzado hacia un enfoque más amplio que incluye planificación a largo plazo, un sistema de control, un medio para ofrecer retroalimentación sobre el desempeño, y una base primordial para vincular a individuos y equipos a los objetivos de la organización.

Los estudios sobre programas específicos de APO en organizaciones sugieren que su adopción permite obtener mayores logros, generar un ambiente interno con fluidas comunicaciones, elevar el entendimiento mutuo, mejorar el planeamiento, desarrollar actitudes positivas hacia el sistema de evaluación, ayudar a utilizar las competencias de los individuos y promover la innovación y el aprendizaje.

Por otra parte, hay un consenso general sobre la idea de que hacer que la gente participe a través de sus equipos, en el proceso de fijación de objetivos lleva a una mejor calidad en el establecimiento de metas e indicadores de resultado.

La participación en la fijación de objetivos es más efectiva cuando existe un elevado nivel de confianza y un clima de apoyo. Este hecho subraya la idea de que los administradores no deben considerar la fijación de objetivos como un proceso separado y aislado; tiene que pensarse en el marco de los sistemas de planificación y control, de los vínculos de motivación / desempeño / satisfacción, y del clima global laboral dentro de la organización.

Los procesos de establecimiento de objetivos y de revisión del desempeño deben tener un impulso de equipo y deben ser participativos y a la vez transaccionales. Wendell French y Cecil H. Bell (2001); Pág. 244) entienden por ello, a que “en el establecimiento de metas, los subordinados deben tener formas significativas de hacer aportaciones”, y en la revisión del desempeño es necesario hacer un examen colaborativo de los principales actores involucrados en la situación. (Impacto del superior y del equipo en el desempeño individual del subordinado). Los programas de APO surgen de un diagnóstico colaborativo de la organización (y también con usuarios y beneficiarios) y son sistemas de establecimiento de objetivos y de revisión de desempeño conjunto, creado para aumentar un enfoque en los objetivos e incrementar la frecuencia de las discusiones de resolución de problemas entre superiores y subordinados, y dentro de los equipos de trabajo.

Su desarrollo implica:

1. Un diagnóstico en colaboración de los problemas de la organización.
2. Crecientes habilidades en las comunicaciones interpersonales y en los procesos de grupo.
3. Una verdadera participación de los subordinados en las configuraciones de equipos.
4. Discusiones constantes de resolución de problemas individuales y de equipo, con los superiores.
5. Un enfoque de equipo en la revisión de objetivos individuales y de grupo y de su logro.
6. Una continua relación de ayuda dentro de los equipos y en las relaciones entre superior y subordinado.
7. Realización de un esfuerzo real para que las metas personales sean complementarias con las de la organización.

En la actualidad se completa lo dicho por Drucker con la participación de usuarios, beneficiarios, gobernados, *constituency* tanto en la formulación e implementación de políticas como de programas

y proyectos en materia de gestión pública. Se busca que en cada paso se agregue valor para el ciudadano usuario, beneficiario o regulado.

La gestión por objetivos y para resultados debería complementarse con la introducción de la gestión por competencias en la carrera administrativa. Es evaluando las competencias como se debería calificar al agente y no como se hace actualmente en un sistema arbitrario, injusto y discrecional. Esto es algo para tener en cuenta en el siglo XXI en aras de una gestión pública sostenible como desarrolle en libros anteriores (Krieger 2021; 2015 y 2013).

No pueden soslayarse en una buena gestión pública ninguno de estos procesos y procedimientos de gestión, cuya implementación es muy conocida y cuenta con tradición en el país. Consiste en gestionar el ciclo de formulación de políticas públicas, desarrollar programas y proyectos, otorgarles prioridad, incluirlos en la programación presupuestaria y evaluar su eficiencia y eficacia.

La gobernanza

La temática de la gobernanza surge hacia fines de los 90 con los fracasos de las reformas del estado. Según Prats (2005) “La gobernanza se presenta, en definitiva, como el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en las que las administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las Administraciones Públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.” La teoría de la gobernanza parte del supuesto de gestión gerencial en red, diálogo, comunicación y gestiones asociativas público-privados, organizaciones sociales y comunitarias, tanto en los niveles locales, regionales como nacionales. Vinculación y coordinación multisectorial y multinivel, gobierno abierto, transparente, e-government. Enfoque que no puede desconocerse si se desea efectuar una gestión moderna y transformadora.

Situación actual

El Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado creado por el decreto 585/2024 tiene como objetivo reducir el gasto público y aumentar la eficiencia de los organismos que conforman la Administración Pública Nacional en Argentina. Se encarga de implementar la desregulación, reforma y modernización del Estado, así como la simplificación de este y la gestión de políticas relacionadas con el empleo público. Entre sus funciones se encuentra coordinar y controlar las acciones de reforma y transformación del Estado en todos los Ministerios y Secretarías de la Nación.

Al cierre de la elaboración de esta ponencia el 5/8/24 el Gobierno reglamentó el primer tramo de la Ley Bases para avanzar en la reorganización de la administración centralizada y descentralizada. Lo hizo a través del decreto 695/2024 publicado en el Boletín Oficial

La reglamentación avanza en cuatro aspectos: reorganización administrativa, privatizaciones, y empleo público

- **Reorganización administrativa**

Se establece que el Poder Ejecutivo puede reorganizar, transformar, liquidar fondos fiduciarios públicos siguiendo la Ley N° 27.742.

- **Privatizaciones**

Sobre las privatizaciones el decreto fija los procedimientos específicos para privatizar empresas estatales, que incluyen la presentación de informes y la publicación de convocatorias para ofertas. Así queda determinado el esquema previsto para la concesión o venta parcial o total de las siguientes empresas:

Energía Argentina

Intercargo
AySA
Belgrano Cargas
Sociedad Operadora Ferroviaria (SOFSE) y Corredores Viales
Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA)
Complejo Carbonífero
Ferroviario, Portuario y Energético a cargo de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).

- Empleo Público

En el Capítulo IV se establece que, a partir de ahora, para ingresar a trabajar en la Administración Pública habrá que aprobar una "Evaluación General de conocimientos y Competencias", que será "anónima". Los candidatos evaluados recién serán "individualizados luego de su calificación".

Asimismo, se detalla que "no podrá efectuarse ninguna designación sin la correspondiente acreditación del certificado de aptitud psicofísica".

Además, se determina que "el personal alcanzado" por "medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos o de las funciones a ellos asignadas" quedará "automáticamente, en situación de disponibilidad por un periodo máximo de hasta doce (12) meses, conforme lo establezca la reglamentación".

"Los agentes que se encontraren en situación de disponibilidad deberán recibir la capacitación que se les imparta; o desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado. Cumplido el término de disponibilidad, sin que el trabajador hubiera formalizado una nueva relación de trabajo, quedará automáticamente desvinculado de la Administración Pública nacional", indica el texto.

En este caso, el trabajador tendrá derecho a percibir una indemnización que se calculará de acuerdo a "las retribuciones percibidas hasta el momento del pase a disponibilidad y se computarán los servicios no simultáneos prestados en calidad de personal permanente en el ámbito de la Administración Pública Nacional hasta el momento en que se hubiera notificado fehacientemente al interesado dicho pase, excluidos aquellos que hayan generado con anterioridad una indemnización por aplicación de medidas de reestructuración, retiro voluntario, despido o similar, y los que hayan concluido por una causa que no generó derecho a indemnización".

Es muy prematuro evaluar la incidencia que esto seguramente tenga sobre las capacidades estatales, tanto por las privatizaciones, que se espera se hagan con marcos regulatorios creados por ley y mejor que en los 90; por la supresión de reparticiones y fondos fiduciarios, que habrá que ver su impacto sobre actividades sectoriales o sobre protección de derechos y minorías (se afirma que las competencias de dichos entes serán transferidas a otras áreas). Sobre el empleo público será necesario ver si efectivamente se respetará la carrera, la estabilidad y los derechos adquiridos de los empleados públicos. El problema en el Estado han sido por muchos años los contratos cortos y las tercerizaciones que implica un régimen muy injusto, sin cargas sociales, derechos ni estabilidad relativa. La paradoja es que lo que el Estado ha querido combatir en el sector privado como trabajo informal lo ha implementado en el mismo, sin dar el debido ejemplo.

El anuncio de incorporar inteligencia artificial en la modernización de la administración pública puede resultar bueno o malo, según los enfoques y recaudos. Se menciona un acuerdo con Google²⁵⁰ para proporcionar tecnología de inteligencia artificial para desarrollar sistemas de administración más eficientes permitiendo la interoperabilidad entre distintas instituciones gubernamentales. Esto en sí mismo es un objetivo loable que rompe con los compartimentos estancos de la burocracia clásica y

²⁵⁰ Economics 4 de agosto 2024 <https://economis.com.ar/milei-plantea-una-reforma-del-estado-con-inteligencia-artificial-de-google/>

tornaría al estado en uno inteligente y de mejor atención al ciudadano. Este enfoque innovador podría tener un impacto significativo en la eficiencia del gobierno argentino y marcar un paso importante hacia la modernización del Estado siempre que se tomen recaudos sobre las personas, el resguardo de los datos y seguridad cibernética lo mismo que la soberanía digital y evitar que el sistema alucine en sus respuestas. (Por el momento la IA comete graves errores en sus respuestas y esto no es dable a ser admitido en la gestión del Estado). Por ello no debería ignorarse que se debe impulsar en paralelo el desarrollo de los científicos, técnicos y desarrolladores locales que puedan investigar, desarrollar y operar el sistema. En Argentina existe un importante desarrollo digital que el Estado podría potenciar impulsando un mayor desarrollo digital en el país. Un camino por explorar sería desarrollar una inteligencia artificial pública propia. Esto sería un factor motor en los términos de Mazzucato de cooperación público-privada en aras del desarrollo del país.

Es crucial que Argentina aborde estos desafíos de manera proactiva para asegurar que la reforma sea beneficiosa y sostenible a largo plazo.

Un estado moderno, inteligente, dinámico, impulsor del desarrollo y el bienestar de la población, mancomunando para ello la cooperación público-privada, la integración federal y local, la cooperación regional e internacional son instrumentos a tener en cuenta para superar la crisis y el letargo. Ello debe ir acompañado de una gestión pública abierta, participativa, profesional, con una carrera, con concursos, estabilidad y que sea eficiente y eficaz para una mejor canalización y satisfacción de las demandas sociales, implementando políticas públicas acordes a las necesidades de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Ferrer, A. (2015) La economía Argentina en el siglo XXI; Capital Intelectual, Buenos Aires.

Foucault, M, (2011)El gobierno de sí y de los otros Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Mazzucato Mariana, (2021); Misión Economía; Taurus, Buenos Aires.

(2015) El Estado emprendedor; Taurus, Barcelona.

Krieger, M (2021) Desarrollo de organizaciones sostenibles en contextos turbulentos; ERREPAR, Buenos Aires.

(2015) Sociología de las organizaciones públicas ERREPAR, Buenos Aires.

(2013) Estado y administración pública; ERREPAR, Buenos Aires. Capítulo 14.

Kukso, Federico (2024) Libres o tecnodominados; Le monde Diplomatique Buenos Aires; Edición 302 - agosto 2024.

Weber, M. (1981). Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica. México, Fondo de Cultura Económica.

Wendell French y. Bell, Cecil H; (2001) Desarrollo Organizacional, Prentice Hall; México; Pág. 244

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES RIOJANAS, UN ANÁLISIS COMPARADO DESDE EL AÑO 2015 HASTA EL 2023.

*María Jesús Maldonado Euliarte
Constanza Zoe Mendoza González*

.Introducción

La participación de las mujeres en la política riojana como objeto de estudio invita a repensar y realizar un recorrido acerca del surgimiento, el posicionamiento y la visibilización de las mujeres en la historia tanto nacional como provincial. Según la autora Lya Fernandez de Mantilla (1999):

La participación política puede ser definida como el conjunto de actividades, interacciones, comportamientos, acciones y actitudes que se dan al interior de una sociedad en forma individual o colectiva por parte de individuos, grupos, partidos e instituciones, las cuales van dirigidas a explicar, demandar, influir o tomar parte en el proceso de decisiones políticas o, en el sentir de Easton, en el reparto autoritativo de valores (p. 2).

También, es definida por Gianfranco Pasquino (1994) como:

Aquel conjunto de actos y de actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vista a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante. (Pasquino citado en Fernández de Mantilla, 1999, pp. 2-3).

A partir de estas definiciones se propone pensar la participación de las mujeres en el ámbito político riojano, teniendo en cuenta el contexto histórico que ha llevado a las mismas a institucionalizarse en puestos de poder.

Adoptando una perspectiva feminista, Simone de Beauvoir (1949) plantea: “La mujer se determina y se diferencia con relación al hombre, y no este con relación a ella; la mujer es lo inescencial frente a lo esencial. Él es el Sujeto, él es lo Absoluto; ella es lo Otro” (p. 4). El feminismo como movimiento social que busca la igualdad de condiciones y derechos entre hombres y mujeres, plantea esta dualidad de él como lo “absoluto” y ella como lo “otro” expresando una relación de dominación que subordina a las mujeres frente a los hombres, manifestada a través de la cultura patriarcal. El patriarcado es “una relación de poder directa entre los hombres y las mujeres en la que los hombres, que tienen intereses concretos y fundamentales en el control, uso, sumisión y opresión de las mujeres, llevan a cabo efectivamente sus intereses” (Arriazu, 2000, p. 1).

Esta superioridad pensada desde lo político refleja una relación asimétrica de poder, donde uno, en este caso el hombre, tiene la capacidad de persuadir al otro, las mujeres, de hacer lo que el primero elija. El poder, entendido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 2014, p.43) es un concepto clave para analizar el rol de la mujer y el género en la historia; entendido por Joan Wallach Scott como:

El elemento constitutivo de las relaciones sociales, las cuales se basan en las diferencias percibidas entre los sexos, y el género como una forma primaria de las relaciones simbólicas de poder. Los cambios en la organización de las relaciones sociales siempre corresponden a cambios en las representaciones del poder, pero la dirección del cambio no es necesariamente única (Scott, 2008, pp. 65-66).

Los espacios ocupados por las mujeres a lo largo de la historia, expresan que el poder y el género son una construcción social aplicada a las estructuras sociales a través de sus diversas relaciones (sociales, económicas, psicológicas), que imponen categorías opuestas como femenino-masculino.

Teniendo en cuenta estas perspectivas teóricas, en esta investigación se abordará comparativamente dos gestiones gubernamentales en la provincia de La Rioja, como lo son la fórmula Sergio Casas-Néstor Bosetti (2015 - 2019) y Ricardo Quintela-Florencia López (2019-2023). Ambos gobiernos peronistas, con trayectorias políticas basadas en la militancia juvenil y la participación activa en la vida política riojana.

Lineamientos teóricos

Según Nohler (2020) el método comparativo es:

El procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. En la metodología de las ciencias sociales, este método cuenta con una larga tradición. Aunque también se emplea en otras disciplinas, se puede decir que es especialmente propio de la ciencia política. (p. 1).

La política comparada, como herramienta metodológica, ofrece un enfoque riguroso para analizar la evolución de la participación política de las mujeres, permitiendo identificar patrones y diferencias a lo largo del tiempo. Al emplear esta metodología, se puede evaluar de manera sistemática cómo las mujeres riojanas han avanzado en la esfera política desde 2015 hasta 2023. Este análisis se complementa con el marco teórico del feminismo, que proporciona un lente crítico para entender las dinámicas de opresión de género que han influido en su participación política.

El feminismo como corriente teórica que surge en el siglo XX, tiene la característica de un nacimiento y expansión en red, con teóricos y conceptos interconectados, coincidiendo en su mayoría en el reconocimiento de la opresión de género como condición transversal a la estructura social. (Freijoó, 2008).

Históricamente las mismas cumplían un rol fundamental, principalmente en el ámbito privado, en lo doméstico, en el hogar. Privadas de ingresar a la esfera pública (dominada por hombres), se les atribuía el ejercicio de la crianza, de la educación de las niñas y el cuidado de la familia. Esto se puede ver materializado de manera explícita en el rol de la docencia en La Rioja, donde la participación de las maestras de nivel maternal e inicial en su mayoría son mujeres, asignando así el rol del cuidado de los hijos a las mismas. La posición del hombre frente a la mujer, pensado como “el varón individual y las mujeres colectivas” denota una relación asimétrica de poder. La condición del masculino, resultó aventajada, al conservar el dominio de los diversos ámbitos de la vida humana, como lo son lo social, cultural, económico y político.

Esta asimetría de poder se fue cuestionando con el paso de los años, para ello fue fundamental la presencia de las mujeres en las calles, en las academias y en la política. Sin embargo, esta visibilización no fue dada, sino que fue construida y conquistada. Esto puede reflejarse en las multitudinarias marchas y asambleas cada 8 de Marzo en conmemoración del Día Internacional de la Mujer en la provincia de La Rioja, con la simbología violenta y diversos lemas como “No estas sola” “Si nos tocan a una, nos tocan a todas”.

Durante los primeros años del siglo XX se constituyeron las primeras agrupaciones feministas en Argentina. Las mismas surgieron unidas al accionar de las estructuras políticas de la época, como lo plantea Adriana Valobra (2008), “Éste surgió unido a la actuación de las mujeres en los partidos políticos pues, en efecto, muchas de quienes lo profesaron lo hicieron desde una militancia partidaria que antecedía o iba a la par de esa reivindicación” (p. 2).

Desde el Partido Socialista argentino, que puso en valor a la clase trabajadora-obrera, hasta ese momento invisibilizada, con la intención de producir un cambio en el régimen de gobierno, se propuso un plan de acción mediante una reforma de los organismos que componen el Estado, donde el Parlamento u órgano legislativo, se transformara en un pilar fundamental para la representación de las clases proletarias. Con una fuerte impronta educativa para los sectores marginados (mujeres y trabajadores), planteando a su vez, la vinculación de las mujeres con los derechos femeninos (Barrancos, 2010).

De manera contraria al Socialismo, el Anarquismo compuesto por los obreros menos calificados adoptó una forma de acción más revolucionaria, oponiéndose a las instituciones estatales y su legalidad materializada en leyes que imponen obligatoriedad en las conductas sociales. Planteaban una plena soberanía individual, mientras sustentaban el propósito fundamental de un nuevo régimen colectivo. Dentro de las oprimidas a liberar se encontraban las mujeres, cabe considerar que se debe al anarquismo ser pioneros en la toma de conciencia de esta inferioridad respecto al hombre, por razones de género. Otra fuerza política que surgió con esperanzas de una mayor participación ciudadana y una reformulación del estatuto político, fue la Unión Cívica Radical en el año 1891. Es notable destacar que tuvieron la iniciativa del voto femenino en el año 1919 (Barrancos, 2010).

Previo a este momento histórico, se celebró el Primer Congreso Feminista Internacional en la ciudad de Buenos Aires en 1910. A la par, se organizaba el Primer Congreso Patriótico de Señoras, de tendencias más conservadoras, es decir, desde distintas banderas ideológicas, ambos hechos expresan la presencia de las ideas sufragistas y de maternalismo político (Valobra, 2008).

El periodo de emergencia de los derechos políticos femeninos, se consagró a partir del año 1947, donde se sancionó la Ley N°13.010 del Voto Femenino en Argentina, que surge en un contexto de gobierno Peronista, despojando la injusticia social que implicaba hasta el momento la marginalidad de las mujeres en la participación cívica. Esto posicionó a las mujeres como sujetos políticos, con conciencia de los derechos adquiridos.

Este acontecimiento fue fundamental para la institucionalización y la organización política de Argentina en ese entonces. Votando por primera vez en el año 1951, fueron electas 23 diputadas y 6 senadoras. (Freijoó, 2008). En ese entonces, surge una figura política por excelencia en la historia Argentina, como lo fue Eva Perón, proyectada como “Evita” entre las mayorías populares, quien el 23 de septiembre de 1947, al promulgarse la Ley, en el balcón de la Casa Rosada declaró:

Mujeres de mi patria:

Aquí está, hermanas mías, resumida en la letra apretada de pocos artículos una larga historia de lucha, tropiezos y esperanzas. ¡Por eso hay en ella crispaciones de indignación, sombras de ocasos amenazadores, pero también, alegre despertar de auroras triunfales!... Y esto último, que traduce la victoria de la mujer sobre las incomprensiones, las negaciones y los intereses creados de las causas repudiadas por nuestro despertar nacional, solo ha sido posible en el ambiente de justicia, de recuperación y de saneamiento de la Patria (Pigna, 2022, pp 197-198).

Eva acompañaba la militancia feminista, movilizándolas y visibilizándolas, siendo una pieza estratégica dentro del peronismo de la época, proyectando su figura a nivel nacional con la conciencia de identificar las interacciones del poder que la consagraron. Su vida y obra eran la prueba de la vinculación entre lo privado y la máxima exposición pública dentro del régimen, un vínculo que el feminismo abrazó como parte de su bandera de lucha. Esta lucha se expresó claramente en la extensión del concepto de ciudadanía y la obtención del derecho al sufragio, lo que marcó un hito en la participación de las mujeres en la política argentina, la cual ha ido aumentando de manera constante desde la aprobación del sufragio femenino. (Feijoó, 2008).

El derecho al sufragio introdujo a las mujeres en la esfera pública de manera institucionalizada, marcando un antes y un después en su participación en la vida política del país. Con el tiempo, esta presencia se consolidó, y figuras como Eva Perón sentaron las bases para una mayor visibilidad y acción política de las mujeres. Este proceso de inclusión en la esfera pública, iniciado con la conquista del voto femenino, preparó el terreno para la aparición de movimientos y figuras clave en la lucha por los derechos de las mujeres en Argentina.

A partir de 1977 surgiría una de las voces más poderosas del movimiento de mujeres en Argentina, las Abuelas de Plaza de Mayo, representando la lucha por los Derechos Humanos. Desde ese entonces, enfrentaron al régimen opresor reclamando la aparición de sus familiares, formalizando así, su organización.

A partir de la década de los ochenta, se hizo hincapié en los derechos de las mujeres como trabajadoras en igualdad de condiciones que los hombres, es decir, reabriendo el mundo laboral como así también, el académico. Cabe destacar que en esta época, hubo un fuerte incremento en los estudios e investigaciones de género en las academias. Por otro lado, la visibilidad en la esfera política, resignificó positivamente el rol de las mujeres en los espacios de poder institucional. En la militancia, se abordaban debates sobre la autodenominación de “feministas”, tomando conciencia y sentido de pertenencia del feminismo como forma de mirar el mundo (Bárbara Bilbao, 2019).

Con la vuelta a la democracia, las presas políticas y exiliadas cumplieron un rol crucial en la difusión del pensamiento feminista. El Movimiento Feminista Argentino, fundado en el mes de marzo de 1985, en conmemoración del Día Intencional de la Mujer, integrado por otras agrupaciones feministas, estas eran: Alternativa Feminista, Programa de Investigación Social sobre la Mujer Argentina (PRISMA), Lugar de Mujer y otras mujeres independientes (Barbara Bilbao, 2019).

La organización reflejada a través de la creación del movimiento representa la constitución de una identidad colectiva, horizontal y orgánica, que unificó la pluralidad de perspectivas políticas, ideológicas y de formación. Es la unión de las distintas historias, es la visibilización de lo invisible, de la lucha silenciosa. Esto presenta una disputa entre las mujeres colectivas y el hombre individual, donde las mismas deben colectivizar y organizarse para poder acceder al discurso, a la escena política e histórica.

La historia presenta a un único sujeto, el hombre. La historia de las mujeres, en sus diversos ámbitos, no está contemplada. Hablar de género, lleva a repensar las bases académicas y prácticas para revalorizar el rol de la mujer como sujeto permanente. Comprender el género como construcción cultural e histórica en nuestra historia es fundamental para el ejercicio de una práctica política verdaderamente democrática (Blanca Elisa Cabral, 2008).

La recuperación democrática significó, entre otras cosas, el retorno del movimiento feminista con un notable cambio de agenda, con dos ejes centrales como lo fueron la violencia doméstica y el reconocimiento político (Barrancos, 2010).

Entendiendo que las mujeres organizadas colectivamente se constituyeron como un grupo de presión en la agenda política, logrando así posicionar las demandas feministas que lograron ingresar en los espacios institucionales como asuntos que debían ser abordados políticamente. Los grupos de presión pueden definirse como:

La organización que, promoviendo intereses particulares o generales, procura determinar en este sentido las decisiones del gobierno, ya sea en forma directa mediante la acción sobre funcionarios, legisladores o jueces; ya sea indirectamente, intentando influir sobre los partidos u orientar la opinión pública. (Amadeo, 1956, pp 1-2)

Esta presión ejercida, es materializada en la conquista de derechos y oportunidades. Una prueba de ello fue la sanción de la Ley Nacional N°24.012 de Cupo femenino en el año 1991, que establece que

las mujeres deben ocupar el 30% de las candidaturas en cargos de representación, en lugares expectables, con visibilidad y legitimidad popular. Esto refleja la institucionalización de la mujer en la arena política. Este hecho generó un crecimiento en red, donde Argentina como pionera legal dio lugar a que a partir de la década del 90' otros 11 países latinoamericanos también aprobaron legislaciones que establecieran cuotas por género para cargos políticos (Freijó, 2008).

La práctica del uso de cuotas de género en los procesos electivos se ha transformado en un fenómeno global. Esta decisión política, enfrenta las clásicas corrientes liberales de igualdad de oportunidades al visibilizar que las prácticas electorales y políticas favorecen a los hombres por sobre las mujeres como grupo (Caminotti, 2014). Situando el foco en pensar la sobre-representación masculina y la falta de representación femenina.

Otro acontecimiento crucial fue la Ley Nacional N° 26.743 de Identidad de Género sancionada en el año 2012, que plantea en su Artículo 1° que “toda persona tiene derecho al reconocimiento de su identidad de género, al libre desarrollo de su persona conforme a su identidad de género y ser tratada de acuerdo con su identidad de género y, en particular, a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad respecto de el/los nombres/s de pila, imagen y sexo con los que allí es registrada”. En su Artículo 2° define a la identidad de género “como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales”. En su Artículo 3° respecto del ejercicio se establece que “toda persona podrá solicitar la rectificación registral del sexo, y el cambio de nombre de pila e imagen, cuando no coincidan con su identidad de género autopercebida”. Es relevante destacar que en el Artículo 12° sobre trato digno, considera que “deberá respetarse la identidad de género adoptada por las personas, en especial por niñas, niños y adolescentes, que utilicen un nombre de pila distinto al consignado en su documento nacional de identidad. A su solo requerimiento, el nombre de pila adoptado deberá ser utilizado para la citación, registro, legajo, llamado y cualquier otra gestión o servicio, tanto en los ámbitos públicos como privados”. Esta Ley personifica legalmente al género, validando la libertad de elección y fomentando la inclusión en los diferentes entornos colectivos.

Los avances legislativos fortalecieron una conciencia social inclusiva, en la cual los diversos movimientos feministas jugaron un papel esencial en repensar las desigualdades y posicionar un colectivo feminista que durante mucho tiempo fue invisibilizado. La marea feminista, cada año a través de los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM) manifiesta de forma notable el activismo feminista en Argentina.

La generación del “Ni Una Menos” no surge únicamente tras el acontecimiento callejero y multitudinario realizado el 3 de junio del año 2015 en el Congreso de la Nación, replicado en más de 120 ciudades de todo el país, y en Europa, América Latina y el Caribe. También es heredera del activismo que se fue consolidando a lo largo de los Encuentros Nacionales, que robustecieron al sujeto político subestimado y omitido durante mucho tiempo (Alcaraz y Frontera, 2018).

La irrupción del Ni Una Menos como colectivo social y político, con el lema “no estamos solas”, aglutinó a personas con larga tradición en el activismo y la militancia feminista, pero especialmente grupos que provenían de otros ámbitos que tomaron conocimiento de las problemáticas y la invisibilizada agenda de las mujeres. Esto demuestra la inclusión de nuevas identidades políticas, con miradas frescas, innovadoras que dieron lugar a la expansión del fenómeno (Alcaraz y Frontera, 2018).

El Ni Una Menos transversaliza un cuerpo de mujeres que lograron posicionar las problemáticas y demandas surgidas históricamente. La suma de las historias de vida colectivas, permitió generar un crecimiento en red de una lucha hasta ese momento silenciosa y fragmentada, convirtiendo a este movimiento en un sujeto político visible.

La presencia masiva en las calles e instituciones de poder (Congreso, Legislaturas provinciales) como grupo de presión fortaleció la toma de decisiones políticas respecto a la agenda público-política. La gestión gubernamental es un pilar fundamental para legalizar y legitimar la presencia de las mismas en los ámbitos generalmente ocupados por hombres.

La Rioja y los poderes del estado: Comparación

Los periodos seleccionados representan la presencia de dos gobiernos de tinte peronista, con fuerte impronta militante y activista políticamente. La distribución del poder en este caso de análisis se fragmenta en dos funciones: Ejecutiva y Legislativa; el poder ejecutivo compuesto por ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones. El poder legislativo está conformado por 36 diputados y diputadas, con perspectiva federal asignando 28 bancas al interior de la provincia (Legislatura de la Provincia de La Rioja, 2024).

En la primera gestión del gobierno de Sergio Casas y Nestor Bosetti (2015-2019) de los 8 ministerios que constituían el gabinete ejecutivo, uno era ocupado por una mujer, la Ministra de Salud, Dra. Díaz Bazán, Judith Marisa. Se puede destacar que el rol de la ministra mujer en el área de salud, puede ser vinculado con el cuidado y asistencia a la comunidad, reservando el manejo de los temas financieros y judiciales a los hombres.

El Ministerio de Gobierno, Seguridad, Justicia y Derechos Humanos conducido por Carlos Saúl quien contó con una cúpula de funcionarios y funcionarias de los cuales 3 cargos son ocupados por mujeres. Dentro de las Secretarías y Subsecretarías de esta estructura, hay seis puestos en total de los cuales solo dos son ocupados por ellas, uno en la Secretaría y uno en la Subsecretaría, dejando así la tercera funcionaria en la Dirección de Asistencia a Víctimas de Violencia. Dejando entrever que las funcionarias mujeres son seleccionadas para conducir temáticas referidas a la protección de los sectores marginados y vulnerados socialmente. Mientras que, el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas solo contaba con 2 mujeres en cargos directivos, otorgando el manejo de la administración financiera a los hombres (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2024).

El Ministerio de Educación conducido por el Ministro Juan Luna Corzo contaba con una secretaria, dos subsecretarías y dos direcciones encabezadas por mujeres, lo cual refleja un incremento en la obtención de cargos políticos en áreas como la enseñanza y la formación educativa, vinculadas estrechamente con el rol de la mujer en el hogar. El Ministerio de Salud conducido por una mujer, solo contaba con una subsecretaría y una directora, otorgando los demás cargos a hombres. El Ministerio de Desarrollo Social con la Ministra Griselda Herrera a la cabeza, contaba con una secretaria de Niñez y Adolescencia, una Subsecretaría y todas las Direcciones (4) conducidas por mujeres (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2024); es relevante destacar que la presencia de las mismas sea en ámbitos vinculados a la alimentación, la inclusión, asistencia y protección de las familias e infancias (maternalismo político).

El Ministerio de Producción y Desarrollo Económico con el Ministro Fernando Rejal presentaba un total de doce (12) cargos de los cuales tres eran ocupados por funcionarias, representando la disparidad de género en lugares como la producción agrícola, la industria, el comercio, históricamente asignados al manejo del patriarcado. El Ministerio de Infraestructura y Transporte con Juan Velardez como Ministro, contaba solamente con una Subsecretaría, asignando los demás cargos de Subsecretarías y Direcciones a funcionarios varones (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2024).

Teniendo en cuenta la recolección de datos por medio de diversas fuentes, es necesario que se convierta en un foco de estudio la desigualdad de género en la participación política en la provincia de La Rioja. La misma que ya ha generado una vasta literatura y evidencia empírica sobre las barreras formales y aquellas vinculadas a la desigual distribución entre géneros de los trabajos domésticos y de cuidados que obstaculizan el acceso, permanencia y participación de las mujeres a los espacios de poder (Jones, Alles y Tchintian 2012; Tula y Archenti 2013, Rulli 2020)

Cabe destacar que el decreto 171/2019 que reglamenta la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, introdujo modificaciones en el Código Electoral Nacional y estableció criterios para la oficialización de listas de candidatos y candidatas a Legisladores Nacionales y a Parlamentarios del Mercosur, regulando asimismo, la sustitución en caso de vacancia y la integración paritaria de las autoridades y órganos partidarios. El reglamento establece el principio de paridad de género consagrado en la mencionada Ley. Tal principio de paridad de género se entiende como la conformación de listas integradas por candidatas y candidatos de manera intercalada, en forma alterna y consecutiva, desde la primera o el primer titular hasta la última o último suplente, de modo tal que no haya dos (2) personas continuas del mismo género en una misma lista.

El poder legislativo, presidido por el Vicegobernador Nestor Bosetti, contaba con solo veintiuna (21) diputadas provinciales durante toda la gestión, esto denota una desigualdad de género en el ámbito donde se crean, fomentan y legalizan las decisiones estatales que impactan en la sociedad (Legislatura de la Provincia de La Rioja).

La fórmula Quintela-López es la segunda en la historia de esta provincia en estar constituida por un hombre y una mujer. En este caso, la arauqueña Florencia López, con un recorrido político relevante dentro de la política riojana, siendo Diputada por el departamento de Arauco hasta el 2015, donde fue elegida como Intendente y se posicionó como la primera mujer riojana en ejercer este cargo. Este camino le dio un pie fundamental para ser elegida junto a Ricardo Quintela durante el año 2019 para asumir la vicegobernación y la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Provincia.

El poder ejecutivo en esa gestión estaba constituido por un Jefe de Gabinete de Ministros y ocho (8) Ministerios provinciales de los cuales dos eran ocupados por mujeres, las Ministras de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gabriela Asis (en el año 2023 fue designada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia) y la Ministra de Desarrollo Social, Gabriela Pedrali (en el año 2021 asumió la banca de Diputada Nacional, cargo posteriormente asignado a Alfredo Menem). Esto refleja el avance en cargos de poder de las dos figuras mencionadas (el pasaje de los ministerios a la Presidencia del Tribunal Superior y a una diputación nacional).

El Ministerio de Justicia contaba con tres secretarías de las cuales una pertenecía a una mujer, Karina Becerra; de un total de tres Subsecretarías, dos eran ocupadas por mujeres y de cinco Direcciones, una (Dirección de Asistencia a Víctimas de Violencia) pertenecía a una directora mujer, Carla Olmos. La designación de esta Dirección materializa la adopción de temáticas vinculadas al género y la violencia por mujeres, notando la acefalía de formación y participación masculina para esas áreas asignadas históricamente a las mujeres (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2024).

El Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, bajo la dirección del Ministro Jorge Quintero, reflejó una persistente preservación del ámbito económico en manos masculinas, ya que de los ocho cargos disponibles (Secretarías, Subsecretarías y Direcciones), solo dos fueron ocupados por mujeres. En contraste, el Ministerio de Educación, liderado por el Ministro Ariel Martínez, mostró un incremento en la participación femenina, con una Secretaría, dos Subsecretarías y dos Direcciones encabezadas por mujeres, evidenciando una mayor presencia de mujeres en áreas tradicionalmente vinculadas a la enseñanza y lo doméstico (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2024).

Se presenta un patrón de incremento del rol de las funcionarias en ámbitos relacionados estrechamente con lo social, lo educativo, lo doméstico y la protección de los sectores vulnerados. Por ejemplo, en el Ministerio de Desarrollo Social con la Ministra Gabriela Asis, había una mayor presencia femenina, con dos secretarías y cuatro direcciones a cargo de mujeres, lo que muestra una tendencia a ubicar a las mujeres en sectores vinculados al cuidado y el trabajo social. En contraste, en Ministerios como el de Producción y Desarrollo Económico, conducido por Fernando Rejal (contaba con una Subsecretaría y dos direcciones) y el de Infraestructura y Transporte, encabezado por Juan Velardez (contaba con una Subsecretaría), los cargos de mayor poder y responsabilidad económica continúan siendo predominantemente ocupados por hombres (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2024), evidenciando la persistencia de las desigualdades de género en el acceso al poder económico y político.

En el contexto de la función legislativa, se observan avances importantes en la representación femenina, a pesar de la reducción en el número de diputadas en comparación con la gestión anterior, (pasando de veintiuna (21) en la gestión de Casas a once (11) en Quintela). Durante el año 2020 se sancionó la Ley provincial N° 10.292 de Paridad de género en la representación política, modificando el Artículo 47° de la Ley Provincial N° 5.139 del sistema electoral de la provincia de La Rioja, donde dicho Artículo establece que:

Las candidatas y los candidatos deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilitaciones legales. Las listas que se presenten deberán conformarse con postulantes en una distribución igualitaria del cincuenta por ciento (50%) para cada género entre la totalidad de las candidatas y de los candidatos postuladas y postulados para los cargos a cubrir, ubicando mujeres y varones de manera intercalada entre la totalidad de las candidatas postuladas y los candidatos postulados para los cargos a cubrir desde la/el primer/a candidato/a, titular y hasta la/el última/ candidata/o suplente. No será oficializada ninguna lista que no cumpla con dichos requisitos (Ley provincial N° 5.139, 2015, Artículo 47°).

Este hito legislativo es crucial en la historia de la política riojana, marca un antes y después en las reglas del juego político, teniendo en cuenta que anteriormente a la modificación de este artículo, quedaba a libre elección de los partidos políticos la ubicación de las candidatas femeninas en los cargos electivos siempre y cuando cumplan con el 30%, y así en la posibilidad de lograr ocupar dichas bancas. La discusión sobre la manipulación de las listas electorales ha sido constante, pero se ha respondido que tanto hombres como mujeres pueden ser objeto de maniobras y que es común que se impongan candidatos favorecidos por su posición heredada, en lugar de aquellos con una trayectoria sólida en el partido pese a su género.

Sin importar los métodos que puedan desvirtuar los procesos de selección de candidaturas, no hay justificación para que las listas no tengan al menos un 50% de mujeres, es tiempo de alcanzar la paridad de género.

Aunque las nuevas leyes de paridad de género mejoran el acceso de las mujeres a las listas, persisten obstáculos debido a los sistemas electorales y las diferencias entre "paridad vertical" y "paridad horizontal". La paridad vertical se refiere a la alternancia de hombres y mujeres en las listas plurinominales, tanto en cargos titulares como suplentes. La paridad horizontal, por su parte, implica una participación equilibrada de hombres y mujeres en los encabezamientos de las listas partidarias. (ONU mujeres y Parlatino 2015).

Estos obstáculos no han impedido, sin embargo, que se den pasos históricos hacia una representación más justa. Un ejemplo de ello se dio en el año 2023 cuando se conformó la Convención Constituyente para reformar la Constitución Provincial fundada en la Ley N° 10.609 que habilitó una reforma parcial

de la misma. En el prólogo escrito por la Presidenta de la Convención Constituyente Ada Maza se destaca:

La composición de esta Convención y por primera vez en ámbitos parlamentarios, estuvo integrada en paridad, lo que le otorga un carácter distintivo a la tarea reformadora, esta Constitución dará un nuevo perfil al Estado que redundará en beneficio del conjunto de la sociedad (Constitución de la Provincia de La Rioja, 2024, prólogo).

Conformada por treinta y seis (36) Convencionales de las cuales dieciocho (18) eran mujeres, materializando la paridad de género en los puestos de poder legislativos. Los ejes reformados incorporan derechos de cuarta generación, derechos políticos respecto de la periodicidad de mandatos, el concepto de democracia paritaria y la paridad de género lo cual es crucial para la construcción de una sociedad más equitativa. Estas modificaciones legales fortalecen el marco que respalda y promueve la participación de las mujeres en la función pública.

Consideraciones finales

La Argentina pionera en materia de derechos humanos es producto de una construcción histórica de luchas y conquistas. El marco legal les brindó legalidad y las multitudinarias convocatorias activistas la legitimidad; la simbología violeta, la mística de cada 8 de marzo y la fuerte presencia en los medios masivos de comunicación visibilizó un grupo cada vez más grande que luchaba por la igualdad de oportunidades y género. La consolidación del feminismo como grupo de presión posicionó en la agenda pública y medios de comunicación demandas feministas que lograron ingresar a los espacios institucionales como asuntos que debían ser abordados políticamente.

El crecimiento en términos colectivos fue una pieza clave para la personificación de un sujeto político que poco a poco se convertiría en uno de los movimientos más grandes a nivel nacional, regional y local. La presencia de figuras como Eva Perón y las Abuelas de Plaza de Mayo personifican la lucha colectiva, dejando un legado militante y activista que se transmite de generación en generación.

El rol de la mujer maternal, siempre servicial dedicada a la crianza y educación de las familias se fue transformando con la toma de conciencia y el deseo de acceder a las mismas condiciones de igualdad que los hombres. El antagonismo entre “el” y “ellas” fundamentado en el diverso abanico de corrientes, autores y perspectivas que teorizaba sobre la disparidad vista como una construcción social, consolidó una conciencia colectiva que ubicó a la mujer como sujeto político y sujeto en la política.

En la Provincia de La Rioja, las mujeres han logrado ganar un espacio significativo en el ámbito político. La ocupación y consolidación de diversos cargos estatales por parte de mujeres ha sido un reflejo del acceso, mantenimiento y fortalecimiento del poder. Este avance ha abierto puertas a nuevas generaciones, promoviendo una mayor equidad y oportunidades en la política provincial.

Bibliografía

Alcaraz, M. F., & Paz Frontera, A. (2018). *Ni Una Menos: El grito global contra la violencia machista*. Siglo XXI Editores.

Amadeo, O. (1956). *Reflexiones sobre los grupos de presión*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Arriazu, A. (2000). El patriarcado, como origen de la violencia doméstica. Dialnet. [El patriarcado, como origen de la violencia doméstica - Dialnet](#)

Barrancos, D. (2010). *Mujeres en la sociedad argentina: Una historia de cinco siglos*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, Argentina.

- Bilbao, B. (2019). *Feminismo y resistencia en los años 80 en la Argentina: continuidades en las alianzas, estrategias y prácticas significantes*. https://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1373299130_ARQUIVO_Bilbao_Ponencia.pdf
- Caminotti, M. (2014). Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la Ley de cuotas pionera en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volúmen (23). http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X201400020000
- De Beauvoir S. (1949). *El segundo sexo. Los hechos y los mitos*. Siglo veinte. París, Francia.
- Feijoó, M. y Ungo, U. (2008). *Participación política de las mujeres en América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana, COPPAL.
- Fernández de Mantilla, L. (1999). *Algunas Aproximaciones a la Participación Política*. Reflexión Política, vol. 1, núm. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga, Colombia.
- Fernández, A. (diciembre, 2008). Las mujeres en la política latinoamericana: Nuevos liderazgos, viejos obstáculos. *Nueva sociedad*. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3571_1.pdf
- Gobierno de la Provincia de La Rioja. (2024). *Institucional*. Recuperado de <https://www.larioja.gob.ar/institucional/autoridades.php>
- Legislatura de la Provincia de La Rioja. (2024). *Historia de la Legislatura*. Recuperado de <https://www.legislatura.larioja.gob.ar/historia>.
- Legislatura de la Provincia de La Rioja. (2024). *Historia de la Legislatura*. Recuperado de <https://www.legislatura.larioja.gob.ar/historia>
- Ley N° 13.010. (Argentina, 1947). Voto Femenino. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ley N° 26.743. (23 de mayo de 2012). Identidad de Género. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/41055/20120606>
- Marsh, D. Y Stoker, G. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial.
- Nohler, D. (2020). El método comparativo. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigadores Jurídicos de la UNAM. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Pigna, F. (2022). *Evita. Jirones de su vida*. Planeta
- Scott, J. (2008). Género e Historia. Fondo de Cultura Económica. Traducción de Consol Vilá I. Boadas. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Valobra, A. (2008). Feminismo, sufragismo y mujeres en los partidos políticos en la Argentina de la primera mitad del siglo XX. Amnis. Universidad Nacional de la Plata.

LA PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS RIOJANOS, UN ESTUDIO TOMADO DESDE 2010 A 2022

*Constanza Zoé Mendoza González
María Jesús Maldonado*

Introducción

Adoptando una perspectiva generacional (Sirinelli 1989, Mannheim 1993, Brunet y Pizzi 2013, Aboim y Vasconcelos 2014, Longa 2017), en este artículo nos interesamos por los modos en los que se ha configurado el acercamiento a la política partidaria en militancias juveniles de tres partidos políticos durante los últimos doce años (2010-2022) en la provincia de La Rioja: la Unión Cívica Radical [UCR], Propuesta Republicana [PRO] y Partido Justicialista [PJ]. Nos preguntamos por cómo estos militantes narran sus involucramientos, a qué acontecimientos o coyunturas atribuyen los inicios de su interés por la política y qué lugar de representación es al que pretenden llegar desde su entrada a la militancia partidaria. Una lectura de la politización de estos militantes partidarios en clave generacional nos permitirá considerar simultáneamente la experiencia singular y los procesos colectivos, partiendo de las narrativas (Richardson 1990, Kohler Riessman 2012) que los mismos agentes producen sobre el desarrollo de su interés por la política y su entrada a la militancia, para ponerlas en relación con el contexto sociopolítico y las trayectorias recientes de estos partidos

Parte de esta investigación —que incluyó observaciones de campo, análisis de documentos escritos y páginas web, y uso de fuentes secundarias—realizamos entrevistas en profundidad semi-estructuradas a militantes de la Juventud Peronista [JP], Juventud Radical [JR] y Jóvenes PRO [JPRO], en las que se basan los resultados de este artículo. Nuestros entrevistados y entrevistadas ingresaron a sus partidos entre 2000 y 2019. Procuramos Entrevistar a militantes de los diversos espacios internos y ámbitos de inserción de cada juventud partidaria, que estuvieran, a su vez, altamente involucrados en la vida de sus organizaciones. Por ello, seleccionamos una muestra representativa de la población militante que ocupaban o habían ocupado algún cargo interno en estas organizaciones juveniles, que eran referentes de alguna agrupación interna o de militancia universitaria de sus partidos.

El material empírico para este trabajo fue producido y obtenido a partir de la realización, de seis entrevistas como trabajo de campo, en el año 2023.

Consideraciones Conceptuales

El neoinstitucionalismo aglutina enfoques históricos, sociológicos y de la elección racional, surge a principios de la década pasada como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implantación de políticas públicas y que tienen un impacto en los resultados medidos en términos de crecimiento y desarrollo. Este individualismo metodológico tiende a incentivar a los individuos en función de sus acciones, el neoinstitucionalismo estudia los rasgos de las estructuras institucionales económicas que posibilitan el desarrollo de los pueblos. (Hernández, 2008)

Aunque existían “partidos” en el Antiguo Régimen, referidos a facciones de poder en las cortes de las monarquías absolutas, especialmente en el siglo XVII, y vinculadas a privados, válidos o ministros, en realidad el origen de los partidos políticos estaría en los procesos revolucionarios liberales con el precedente del parlamentarismo inglés. El derecho a participar en la política que trajeron la soberanía nacional y el parlamentarismo, comenzó a perfilar la necesidad de articular las

distintas posturas en torno a organizaciones políticas con objetivos comunes, los primeros más partidarios del mismo, frente a los segundos más vinculados a la Corona.

El siguiente paso se dio en la Revolución Francesa, apareciendo grupos como los monárquicos constitucionales, los girondinos y los jacobinos, entre otros. Con las revoluciones liberales los partidos se consagraron como piezas básicas de la relación entre el Estado y la sociedad, aunque, en realidad, solamente con una parte de ella, dado el triunfo del sufragio censitario (Eduardo Montagut, 2015)

Considerando que en la República Argentina es necesario contar con el respaldo de un partido político para presentarse en una elección, resulta apropiado dar una concepción de lo que son los partidos políticos según Giovanni Sartori, el mismo sostiene que un partido es cualquier grupo identificado con una etiqueta oficial que se presenta a elecciones, obteniendo candidatos a cargos públicos. El concepto de partidos políticos comenzó a utilizarse con el fin de ir sustituyendo de manera progresiva el término derogatorio de facción, al ir siendo aceptada la concepción en la cual un partido político no es obligatoriamente una facción, al igual que no es necesariamente un mal que perturba de manera ineludible el bien común (Sartori, 2005).

Según el autor Ostrogorskii el régimen político establece cerrojos para la participación aun a pesar de sus pretensiones pluralistas, porque los mismos restringen la libertad de los individuos para en primer lugar, llevar a cabo una participación o no en los asuntos públicos. En segundo lugar, desde el sistema electoral se establecen los límites para selección de sus representantes entre organizaciones partidistas que se arrogan una supuesta representación de los intereses sociales. En tercer lugar, estos partidos encuadran a los ciudadanos y potenciales militantes bajo su estructura y con base en su ideología. En cuarto lugar, una vez ingresados en el partido, los militantes son presa fácil de los líderes, quienes tienen en sus manos el control de los principales asuntos y la posibilidad de influir en la toma de decisiones, de parte de los militantes es reducida debido a sus propias características, poco propicias para la participación autónoma, libre, colectiva y consciente. (Vázquez, 2008)

En este sentido, y teniendo en cuenta a estos autores que dejan más que claro en varios aspectos la significancia de los partidos políticos a lo largo de la historia, es justo repensar este concepto desde la perspectiva joven de la provincia de La Rioja, en la cual fueron logrando ganar predominancia con sus espacios de juventudes a lo largo de estos años, teniendo como eje principal la militancia ese espíritu de activismo político-social. Al respecto, María Inés Pioli quien es militante activa de la juventud radical, actualmente parte de la conducción de Franja Morada en la Universidad Nacional de Córdoba e institucionalmente representa al claustro estudiantil en el Honorable Consejo Superior de la Universidad, nos comenta que:

“Las juventudes son las responsables de marcar el rumbo, garantizar que los partidos se modernicen y sean representativos de las nuevas demandas de la sociedad, también creo que sería fundamental que las juventudes apostemos a la construcción de una política que no esté basada en la fragmentación y la confrontación, sino en el consenso”. (M.I. Pioli, comunicación personal, 10 de junio de 2023)

Así también José Delgado quien es referente de la juventud Quintelista [JQ] (que se encuentra dentro del PJ) y actual secretario de juventudes en la provincia, nos deja entrever su concepción:

“Entiendo por partidos políticos a la institución que incita a la participación política. Tiene que ser en función de la formación para poder llegar a los espacios de toma de decisión, si nosotros no nos formamos nuestra participación política dentro de estos se cae en dos sentidos, porque necesitamos capacidad discursiva y porque necesitamos prepotencia política para ganar espacios. Hoy en día el rol que cumple la juventud de los partidos políticos es

fundamental porque siempre ha sido el músculo de todo desarrollo en los hechos políticos marcando la historia”. (J. Delgado, comunicación personal, 13 de junio de 2023)

Las organizaciones son productos históricos. Su pasado pesa en el presente y lo condiciona (Kimberly y Miles, 1980; Zan, 1984; Panebianco, 1982). Una organización es, en primer lugar, el producto de las elecciones cruciales (y de las consecuencias no previstas de esas elecciones) operadas por sus fundadores. Ya sea que se recurra a la concepción shumpeteriana del empresario creativo o a la teoría weberiana del líder carismático (Cavalli, 1981). Los fundadores de la organización definen su razón social, seleccionan su futuro, reclutan los componentes del “núcleo institucional”, los primeros colaboradores de los líderes, establecen las reglas mediante las cuales serán adoctrinados y seleccionados los futuros cuadros dirigentes.

Para Layla Matraji Yaryura, Militante de la JP, actualmente referente provincial de la Organización Nacional Política y Social La Colectiva, y colabora activamente con las compañeras de la Rama Femenina de PJ; La participación política debe tener como foco principal una idea realista en el diseño de las Políticas Públicas, en su ejecución y en la representación real en la propuesta electoral, y lo deja muy marcado haciendo fuerte hincapié en:

“Las Juventudes, son los semilleros de los partidos políticos, son la continuidad de un proyecto político a largo plazo, por eso es importante que se formen cuadros políticos integrales que puedan llevar a cabo las ideas y proyectos con compromiso, militancia, responsabilidad, formación y calidad de discusión. No creo que haya una participación real y efectiva, las juventudes que vemos hoy, lejos está de una rebeldía, aportando una visión crítica son formados para ser funcionales a las conducciones de turno, están sujetos a decretos y así controlan a los/as compañeros y compañeras de su espacio orgánico, tiene que haber una apertura real, que todos y todas seamos parte y no solo la juventud oficialista del momento. Es un problema que enfrentan todas las Juventudes en determinados contextos. Algo que debemos cambiar es el nivel adultocéntrico que existe en la política” (L. Matraji, comunicación personal, 09 de junio de 2023)

Retomando una tipología elaborada para otros fines (Ouchi, 1980) puede ser útil clasificar a las asociaciones políticas en burocráticas (“jerárquicas”), patrimoniales (“mercados”) y comunitario-carismáticas (“clanes”). En estas asociaciones variarán las características de la participación y, en consecuencia, el sistema de los incentivos y la estructura del liderazgo. Sobre esta base es posible, por ejemplo, construir tres tipos ideales de partidos políticos (Panebianco, 1983): a) El partido burocrático, dotado de una estructura jerárquico piramidal, compuesto por funcionarios de tiempo completo y dominado por una élite cohesionada, una oligarquía en el sentido de Michels; b) El partido patrimonial, con una estructura “estelar”, ocupada en los diversos puntos clave por políticos especializados en el intercambio de recursos públicos con votos y consensos; la coalición dominante es una poliarquía, cuyos componentes son los líderes de facciones organizadas; c) El partido carismático, caracterizado por la ausencia o la debilidad de diafragmas organizativos entre líderes y seguidores, coalición dominante monocrática (controlada por un solo líder), organización plebiscitaria del consenso, vínculos comunitarios carismáticos asegurados por la tendencial desigualdad de los miembros de la organización con respecto a los líderes.

La conformación de la coalición dominante dice mucho sobre las características del particular “orden” que prevalece en el interior de cada organización. Puede ser de tipo monocrático (un líder en posición predominante) u oligárquico (una alianza inestable entre líderes dotados cada uno de su propio grupo de seguidores) o podrá mostrar grados diversos de cohesión y de estabilidad (Panebianco, 1982).

Dicho en términos de la teoría de los incentivos (Olson, 1965; Wilson, 1973) la posición negociadora de los líderes, de la coalición dominante en nuestro caso, es más fuerte cuanto más bajo es el grado de sustitución de los incentivos (que los líderes distribuyen a los seguidores para asegurar su

participación o su apoyo). Una coalición dominante tendrá una posición negociadora débil en los juegos de poder verticales si los seguidores pueden procurarse con facilidad en otra parte lo que los líderes tienen para ofrecerles. Es del ambiente que la organización obtiene recursos fundamentales para su sobrevivencia y funcionamiento, y es sobre el ambiente que se ejerce la acción de la organización. Es sobre todo del ambiente externo que pueden surgir desafíos devastadores al grado de amenazar las líneas de autoridad internas a la organización y, en ocasiones, su propia supervivencia.

El análisis de las relaciones inter organizativas arroja resultados interesantes, siempre y cuando alcance a vincular procesos “externos” — las relaciones entre la organización y el ambiente— y los procesos “internos”, las dinámicas políticas en el seno de la organización. Bajo esta óptica, la posición de una organización frente a otras, con las que instaura relaciones de intercambio o con las que compite por el dominio territorial, depende esencialmente de la posición de los “representantes” (los líderes) frente a los “representados” (los otros miembros de la organización). Cuanto mayor es la autonomía de que disponen los representantes frente a los representados, mayor es su libertad de maniobra en los manejos inter organizativos (Bacharach y Lawler, 1980,132). Cuanto más centralizado está el poder, cuanto más cohesionada está la coalición dominante, más fuerte es su posición en los juegos de poder interno y mejor es la posición negociadora de la organización en su conjunto en las relaciones inter organizativas. En este caso los líderes pueden moverse con fuerza, agresividad y autoridad en el ambiente externo. Por el contrario, cuanto más difuso es el poder y dividida la clase dominante, más débil es la posición de la organización frente a las organizaciones competidoras. Una organización pequeña, dotada de recursos limitados, pero cohesionada, compacta detrás de sus líderes, puede resultar mucho más fuerte que las relaciones inter organizativas que una gran organización, que controla amplios recursos, pero fraccionada en su interior.

Es con la institucionalización que surgen las presiones para garantizar la sobrevivencia de la organización. El proceso de “sustitución de fines” descrito por Michels se liga precisamente a este pasaje. Con la institucionalización se desarrollan las “lealtades” y los “intereses” que la organización necesita para permanecer en el tiempo. Con la institucionalización la estructura organizativa diseñada por los líderes fundadores se solidifica, los líderes que en el inicio tenían una gran libertad de maniobra ahora estarán mucho más condicionados en su acción por los vínculos que impone su estructura organizativa (Normann, 1977).

Militancia y liderazgo juvenil

La militancia política ha suscitado durante los últimos años especial interés académico debido al protagonismo ganado aún en el marco de transformaciones de los partidos políticos y el lazo representativo, conduciendo a interrogantes respecto a cómo los actores conciben su compromiso militante, qué atributos y qué implicancias le asignan, qué significados se ponen en juego.

Acá explicaremos algunas regularidades en los ámbitos políticos en los que se desarrollan los jóvenes militantes estudiados. De acuerdo al cruce de información de sus trayectorias sociales — principalmente las familiares y políticas— daremos cuenta de la importancia que tenía la participación política en los ámbitos de la vida juvenil.

Mediante la observación de sus orígenes, su posición familiar (nivel socioeconómico y ocupación familiares, y el vínculo con la tradición política), su educación (secundaria y universitaria), su militancia partidaria y ocupación laboral, y de los momentos históricos como algo transversal a los diferentes esferas de la vida.

Identificamos dos formas de trayectorias militantes recurrentes entre los que hoy son jóvenes y en quienes ya dejaron de serlo, pero que en algún momento formaron parte de este lado de los partidos políticos. Como anunciamos, si bien estas dos dimensiones aparecen como espacios homogeneizantes

donde la familia pareciese determinar recorridos en vínculo con la política –teniendo un fuerte peso en relación al capital simbólico-político–, daremos cuenta de cómo existen diversas trayectorias que se pueden generar matices o situaciones “híbridas” entre estos dos extremos en la línea natural del tiempo.

Los militantes de la “la vieja juventud”

En este apartado presentaremos las trayectorias políticas de Cecilia y Jazmín. Esta selección es representativa de las distinciones que aparecieron en todos los casos seleccionados de la muestra, donde se perciben familias políticas y una militancia sostenida, aunque con diversos modos de militancia. Como primer ejemplo tenemos a Cecilia Monteagudo licenciada en Ciencia Política quien actualmente forma parte del equipo técnico de la Jefatura de Gabinete de la Prov. de la Rioja y es militante activa de la fundación “La Renovación” perteneciente a la línea ideológica del peronismo, quien nos cuenta sus inicios en la militancia:

“Mis padres siempre militaron en política, pero de manera no muy poco activa y participativa por falta de tiempo, ellos eran empleados de empresas privadas, verlos a ellos me motivó a querer participar. Al crecer e iniciar la universidad en la carrera de Ciencia Política decidí involucrarme en la militancia dentro del partido justicialista”

(C. Monteagudo, comunicación personal, 12 de junio de 2023)

En este sentido, y continuando con la búsqueda del sentido de pertenencia que tienen estas antiguas militancias dentro del espacio joven, pero en vereda de enfrente a la del PJ recién vista, encontramos a Jazmín De la Vega, quien es estudiante de la licenciatura en trabajo social en la universidad nacional de La Rioja, apoderada del partido del PRO en la provincia, y coordinadora de la fundación “Pensar”. Para esta mujer, su inicio en la militancia se dio de manera progresiva y completamente distinta a lo pensado:

“Durante el proceso de prácticas de mi carrera he visto de cerca la realidad de muchas familias, eso despertó en mí una necesidad de involucrarme y trabajar para lograr un cambio. Aun así, me llevo tiempo acercarme a un espacio político (...) Mi experiencia fue en una fundación muy vinculada a la política pero de una línea totalmente diferente con la que me identifico ahora. Esta experiencia es valiosa para mí porque me ayudó a identificar por donde y como es que quiero involucrarme en el cambio que anhelo para mi provincia” (J. De La Vega, comunicación personal, 09 de junio de 2023)

Los militantes de la “nueva era”

Acá presentaremos los casos de Solana, Inés, José y Layla. La selección es representativa de las distinciones que aparecieron en todos los casos seleccionados de la muestra, donde se perciben familias con militancia y trayectoria, pero también donde se logra ver la opinión propia y formada de los jóvenes frente a los partidos políticos y en cuales se sienten identificados a la hora de defender ideales y maneras de hacer política, más allá de las opiniones familiares de cada uno y se ve de manera clara a los jóvenes apareciendo como sujetos de iniciación política partidaria en el círculo familiar, con diferentes matices.

Inés (20 años, Juventud radical, franja morada) se presenta como una militante en donde la tradición peronista y el radicalismo duro, formaron parte de su formación desde la cuna. Si bien actualmente vive en la ciudad de Córdoba capital –desde sus 18 años– su niñez y adolescencia se desarrollaron en la capital de la provincia de La Rioja.

“En mi caso la política atravesó mi vida desde muy chica, porque mi familia siempre se involucró activamente tanto en el radicalismo como en el peronismo. Crecí acompañando a mi mamá a los Barrios, marchas, o cortes de calle por la lucha en contra de la mega minería en Famatina. Eso particularmente marcó muchísimo y fue un antes y después, tenía 12 años pero sentí propia esa causa y entendí que realmente los proyectos colectivos pueden hacer cambios. A los 15 decidí involucrarme activamente en la Juventud Radical y cuando empecé la Facultad, en 2020, me incorporé a Franja Morada, otro momento bisagra en mi formación política. Lo que me motivaba era lo que mi mamá de chiquita me había hecho ver y ser consciente. Una vez que se es consciente de la realidad que nos atraviesa, ya es casi una obligación hacer lo que esté al alcance para cambiarlo”. (M.I. Pioli, comunicación personal, 10 de junio de 2023)

La joven describe que a partir de la militancia familiar su comienzo en la participación política se fue dando “de menor a mayor” en unas primeras aproximaciones que tuvo de chica a la militancia territorial de las “unidades básicas” del pueblo donde nació de la mano de su madre. La madre de Inés militó “toda la vida”. Así muestra también el lado “B” de la militancia:

“Una situación que me marcó fue el primer contacto con la formación política en un Campamento de la Juventud donde realmente me di cuenta de la importancia de la formación para estar a la altura de las discusiones. En la universidad las experiencias que más me marcaron fue la responsabilidad de ser Secretaria General del Centro de Estudiantes en un contexto del retorno a la presencialidad, sin haber cursado nunca de manera presencial. Tener que conducir una agrupación y un centro, con escasa experiencia hizo que mi formación fuera distinta, acelerada y con algunos errores, pero me sirvió mucho para aprender. Otra situación no muy linda fue perder el Centro de Estudiantes por 40 votos, y con mis compañeros pasar por un proceso de reconstrucción de la agrupación que te hace más fuerte, más estratégica y sobre todo te pone en una situación extrema donde las convicciones tienen que estar bien firmes porque no se la banca cualquiera” (M.I. Pioli, comunicación personal, 10 de junio de 2023)

Expresó Inés con todo el sentimiento que conllevan las malas experiencias de poner la vida al servicio de los ideales.

Para José (27 años, secretario de juventudes y referente de JQ) indudablemente la matriz familiar de militancia tiene como eje la experiencia de su padre, un hombre que había participado activamente, y que regularmente distribuía entre sus amigos y miembros de la familia un anecdotario de las lógicas de la militancia. De la mano entonces de su padre, este joven nos relata:

“Yo llego a militar en el partido justicialista en función de ciertos valores me han inculcado en mi familia, de la solidaridad fundamentalmente teniendo empatía y amor como horizonte personal. Siempre me molestaban las injusticias entonces trataba de ser justo con lo que a mí me correspondía y siempre he tratado de dar una mano. Ya más de adolescente mi papá era militante de la JP y él me decía que con la actitud solidaria no iba a lograr transformar las injusticias si no que a las batallas las tenía que dar desde adentro y que debía elegir a dónde dar la batalla. Él me propone que lea ¿que era en peronismo? En el momento que leo sobre el peronismo me sentí identificado y en el 2015 con la elección de Scioli y Macri, ya notaba dos modelos de gobiernos que eran totalmente diferentes y Comienzo una militancia en función de que necesitaba decir lo que pensaba del modelo que planteaba Scioli una continuidad, y por el otro lado Macri que truncaba muchos derechos que para nosotros eran tan importantes clases populares y eso fue un poco de lo que motivó a hacerlo”. (J. Delgado, comunicación personal, 13 de junio de 2023)

En este punto Solana (21 Años), que es actualmente la Presidenta de la Juventud del PRO, representa uno de los ejemplos donde una joven comienza a participar e inaugura la vida política –en términos de participación– de una familia.

“Mi llegada a la militancia se dio a través de la curiosidad por conocer, aprender y entender sobre cómo funcionaba el gobierno. Quienes lo integran y por qué lo integran me llevó a involucrarme en un partido político; y a medida que fui conociendo quise avanzar con la militancia” (S. Salazar, comunicación personal, 13 de junio de 2023)

Hasta acá pudimos indagar en cómo los jóvenes de las tres agrupaciones mencionadas llegaron a ser militantes por medio del análisis de sus trayectorias –en vínculo con la política– (1993 Carlos Galimberti y Marcos Mutuverria) acerca de cuáles fueron sus experiencias de vida y qué dimensiones incidieron en la construcción de sus militancias juveniles. Vimos que sus recorridos formativos y educativos, en los espacios de participación política, en el desarrollo laboral y en los acontecimientos históricos, eran presentados desde un “escenario familiar” en la mayoría de los casos, pero también se puede notar esa leve diferencia entre las dos generaciones de juventudes, en la manera de sentirse a la política como propia y no como algo en lo que se debe participar por solamente una doctrina familiar. Es decir, el modo de presentación biográfica pasaba por indicar de antemano si se pertenecía a una “familia política” –y por lo tanto se adhería a su tradición– o si la trayectoria militante personal de estas nuevas juventudes serán las encargadas de formar una “familia política nueva” –a partir del involucramiento político de ellos mismos–. Esta distinción nos permitió diferenciar entre aquellos jóvenes que suscriben a una tradición política familiar y otros que representaban la inserción de la política en la familia.

En este sentido, hay algo a tener en cuenta; la disciplina, la dedicación, la formación política (teórica, histórica), manifiestas en militantes de la JP, se contraponen a la flexibilidad, la intermitencia de los vínculos, la ponderación de las “ganancias de hacer” como único requisito y el desvelo por “estar cerca” del “vecino”, presentes en militantes del J PRO y de la JR.

Tomando como punto de partida, hoy más que nunca se evidencia una deficiencia muy seria en el liderazgo político de la juventud, existe esa parte de un grupo de jóvenes bien preparados y formados que están dando la cara en diversas actividades sociales. Estos jóvenes toman la iniciativa y se van transformando en líderes que son capaces de saber asumir riesgos, logrando inspirar a otros y principalmente a sus seguidores; de forma tal que motivan a sacar su máximo potencial, en pro del beneficio colectivo.

Un líder con orientación política es aquella persona capaz de motivar a un grupo social determinado, para adoptar posiciones y conductas, así como a la realización de actividades que, en conjunto conllevan a la obtención del poder político (Arévalo Mosquera 2016), dando el puntapié inicial para alcanzar espacios de poder para la organización de alianzas y coaliciones, en busca de afianzar valores, conocimientos y potenciar habilidades para actuar con eficacia en materia de políticas públicas.

Da igual a qué partido pertenezcan, porque como regla general, y salvando las distancias ideológicas de cada uno, dependiendo de a qué familia política pertenezcan, los jóvenes que forman parte de las juventudes de cualquier partido tienen como denominador común su compromiso social y sus ganas de cambiar el mundo. En este sentido, lo cierto es que los militantes más jóvenes de los partidos quieren ejercer el liderazgo político dentro de sus organizaciones, porque tienen claro que la política ayuda a cambiar el entorno en el que vivimos, siendo la herramienta más potente para hacer avanzar a la sociedad.

Dimensión de género en espacios de decisión y dirigencia

La desigualdad de género en la participación política ha generado una vasta literatura y evidencia empírica sobre las barreras formales y aquellas vinculadas a la desigual distribución entre géneros de los trabajos domésticos y de cuidados que obstaculizan el acceso, permanencia y participación de las mujeres a los espacios de poder (Jones, Alles y Tchintian 2012; Tula y

Archenti 2013, Rulli 2020).

La importancia que detentan los partidos políticos en el sistema político argentino radica que se reservan el monopolio de las candidaturas. El Artículo 38 de la Constitución Nacional expresa que “los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático” y en el Artículo 2 de la Ley 23.398 se establece que

Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de los candidatos para cargos públicos electivos.

Los partidos políticos son, entonces, los principales “guardianes” del acceso y avance de las mujeres hacia el poder, son los que “ejercen el control sobre quiénes llegan a las posiciones de poder en la medida que deciden quiénes serán incluidos en las listas de candidatos, así como el orden en el que figurarán en la lista” (Garzón de la Roza, Roza y Llanos 2010: 14)

Se dictó el decreto 171/2019 que reglamenta Ley 27412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, la cual introdujo modificaciones en el Código Electoral Nacional y estableció criterios para la oficialización de listas de candidatos y candidatas a Legisladores Nacionales y a Parlamentarios del Mercosur, regulando asimismo, la sustitución en caso de vacancia y la integración paritaria de las autoridades y órganos partidarios.

El reglamento establece el principio de paridad de género consagrado en la mencionada ley. Tal principio de paridad de género se entiende como la conformación de listas integradas por candidatas y candidatos de manera intercalada, en forma alterna y consecutiva, desde la primera o el primer titular hasta la última o último suplente, de modo tal que no haya 2 (dos) personas continuas del mismo género en una misma lista.

Al respecto, la joven militante de la JR María Inés, hace alusión a algo fundamental para la formación de las nuevas generaciones frente a los partidos políticos, con toma del poder en la planificación y estrategización de las políticas teniendo como base a la dimensión de género, ella plantea:

En eso creo que las mujeres somos protagonistas también, porque demostramos con el feminismo qué hay cuestiones innegociables que deben ser parte de la agenda política, más allá de cualquier bandera partidaria (...) La transición generacional debe darse como un proceso natural, no solo las juventudes tenemos que exigir ser parte de la toma de decisiones en las mesas de los partidos, sino que también debe haber una cultura de dejar los espacios a las generaciones que vengan. (M.I. Pioli, comunicación personal, 10 de junio de 2023)

Por otro lado, las y los jóvenes construyen una diversidad de formas de actuar políticamente a partir de diversas adscripciones identitarias, identificándose una militancia no tradicional en respuesta a la crisis de representatividad política, buscando nuevas alternativas y formas de organización (Zarzuri, 2018). Estas militancias no tradicionales se encuentran en los colectivos políticos, las organizaciones autónomas y los movimientos sociales. Estos espacios se caracterizan por oscilar entre la institucionalización y la autonomía (Garita, 2019). En la generación actual las mujeres jóvenes viven una militancia construida a partir de su propia identidad como sujetas políticas enmarcadas con el feminismo de época en el que se encuentran, pero en espacios políticos convencionales y emergentes no exclusivamente feministas (Gloria Ochoa Sotomayor y Vicente Ríos López, 2021)

Acá, Layla Matraji Yaryura (JP), se permite sentí-pensar a la militancia en dos sentidos marcados significativamente, en primer lugar a la dimensión de la mujer en los partidos políticos como acción para sí, y en segundo lugar, a la participación efectiva y autentica de dicho género en los espacios de poder y decisión, por esto, nos comenta que:

“En mis inicios aun el feminismo era mucha discusión y poca acción, los lugares de decisión estaban ocupados casi todos, por no decir todos, por hombres, las mujeres siempre para las tareas de cuidado, en un merendero, comedor, talleres, etc. Era más difícil ocupar lugares en la militancia como mujeres. Actualmente, si muchos avances existen con respecto a derechos adquiridos como mujeres y se expande hacia las comunidades LGTTBIQ+, pero aun con tantos derechos y la Ley de Paridad, sigue siendo difícil disputar los lugares de toma de decisión o lugares de ejercicio del poder”. (L. Matraji, comunicación personal, 09 de junio de 2023)

Uno de los rasgos más notorios de los últimos 25 años ha sido el creciente protagonismo de los movimientos sociales. A través de la acción directa, estos han irrumpido en la escena política, colocando en la agenda cuestiones fundamentales relativas a la privación de los derechos básicos (derecho a la vida, al trabajo, derecho a un medio ambiente sano), como a la exigencia de ampliación y creación de nuevos derechos (Maristella Svampa, 2008).

De todas maneras esto ya no basta, a menudo se ofrecieron argumentos acerca de su manipulación, pero hemos respondido que astucias y manejos también existen con relación a los candidatos masculinos porque es común que se impongan herederos consagrados sobre militantes de reconocida trayectoria partidaria.

Cualquiera sea la operatoria con la que se envilezcan los procesos internos de gestación de candidaturas, ha llegado el tiempo de la paridad. No hay ninguna razón para que las listas no exhiban al menos el 50 por ciento de mujeres; en rigor debería ser más, pues es mayor su proporción en el padrón electoral.

Por otra parte, si bien las nuevas leyes que promueven la paridad en los mecanismos de conformación de listas permiten sortear algunos de los obstáculos de las cuotas para el acceso de las mujeres se observa (Rulli y Del Carmen 2020). Esto es así por el efecto de los sistemas electorales y por la diferencia entre la “paridad horizontal” y la “paridad vertical”: La primera se refiere a la ubicación en las listas plurinominales 3 de varones y mujeres de manera alternada y secuencial (en los cargos titulares y suplentes), mientras que la “paridad horizontal” se refiere a la participación equivalente de mujeres y varones en los encabezamientos de las listas partidarias (ONU Mujeres y Parlatino 2015).

El protagonismo de los movimientos sociales tiene como telón de fondo la consolidación de una democracia representativa, que legitimó las más variadas formas de exclusión. En este escenario, los partidos y sindicatos tradicionales dejaron de ser las correas de transmisión de las demandas de vastas partes de la sociedad, sobre todo de los sectores más vulnerables. Así, la acción directa no convencional fue generalizando y constituyéndose en la única herramienta eficaz para hacer visibles los reclamos por parte de aquellos que no tienen poder frente a los que tienen poder, en un contexto de grandes desigualdades.

Los movimientos sociales han aportado al proceso de creación de instituciones (por ejemplo, en lo relativo a los derechos humanos), así como a la recreación de otras formas de democracia, que ponen de manifiesto las limitaciones de la democracia puramente procedimental. Hacia adentro, tienden a desarrollar nuevas estructuras de participación, con un fuerte carácter asambleario; hacia fuera, respecto del sistema institucional, suelen exigir la incorporación de nuevos dispositivos institucionales (consulta popular, revocatorios, participación en las discusión de políticas públicas), generalmente muy resistidos por el poder político.

En las últimas décadas los movimientos de mujeres han impulsado y promovido normativas de acción afirmativa primero y de paridad después con el objetivo de derribar los obstáculos formales al acceso. Sin embargo, a pesar del incremento de las mujeres en los cargos legislativos en todos los niveles aún continúan existiendo obstáculos formales e informales basados en la cultura política patriarcal que limitan y obstaculizan los avances en términos de género (Archenti y Tula 2007)

Conclusión o consideraciones finales.

Abordar los testimonios de los actores de las bases de sustentación activa y organizada de las juventudes de estos partidos políticos de forma comparativa nos ha permitido comprender la manera en que estos espacios conciben la militancia política. En esas nociones, las diferenciaciones mutuas se reconocen como un punto de partida frecuente, sobre la base de generalizaciones o preconceptos respecto de los modos de hacer política y las prácticas militantes del espacio.

En la búsqueda de concretar el conocimiento sobre la real participación de los jóvenes en los partidos políticos, es que nos enmarcamos para centrarnos a analizar qué rol ocupan las juventudes dentro de los espacios de poder y de decisión en los partidos políticos, dejando entrever como en cada proyecto partidario, independientemente del lineamiento ideológico que sostengan como eje; tienden a predominar los intereses personales de referentes y militantes con mayor antigüedad dentro del espacio que, la mayoría de las veces, no dan lugar a dichas juventudes, desde lo más mínimo como podría ser proponer una idea/actividad, hasta dejar que quienes están formados y a la altura, ocupen espacios de poder y decisión.

Claramente el derecho de representación para las juventudes se pone en tela de juicio, dejando la brecha participativa y representante incómodamente extensa, que a posteriori supone fracturas en las bases. Dentro de este dilema que conlleva a discusiones internas, es que buscamos la visibilidad de las ideas de las juventudes, tomando como puntos centrales la dimensión de género en los diferentes espacios que se generan dentro y fuera de los partidos políticos, haciendo fuerte hincapié en la militancia activa, en la dirigencia como oportunidad de formación y crecimiento de estos espacios, para dar lugar a la creación de líderes juveniles que puedan conducir, persuadir, innovar, acompañar y fomentar la participación política de otros jóvenes, y por qué no, de la sociedad en general.

Bibliografía.

Almirón Giménez, Irina. El concepto de representación en Laclau y Manin. Un análisis de la metamorfosis del gobierno representativo a partir de la hipótesis laclausiana de las dos caras de la representación. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2021.

Annunziata, R. (2013), Entrevista a Bernard Manin. Representación y deliberación en las democracias contemporáneas. Temas y debates 26 / año 17 / julio-diciembre 2013 / pp. 171-18.

Arévalo Mosquera, José Enrique. El liderazgo juvenil y la participación de jóvenes en la vida política de la UTA en el periodo octubre 2015-febrero 2016.

Barrancos, Dora. (Mayo de 2008). Todo por culpa de una costilla. DE CUPOS Y OTRAS VERDADES. Caras y careta nº 2222, pág. 47.

Caminotti, M. (2014). Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la Ley de cuotas pionera en Argentina. Revista Uruguay de Ciencia Política, Volumen (23). http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X201400020000

- Cozachcow, Alejandro (2014). Juventudes partidarias en la Argentina actual: la construcción de la categoría ‘juventud’ en eventos de la Juventud Socialista y Jóvenes Pro, en XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, UNR.
- D’Alessandro, Martín y Tesio, María Eugenia. Abuso de poder y sesgo de género en la profesión de la ciencia política argentina. *Postdata* 25, N°2, Oct./2020-Mar./2021 (págs. 585-621).
- De La Vega, J. (2023, junio 09). Entrevista personal a Jazmín De La Vega//Entrevistada por Constanza González [personal].
- Delgado, J. (2023, junio 13). Entrevista personal a José Delgado//Entrevistada por Constanza González [personal].
- Galimberti, Carlos y Mutuverría, Marcos. Trayectorias de participación política de jóvenes de tres organizaciones peronistas del gran la plata. *Las ciencias sociales en tiempos de ajuste*. 2013-2014.
- Grandinetti, Juan R. Procesos de politización e involucramiento político de militantes en partidos opositores durante el kirchnerismo. Los casos de la militancia juvenil del PRO y la UCR en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Postdata* 26, N°2, Oct./2021-Mar./2022, (págs. 371-403).
- Ley N° 23.298. LEY ORGÁNICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Sancionada: Setiembre 30 de 1985.
- Manin, Bernard (1992). Metamorfosis de la representación, en Dos Santos, Mario R. (coord.) ¿Qué queda de la representación política?, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad.
- Maristella Svampa. (Octubre 2008). ¡MUEVA, MUEVA! Caras y caretas n°2.222, pág. 23.
- Matraji, L. (2023, junio 09). Entrevista personal a Layla Matraji//Entrevistada por Constanza González [personal].
- Montagut, Eduardo (29/09/2015). ¿Cómo surgieron los partidos políticos? Medio digital “nueva tribuna”.
- Monteagudo, C. (2023, junio 12). Entrevista personal a Cecilia Monteagudo//Entrevistada por Constanza González [personal].
- Panebianco, Ángel. (1983). Poder y organización en los partidos políticos II, pág. 2-7.
- Pioli, M.I. (2023, junio 10). Entrevista personal a María Inés Pioli//Entrevistada por Constanza González [personal].
- Rivarola, Dolores Rocca y Bonazzi, Mariana. El “otro” militante. Concepciones y prácticas militantes al interior del kirchnerismo y el macrismo. *POSTData* 22, N°2, Oct./2017-Feb./2018, ISSN 1515-209X, (págs. 655-686).
- Rulli, Mariana y Torres Molina, Javier. Los guardianes del acceso a la política: estudio sobre las cartas orgánicas partidarias en Río Negro desde una perspectiva de género. *Postdata* 25, N°2, Oct./2020-Mar./2021 (págs. 555 -581).
- Sancari, Sebastián. La participación política en la Argentina contemporánea, La Ley, Buenos Aires, 2016. 210 páginas.
- Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis., 1924-2017 2a. ed. aum.; 2000.
- Sotomayor, Gloria Ochoa y Ríos López, Vicente. (2021). Militancia política y feminismo: rutas desafiantes para mujeres militantes. *Revista del Centro de estudios interdisciplinario sobre las Mujeres, y de la Maestría poder y sociedad desde la problemática de Género*, N°29, 2021 pp. 324-352.

Svampa, Maristella. (Octubre 2008). ¡MUEVA, MUEVA! Caras y caretas n°2.222, pág. 23.

DISCUSIONES RESPECTO AL ESTADO COMO “ORGANIZACIÓN CRIMINAL”. DIMENSIÓN AFECTIVA Y SENTIDOS EN TORNO AL APOORTE HUMANO EN EL EMPLEO PÚBLICO

Valeria Ojeda

Introducción

El repertorio de frases que apuntan a denostar al Estado, en cualquiera de sus niveles y funciones, resulta creciente y cada vez más popular. De “la industria del empleo público”, pasando por “caer en la pública”²⁵¹, a calificarlo como “organización criminal (...)”, esquema putrefacto (...), que hace todo y todo lo hace mal”²⁵², los denominadores exponen duras incriminaciones a un sistema que, con su disfuncionalidades y condicionamientos, resulta fundante de la legitimidad de un orden jurídico-normativo no solo en Argentina, sino en todos los países del mundo desde hace ya más de dos siglos.

Este trabajo tiene por objeto poner en discusión las tensiones generadas a partir de este tipo de lecturas, con el aporte humano desde la dimensión afectiva del Trabajo Estatal. Entendemos entonces al Estado como un conjunto de “procesos vivos” (Fernández Álvarez, Gaztañaga y Quirós, 2017), y no solamente como una construcción ideal-normativa que se eleva sobre las personas que lo constituyen. Sin pretensiones de resolver las categorías ontológicas de Estado, nuestro objetivo es más humilde: deseamos recuperar cómo se construye día a día la noción de Estado (más o menos presente, interventor, regulador, benefactor) a partir de las intervenciones que despliegan en territorios periféricos²⁵³, aquellos trabajadores y trabajadoras de la primera línea de encuentro con la ciudadanía.

Trabajaremos entonces a partir de algunas anticipaciones de sentido, tales como que el territorio – especialmente al alejarse de los centros urbanos hacia sectores más periféricos comúnmente denominados “el interior argentino”, y más específicamente “el interior profundo”, el cual alude a las áreas más pobres del país – significa los entendimientos generales acerca de cómo el Estado se hace presente (o cómo se ausenta). Asimismo, y en este sentido de hacer próximos los procesos relativos al Estado, el concepto de burocracias de calle, o burócratas de nivel callejero de Lipsky (1980), a fin de comprender los elementos desde los cuales estos trabajadores estatales operan las acciones más desagregadas y cotidianas. Y por último apelaremos a algunas trazas teóricas provenientes de las perspectivas de la afectividad (Lerner, 1998; Rodríguez Salazar, 2012; Cano, 2018; Arfuch, 2016), con miras a resaltar cuáles son las resonancias y/o disonancias que emergen de este intercambio “vivo” entre BNC y ciudadanía, y que coinciden/colisionan con estas calificaciones peyorativas del Estado desde las cuales partimos para el análisis.

Nuestro recorte empírico está constituido por cuatro BNC de las ciudades de Resistencia y Corrientes: dos trabajadoras en actividad y dos pasivas de reciente retiro, pertenecientes a niveles subnacionales. En todos los casos, se trata de profesionales de diversas ramas: las primeras, se desempeñan en áreas técnicas vinculadas a lo tributario y productivo, mientras que las segundas han desplegado labores docentes en escuelas primarias y secundarias, como también en sectores técnicos del área Educación. Al apoyarnos en una perspectiva etnográfica, hemos privilegiado los intercambios conversacionales

²⁵¹ En marzo de 2017, en el marco de un conflicto docente, el entonces presidente Mauricio Macri expuso “tenemos que trabajar en terminar con la terrible inequidad entre aquel que puede ir a una privada y aquel que tiene que caer en la escuela pública”.

²⁵² Conjunto de apreciaciones expuestas por el presidente Javier Milei en el discurso de apertura de sesiones ordinarias 2024, ante la Asamblea Legislativa.

²⁵³ Cuando hablamos de periferias nos referimos a la geográfica, pero también a la política y decisional, tal es la condición del conjunto de provincias del Nordeste Argentino.

a partir de tópicos disparadores abiertos, que no se centraran en un hecho discursivo específico (como por ejemplo el que conforma el título de este trabajo), sino que condensaran la densidad de estas afirmaciones a lo largo de sus historias laborales como burócratas de nivel callejero.

Esta presentación se ordena a partir del siguiente esquema: una primera parte en donde expondremos, en una suerte de recupero de la historia reciente, los elementos que caracterizan las discusiones más recientes acerca de “lo público” en Argentina en términos institucionales (legitimidad, gestión de la democracia), políticos (corrupción e impunidad), económicos (empleo y desempleo), y sociales (pobreza). Este panorama conformará el background teórico desde donde operaremos las siguientes construcciones categoriales: a) las representaciones y/o entendimientos desde donde se construyen experiencias de trabajo en vinculación con lo público, b) los aspectos humanos y afectivos que ingresan en la relación entre BNC y ciudadanía que tensionan, modifican o resignifican estas interpretaciones altisonantes y generalistas.

¿De qué material está hecho lo público?

Desde una primera aproximación, quizá pueda confundirse el contenido de esta ponencia con algún tipo de apologética del burócrata y/o de las burocracias, cuánto más si se tiene en cuenta el lugar desde donde estamos escribiendo este análisis²⁵⁴. Sin embargo, nuestra búsqueda radica en poner en perspectiva el trasfondo discursivo que circula sobre la misma como sujeto, en tanto dispositivos de construcción de sentido que permea todas las capas de la sociedad, y que llega con especial resonancia a los sectores populares²⁵⁵ (los más numerosos), y por lo tanto no debería ser ignorado. No nos es ajena la limitada resonancia de un paper académico versus el poder de los medios masivos de comunicación y especial y actualmente las redes sociales en la construcción de “realidades”. No obstante, esta propuesta se funda en el valor que asume para nosotrxs, en tanto analistas del campo del trabajo y de lo público, la evidencia empírica proveniente de nuestros accesos al campo.

Nos preguntamos entonces por los materiales a partir de los cuales está hecho el Estado, que de por sí podría alterar al más riguroso de los estudiosos en la cuestión, pues ¿cómo considerar un ente simbólico desde la materialidad? Optamos entonces por observar, a partir de un conjunto de antecedentes, las formas que asumen lo institucional, lo político, lo económico y lo social, a partir de un conjunto de indicadores bien concretos que producen información agregada y general, pero que también impactan en términos individuales, afectando intereses, proyectos y subjetividades que terminan generando condiciones diversas para la interpretación del Estado y su rol. Es lo que Balbi (2010) identifica como la dificultad de encarar su estudio ya que, como objeto elusivo, se nos escapa de las categorías, pero al mismo tiempo “satura nuestra experiencia, atraviesa toda nuestra vida cotidiana y parece estar dotado de una cierta ‘realidad’ y de determinados rasgos que se nos hacen auto-evidentes (:172). De ello, abordaremos rápidamente algunos elementos para su descripción, especialmente centrados en su devenir a partir de los inicios de S.XXI: las formas de gestionar las democracias, los modos de ejercicio de la legitimidad, la corrupción y la impunidad como “disfuncionalidades” del sistema, el empleo, el desempleo y la precariedad laboral en el seno del mismo Estado que las debería regular (Diana Menéndez, 2009), y la pobreza e indigencia como los puntos más agudos de esta materialidad.

²⁵⁴ Esta presentación forma parte del conjunto de investigaciones que integran el proyecto “La dimensión humana del Trabajo estatal: los procesos de trabajo y sus reconfiguraciones en las burocracias de nivel callejero”, radicado y acreditado ante la Universidad Nacional del Nordeste. Asimismo, es tributaria del proyecto “De burócratas, funcionarios y trabajadores: hacia la comprensión de los procesos de trabajo en el Estado provincial correntino”, finalizado en diciembre de 2023.

²⁵⁵ Los datos de las PASO de agosto 2023 señalan que Milei se impuso en los centros urbanos más pobres del país, como ser las ciudades de Resistencia, Salta y San Salvador de Jujuy.

Democracia y legitimidad

Confundir Estado con Gobierno, y con la forma constitucional de acceso al mismo, la Democracia, puede resultar más común de lo que parece. O por lo menos es lo que se evidencia a partir de la circulación de discursos como el que titula esta ponencia. Objeto de la teoría política del Estado, para dar cuenta de su(s) definición(es), hay que apelar a la integración de saberes, desde la historia a la estadística, de la economía a la filosofía, con el fin de develar la fuente del poder, en tanto el dispositivo por antonomasia de construcción de obediencia. Asimismo, la democracia como sistema de acceso al gobierno, y por lo tanto calificativo de las sociedades contemporáneas, resulta actualmente fuertemente condicionada, pues no es posible comprender los procesos electorales dejando de lado el rol de los distintos actores que configuran las sociedades democráticas. Así, partidos políticos, movimientos sociales, redes y medios de comunicación, corporaciones y grupos de presión, entre otros, resultan constitutivos de las tramas ocultas del poder. Un poder que se condensa en el Estado, pero que es tributario de estas otras múltiples fuentes. De ello, según Kelsen (2023) el fundamento del poder el Estado es el reconocimiento de su legitimidad (poder auténtico) por parte de los dominados, mientras que desconfía de que tal reconocimiento se asiente en el monopolio de la coacción física (al que califica como poder artificial).

Nos preguntamos entonces si es posible organizarse al margen de un orden coactivo/legítimo, tal el Estado. Ya sea como ilusión, como objeto elusivo pero al mismo tiempo como construcción sociohistórica, institucional, jurídica, política, empíricamente a lo largo y ancho del mundo que conocemos, ha sido demostrado que no. Desde la modernidad, todos los países del globo operaron a partir de Estados²⁵⁶. Esta certeza recae en el poder regulador que posee en todos los órdenes, planos y aspectos de la vida en sociedad. Haciendo un ejercicio de transposición que incluso podría juzgarse como muy inicial, nos preguntamos si es posible hacer recaer en la institución mercado la garantía de acceso a aspectos mínimos que suponen la vida en sociedades modernas, tales como la salud, la educación, la justicia o la seguridad social. La evidencia empírica demuestra que no²⁵⁷. El Estado es necesario. Ahora ¿qué hay de la tal “criminalidad”?

Corrupción e impunidad

El carácter sistémico de la corrupción en Argentina ha sido largamente estudiado a lo largo de su historia. Desde el dispendio arbitrario de tierras durante la Campaña al Desierto, pasando por las compras de voluntades políticas por parte de empresas frigoríficas inglesas en la década de 1930, hasta las más recientes, mediáticamente conocidas como los Panamá Papers o la Ruta del Dinero “K” (Hernández, 2022), la corrupción en la administración del Estado ocupa un lugar central en las interpretaciones sobre su rol, su naturaleza, pero por sobre todo por su función a nivel social.

En términos teóricos, la corrupción ha sido estudiada como un fenómeno cruzado por cuestiones culturales, sistémicas y organizacionales. Tal como lo sostiene Estévez (2005) existen por lo menos cinco factores estructurales que modelizan la corrupción: un poder concentrado y la consiguiente captación de riquezas, las crecientes brechas de desigualdad social (en términos de acceso a condiciones materiales pero también a derechos y deberes), el énfasis en una racionalidad de corte instrumental-eficientista, la degradación de un sistema de valores que resultan fundantes para el

²⁵⁶ Y aún en edades premodernas, existieron instituciones que condensaron la potestad de organizar territorios y monopolizar la violencia, como las monarquías y los imperios, sin desconocer el rol de la Iglesia Católica como referente del orden en el Occidente.

²⁵⁷ Un ejemplo claro de esto es la gestión de la pandemia por COVID-19. En todo el mundo, fueron los Estados quienes garantizaron (con mayor o menor éxito) la protección de la población a partir de una batería de decisiones e intervenciones en la salud, en la economía, en la seguridad y en lo institucional.

sostenimiento de decisiones públicas, y por último la primacía de la individualidad y el cálculo racional individual, por sobre las necesidades colectivas.

Por su parte, Sandoval Ballesteros (2016) sostiene que los análisis teóricos sobre la cuestión corrupción se asientan sobre premisas equívocas²⁵⁸. La primera de ellas que este tipo de hechos se originan exclusivamente en el sector público y en los gobiernos. Y en segundo lugar, que la corrupción es un hecho individual. Ambas aseveraciones resultan tributarias de teorías de la modernización en donde la corrupción resulta una “disfuncionalidad” del sistema, resultado del “subdesarrollo”. Sin embargo, la autora señala que

“Los verdaderos problemas de la corrupción, bajan de los más altos niveles de la pirámide social y no provienen, como comúnmente se sostiene, de los estratos sociales y económicos más bajos. La corrupción no es un problema de servidores públicos de bajo perfil que llenan sus bolsillos a expensas del ciudadano común. (...) La corrupción es un problema institucional y político que requiere de soluciones igualmente estructurales (...) Los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por parte de intereses económicos rentistas y de la estructura política piramidal sobre la que funciona la corrupción institucionalizada y a través de la cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. En otras palabras, los problemas más acuciantes de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. (Sandoval Ballesteros, 2016:120)

En Argentina, y según datos del Centro de Información Judicial recabados por el Observatorio de Causas de Corrupción, al año 2022, existían más de 1100 causas de corrupción abiertas, de las cuales 429 fueron concluidas y 197 se elevaron a juicio oral de manera total o parcial. Entre los delitos, el abuso de autoridad y la violación de los deberes de funcionario público ocupan el primer lugar, mientras que le siguen el perjuicio a la administración, los negocios incompatibles con la función pública, y la asociación ilícita en el último término²⁵⁹.

Entonces, nos preguntamos si al calificar al Estado como una organización criminal, no se recae nuevamente en error, por los dos siguientes motivos: a) la imposibilidad ontológica de calificarlo como una organización, tal como la evidencia teórica lo ha demostrado sobradamente, y, b) la resemantización de la noción de corrupción, como fenómeno estructural, cruzado por múltiples factores que no solamente remiten a la noción rentística/económica del Estado, trocado hacia una lectura más restrictiva y lineal, como la de criminalidad.

Empleo, desempleo y precariedad en el Estado

Los indicadores laborales en el Estado acusan serias dificultades, especialmente en términos de precarización e informalidad dentro de un espacio que es, paradójicamente, el que debe promover, sostener y resguardar los derechos de los sujetos que trabajan. Sin embargo, nos toca relativizar el peso de algunas de las tantas frases que circulan como preceptos de verdad y que, se supondría, describen la realidad laboral del trabajo público. Especialmente aquella que sostiene que el empleo público es una industria, y que, por lo tanto, el número de empleados superaría al del sector privado. Si consideramos los datos arrojados por el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), que releva información sobre trabajo registrado tanto de monotributistas, trabajadores de casas particulares, asalariados del sector privado como del público nacional e inclusive provincial

²⁵⁸ Tanto el Programa Global contra la Corrupción de la ONU como la organización Transparencia Internacional confluyen en entender a la corrupción como un fenómeno vinculado al poder estatal, la satisfacción de intereses privados, y el abuso de poder público.

²⁵⁹ Datos extraídos de <https://acij.org.ar/el-mapa-de-la-corrupcion-quienes-son-los-dirigentes-y-exfuncionarios-con-mas-causas-en-la-justicia/>

correspondientes a cajas previsionales no transferidas al sistema, en la actualidad el 48% de los trabajadores registrados corresponden al sector privado (contra un pico del 55% durante 2012), mientras que en el público se computa una cifra que supera levemente el 26% (contra poco menos del 24% en el mismo periodo).

En contextos de crisis el empleo estatal se constituye en resguardo de la dinámica expulsiva del sector privado del mercado de trabajo, resguardando, aunque sea en parte, la masa salarial desempleada. Forma parte de una de las tantas funciones que un Estado despliega a fin de mitigar el conflicto social, tal como lo identifica Joseph Blanch Ribas (2003). Inclusive, las modalidades de vinculación con el Estado como empleador resultan consecuentes con las características generales del mercado de trabajo, en donde la informalidad y la vulneración de derechos a partir de modalidades no promovidas de relación constituyen la norma de acceso al empleo. En resumen, el Estado provee trabajo, aunque las condiciones resulten reñidas con la normativa protectoria del empleo.

Pobreza e indigencia

Las cifras de la pobreza y la indigencia resultan fuertemente interpelantes. A medida que avanzan las distintas gestiones de gobierno, desde 2010²⁶⁰ a la fecha no han podido resolver la cara más dolorosa del fracaso del Estado como fuente y/o garante de derechos mínimos. En el caso de la pobreza, según cifras del INDEC relevadas a través de la EPH (Encuesta Permanente de Hogares) para el primer trimestre de 2024, casi el 55% de la población no supera la denominada “línea de pobreza”, es decir la suma de los ingresos de todos los miembros de un hogar, la cual asciende a \$873.168,77 para junio del mismo año²⁶¹. En el caso de la indigencia, esta ascendió al 20,3% de la población. Esto significa que una familia tipo (dos adultos y dos niños) que perciba por debajo de \$393.319,27 mensuales sólo podrá cubrir los mínimos requerimientos alimentarios, sin considerar otros elementos que ingresan en su economía y sostenimiento²⁶².

Estos números se traducen en vidas y proyectos personales que son obturados o facilitados según sea la orientación del gobierno de turno. ¿A qué ente recurrir para sostener estándares básicos de acceso y equidad de posibilidades? ¿Acaso al Estado? Entonces ¿a partir de qué dispositivos y/o instrumentos el Estado materializa sus intervenciones? La denominada burocracia estatal, desacreditada, denigrada, mancillada bajo motes como el que titula esta ponencia, se sostiene y permanece operativa, dando forma y materialidad al Estado, merced a las interacciones de múltiples burócratas de nivel callejero que, lejos de indicadores de corrupción, impunidad, criminalidad, llevan día a día el servicio público a la ciudadanía de los más recónditos lugares de la Argentina. De ellos, en realidad de ellas, hablaremos en la segunda parte de este trabajo.

El Estado y lo público como constructores de sentidos sobre el trabajo.

Anticipábamos en la introducción de este trabajo que el abordaje de campo resultaría de un acercamiento etnográfico, el cual se tradujo en una serie de encuentros, conversaciones e intercambios en diversas situaciones cotidianas (incluso laborales) con las cuatro trabajadoras, todas ellas

²⁶⁰ Según el informe “Argentina (2004-2023): un régimen inflacionario de empobrecimiento y mayor asistencia social”, elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina, durante el período (2007-2010), la economía argentina tuvo una fase más moderada de crecimiento, y la indigencia y pobreza volvieron a caer, aunque a un ritmo más lento que en el periodo anterior, como consecuencia de la expansión de políticas sociales compensatorias.

²⁶¹ El mismo INDEC produce diferentes valorizaciones de la canasta alimentaria básica, que marca la línea de indigencia, y la canasta básica total, a partir de la cual se referencian las líneas de pobreza. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf

²⁶² Durante la gestión del presidente Milei, la progresión de la emergencia creció casi 11 puntos respecto del cuarto trimestre de 2023, cuando estas cifras eran de 45,2% y 14,6% para pobreza e indigencia respectivamente (Fuente: EPH – Cuarto Trimestre 2023)

burócratas de nivel callejero, que conforman la muestra construida para esta ocasión²⁶³. Los datos también fueron contruidos intentando incorporar las reflexividades surgidas entre entrevistadas y etnógrafa, con el objetivo de incorporar aquellas lecturas que interpelaron sentidos propios como trabajadora del Estado. De allí que el ritmo y la persona del texto cambie a partir de esta porción de la ponencia. Por último, como advertencia metodológica, las identidades de nuestras informantes serán preservadas, utilizando nombre de fantasía a fin de dar cuerpo al relato etnográfico.

“Soy contadora. Yo elegí trabajar en el Estado”

Luana tiene 38 años. Ostenta con orgullo y en cada lugar posible su pertenencia institucional: agente de la administración tributaria provincial. Reconozco que esta marca de presentación me resultaba algo llamativa durante nuestra etapa de reconocimiento. Había leído algunos textos suyos en el marco de un posgrado que compartíamos. El apelativo a su lugar de trabajo era permanente, no sólo como institución, sino también formando parte de su universo de significación de las distintas realidades laborales que convivían/colisionaban en los análisis propios de la actividad académica.

En la búsqueda de elementos que me permitieran atisbar cómo Luana entendía y representaba su rol como empleada del estado provincial, pero asimismo como trabajadora construyendo una experiencia subjetiva de trabajo para un Estado con las características desarrolladas en la primera parte de esta comunicación, relevé algunas categorías que, lejos de haber sido planteadas de manera apriorística, surgieron de la misma apropiación consciente de esta identificación tan intensa con su espacio de trabajo y con lo público en particular, facilitadas por la relación etnográfica.

Por lo tanto, la primera de ellas es la que da origen a esta contribución, y tiene que ver con el **despliegue racional y consciente de un acto de compromiso**, traducido en el “soy y elijo”: el primero de ellos el verbo que trasunta la mayor potencia ontológica, que resume las interrogaciones y resoluciones del sujeto y, asimismo, las resuelve en “soy contadora”. Ahora, el verbo elijo me permite comprender que la puesta a disposición de su fuerza de trabajo no resultó de un hecho fortuito²⁶⁴ sino que medió un acto racional y consciente²⁶⁵.

Un segundo elemento se vincula a su percepción respecto de lo que es público. De hecho, la tensión más tradicional sitúa a lo público como aquello que es de todos. Sin embargo, como no hay una identificación colectiva concreta no es de nadie. En el caso de Luana esto se resume en una idea de responsabilidad por lo público que lo transforma en “propio”. De manera reiterada en sus conversaciones surgen frases como “mi sector”, o “no puedo tomarme licencia porque me da culpa ‘dejar solo a mi sector’”, cuando el mismo está integrado por otros profesionales y agentes estatales. El Estado, circunscripto a “su sector” es entonces “lo propio”. El Estado es leído, interpretado y construido desde su área.

Un tercer elemento, que opera ya por fuera de la subjetividad de la agente, tiene que ver con las tensiones entre **profesión y función** que estructuran las relaciones en el organismo. Estas tensiones son el resultado de las diferencias asumidas entre quienes ostentan algún tipo de título o diploma de grado (por ejemplo, contadores, licenciados o abogados), y quienes sólo poseen su *expertise* basado en la antigüedad o en cierto conocimiento del ámbito a partir de una socialización temprana con las

²⁶³ Este trabajo resulta una primera aproximación al debate, y se proyecta su profundización en el marco de los Proyectos de Investigación acreditados referenciados más arriba.

²⁶⁴ Entre los discursos que circulan naturalizando algunas características del trabajo en el Estado, están aquellos que señalan que los profesionales que se desempeñan en las administraciones estatales lo hacen “*porque no les quedó otra*”, “*porque en lo público ‘se cae’*”, etc.

²⁶⁵ Inclusive, por la naturaleza del organismo estatal en donde desempeña funciones, Luana tiene inhabilitada su firma como contadora, y por lo tanto no puede dedicarse a la actividad profesional de manera libre.

funciones del organismo²⁶⁶. Estos últimos serían agentes sin profesión, aunque, paradójicamente, cumplan las mismas funciones que quienes sí se han diplomado.

Pese a esto, Luana enfatiza que “algunos hacen unas cosas y otros otras cosas” y que en función de ello hay “categorías de personas”. “El profesional es lo que vale, y después están los ‘otros’”. Es muy interesante esta construcción acerca de los “otros”, y resulta un elemento en el cual ella pone mucho cuidado al describirlo. Insiste en que hay diferencias, pues “la profesionalización es lo que vale para un organismo técnico: porque nosotros somos un organismo público, pero nuestro fin último es social, una cuestión social (...) Me parece que ahí está lo que está desdibujado de nuestro rol, más allá de ser técnicos (profesionales, contadores, licenciados), y los otros que no son nada”.

Esta lectura nos permite arribar a una de las más interesantes categorías que significan los sentidos desde donde se construyen entendimientos acerca de la experiencia de trabajar en el Estado. Y las imaginaciones de Luana nos permiten disparar la **noción de otredad**²⁶⁷ al interior y también al exterior de la misma experiencia laboral, es decir hacia la ciudadanía. Este “otro” es aquel necesario para la construcción de un “nosotros”, por lo tanto, si consideramos la diferenciación entre profesión y función expuesta en la piel de los contadores y/o licenciados y quienes no lo son, se evidencia un paso dialéctico entre ambos, y por el cual sin unos no son posibles los otros, y viceversa. Esto se traduce bien concretamente en la posibilidad que tienen los no diplomados de ejercer las mismas funciones que quienes sí. En términos de Luana “lo único que nos distingue es que nosotros cobramos un ítem por diploma universitario”.

Ahora, si abrimos la noción de **otredad** hacia la experiencia laboral *respecto de* la ciudadanía, tenemos que apelar a un valor que apareció en nuestra contadora, pero con mayor fuerza en las dos docentes jubiladas, Miri y Pame. Pero antes realizaré una breve semblanza de estas BNC:

La primera fue profesora de Educación Secundaria, directora de escuela pública y culminó su carrera en el empleo estatal como Supervisora Escolar. Fuertemente ideologizada, desplegaba sus intervenciones con la mayor de las empatías, pero también con el mayor de los ajustes a la normativa educacional. El territorio y el intercambio especialmente con las juventudes de sectores populares, le permitió sostener un estilo de gestión basado en la confianza y la lealtad, en estrecha relación con sus subordinados, pero también con la ciudadanía destinataria de su labor (estudiantes y sus familias). En el caso de Pame, fue maestra de escuela primaria y luego se especializó en diversas áreas de la Educación, lo cual la llevó a consolidar una trayectoria formativa distintiva, cruzada por miradas críticas respecto del rol social de la escuela. La última etapa de su vida laboral como profesora del Nivel Superior, y a partir de una movilización mayormente de naturaleza sensible, se vinculó con escuelas primarias de, en sus palabras “contextos desfavorecidos”²⁶⁸.

Retornando a la categoría que significa la relación entre el BNC y la ciudadanía (la otredad), especialmente Pame, quien aún ejerce labores docentes *ad honorem* en algunas escuelas primarias de

²⁶⁶ La normativa estatal de la provincia del Chaco contemplaba la figura de “transferencia generacional” de un puesto de trabajo. Posteriormente esta norma se derogó, sin embargo, persiste en tanto práctica. De allí que muchos hijos de ex trabajadores conozcan, a partir de su socialización primaria, algunos aspectos de las labores que se despliegan en los organismos donde laboraron sus padres.

²⁶⁷ Esta noción, de fuerte carga antropológica, merece un tratamiento en profundidad el cual, por cuestiones disciplinares y temáticas, no estamos en condiciones de realizar. No obstante, entendemos que el concepto adecuado sería el de “Alteridad”, como aquello que “introduce por principio el proceso real de la historia humana. Pues, con el correr del tiempo se modifica el ser otro observado y experimentado de los otros” (Krotz, 1994:20). No obstante, conservaremos la categoría nativa.

²⁶⁸ “La enseñanza en contextos desfavorecidos” fue el nombre de una cátedra taller formulada a partir de un espacio de opción institucional dentro del Instituto de Formación Docente en el cual trabajaba Pame como profesora de Práctica y Residencia.

la periferia de la ciudad²⁶⁹, se enciende al momento de responder a lo que ella entiende una provocación “¿Cómo voy a entender al Estado como algo criminal si me ha tocado ver cómo las maestras hacen vaquitas²⁷⁰ para comprarles alguna zapatillita a los chicos en invierno?”. La profesora explica que, aún con las herramientas “que tiene, puede o dispone, el Estado, en la persona de sus agentes, enseña, cura y contiene”. Y este recurso de apelar a la construcción semántica de “en la persona de” nos recuerda que son humanos, no recursos (Ackerman, 1995), personas antes que burócratas, quienes resuelven las problemáticas de estos “otros”, ciudadanos, estudiantes, ancianos, trabajadores, madres, personas en las más diversas situaciones. Inclusive, en consonancia con lo que plantea Sandoval Ballesteros, quienes están en la base de la pirámide burocrático-administrativa, cuentan con una posibilidad más cierta de deshacerse de generalizaciones y calificaciones de conjunto, para distinguir, como sostiene Pame, que “como en todos los ámbitos hay personas que se comprometen más con su tarea, algunas que se comprometen menos, algunos que lo hacen solo por el dinero, y algunos los que lo hacemos por el placer que nos da trabajar para otro”. Es viable entonces, en este sector de la burocracia estatal, establecer con mayor certeza las distancias ontológicas entre ellos y nosotros, nosotros y los otros.

Miri, por su parte, gestiona la tensión provocada por los discursos peyorativos sobre el Estado apelando a su carga ideológica. Sostiene que afirmaciones como la lanzada por el presidente Milei forman parte de un plan destinado a “estigmatizar a un sector de trabajadores sumamente importante que hace a la constitución del tejido social (...) Dado que tengo un posicionamiento²⁷¹, considero que esto está orquestado”. Cabe detenerme entonces en la **noción de estigma**, como una construcción, en este caso promovida desde la misma jefatura del Estado, que busca generar una respuesta negativa por parte del conjunto social. En este sentido, la necesidad de establecer jerarquías o medios para categorizar a las personas es propia de las sociedades, aunque esto no implica un proceso automático y natural, sino que, muy por el contrario, resulta de la conjunción de diversos intereses en un momento y espacio determinado. El efecto estigmatizante opera de manera colectiva, ya que no apunta a individuos concretos, sino que refiere a la misma trama social (Goffman, 1963). ¿Cuál es el objetivo tras lo que, para el ojo no avezado, son solo discursos?

Miri sostiene que “las palabras no son elegidas al azar, sino que tienen un mensaje y un sentido²⁷², justamente para que la sociedad crea que todo aquel que trabaja en el Estado está solamente sentado detrás de un escritorio tomando mate, y criminalizar es sumamente peyorativo. Es más, yo diría que es **cruel**, porque esa es la palabra, como es este gobierno, cruel”. Rita Segato, en “Pedagogías de la Crueldad” de 2019, sostiene que “la repetición de la violencia produce un efecto de normalización de un paisaje de la crueldad y, con esto, promueve en la gente los bajos umbrales de empatía indispensables para la empresa (*¿Estado?*²⁷³) predatoria”. Si bien la autora alude formalmente a la cuestión de género, esta alusión no está exenta de practicidad para el análisis que propongo aquí, en tanto se dispensa como un discurso que emerge desde un posicionamiento de poder heteropatriarcal y que fuerza una lectura violenta y descalificativa hacia un conjunto legitimado y de amplio reconocimiento social, tal es el Estado y su administración.

²⁶⁹ A raíz de su larga experiencia y de una formación en Educación de marcada profundidad, Pame es requerida como docente consultora especialmente en escuelas primarias de barrios populares y zonas vulnerables de la ciudad

²⁷⁰ “Vaquita” es el apelativo popular al aporte libre, solidario y voluntario de dinero por parte de un grupo de personas para determinado fin.

²⁷¹ A diferencia de nuestras otras tres informantes, Miri acepta y se reconoce como militante popular.

²⁷² De hecho, señalábamos en la porción teórica de esta ponencia que el sistema de gestión democrático resulta condicionado por una compleja trama de actores, los cuales conforman las tramas de poder tras el Estado, y a quienes “hay que hablarles”. De allí la importancia de la construcción discursiva como elemento aglutinante y condensador de la “voluntad del Estado”.

²⁷³ La inserción es nuestra.

Del grupo de informantes, el caso de Nina es particular, pues ella operaba dos posiciones bien diferenciadas, aun cumpliendo la misma función en un espacio vinculado a lo productivo a nivel provincial. Profesional veterinaria, se constituía en nexo entre las necesidades de productores y productoras rurales, y por lo tanto podía inferirla como una BNC, pero al mismo tiempo participaba de mesas de decisión a niveles ministeriales. Sin embargo, esto no la confundía: “Nosotros veíamos cada cosa, cada cosa...había cosas bien jodidas, como por ejemplo facturaciones truchas. Pero, uno como empleado público, con su sueldito de planta permanente, con su contratito, estaba atado²⁷⁴ (refuerza esta última palabra, dando cuenta de la solidez de la atadura)”. La tensión entre la **dimensión ética** de la función social desplegada como empleada estatal, y la corrupción estructural reflejada en este tipo de prácticas que describe, la ubicaban en un lugar de muy difícil resolución²⁷⁵. “Te hacían sentir de esa forma, te incriminaban de forma indirecta en decisiones que no teníamos la más pálida idea. Éramos conscientes de que había cosas criminales (...) pero también sabíamos que una organización es así si lo maneja un criminal sin escrúpulos”. A pesar de esta lectura cargada de referencias negativas, nuevamente la posibilidad de operar en las bases de la pirámide burocrática le permitía poder realizar las distinciones adecuadas, sin caer en vanas generalizaciones.

Por último, y no menor, referiré a la **noción de poder**. Del grupo de informantes, dos de ellas lo señalaron, aunque en sentidos diferentes. En el caso de Miri, dando cuenta que poder implica una dimensión dinámica vinculada a la acción, esto es la gestión. “Igual, los que hablan así me parece que son una manga de inoperantes que nunca trabajaron ni gestionaron adentro del Estado. Y lo hablan desde el total desconocimiento, de todas las aristas, que son infinitas, sin saber que hay distintos estamentos, distintos roles que se cumplen dentro del Estado”. Gestión y conocimiento son un tándem imprescindible para la consecución del éxito en cualquier empresa. Acordamos con lo que Miri sostiene: las peligrosas premisas generalizadoras y reduccionistas desde las cuales el actual gobierno pretende entender la labor del Estado, ponen en peligro la gobernabilidad, pero sobre todo la legitimidad sobre la cual se asienta el Estado Argentino. Como dijera una importante referente social en el marco de una causa de desaparición de un menor en Corrientes, “No es posible creer en un Estado que no da respuestas²⁷⁶”.

Sin embargo, emerge otra lectura sobre el poder y su uso. Y es el que vivenció Nina, a raíz de la naturaleza de sus intercambios burocráticos, más cercanos a los espacios de decisión político-administrativa. “El poder conlleva pasarse los límites”, sostuvo. Aquí ya no se lo entiende desde un poder institucionalizado (aún con o sin conocimiento y/o *expertise*, en algún marco), sino que justamente da cuenta del carácter sistémico de la corrupción. Si bien no resulta objeto de esta ponencia, de los factores estructurales desarrollados por Estévez (2005), y teniendo en cuenta el peso de los elementos socioculturales vigentes en la administración pública correntina, podríamos sostener que la concentración del poder en unas pocas manos y consecuentemente la captación de riquezas podrían estar operando como fundamentos para esta lectura.

“Navego en dulce de leche todos los días, pero igual vengo²⁷⁷”

En Argentina es muy utilizada la frase “remar en dulce de leche”. Al ser un dulce de consistencia muy dura, esto implica exponer una fortaleza excepcional para transitar algunas situaciones. Además, la acción de navegar o remar implica mucho de sí, mucho del propio cuerpo, del sujeto que sufre e

²⁷⁴ Consultada sobre el contenido de aquella atadura, esta se vinculaba principalmente a la estabilidad laboral, la seguridad salarial, y una proyección de carrera acotada a la estructura del ministerio.

²⁷⁵ Al tiempo Nina renunció a su trabajo como empleada estatal, para dedicarse a la actividad privada.

²⁷⁶ La hermana Martha Pelloni, monja consagrada de la Iglesia Católica con asiento en la localidad de Goya (Corrientes), en el marco de los pedidos de resolución de la denominada “Causa Loan”.

²⁷⁷ Esta frase corresponde a Luana.

incorpora (*in corpore*) las condiciones del sistema, y, a nivel de la función, las características de sus procesos de trabajo.

No es fácil trabajar en el Estado, en ello coinciden plenamente las cuatro entrevistadas. Y aún ante este desafío, lo tomaron, lo desarrollaron, y en tres de los cuatro casos, lo eligieron. En sus discursos emerge, como primer elemento a destacar, el **orgullo**. Paradójico y/o por lo menos incompatible con las banderas que se agitan desde la cúspide del Estado, en donde la búsqueda es destruirlo desde adentro “como un topo”²⁷⁸.

Otro segundo elemento es el **compromiso o involucramiento**, tanto con las funciones desplegadas como, especialmente y vinculado a una de las dimensiones que construyen la experiencia laboral de trabajar en el ámbito público, con los otros. Este interés estrecho, que deriva del intercambio continuo (en el caso de Miri y Pame, docentes), o en el conocimiento de los destinatarios de las intervenciones (como Luana y Nina), implica también el entendimiento de que existe una rendición de cuentas, una especie de *accountability* inmediato entre la ciudadanía y estas BNC, encarnaciones de lo público, identificadas por los sujetos como “el Estado”. Como Pame, que cuando observa que las intervenciones previstas del Estado no llegan, acude a sus redes de cercanía para facilitarlas, “hace palanca”. O como Miri, que más de una vez le cargó la SUBE a los pibes que venían desde las chacras del cinturón frutihortícola para que llegaran a la escuela pues el frío calaba los huesos. Cada una de ellas ha operado y reeditado al Estado desde sus cuerpos, desde sus capitales, desde su tiempo vital, sin mediar presupuestos ni prerrogativas estatales. Ellas identifican esta reedición permanente de su rol como BNC, como representantes del Estado como “anécdotas”. El “¿te acordás cuando...?” se transforma en una frase recurrente mientras el mate pasa de mano en mano. Sin embargo, lo anecdótico no es más que la cristalización de situaciones excepcionales, que las marcaron por algún motivo, y que, agregadas, conforman la “realidad”, el “día a día” de los organismos estatales, y especialmente de las burocracias de nivel callejero, y más específicamente de las subnacionales y periféricas.

Aunque aparezca en tercer lugar, el **sistema de valores de los sujetos** cumple un papel fundamental en las formas en las cuales significan su trabajo, y resignifican estas interpretaciones negativas sobre el Estado. El valor “servicio”, que puede incluso evidenciarse en esta preocupación por “los otros”, permanece incólume en las cuatro entrevistadas. Cada una siente que lo que está haciendo es lo más importante, pero no para ellas, sino para esos otros, la ciudadanía destinataria/beneficiaria.

Será entonces la configuración del sistema de valores de quien genere juicios de valor sobre el Estado como dispositivo de sostenimiento de la vida en sociedad, el que nutra las premisas con las que se lo califique. Estas trabajadoras pusieron en juego, al momento de valorizar su trabajo, elementos o categorías que provenían no solamente de la cuantía de la retribución económica por prestar su fuerza de trabajo a un empleador público, sino que integraban (en una necesariamente compleja trama) factores como lo ético, lo relacional, lo afectivo, lo histórico, lo político, y lo personal, entre otros. Este tejido, denso, imposible de abordar desde lecturas *ceteris paribus*, también nutre y califica al Estado.

Finalmente, una digresión, quizás fruto de lo que Wrigth Mills llamaba “la imaginación sociológica”. Estas mujeres trabajadoras del Estado creen profundamente en su hacer. No como capricho ni como algo a ser conseguido, tal un objetivo financiero. Creen en que su labor tendrá resonancias que excederán su propio esfuerzo. No se han dejado ganar por la tristeza y militan sus espacios con alegría y decisión.

²⁷⁸ La referencia exacta puede encontrarse en una entrevista que el presidente argentino Javier Milei concedió a un medio de noticias de Estados Unidos.

A modo de cierre

A lo largo de este trabajo hemos ido anticipando los principales hallazgos, y el orden de su exposición como así también el ajuste a las dos grandes categorías a partir de las cuales se analizó el corpus de datos, nos permitió evitar la repetición en esta porción del texto.

No obstante, a lo largo de los intercambios con Luana, Miri, Pame y Nina, pudimos recuperar (creemos), la principal tensión que estructuró nuestros objetivos, y es la pregunta sobre quiénes constituyen el Estado, y qué les pasa cuando se los señala como parte de una organización criminal. Pero, llamativamente, esta segunda porción del interrogante no hizo tanta resonancia, como la primera, dado que les hablábamos específicamente a ellas como hilos del entramado estatal.

La respuesta, en diversos registros y coloraturas, podría sintetizarse en “El Estado somos todos”, lo que nos invita a reflexionar acerca de la dimensión ética y ciudadana del ejercicio del empleo público. En este sentido, y para finalizar, Eduardo Conesa (2000) sostenía (y muy a contrapelo de los discursos del presidente Milei), que es necesario prestigiar y legitimar al Estado frente a la sociedad. La profesionalización, pero también el fortalecimiento y cuidado de la dimensión ciudadana y colectiva en sus trabajadores, permitirá la consolidación de funcionarios capaces e independientes, que puedan sobreponerse a los intereses (clientelares, patrimonialistas, rentísticos) que intentan operar por fuera de la racionalidad instrumental estatal.

Bibliografía

- Ackerman, M. (1995) Si son humanos no son recursos. *Relaciones Laborales y Seguridad Social*. 1 (7). 691-696
- Arfuch, L. (2016). El “giro afectivo”. Emociones, subjetividad y política. deSignis, vol. 24, enero-junio, 2016, pp. 245-254. Federación Latinoamericana de Semiótica
- Balbi, F. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*. 3(3):172-178. http://estudiosmaritimossociales.org/wp-content/uploads/2016/05/remss-nc2ba-3-28x21-29-4-2011_p171-179-2.pdf
- Blanch Ribas, J. M. (Comp) (2003) *Teoría de las Relaciones Laborales. Tomo II-Desafíos*. UOC.
- Cano, V. (2018). Solx no se nace, se llega a estarlo. Ego-liberalismo y auto-precarización afectiva. En Nijensohn, M. (Comp.). *Los feminismos ante el neoliberalismo* (pp. 27-38). Buenos Aires: LatFem-La Cebra.
- Conesa, E. (2000) Qué pasa en la Economía Argentina. Macchi Ed.
- Diana Menéndez, N. (2009). Precariedad laboral en el Estado: hacia una categoría multidimensional. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Estévez, A. (2005) Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia* v.10 n.29 Maracaibo ene. 2005. Disponible en: https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000100004
- Fernández Álvarez, M.I, Gaztañaga, J. y Quirós, J. (2017) La política como proceso vivo: diálogos etnográficos y un experimento de encuentro conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México
- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. 1era Edición 1963. Buenos Aires: Amorrortu.

- Hernández, A. M. (2022) La corrupción en Argentina. Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6677/8.pdf>
- INDEC (2024) Informe Técnico “Condiciones de vida” Vol. 8, n° 15. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_07_249C2B27D401.pdf
- Kelsen, H (2023) Teoría General del Estado. Ed. Coyoacan. DF
- Krotz, E. (1994) Alteridad y pregunta antropológica. Revista Alteridades, 4 (8) Unidad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Yucatán
- Lerner, H. (1998) Afectos, afecciones, afectaciones. *Psicoanálisis APdeBA - Vol. XX - N° 3 – 1998*.
- Lipsky, M. (1980). *La burocracia en el nivel callejero. La función crítica de los burócratas en el nivel callejero*. Londres: Russell Sage Foundation
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2023) Argentina (2004-2023): un régimen inflacionario crónico de empobrecimiento y mayor asistencia social. En el marco del informe de avance Argentina siglo XXI: Deudas sociales crónicas y desigualdades crecientes. Perspectivas y desafíos. Universidad Católica Argentina. Disponible en: <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/Observatorio-Pobreza-Informe-serie-historica-2004-2023.pdf>
- Rodríguez Salazar, T. (2012) El amor en las ciencias sociales: cuatro visiones teóricas. Culturales vol. VIII, núm. 15, enero-junio de 2012
- Sandoval Ballesteros, I. (2016) Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. Rev. Mex. Sociol vol.78 no.1 Ciudad de México ene./mar. 2016. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100119

REFORMA DEL ESTADO, RELACIONES DE FUERZAS Y DISPUTA HEGEMÓNICA EN LA ARGENTINA RECIENTE. NEOLIBERALISMO Y REFORMA DEL ESTADO. DEL CONTEXTO GLOBAL A LA ESPECIFICIDAD LATINOAMERICANA

Hernán Ouviaña

Si bien excede el propósito de esta ponencia, consideramos importante dar cuenta y describir brevemente el contexto en el cual cobra fuerza la predica privatista y neoconservadora a partir de los años ochenta y comienzos de los noventa a nivel global, y cómo impacta y condiciona la implantación del neoliberalismo en América Latina y, en particular, en Argentina. Sin desestimar la precursora experiencia chilena que implicó una verdadera “contrarrevolución” al decir de Tomás Moulian (1998)²⁷⁹, lo cierto es que con la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan al poder gubernamental, el discurso neoliberal adquiere un protagonismo inusitado a escala mundial.

La “ingobernabilidad”, descrita de manera elocuente por el tristemente famoso Informe de la Comisión Trilateral, sólo permitía una única salida, tal como rezaba el slogan de campaña de la llamada dama de hierro: el ajuste estructural y la ofensiva generalizada contra todas aquellas conquistas históricas de los sectores subalternos, cristalizadas en numerosos espacios, organismos y políticas estatales, tales como las destinadas a la seguridad social. Como plantea David Harvey (2015), el proyecto neoliberal se orientó a *restaurar un poder de clase* parcialmente perdido en el período previo, lo que implicaba modificar la correlación de fuerzas en un sentido integral, y en particular dentro de la estatalidad propia del bienestarismo keynesiano. De acuerdo a Joachim Hirsch, esta transformación estructural del capitalismo global condujo a un cambio en la configuración y la función del Estado y el sistema de Estados mismos, dando paso a una nueva forma de Estado que define como “nacional de competencia”, debido a que los Estados compiten entre sí por “capturar” porciones de capital que fluctúan a escala planetaria, generando condiciones óptimas para su radicación y virtual inmovilidad fronteras adentro. Ello implica, por un lado, una retracción de la faceta “bienestarista” del Estado (dejando atrás los rasgos propios del Estado de “seguridad fordista”), y por el otro un extenso proceso de privatización de activos públicos que permita relanzar la acumulación capitalista sobre nuevas bases (Hirsch, 1999 y 2001).

En el caso específico de los países latinoamericanos, la perspectiva neoliberal se condensó en el “Consenso de Washington” -verdadero Bretton Woods de los '90-, que apuntaba a una feroz apertura económica y a un desguace del aparato estatal, incluyendo un drástico ajuste del gasto público, entre otras medidas. Los supuestos males a erradicar eran la deuda externa y el déficit fiscal. En paralelo, escuelas como las de Chicago y Virginia, cubiertas con un ropaje tecnocrático y neutral, se encargaron de brindar los basamentos teóricos del repliegue y reducción del Estado a su “mínima” expresión. El estatismo, tal como había pregonado Von Hayek varias décadas atrás, era el camino inevitable hacia la servidumbre.

Experimentos como los de Pinochet en Chile demostraban que era necesaria una generalizada dosis de miedo y represión para imponer un modelo, por demás excluyente, que redefiniera la intervención estatal. En Argentina, de manera similar, la cruenta dictadura cívico-militar sentó las bases del disciplinamiento social, proceso que terminará de consumarse con el shock psicológico de la hiperinflación. El terrorismo político y el económico, cada uno con sus particularidades, daban forma así al nuevo patrón de dominación que se consolidaría en los primeros años del gobierno menemista.

²⁷⁹ De acuerdo con su señera lectura, esta contrarrevolución fue “una reacción contra un movimiento popular ascendente”, encarnado en la ^{experiencia} del gobierno de la Unidad Popular (Moulin, 1998, p. 25)

La fragmentación y rotura de los lazos de solidaridad entre los diversos sectores de la sociedad civil permitió que se avanzara, como en pocos lugares del mundo, hacia un salvaje darwinismo social que el sentido común de la época sintetizó sabiamente como el “sálvese quien pueda”, sucesor inmediato del “por algo será”.

Ya a finales de los '80, y durante toda la década del 90, tal como señala Oscar Oszlak (2000), la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de ajustes estructurales de enorme envergadura, cuya característica principal fue la disminución de ciertos aparatos estatales a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de “Reformas de primera generación”, previendo que una segunda generación de reformas acometería la tarea pendiente de “mejorar” el aparato institucional remanente. De esta forma, las opciones monetaristas y neoconservadoras fueron ganando cada vez más terreno en el continente, al calor de las experiencias “exitosas” en Inglaterra y los Estados Unidos.

Es importante aclarar que, paradójicamente, las políticas de ajuste propuestas por los países capitalistas avanzados fueron negadas en la práctica tanto en Europa como en Norteamérica, donde el Estado continuó ejerciendo importantes funciones de regulación directa e indirecta y, lejos de haberse achicado en términos materiales (v.g. gasto público, personal), tendió cuanto menos a solventarse o incluso acrecentarse (Baldwin, 1990). En la misma época en que se pregonaba en América Latina como salida única la estrepitosa reducción del Estado en todas sus facetas, en los países desarrollados acontecía todo lo contrario. Así, entre 1978 y 1994, los gastos totales de la Administraciones Públicas en porcentaje sobre el Producto Interior Bruto crecieron en todos los países de la OCDE, en especial en los países europeos donde este porcentaje se incrementó desde el 43,6 al 53,5 (Ouviña, 2002).

El experimento menemista: ¿ausencia, minimización o metamorfosis del Estado?

En Argentina, así como en buena parte del continente, parodiando un juego de suma cero, la decidida pasividad estatal tuvo como correlato un protagonismo creciente del mercado como “eficiente” asignador de recursos. La remercantilización de una serie de relaciones sociales que anteriormente regían bajo el amparo de la regulación del Estado devino en un requisito imprescindible, de acuerdo al discurso neoliberal. No obstante, más allá de los numerosos ejemplos que podrían relatarse, lo que interesa es mostrar el profundo cambio producido: de ciudadanos portadores de derechos universales, a meros clientes cuya única mediación se encuentra constituida por el mercado.

En tal sentido, como sugiere Mabel Thwaites Rey, puede interpretarse que el proceso de Reforma en la Argentina se orientó a tornar funcionales las estructuras estatales para las nuevas formas de acumulación exigidas por la reestructuración del capital global, en el contexto de una correlación de fuerzas claramente desfavorable a las clases subalternas. El viejo andamiaje, asociado a un modelo de acumulación en estado de crisis terminal, ya no era funcional a los requerimientos de valorización y circulación capitalista prevalecientes” (Thwaites Rey, 1998, p. 80).

Es un lugar común afirmar que el Estado argentino durante el período menemista (1989-1999), sufrió un abrupto repliegue y se achicó tanto en términos de su volumen, como en relación a su “intervención” en la sociedad civil y la economía. Sin embargo, creemos que es preciso leer este proceso de manera más compleja y detallada. En efecto, retomando varios estudios e investigaciones realizados (Oszlak, 2000a; Ouviña, 2002; Bonnet, 2007), podemos contrastar los datos provistos por los principales organismos internacionales y nacionales para dar cuenta que, lejos de haberse achicado en tamaño y participación, el Estado se incrementó (o, cuanto menos, se mantuvo estable) en términos de su planta de personal, sus unidades organizativas, y su gasto público, por nombrar sólo los indicadores más conocidos.

Ello supone confrontar el discurso hegemónico de la llamada “minimización” o “ausencia” del Estado, con los datos que permiten dar cuenta del carácter falseado -o cuanto menos problemático y sesgado- del mismo. Lo que se produjo, creemos, fue una disminución en el ritmo de crecimiento -a la vez que una profunda reformulación, al calor de la reestructuración capitalista- de estos indicadores, que es bien distinto a postular su abrupta caída. Teniendo en cuenta este planteo, podemos afirmar que el mentado “adelgazamiento” del Estado trocó, en realidad, en ausencia o disminución de su presencia, sí, aunque en áreas claves e indelegables en relación a la lógica del mercado: regulación de los servicios públicos privatizados, políticas activas y sistemáticas de lucha contra el desempleo y la pobreza, fomento de las economías regionales y de pequeña escala, vigencia y respeto de los derechos humanos, atención médico-sanitaria, educación pública y gratuita, etc.

Como contrapartida, el Estado se mantuvo por demás activo en otros ámbitos: pago puntual de los intereses de la deuda externa, incremento desmedido de su aparato represivo (v.g. gendarmería y prefectura, policía, guardia cárceles, etc.), así como exenciones impositivas y subsidios a empresas privatizadas y grupos transnacionales. En este último caso, tal como expresa Atilio Borón (1997), existe una “renovada presencia estatal en todo aquello que se relacione con cortejar a los inversores y volcar a favor de los empresarios las condiciones de contratación y utilización de la fuerza de trabajo”. Esta especie de *keynesianismo invertido* da cuenta de la complejidad de la ofensiva neoliberal actual: lejos de implicar solamente un achicamiento estrepitoso de los aparatos administrativos gubernamentales, supone a la vez -y sobre todo- una reformulación fundamental de los límites entre el Estado y el mercado (lo que es decir entre la política y la economía).

No estaría en cuestión, por lo tanto, la intervención del Estado como tal, sino más bien una reconfiguración de la misma en función de una sustancial transformación de la correlación de fuerzas entre los múltiples sectores y clases que desgarran la totalidad social²⁸⁰. Por ello, si bien es cierto que el Estado se ha minimizado durante la década menemista, huelga insistir que esto ocurrió sólo en buena parte de aquellas áreas “improductivas” en relación a la acumulación del capital. Por el contrario, como expresamos anteriormente, su nivel de intervención creció en aquellos ámbitos que potencian dicho ciclo. En palabras de Alejandro Rofman (1997), “lo que se hizo fue convertir al Estado en una herramienta destinada a favorecer plenamente a un segmento social, altamente concentrado, con el cual se articuló una alianza que perdura hasta hoy. En lugar de estar ausente, el Estado estuvo omnipresente en la defensa de intereses concretos. Entonces, es una gruesa equivocación plantear que el sector público ha desempeñado un rol pasivo, en cuestiones referidas al accionar de grandes empresas privadas”.

Así, lejos de afincarse en supuestas “irracionalidades”, las diferentes variantes de Reforma, modernización, reingeniería y/o fortalecimiento institucional que se pregonó en aquellos años desde el gobierno y los ideólogos neoliberales, en rigor “configuraron un perfil estatal acorde con la tónica excluyente instalada por el modelo de acumulación consolidado en la década del noventa” (López, Corrado y Ouviña, 2007, p. 141). En el caso específico del gasto público y de la capacidad recaudadora del Estado, es relevante mencionar que para el año 2000 su aparato cubría más del 70% de sus ingresos con impuestos de carácter indirecto, cristalizando un principio de evidente regresividad, al tiempo que los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social involucraban menos del 15% del gasto total del Estado nacional. A su vez, el incremento de los planteles burocráticos en las áreas de Defensa y Seguridad Interior da cuenta de la intensificación de la faceta coercitiva: para el año 2000, las reparticiones del Ministerio de Defensa y del Interior, destinadas a tareas de control social y represión, comprendían a 66% de los agentes del Poder Ejecutivo Nacional,

²⁸⁰ Tal como explica Simón Ramírez González, para el proyecto neoliberal “el Estado y los gobiernos -y esto es en lo que deben ser fuertes- deben tomar un rol activo en la generaciones de situaciones de mercado que luego deben funcionar autónomamente y forzar si es necesario a las personas a ingresar dentro de ellas” (Ramírez González, 2022, p. 57)

contribuyendo al afianzamiento de un nuevo esquema de poder (López, Corrado y Ouviña, 2007, p. 142). Ello sin contar el crecimiento desmedido de las agencias privadas de seguridad y empresas de vigilancia durante toda la década menemista e incluso a posteriori de ella, que en conjunto no hacen sino informar acerca de la permanencia de un “residuo hegemónico” de *punitivismo estatal* y *policiamiento securitario* (asumiendo el Estado de manera “integral” de acuerdo a Gramsci, es decir, involucrando no solamente a la sociedad política sino también a ciertas instituciones e instancias de la sociedad), y que, al decir de Esteban Rodríguez (2014), han mantenido activo un aceitado dispositivo de “temor y control” compatible con -y tendiente a reforzar- el régimen neoliberal.

¿El pasado en copa nueva? El proyecto de Reforma del Estado del gobierno de Javier Milei

El inesperado triunfo en las elecciones de segunda vuelta con el 56% de los votos, en noviembre de 2023, del tándem Javier Milei-Victoria Villarruel, frente al candidato peronista Sergio Massa (en ese entonces Ministro de Economía de Alberto Fernández), abrió sin duda un acalorado debate tanto en el seno de las Ciencias Sociales como a nivel más general en la propia sociedad, acerca de los motivos por los cuales un partido con escasa capilaridad y tan novedoso pudo lograr acceder a ser gobierno en tan poco tiempo.

Más allá de las diferentes hipótesis que han intentado dar cuenta de este inédito fenómeno, la polémica acerca de su caracterización y las causas de su triunfo no se ha cerrado aún. Lo cierto es que resulta claro que el programa propuesto en plena campaña por *La Libertad Avanza* reivindicaba de manera insistente un ideario y un conjunto de políticas definidas explícitamente como neoliberales, e incluso ultraliberales, apelando a figuras intelectuales como Friedrich Von Hayek y a personajes emblemáticos a nivel político como el ex presidente Carlos Menem y el ex ministro de Economía Domingo Cavallo. A los pocos días del triunfo, el propio Milei llegó a expresar: “Hoy comienza la reconstrucción de Argentina, hoy comienza el fin de la decadencia. Se termina el modelo empobrecedor del Estado omnipresente. Hoy volvemos a abrazar las ideas de la libertad, las de nuestros padres fundadores” (El País, 20/11/23).

Si bien han transcurrido poco más de seis meses de su gestión, desde un comienzo la retórica de Milei como presidente fue de abierta denostación contra el Estado. No resultaron pocos los que intentaron plantear similitudes y paralelismos con respecto al discurso y proyecto encabezado por Carlos Menem, en particular durante su primer mandato, sobre todo a partir de la propuesta de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) y un importante paquete de leyes conocida popularmente como “Ley Bases”, que envió al Congreso Nacional para su aprobación, y cuyo contenido se fue modificando al calor de las negociaciones y críticas formuladas por la oposición, ya sea dentro del recinto como fuera de él. Como dato de color, Martín Menem, sobrino del ex presidente, asumió de presidente de la Cámara de Diputados a propuesta de *La Libertad Avanza* y terminó cumpliendo un papel clave en la aprobación final del articulado, el cual inicialmente contemplaba la modificación de unas 300 leyes, pero que con el correr del tiempo debió transigir y recortar una parte no menor en aras de su sanción definitiva.

La idea de un Estado reducido a su mínima expresión, e identificado como el principal responsable de la crisis por la que transita Argentina, exacerbó por cierto las afinidades y semejanzas con aquella retórica neoliberal hegemónica en los años noventa. Así, el lunes 22 de abril, por cadena nacional, Javier Milei expresó sin medias tintas que “la supuesta era del ‘Estado presente’” ha sido “un fracaso estrepitoso que ha sumergido al 60% de la población en la pobreza y nunca más vamos a volver a eso”, por lo cual “la salida vendrá de la mano de la inversión del sector privado” (Infobae, 22/03/24). Más allá de las idas y vueltas en el Congreso y el Senado Nacional, la llamada “Ley Bases” logró su aprobación, aunque el oficialismo se vio obligado a modificar el proyecto inicial y contemplar ciertos

señalamientos de la oposición, sobre todo en lo atinente a posibles privatizaciones, despidos indiscriminados o al desmantelamiento de ciertos organismos públicos.

Ahora bien, ¿qué similitudes y contrastes podemos establecer con la Reforma del Estado implementada durante el primer gobierno de Carlos Menem?

A nivel general, una primera hipótesis es que estamos nuevamente en presencia de un proyecto que busca *restaurar el poder de clase*, en una clave semejante a la que postuló en su momento David Harvey (2015). Si se analiza los primeros capítulos de la “Ley Bases”, resulta evidente que, tras la apuesta en favor de la privatización de empresas y activos públicos, subyace un intento de revertir los derechos de propiedad común “ganados a través de años de dura lucha de clases”, como el derecho a la pensión estatal, al servicio de salud público y gratuito, a la educación universal, entre otras conquistas, hacia el dominio privado, lo que redundaría en una transferencia de bienes desde el ámbito público-estatal hacia entidades empresariales y capitales transnacionales, reforzando por tanto los privilegios de clase (Harvey, 2015).

En segundo lugar, es importante advertir que *esta embestida de neoliberalización no equivaldría, en principio, a “minimización” o “retirada” del Estado en términos absolutos*, aunque sí involucra un violento ataque contra aquellas aristas, gastos y políticas públicas consideradas “onerosas” o innecesarias desde el punto de vista del gobierno de Milei y del ideario ultraliberal que reivindica. Desde ya, no estamos subestimando la envergadura de las transformaciones implícitas en lo que cabe definir como un verdadero proyecto “refundacional” por parte de Milei. Nos interesa, ante todo, destacar que la contracara de esta pretensión de “jibarizar” al Estado requiere un reforzamiento de las funciones y aparatos destinados al control, el disciplinamiento y la represión de quienes no consientan ni acuerden con estas políticas neoliberales, con el objetivo de restringir el derecho a la protesta y criminalizar o judicializar a las organizaciones, movimientos o sectores que se manifiesten abiertamente en contra del actual plan de ajuste que pretende imponer el gobierno²⁸¹.

A pesar de estas parciales semejanzas con respecto a lo acontecido durante el gobierno menemista en materia de Reforma del Estado, ajuste estructural y (débil) hegemonía neoliberal, sería arriesgado afirmar que estamos en presencia de un contexto nacional, latinoamericano y mundial similar -y menos aún, idéntico- al vivido en los años noventa.

En primer lugar, el proyecto encabezado por Carlos Menem se inscribió en una coyuntura donde los Estados Unidos emergieron como potencia triunfante y hegemónica a nivel ideológico-político tras la debacle de la URSS y la caída del muro de Berlín, que sintonizó además en términos ideológicos con el llamado “fin de la historia” y un auge del neoliberalismo como razón global del capitalismo contemporáneo, mientras que hoy vivimos a escala planetaria una dinámica de “multilateralismo centrífugo”, proliferación de conflictos bélicos e inestabilidad hegemónica, que se combina con una crisis socio-económica y ambiental casi sin precedentes, y un agotamiento de las energías fósiles que plantea la necesidad de esbozar escenarios de transición hacia una matriz productiva alternativa.

Otra cuestión de enorme gravitación estriba en que después de la década explícitamente neoliberal de los años noventa, se abrió en la región una etapa de impugnación al Consenso de Washington que supuso un cambio en las bases de sustentación para los proyectos políticos con pretensión hegemónica (Ouvina y Thwaites Rey, 2019). En el caso específico de Argentina, mientras las políticas pro-mercado y de despojo de derechos colectivos se erigieron sobre la “tierra arrasada” de la derrota del campo popular infligida por la dictadura cívico-militar a sangre y fuego (una violencia política que

²⁸¹ Al respecto, una iniciativa llamativa del gobierno de Javier Milei ha sido la ampliación de la partida presupuestaria de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), luego de realizar una reforma profunda de esta institución, dotándola de 100 mil millones de pesos, lo que representa un incremento de casi el 900%, y siendo el grueso de estos fondos de carácter “reservados” (Página/12, 24/06/34).

se complementó con el shock psicológico y subjetivo de la hiperinflación), el proceso que surge tras la crisis del 2001 es hijo -por cierto, a destiempo- de las luchas populares de resistencia. Ese ciclo de auge de movilización y participación activa tuvo su declive y reabsorción por mediaciones institucionales, pero logró materializarse en conquistas sociales que constituyen un piso fundamental, tanto en términos materiales como simbólicos, muy distinto al momento de derrota defensiva noventista.

A su vez, los sectores populares acumularon experiencia y formatos organizativos en los que apoyarse para activar la resistencia ante medidas regresivas que se intentaran en su contra, lo que conforma un escenario bastante diferente al inaugurado con la hiperinflación de finales de los años ochenta en Argentina (Thwaites Rey y Ouviaña, 2016). La inesperada llegada de Javier Milei al gobierno no es fruto de una derrota inapelable del campo popular y allí reside una diferencia fundamental con relación al ciclo menemista. Más allá de la disparidad de intereses, motivos y factores que incidieron para garantizar su triunfo, el caudal de votos obtenidos no parece responder mayoritariamente a un “cheque en blanco” en favor de la implementación de un plan coherente de extrema neoliberalización, sino a un hastío generalizado que supo ser canalizado por una figura ajena al quehacer político tradicional, que conectó con ciertos malestares, ansias de libertad y deseos de cambio de un sector importante de la ciudadanía.

Una pregunta que queda flotando en el aire y excede a la presente ponencia es qué nivel de reversibilidad y reestructuración conservadora tienen las conquistas parciales -cristalizadas en políticas públicas, normativas y ampliación de derechos- obtenidas tras la debacle neoliberal que siguió a la crisis de 2001-2002, y en qué medida el actual gobierno de Javier Milei logrará construir una nueva hegemonía a través del *consenso activo*, o privilegiará el dominio (si bien selectivo, en grados cada vez más amplios) ante el cambio de coyuntura. La construcción de un país “normal” a partir del incremento de las fuerzas de seguridad con carácter preventivo y una represión manifiesta a todo tipo de protesta callejera, mediante la implementación del llamado “protocolo anti-piquete”, parece brindar pistas de cuál es el escenario más probable.

A pesar del panorama sombrío que se avizora en Argentina, no estamos aún en presencia de un pueblo trabajador derrotado en términos políticos. El escenario de simultánea recesión interna, puja distributiva, descontento e inflación, y la coyuntura latinoamericana y mundial de extrema inestabilidad, constituyen el contexto en el que se desenvolverán, sin dudas de manera cada vez más aguda, las luchas y disputas hegemónicas en el corto y mediano plazo. Una enseñanza no desdeñable de aquellos años noventa, que bien vale la pena traer al presente, es que el límite de todo ajuste no es otro que la reacción de las y los ajustados.

Bibliografía

Baldwin, Peter (1990) *The politics of social solidarity: class bases of the european welfare state*, Nueva York, Cambridge University Press.

Bonnet, Alberto (2007) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Prometeo, Buenos Aires.

Borón, Atilio (1997) “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”, en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comp.) *Las tramas del neoliberalismo*, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.

Diario El País (2024) “El ultraderechista Milei arrasa en las elecciones y Argentina da un salto a lo desconocido”, 20 de noviembre de 2023. Consultado el 5 de agosto de 2024.

Harvey, David (2015) *Breve historia del neoliberalismo*, Akal, Buenos Aires.

- Hirsch, Joachim (1999) “Globalización del capital y las transformaciones de los sistemas de Estado: del ‘Estado de seguridad’ al ‘Estado nacional competitivo’”, en Revista Cuadernos del Sur N° 30.
- Hirsch, Joachim (2001) *El Estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global*, UAM, México.
- Holloway, John (1993) “La Reforma del Estado: capital global y Estado nacional”, en Revista Doxa N° 9/10.
- López, Andrea, Corrado, Anibal y Ouviaña, Hernán (2005) “Entre el ajuste y la retórica: la Administración Pública tras veinte años de reformas”, en Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (edit.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires.
- Moulian, Tomás (1998) *Chile actual. Anatomía de un mito*, ARCIS/LOM, Santiago de Chile.
- Oszlak, Oscar (1997) “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, en Revista Reforma y Democracia N°9, CLAD.
- Oszlak, Oscar (2000a) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Oszlak, Oscar (2000b) “El Estado transversal”, en Revista Encrucijadas N° 6, Universidad de Buenos Aires.
- Ouviaña, Hernán (2002) “¿Minimización o metamorfosis del Estado? Las transformaciones de la última década en el aparato estatal argentino”, en Galafassi, Guido, Bonnet, Alberto y Zarrilli, Adrián (comp.) *Modernización y crisis. Transformaciones sociales y reestructuración capitalista en la Argentina del siglo XX*, UNQui, Quilmes.
- Ouviaña, Hernán y Thwaites Rey, Mabel (edit.) (2019) *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, CLACSO/El Colectivo, Buenos Aires.
- Ramírez González, Simón (2022) *El Gran Ensayo. Génesis social, consolidación y crisis del neoliberalismo en Chile*, Tiempo Robado, Santiago de Chile.
- Rodríguez Alzueta, Esteban (2014) *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*, Futuro Anterior, Buenos Aires.
- Rofman, Alejandro (1997) “¿Reforma o un nuevo rol para el Estado?”, en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 5, N°11, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel (1998) “Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los ‘90”, en Revista Realidad Económica Número 160/161, IADE, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán (2016) “Tensiones hegemónicas en la Argentina Reciente”, en Oliver, Lucio (editor), *Transformaciones recientes del Estado integral en América Latina*, UNAM, México.

CRISIS EN LA CALIDAD DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA DESDE EL DISEÑO CONSTITUCIONAL

Ignacio Sabadini

Introducción

A casi 30 años de la reforma constitucional; nuevamente la argentina enfrenta en este 2023 un nuevo periodo de elecciones, a nivel municipal, provincial y específicamente presidencial; la crisis de representación política en Argentina a fines de los noventa; del 2001 específicamente donde se vio forzada la finalización anticipada de un mandato presidencial suscitada con una inestabilidad generalizada; 2009 con otra crisis con el famoso voto no positivo; y luego de la implementación de la ley de primarias abiertas y simultáneas (donde se suscita un escenario luego de la elecciones primarias (P.A.S.O) 282; genera una nueva tensión, entre la representatividad política dada el esquema diseño constitucional, generando una expectativa por un lado y una incertidumbre por otro dada las reales oportunidades de los 5 resultantes candidatos, solo 3 expectables de ganar la presidencia.

Se presentan las contradicciones propias de una democracia afectando tanto en su faz sustancial como formal; que limita la posibilidad del llamado “gobierno del pueblo”, así como los dilemas de la relación entre representante y representado. Los cambios políticos, la crisis del Estado de Bienestar que se vienen suscitando ante las constantes crisis socioeconómicas y las transformaciones de los partidos políticos ungidos en alianzas electoralistas en la lucha por alcanzar el poder, sin dar respuestas a las necesidades sociales y un constante sentimiento de inestabilidad (a todo nivel), ofrecen el marco general para el análisis de las distintas interpretaciones sobre el problema de la crisis en Argentina. El enfoque abordado y posiblemente equivocado, solo refleja un acto reflexivo analítico de la posibilidades que enfrenta el electorado para, desde la teoría constitucional abordar el eje central tomando como acción reflexiva le libro del Dr. Riberi Pablo²⁸³ sobre el mismo; entre otros; en este estudio ofrecer mirada sobre el tema, desde la que consideran que se trata de un problema de representatividad de los partidos políticos hasta las que tratan otras dimensiones tales como el Estado, el régimen político, los políticos, la ciudadanía, los liderazgos, entre otros. El abordaje tratara de configurar el estado de situación del problema de la crisis de representación, se incluyen cuestiones de la democracia per se y se relacionan los problemas políticos generales que han afectado a varios países con aquellos específicos de la crisis de representación en Argentina

En el marco de la presente materia, es imperioso y hasta resulta motivador análisis en el contexto de cursado de la Maestría en derecho Constitucional; comenzar en primera medida acudir a las disculpas del caso, al lector, y apelando al mismo por analizar el fenómeno de la representación política desde la perspectiva constitucional y más precisamente, desde un constitucionalismo político; que motiva el contexto en que se desarrolla la presente, no poder abstraerse del mismo, no solamente por el interés personal y académico, sino por nuevamente estar incurro en un año electoral (2023), y donde los conceptos transitados a lo largo del cursado de misma, han dado fruto y resultado efecto en estimular el pensamiento "constitucional" y reflexionar específicamente, sobre el tema que nos acontece y da sustento el presente trabajo.

²⁸² Las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) fueron establecidas en 2009 para la selección de candidatos a los cargos electivos del nivel nacional (Ley 26571) y se utilizaron por primera en las elecciones de 2011. Desde entonces, ya rigieron para 3 elecciones nacionales

²⁸³ Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo. Rubinzal-Culzoni, 2014

Es en virtud por el cual, a poco más de cumplirse de 40 años del retorno a la “democracia” en nuestro país y a 30 años de la reforma de nuestra constitucional nacional, ha empoderado el motivo subyacente antes dicho, al coincidir en un año de elección y renovación de autoridades específicamente nacionales el presente ensayo.

1. La representación

En términos gnoseológicos, podemos referir que representar es el entendimiento una realidad exterior (ya sea en la versión empirista en la que se ordenan datos de la experiencia o como expresión racionalista como ideas que se identifican con las cosas que se encuentran en el exterior de la conciencia); pero en términos políticos es la voluntad de alguien que se ve representada en las acciones de gobierno. En este juego de la presencia y la ausencia se despliega el acto de la representación, no tanto pensada como conocimiento sino más bien entendida como acción política.

Mientras que en la Grecia Antigua la representación teatral desplegada en el drama, - en sus dos rostros: el de la comedia y el de la tragedia -, se sustituye en otro escenario, ya político, de las Asambleas; en la Edad Moderna el término representación se despliega en el debate propio de la teoría del conocimiento a la representación ciudadana de los comienzos en la organización de los Estados Modernos. “Inventar la ciudad es inventar la representación, el lugar donde el poder se disputa y se delega, donde cada uno puede presentarse en el centro del círculo y decirle a la asamblea cómo él se presenta lo que sucede y lo que hay que hacer. Lugar de nacimiento del escepticismo, del conflicto de las interpretaciones, de esa multitud de dobles, eídos o eídon, phantasia y phantasma, cuya apariencia corre el peligro de ser un falso semblante.” (Enaudeau, Corinne. La paradoja de la representación. Barcelona. Paidós. 1999).

El actor del teatro griego es, de alguna manera reemplazado por el actor político, éste puede representarse a sí mismo en la asamblea o ser representado por alguien que él ha elegido (cfr. con la Apología de Sócrates de Platón).

En un escenario moderno la cuestión del poder se debate en la Filosofía política en el que el concepto de representación juega un papel preponderante, ligado a la sujeción de la ley, el representante de la ley, la obediencia a la ley, oponiendo la ley a la naturaleza, o mejor expresado, al estado de naturaleza en el que hipotéticamente los hombres viven fuera de la ley o sin ella. No se puede definir el acto político prescindiendo del lenguaje, la relación ciudadano - gobernante es una muestra de eso, relación y base del sistema republicano y representativo con una idea aspiracional e identificadora de la misma; pero toda política como acto voluntario de gobernar y de gobernarse sigue apoyándose en la conciencia. En una Filosofía y en una Psicología de la conciencia.

Definido el diseño de representación política constitucional basada en la idea predominante del liberalismo político y constitucional, allá por 1853²⁸⁴; quedo plasmado en nuestra constitución, específicamente y en ejercicio de ese poder constituyente, a fin de equilibrar propio de la corriente ideológica constitucionalista imperante de la época, la idea de regular el poder y la libertad; y es ahí donde la soberanía residiendo en el pueblo es quien como titular del mismo elige darse vida a través de la redacción de una norma suprema, que denomina constitución y ya desde el preámbulo acude el convencional constituyente por imperio de su representantes “... Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso...”. Que así mismo se establece en el artículo Artículo 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución,” y Artículo 22.- El pueblo no delibera ni gobierna, sino por

²⁸⁴ Alberdi, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, cap. XVII

medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución...”.

2. La representación política

El término y sus significados: Una forma elemental y simple de explicar en qué consiste la representación política (soslayando los tipos, características y diversos entre otras consideraciones que remitimos a un mejor avocamiento de las mismas, a la obra del Dr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo.²⁸⁵), de manera sencilla, razonamiento acorde con la doctrina en boga sobre el fundamento del poder y el ejercicio del mismo. Al ganar modernamente terreno la concepción de la soberanía popular como legitimaste del poder político, en los estados extensos de nuestros días no puede el pueblo gobernar en forma directa como ocurría en las polis griegas y, por lo tanto, elige sus representantes y éstos se encuentran legitimados por esa elección y obran por ese mandato. La representación política es entendida fundamentalmente como una “actuación sustantiva por otros”, es decir, representar significa “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 2014, p. 265)²⁸⁶.

La esencia de la representación política pasa a consistir fundamentalmente en dar presencia a un ser que “representante” no es quien invoca una voluntad, sino quien crea dicha voluntad, la que no existía con anterioridad, un representante sin representado; lo que nos lleva a afirmar que la representación moderna es, como dijera Bidart Campos, una ficción que se utiliza para justificar una concepción política pero que, como representación, es falsa. Para dicho autor la idea representativa es un artificio para hacer posible la invocación de que es el pueblo quien gobierna.²⁸⁷

Recurriendo a las palabras del Dr. Antonio María Hernández, en su texto; base en nuestro horizonte de análisis del presente ensayo “Hemos desarrollado este análisis –que ahora actualizamos- en oportunidad de los 10, 15 y 20 años de la reforma constitucional de 1994, en sendos artículos titulados “Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario²⁸⁸”; “Balance de la reforma constitucional de 1994²⁸⁹” y “A 20 años de la reforma constitucional de 1994²⁹⁰”.

Por razones de brevedad, aquí sólo enunciaremos sintéticamente la obra del constituyente en torno a la idea fuerza de la descentralización del poder entre otras, pero también aquí se observa una notoria distancia entre la norma y la realidad, pues existe un evidente incumplimiento por parte de la política; del proyecto federal de la Constitución que se advierte con un simple repaso de los puntos no respetados; que a nuestro criterio siendo materia pendiente y ha contribuido al menos a la sensación de afectación de la representación política y en su consecuente afectar no solo la credibilidad de las instituciones, los poderes sino también el contexto generalizado por parte de la ciudadanía de tanto de lo político y de la política. Del texto “20 propuestas para fortalecer el federalismo argentino...”²⁹¹,

²⁸⁵ -Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo. Rubinzal-Culzoni, 2014. Primera parte. “sobre la representación política en general. Pág. 69-271.

²⁸⁶ Pitkin, Hanna (1985). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

²⁸⁷ BIDART CAMPOS, Germán J., El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, 1960, pág. 59

²⁸⁸ En el libro colectivo “A diez años de la reforma constitucional”, de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Editorial Advocatus, Córdoba, 2005.

²⁸⁹ En el Número Especial de Jurisprudencia Argentina, titulado “A veinte años de la reforma constitucional de 1994”, Coordinadores Alberto García Lema y Antonio María Hernández, 2014- III, del 20/8/2014, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Fascículo 8, págs. 20/38.

²⁹⁰ Publicado en La Ley, Buenos Aires, el 24 de agosto de 2009.

²⁹¹ ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ. FUNDACION METROPOLITANA. Informe Digital Metropolitano 2017 septiembre. “20 Propuestas para fortalecer el federalismo argentino»

1. Cumplir los principios del sistema republicano y federal de la Constitución Nacional. 2. Terminar con el hiperpresidencialismo, 3. Fortalecer el rol federal del Congreso y del Senado de la Nación, en particular...”²⁹²; podemos leer entre líneas que las instituciones creadas a partir de la reforma de la constitución nacional en 1994, de las reformuladas o rediseñada en la misma, o el ejercicio defectuoso de aquellas; haya propiciado a la profundización de la realidad social donde hacemos referencia a los problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y falta de integración, dialogo, consenso, etc. ocasionados entre otras causas, por la profunda centralización del país y la injerencia del peso del padrón en el diseño y manejo de las políticas públicas y su complejidad, así como también la paulatina pero creciente manifestación de la representación política desde una perspectiva politológica y haciendo uso, posiblemente equivocada pero atrevimiento de valoración filosóficamente política; jugado en simple y sencillamente con los “lentes”, el fenómeno de la representación política.

3. “¿Crisis de representación política o representación en crisis?” contexto.

La sociedad argentina vive una paradoja: si bien declara masivamente su adhesión a la democracia frente a cualquier otra forma de gobierno (aunque si bien es predominante la misma se ve afectada entre otras cosas por los actores que interviniente tanto en la política como en lo político)²⁹³, desdeña las instituciones que la constituyen. Más relevante aun si bien el consenso generalizado sigue siendo mayoritario como toda otra forma de gobierno, hacemos relevancia en la los datos específicos²⁹⁴, que existe una clara tensión que genera la crisis de representación política al aparecer outsider en el mundo y en el devenir en desmedro de ciertas instituciones en el marco del diseño constitucional, más aun luego de la reforma constitucional de 1994 en nuestro país que ha motivado, que la política este subyugada constantemente sometida a esa rispidez, principalmente socioeconómica, seguidamente una baja calidad institucional, y en resultante un descreimiento del pueblo para con su representantes, salvado excepciones; que se observa en prácticamente todas las sociedades democráticas en la actualidad una crisis de representatividad de los sectores dirigentes y la Argentina no constituye una excepción. ¿Sera que las instituciones intermedias que forman parte del diseño y están ahí para ser usadas son mal utilizadas? Será que la política²⁹⁵, aquellos que dicen ser los representantes del pueblo y gobiernan para el pueblo están en otra agenda que les impide acordar, aunar y generar el consenso suficiente para cumplimentar el rol que les compete para, en definitiva mejorar la calidad de vida de la sociedad a la cual gestionan.

Pero, es observable que más allá del tema de la calidad del liderazgo, poco tratado en la politología moderna, desde e lente filosófico y a su vez descriptivo, lo cierto es que el descrédito de la sociedad respecto de la dirigencia política se traslada en muchos casos hacia ámbitos donde ésta desarrolla sus acciones, como son los partidos políticos y el Congreso. Es obvio que cuanto mayor es el tamaño del electorado, menor es la escala de representación, y cuanto menor es esta escala, más se diluyen la presencia y entidad del representado. Internalizado el gran problema de la escala en la representación,

²⁹² Véanse las obras “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, de Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo, editado en Méjico por la Universidad Nacional Autónoma de Méjico, Idea Internacional y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005 y “Segunda Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, de Antonio María Hernández, Daniel Zovatto y Eduardo Fianza, Compiladores, Eudeba, Buenos Aires, 20016. Y en cuanto al estudio de la anomia, obsérvese el libro de Carlos Santiago Nino, “Un país al margen de la ley”, Emecé, Buenos Aires, 1992.

²⁹³ <https://www.perfil.com/noticias/opinion/democracia-los-argentinos-la-valoran-menos-que-antes-pero-mas-que-sus-vecinos.phtml>

²⁹⁴ https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2022-05/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer_LATAM.%20ESP.pdf

²⁹⁵ la política –entendida arendtianamente– es el campo de comunicación y de interacción que asegura el actuar conjunto, como concepción de la acción y la capacidad para concertar con los demás y actuar de acuerdo con los otros.

se percibe inmediatamente que los partidos políticos constituyen un instrumento adecuado e idóneo para reducir a una dimensión manejable cifras que ya no lo son, dados el tamaño y la complejidad de las sociedades en la actualidad. En efecto, a lo largo del proceso de democratización de la política se ha supuesto que los partidos políticos deben cumplir con el papel de ser medios de expresión, articulación, selección y ejecución de las necesidades y exigencias de los miembros de una sociedad. Los partidos políticos son, en este aspecto, instrumentos para el logro de beneficios colectivos y cumplen un papel vinculante entre el Estado y la sociedad. Pero la sociedad no percibe la utilidad de la existencia de los partidos. Salvo algunos picos de "euforia cívica" en las primeras etapas de la transición a la democracia, en los cuales los partidos políticos, los líderes de los mismos y las legislaturas contaron con una alta confianza de la sociedad, en la actualidad han perdido esa estima.

En cambio, el sistema electoral vigente en una sociedad es uno de los arreglos institucionales que puede hacer mucho a favor o en contra de la representatividad.

En general, los sistemas electorales (lo político) son creados; modificados; readecuados o cualquier otra circunstancia de manera tal que pareciera que la resultante beneficiara a sus diseñadores, es decir, a los partidos políticos; alianzas o a coaliciones que, en medio de justificaciones, tratan de demostrar que sólo buscan el bien común; y la satisfacción de las necesidades de sus representados.

Sin embargo, en muchos casos, el sistema electoral se ha vuelto un boomerang contra los propios sectores dirigentes, ya que la sociedad ha percibido que estos mecanismos para elegir a sus representantes pueden a menudo burlar su voluntad; alterar las reglas de juego; o el derecho deber de "elegir a través del sufragio como expresión de la voluntad popular; principio maxime de toda democracia; para que propicie un sentimiento generalizado que menoscabe el concilio apoteótico democrático menoscabando el instituto de la representatividad política o bien alcanzar un nivel tal de sentimiento manifestado como de vacío o carente de representatividad a los elencos gobernantes. Es un reclamo razonable. El votante en el acto electoral se ve confrontado con una multiplicidad de boletas de partidos (independiente del sistema electoral del cual se predisponga, confluyen una multiplicidad de opciones cada una de las cuales contiene, según los distritos, varias decenas de nombres de candidatos a distintos cargos. El elector medio sólo conoce a través de los medios de comunicación, cartelera, folletería a los principales candidatos. Distintos sondeos han mostrado que sólo una porción ínfima del electorado conoce a más de un candidato de las listas y sobre todo que se vota y que plataforma electoral requisito sin nena que no debe manifestar como programa de gobierno (las cuales muchas veces no son cumplidas, ni aun en su mínima parte, muchos menos leída o interesada por parte del votante) para las que tiene que votar en elecciones; en este caso, categoría presidente y legisladores nacionales, representantes tanto del pueblo como de las provincias según el turno electoral y provincia afín.

A la segunda conclusión a la que se arribó es que la mayoría de los legisladores que son elegidos, por ejemplo, en los principales distritos, no son conocidos por sus votantes. Por otro lado, en cuanto a su desempeño, una vez elegidos, dadas estas condiciones, los dirigentes políticos deberán preocuparse más por las internas partidarias que por su gestión de gobierno. Es decir, existen fuertes probabilidades para que surjan problemas de conflicto de lealtades debido a los incentivos perversos generados en cuanto a su responsabilidad frente a los votantes. Así salen las leyes que se "debaten" y votan exclusivamente en función de sumisiones partidarias. En el caso del mercado político existen costos fijos enormemente elevados, especialmente los de información y reputación. No se trata de una casualidad, desde este punto de vista, que los partidos promuevan candidatos extrapartidarios que vienen de otras actividades en las que han sobresalido (suponen bajos costos de reputación), como, por ejemplo, candidatos que provienen del mundo del espectáculo, el deporte, etcétera. Obviamente que los costos de promover este tipo de candidato son mucho menores que el de promover a muchos ciudadanos que siendo, quizá, más capaces, son muy caros.

La reforma de la Constitución de 1994 no pudo mejorar la crisis de representatividad política que atraviesa nuestro sistema democrático. La incorporación de un tercer senador por la minoría sólo cargó de mayores gastos al Congreso, ya que el peronismo y sus aliados vienen ejerciendo la mayoría de esa Cámara desde la vuelta a la democracia. Son generalmente más representativos del signo político mayoritario que defender los intereses reales de las provincias ante la nación, sobre todo el poder ejecutivo, cada vez más centralista y absorbiendo funciones propias del poder legislativo. Delegación de facultades al poder ejecutivo debilitando el rol de control, de pesos y contra pesos, y esencialmente poco o casi nulo debate parlamentario, socavando el poder más importante y más político que debería ser, alternando su naturaleza intrínseca y su propia finalidad.

Por otra parte, la figura del jefe de Gabinete no ha podido consolidarse como equilibrio del sistema presidencialista y el Consejo de la Magistratura (con sus vaivenes de integración y representación, politizándose inclusive con la judicialización de la política, avasallando su esencia y recurriendo a la CSJN resolver la interpretación y apego a la norma constitucional que regula, su funcionamiento pero sobre todo su integración, entre otras consideraciones que por cuestiones de extensión no es posible abordar, y solo remito al mismo²⁹⁶). Además, con el agregado del tercer senador por provincia y la necesidad de los dos tercios para la sanción de ciertas leyes, se les garantiza a las provincias con menor número de habitantes tener un poder que no se justifica ni representa fielmente los intereses de la Nación. Pero los conceptos politológicos también son políticos. Que la reforma electoral pro el voto directo del poder ejecutivo, procediendo a la degradación de la figura de los colegios electorales, el cual resulta extraño pues a simple pluralidad de votos, empodera el centralismo de los distritos electorales más populosos²⁹⁷, de más relevancia e injerencia, propiciando un desbalance no solo a nivel de gestión gubernamental sino también en la dirección y como mencionamos antes pérdida de peso referencial de la figura de senadores, y diputados que verán adecuadas o más bien sujetas a readecuación los acuerdos, diálogos, discusiones y sobre todo presupuestos, en post de ser parte o no de un gobierno central, de real unitarismo, solo federal en circunstancias de conveniencia; pues la elección directa apostar a una sociedad con conocimiento y criterio y sobre todo cultura constitucional, la cual vemos y recomendamos leer el informe presentado por el Dr. Hernández, Antonio María, Zovatto, Daniel Mora y Araujo, Manuel²⁹⁸; que ha menoscabado el rol función de los partidos políticos en la identidad ideológica y empatía social, donde es constataste la desafiliación y la carencia en la atomización de cada vez más partidos políticos que reflejan parcialmente la ideología de grandes mayorías y minorías, que motiva la constitución de alianzas y frentes electorales con cierta afinidad, pero termina colocando en una encrucijada electoral al ciudadano al votante, por sentirse representados por todos y por ninguno a la vez, teniendo que optar por el menos peor, más aun luego de la reforma e instauración a nuestro criterio de una posible inconstitucionalidad y

²⁹⁶ CSJN, “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires s/ avocación en autos: Casaretto, Marcelo Pablo c/ Cámara de Diputados Nacionales y otros/ amparo ley 16.986”. SENTENCIA 154/2021. 18 de abril de 2022.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-colegio-abogados-ciudad-buenos-aires-avocacion-autos-casaretto-marcelo-pablo-camara-diputados-nacionales-otro-amparo-ley-16986-fa22000021-2022-04-18/123456789-120-0002-2ots-eupmocsollaf>

²⁹⁷ Véase el trabajo de Miguel Ángel Asensio, “Desequilibrios territoriales y disparidades regionales en un contexto federal”, en Cuaderno de Federalismo, N° XXVI, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba 2013. Que también se puede observar on line en www.acaderc.org.ar, Instituto de Federalismo.

²⁹⁸ Véase Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, “Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”, UNAM, México, 2005 y en prensa, “Segunda Encuesta de Cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica”. Por otra parte, fue Carlos Santiago Nino, en su obra “Un país al margen de la ley”, (Bs. As, 1992) el que desarrolló el concepto de anomia, como incumplimiento de normas jurídicas y sociales.

adhiriendo a la opinión del Dr. Félix Lonigro²⁹⁹; transcribo literal “*La ley antes señalada no supera un filtro de control constitucional, porque si bien podría considerarse que constituye una reglamentación del artículo 38 de nuestra Ley Suprema -que asigna potestad a los partidos políticos para presentar candidatos, sin mencionar si dicha atribución es exclusiva o no-, ha incurrido en un exceso reglamentario por dos motivos: primero, porque al imponer a los partidos políticos una determinada forma para elegir a sus candidatos a ocupar cargos públicos ha violado irrazonablemente la libertad que el constituyente les ha asignado en ese sentido, y, segundo, porque ha reglamentado también irrazonablemente los derechos políticos de los ciudadanos electores al obligarlos a inmiscuirse en internas de partidos políticos a los que probablemente no pertenecen, máxime teniendo en consideración que en esas internas los ciudadanos no eligen representantes o gobernantes, sino solo "candidatos".*

Que así mismo, argumento a su vez y cito textual al autor antes referenciado, “*resulta inconcebible que la ley permita que ciudadanos independientes o afiliados a otros partidos políticos se inmiscuyan en la interna de una agrupación a la que no pertenecen, con la que no tienen la más mínima afinidad ideológica y a la que seguramente jamás votarían en una elección general, simplemente para perjudicar a tal o cual precandidato. Ello desnaturaliza el principal objetivo que un ciudadano tiene cuando se afilia a un partido político, cual es el de tener una participación exclusiva en la elección de los candidatos que este designa para llevar a la práctica, en una eventual gestión de gobierno, las ideas propuestas en su plataforma*”.

Los partidos son un elemento esencial del funcionamiento de la democracia existente y de la democracia imaginable en el corto y medio plazo; mas no son una sola institución utilizable a los fines netamente electorales, los cuales a mi humilde criterio, lo antes mencionado ha debilitado ese vínculo e identificación por parte de la ciudadanía y empobrecido la calidad institucional de los partidos políticos y por ende en la calidad de los representantes que ponen en juego y cumplimenta el rol esencialmente político, del honorable congreso de la nación y la figura del poder ejecutivo. Esto no los hace virtuosas organizaciones limpias de cualquier sospecha. Las hace, simplemente, esenciales para el funcionamiento de la democracia en sociedades complejas que heredan, por lo general, siglos de vida en común y una trama muy tupida de interrelaciones. Muy al contrario, como todo órgano vivo, los partidos tienden a crecer sin medida, aunque a nuestro criterio a atomizarse, a dividirse como células y multiplicarse; desembocando, de no mediar una inteligencia superior, en una pluralidad de representaciones que obliga en cada proceso electoral a unirse para formar una célula más grande, para tal fin posibilitar tener alguna chance de acceder al poder; ojo no estamos en contra pero consideramos que no favorece ni enriquece la calidad institucional ni muchos menos la consideración de la ciudadanía.

Para el argentino y periodista Carlos Pagni, señaló que la clase política atraviesa un “fenómeno de descomposición que impacta fundamentalmente en el Gobierno y en la oposición y que abre serios interrogantes respecto del funcionamiento del país”³⁰⁰. El periodista de LA NACION se expresó de esta manera durante la presentación de su libro “El Nudo”, en la Universidad Torcuato Di Tella, desarrollando entre otros temas, que el escenario en las próximas elecciones y a lo largo de la última década se ha desarrollado en la puja de dos grandes alianzas de partidos políticos, que nacieron a la luz de la crisis socio económicas, “Ambos nacieron con el mandato de recomponer el vínculo entre la política y sus representados, además de saturar la grieta con el ‘que se vayan todos’”, aludiendo tanto del kirchnerismo como de Juntos por el Cambio, “la crisis económica, el estancamiento

²⁹⁹ Félix V. Lonigro, LA NACION, Las PASO son inconstitucionales, 11 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/un-debate-necesariolas-paso-son-inconstitucionales-nid2227275/>

³⁰⁰ Carlos Pagni, La Nación, Política. “Carlos Pagni analizó la crisis de los partidos y planteó una pregunta crucial para el futuro del país”, 14 de abril de 2023.

productivo y los años de deterioro acumulados terminaron por involucrar a los dos sectores en el problema”. Que así mismo, el surgimiento de un tercer jugador, por fuera del sistema, que propone una disrupción por fuera de la “casta”, más aún con los votos obtenidos, hace crujir el esquema tradicional, no solo por el caudal de votos, y su consecuente representatividad, al menos electoral, sino también de las viejas estructuras de poder de que se sirve la política para propiciar los medios de alcanzar el poder. El tercero en discordia está llamado a presuntamente representar pro medio de lo que dice ser ajeno a tal, generando al menos hasta las generales un escenario no antes visto, instrumentado el andamiaje, legal, institucional y lícito replantear por qué el sistema tradicional no llega a cautivar, al votante para re direccionar su voluntad popular en una persona, y solo referimos a una persona por su carisma autorrefencial e identidad particular que no trasciende la esfera de la propia identidad más allá de su propia persona; si el lector aun no vislumbra de que n se referencia, estamos mencionan la figura de Javier Milei.

Como ya adelantara Aristóteles, la aristocracia, ese gobierno de los más cualificados, deviene en oligarquía cuando el demo la pierde de vista cotidianamente, cuando deja de controlarla más acá de las elecciones. « ¿Quién vigila al vigilante?», se preguntaba Cicerón.

Sabemos que, al igual que ocurre con todo lo que necesitamos en la vida social, le corresponde a toda la sociedad, y no a un grupo, mantener vivos los valores que la mantienen unida (es una idea que, perdida de vista por la fragmentación liberal y neoliberal, se ha recuperado por una puerta falsa como capital social). Sin embargo, no sólo en América Latina, sino también en Europa, más aún luego de la pandemia, existe una creciente distancia y referencia a empatía; tiempos, o prioridades de necesidades y soluciones entre los parlamentos, los partidos políticos y la ciudadanía. Tanto en un lugar como en otro, esa descomposición se solventa bien con un creciente abstencionismo y desafección política, o bien con el nacimiento de liderazgos fuertes capaces de frenar las tendencias centrífugas gracias a una confianza personal que acerca las democracias a formas plebiscitarias. El alejamiento de los lugares tradicionales de la democracia es constante en prácticamente todos los países, salvo en aquellos que mantienen Estados sociales efectivos o se han enfrentado a elecciones con un alto grado de politización al concurrir circunstancias especiales (existencia de un candidato fuera del sistema o que supone una amenaza a un amplio sector de la población, o en caso de que la polarización esté dirigida más para evitar que salga un candidato que para apoyar a otro).

Que debe ser la política misma, a la luz de constitución, y bajo el mandato de aquella, la que debe y está obligada a generar ese nuevo lazo, que se vincula con sus representados, es desde la misma que debe mezclar y barajar de nuevo, para volver a revalorizar el acuerdo pero sobre todo debe comenzar a dejar de pensar en sí mismo y comenzar a aunar decisiones primeramente con gestos, dialogo y consensos que supere toda individualidad (y no me refiero solo a uno como individuo sino individual como colectivo de o fuerza representativa); pues la política en el decir de Hannah Arendt, “...no es aquello que tiene que ver exclusivamente con el gobierno de una nación (los asuntos públicos) o con cuestiones sociales o ambos a la vez, sino que es el lugar en donde es posible entablar un diálogo entre personas libres (isegoría) e iguales (isonomía), en el cual hay palabra y acto (todas las cuales son las actividades más insignes de la esfera política)³⁰¹”. En definitiva, de esta manera y tomando en cuenta todos los factores precisados por Hannah Arendt, presentamos en sus propias palabras, el telos de la materia analizada: *La política*, se dice, es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible. Misión y fin de la política es asegurar la vida en el sentido más amplio.

³⁰¹ Arendt, H. (1997). *¿Qué es la Política?* Ediciones Paidós / I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Primer edición en español. Barcelona, España.

El Pluripartidismo extremado, representación proporcional, y un entendimiento absolutista de la separación de poderes presidencial, que impida los controles parlamentarios, son rasgos incompatibles. La solución está en abandonar ese entendimiento absolutista. La idea de que el Presidente debe responder de forma diferida y directa ante el electorado hace imposible mecanismos de control-responsabilidad política de su figura, pero puede bastar con reforzar los de fiscalización para construir checks and balances. Sin controles, la democracia constitucional no existe; no basta con la regla de la mayoría.

El *control del congreso y la responsabilidad política son centrales*, junto a los *principios de independencia judicial y separación de poderes en un esquema de gobierno democrático*, incluso frente a las emanaciones o esquejes del poder constituyente, que no puede actuar cotidianamente realizando funciones ejecutivas —como un poder constituido— sin violar aquellos principios.

Es verdad que el presidencialismo fue diseñado, como ilustra *El Federalista*³⁰², para concentrar mucho poder en un solo hombre. (Hamilton nos decía: “que la autoridad ejecutiva debía estar encomendada a un sólo magistrado antes de analizar pormenorizadamente todas las facultades del presidente; que un ejecutivo vigoroso no es incompatible con los principios republicanos; que los actos de un sólo hombre se caracterizan por su mayor decisión y diligencias que los de un colegio”. Pero es no menos cierto que los padres fundadores no pretendieron edificar una forma de gobierno desprovista de controles, todo lo contrario, intentaron sobre todo escapar de la monarquía absoluta mediante un sistema de contrapesos presidenciales.

En un sistema presidencial, si el presidente no goza del apoyo de la mayoría de la Cámara, o los apoyos con que cuenta derivados de gobiernos de coalición o acuerdos de legislatura son inestables y los grupos mantienen constantes disensos, el control del Parlamento al presidente puede ser muy intenso. Puede incluso transformarse en serias obstrucciones y bloqueos a la acción de gobierno presidencial hasta correrse el riesgo de llegar a detenerla en un impasse.

Claramente, el riesgo de una obstrucción o impasse se intensifica con la unión de presidencialismo y pluripartidismo. Una pluralidad de partidos —más de cinco o seis— que no puede convertirse en mayoría gubernamental y derribar al gobierno —como ocurriría en el parlamentarismo—, puede bloquear todas las iniciativas presidenciales, exagerando o desproporcionando el control. Una muestra de minorías negativas que impiden el funcionamiento del sistema sin poder erigirse en alternativa ante el tiempo cerrado del mandato presidencial.

Por último, mas no en importancia, si en virtud del principio presidencial, que pospone o difiere la responsabilidad política al término del mandato, haciendo controlador de la misma al electorado y no al Parlamento, no se desea trasladar mecanismos de control-responsabilidad política (censura, remoción de ministros...). Son habituales en la región, los instrumentos que solemos llamar control-fiscalización o información. Reforzar y consolidar estos instrumentos en el presidencialismo argentino, para mantener informadas a la minoría y a la opinión pública, puede ser una vía para perfeccionar la democracia representativa y limitar los excesos³⁰³. Al cabo, tampoco la

³⁰² Véase Hamilton, Alexander et al., *El federalista*, 5a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1943, los artículos originales de 1787 publicados en prensa y luego como libro; en especial, los capítulos LXVIII y LXIX).

³⁰³ Ejemplo de lo sostenido, podemos observarlo en la solicitada de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), organización de la sociedad civil con sede en Argentina que, desde su creación en 1995, trabaja en la defensa y promoción de los derechos civiles y humanos en Argentina y América Latina. 2022/09/29. “*La Corte Suprema de la Nación deberá decidir sobre la vacancia en la Defensoría del Pueblo, que ya lleva 13 años causa iniciada por ACIJ, ADC, FARN, Fundación Sur, INECIP y Poder Ciudadano en la que ya hay una sentencia firme declarando que el Poder Legislativo está incurriendo en una “omisión inconstitucional...”*”

responsabilidad política ligada a la censura y al cese funciona tan bien en buena parte de los parlamentarismos europeos.

Es precisa una *colaboración y solidaridad entre poderes* en cualquier esquema de gobierno constitucional. El poder legislativo debe, por definición, y resulta imperioso, controlar al gobierno en una democracia representativa (el poder más importante en el sistema de una república de base democrática). Toda buena teoría debe integrar la realidad. El derecho constitucional debe acomodarse a este nuevo escenario. Responsabilidad política de los miembros del gobierno no quiere decir necesariamente el “cese” del titular del cargo, rendir cuentas —someterse al control— supone comparecer ante el poder legislativo nacional, explicarse, contestar y debatir con las minorías, con la oposición, con contradicción y publicidad, para verificar la acción de gobierno y mantener informados a los ciudadanos, creando opinión pública libre. Pero sin control parlamentario no puede existir democracia representativa. la democracia como principio constitucional pueda existir, subsistir y evolucionar en sentido positivo, presupone necesariamente la existencia de un cierto grado de convicciones fundamentales comunes entre los ciudadanos que sea representado y receptado por los representantes, sobre consensos generales que motiven la ordenación de la vida en común y propiciar la ausencia de grandes contradicciones económico-sociales que motiven la disgregación de la representatividad, dicho en otros términos grandes acuerdos de las fuerzas políticas para permitir la previsibilidad y la mayor estabilidad posible en términos macro y micro, para no incurrir en constantes ciclos o reincidencias circulares perjudiciales para la sociedad y su proyecto de vida.

Las provincias al ceder facultades propias e inherentes al poder ejecutivo, a cambio de esa representación efectiva a través de una cantidad en sus beneficios que les aseguraba participación eficaz en el gobierno, propicio un centralismo nacional y un deterioro en la calidad del debate, y control parlamentario de la función del ejecutivo. Por ello, las tensiones propias del sistema, que lo son de todo federalismo, entre el centralismo y las provincias (federalismo, relación entre los sujetos de la relación federal igualitaria, no solamente formal) continuaron, puesto que las provincias pequeñas tienen la misma cantidad de votos que las grandes en el Senado, y pesan más que su volumen demográfico en la Cámara de Diputados, los recursos financieros nacionales suelen dirigirse a ellas con más frecuencia, y en mayor magnitud que al resto, *De Manera Discrecional, Arbitraria y Escaso Control*.

La figura del tercer senador, mediante los mecanismos de elecciones diseñados, des federaliza el senado; más aún si por medio del sistema electoral dispuesto en la provincia en virtud de su autonomía; divide el partido mayoritario, presenta dos listas a nivel nacional, y obtiene así las 3 bancas desplazando la figura del partido de oposición.

Más aun, la desproporcionalidad y centralización en los ejidos urbanos de mayor peso electoral en el sentido de cualitativo, condiciona la representatividad, pues se dará mayor injerencia de las políticas públicas y enfoque electoralista para elecciones de presidente, cámara de diputados específicamente y en senadores a las provincias más pequeñas para lograr sino es posible los 3 senadores dividiendo el partido mayoritario, las dos pro mayor cantidad de votos, pue dicha categoría se resuelve a simple pluralidad de votos, lo que significa el que gana aunque sea pro 1 voto obtiene las dos bancas, y la segunda fuerza la resultante. Es necesario mencionar el peso e injerencia del conurbano bonaerense , (destinatario de la mayoría de las medidas y políticas que aseguran la continuidad o no; depende el signo del mismo, de los procesos y de los gobiernos; pues en gran medida, el presidente de la nación tiene en gran medida la suerte echada si gana en la provincia de Bs.As; y por cuantos vos; provincia de Buenos Aires más Ciudad Autónoma concentran el 45 % aprox. del total del padrón Nacional (Según información oficial, en las elecciones presidenciales de 2023 , la suma de la provincia y de la Ciudad Autónoma, de Buenos Aires concentran la suma de 15.643.860 votantes; casi la mitad de los votantes efectivos del país ; que es de 35.394.425 electores; mientras que sumados los cuatro distritos más populosos: Córdoba (3.065.088), Santa Fe (2.818.280), Mendoza (1.492.379) y Tucumán

(1.320.478); dando un total de 8.696.225; no alcanzan el 25 % de dicho padrón nacional); no solo condicionando las elecciones, sino también como soporte logístico y objetivo de todas las improntas populistas de los últimos tiempos, afectando la cantidad y sobre todo la calidad de la representación política

Otro retroceso, a nuestro criterio y posiblemente incorrecto, pero al menos debatible; la interpretación de la Cámara Nacional Electoral sobre integración de la Cámara de Diputados de la Nación³⁰⁴. Se inscribe en esa puja por neutralizar el poder relativo de la representación provincial el fallo reciente de la Cámara Nacional Electoral (CNE) sobre el contenido, del art. 45 CN (Dice el Artículo 45: —La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado); que puede ser abordado desde dos aspectos.

El primero podríamos señalar que, según la Constitución, la modificación de la cantidad de diputados por provincia no se establece por ley sino por el Congreso; en esto el fallo acierta. Ocurre que inexplicablemente, la atribución constitucional directa al Congreso de resolver sobre la cantidad de diputados ha sido distorsionada desde el origen emitiendo leyes; se ha entendido erróneamente como una ley que, si así fuera, permitiría al Poder Ejecutivo vetarla o participar en su formación a través de su promulgación; y eso no está en la Constitución. Pero el resolutivo de la CNE no es acertado en su exhortación al Congreso de la nación, a fin de que, en ejercicio de sus atribuciones, extrema los recaudos para ejecutar el mandato que establece el artículo 45 de la Constitución Nacional.

4. El deterioro de la calidad de la representación política soporte del equilibrio federal.

Hemos analizados y por razones de brevedad, la incidencia de la reforma del 94, respecto de un sistema federal representativo, ha virado más a un fortalecimiento del centralismo de poder, los vicios graves de los localismos provinciales, la presencia de nuevos actores políticos, la construcción de una relación directa del Gobierno Federal con más facultades y prerrogativas, menso control y función e injerencia del congreso, la falta de vocación de las provincias (y los representantes de la misma tanto de los diputados y senadores) en la defensa de su espacio federal), la crisis de partidos políticos, la elección del poder ejecutivo de manera directa en un contexto de desproporción territorial vs cantidad de votantes, ente otros, ve afectado directamente en la calidad institucional y de la figura de la representación política, generando una conceptualización de crisis, pues los gobiernos pasan, aunque a veces con los mismos actores que ofrece el menú, pero los problemas estructurales de la sociedad se agravan se profundizan, los datos de la realidad son alarmantes, y genera una sensación y sentimiento de carencia de representación, más aun si los comparamos con países vecinos. Pero sin una cultura y un compromiso social, de la sociedad misma, en propiciar elegir mejores en cuanto a calidad, a sus representantes solo motiva a la repetición circular de los ciclos de decadencia, y en declive.

Esta construcción basada en la representación supone necesariamente la presencia fuerte de una democracia representativa vigente en forma efectiva, pero luego de la reforma del 94, sin una convicción fuerte, sólida y de acuerdo por parte de los partidos políticos y de los representantes de

³⁰⁴ Nos referimos a la sentencia de la Cámara Nacional Electoral recaída el 5 de julio de 2018 en la causa: —Incidente de Encuentro Vecinal Córdoba H. Cámara de Diputados de la Nación H. Senado de la Nación Estado Nacional —Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en autos Encuentro Vecinal Córdoba c/Cámara de Diputados y otros s/ amparo —Álvaro Zamora Consigli y Aurelio Francisco García Elorriol. Expte N° CNE 8912/2016/1/CA2, CORDOBA. Votan los Dres. Dalla Vía y Corcuera

los mismos, ergo de la clase política, fueron minando las defensas del sistema federal construido precisamente sobre esos pilares fundamentales de la república y de la representación política y de sus instrumentos de elaboración y legitimación.

La eliminación del Colegio Electoral en la Reforma Constitucional de 1994, a nuestro humilde criterio, una idea demasiado generosa, pero no en el tiempo adecuado; que si bien aparece como una lógica consecuencia plausible de la desproporción en la distribución de la población y del poder económico efectivo de la geografía nacional, contribuyó decididamente a la incidencia notoria tanto del % de padrón de votantes, el rol de los representantes, la calidad de los mismos, los controles por parte de aquellos en el ámbito de sus funciones en el congreso; y así a la destrucción de la médula del sistema de equilibrio arquitectónico federal cuidadosamente construido en 1853. A nuestro entender contribuyo a inicio del deterioro del federalismo pues se sacrificó la democracia de la perspectiva electiva, sin considerar que las demás instituciones mencionadas para controlar, auditar, y equilibrar no han cumplido el rol o, mejor dicho, menoscabando la calidad de representación política deducida entre otras consideraciones en la crisis de representación política en su marco estructural. Dicha sustitución por la elección directa, puede ser muy loable, pero en una sociedad con alta alfabetización, con una marcada carencia de cultura cívica y constitucional, y una notoria tensión en la calidad de representantes, creemos que no ha dado los frutos suficientes o en todo caso, ha contribuido a desmejorar las instituciones, pues creo que fue un gran avance en un momento o en un contexto social y cultural no adecuado, propio de una democracia joven, más si consideramos luego del tempo del retorno al democracia³⁰⁵.

Asimismo, la democracia en relación a la crisis en la calidad de la representación política tiene dos aristas fundamentales a considerar y trabajar: por un lado, la automatización de los representantes y por el otro, la “desafección” política de los representados.

- ✓ Los representantes políticos se autonomizan y se aíslan de los representados. Sus propios intereses se convierten en prioritarios, lo que los vuelve autorreferentes y, por ende, corporativos.
- ✓ La representación de los intereses del pueblo y demandas comunes está ausente, y los valores, criterios y necesidades de los propios representantes se convierten en el centro de la representación. De este modo los objetivos del sistema político se reducen a la preparación del espectáculo electoral y la renovación del elenco gubernamental. como régimen se ha visto afectada por estos factores.
- ✓ La contrapartida de la atomización de los representantes es la “desafección” política de los ciudadanos. En una primera etapa la “desafección” se muestra como desinterés de la ciudadanía por los partidos, las propuestas y los políticos y culmina con un quiebre de la relación entre los partidos y la ciudadanía.
 - distanciamiento entre los intereses de la gente y los de las instituciones políticas;
 - baja estima a los políticos y la política, (especialmente a ciertos procedimientos partidarios);
 - defraudación de las expectativas puestas en los representantes.

Pero a próximamente cumplir 40 años de la Reforma, así como ha mostrado indudables aciertos en el terreno de los derechos humanos (art. 75.22 CN), de la protección del ambiente sano (art. 41 CN) y del consumidor (art. 42 CN), la introducción de la acción de amparo y de habeas data (art. 43 CN),

³⁰⁵ Es un error en el que los Estados Unidos de América no han incurrido hasta ahora, al menos hasta el momento, (En Estados Unidos de Norteamérica sigue vigente este sistema); cabe recordar el triunfo de George W. Bush sobre Al Gore en noviembre del año 2000, quien obtuvo mayor cantidad de votantes –más de medio millón de votos más- pero menor de electores por estados de la federación ganó el primero por 271 electores a 266; de igual modo, en 2016 fue evidente la superioridad de Hillary Clinton sobre Donald Trump por más de dos millones y medio en el total de votos.

la posibilidad de constituir regiones (art. 124 CN), y en otros de igual importancia o más relevancia, no dudamos en calificar de verdadero fracaso el resultado en los terrenos que se propuso (Ley 24309, de convocatoria a la Convención, dictada como consecuencia del denominado —Pacto de Olivos) en materia de equilibrio del poder nacional y las provincias; sobre todo en la atenuación del presidencialismo y el fortalecimiento del federalismo.

La Reforma de 1994, en este aspecto, fue estéril; mas de interés política que rediseñar una constitución que afiance las libertades, la justicia, la igualdad y el desarrollo del pueblo a la cual se ajusta; ni muchos menos atemperó el presidencialismo, ni fortaleció el federalismo (*Hernández*), que no comparte esta aseveración, sostiene que el avance contra el —presidencialismo - ha sido destacado en el texto de la Reforma pero entiende que es “*el reiterado incumplimiento de la constitución el responsable de que en los hechos no se haya verificado la atenuación del –según denominación del autor hiper-presidencialismo*”³⁰⁶; Nada más lejos de ese intento de salvar las individualidades provinciales en el conjunto y de brindar las bases para cumplir el mandato constitucional dirigido al Congreso a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Reducir el fin de la constitución a los postulados del estado de derecho significa desconocer que toda constitución, además de ser un orden normativo, *consiste en una decisión política fundamental, en un régimen de gobierno y en un ethos*, que debe ser un faro, un idilio dual, por un lado exigirle desde la sociedad como fuente del poder y de los representantes de respetar, ser exigible ambos extremos para tratar de propiciar el renacer de una cultura cívica, vinculante, tratando de corregir el que se vota, a quien se vota, como se vota, y hacer exigible a quien nos supuestamente representan la voluntad popular, que así lo plasmen, y en su defecto, sea revocado esa calidad, mediante el voto.

Palabras a modo de conclusión. Un fenómeno multidimensional

El panorama precedente, relativo a los partidos políticos, sus representantes y su crisis interna, se transpolar a nivel de la ciudadanía en general; nos conduce a la problemática de abordar la relación entre estos y las demás dimensiones del problema de la representación política. Se hace necesario explorar interpretaciones que abarquen un espectro más amplio de la cuestión, a través del análisis de diversos aspectos que gravitan en la problemática. Para el grupo de autores leídos y a nuestro criterio, consideramos en esta caracterización, el problema de la representación en Argentina es multidimensional, pero tiene una raíz central en la calidad de aquellos representantes que deciden ejercer la actividad de la política; por ello las causas de la crisis no pueden explicarse por un solo factor o actor. Las características del sistema político, incluyendo los partidos y otros actores políticos y económicos, nacionales e internacionales, el Estado y la sociedad civil han contribuido –con diferentes acentos, responsabilidades e intencionalidades- al avance de los procesos que intervinieron en la crisis de representación. Solo es posible si la sociedad exige mejores actores, mejor calidad de representantes, y comprometerse a la discusión y el debate alejado de la ideología, de las pasiones y del resultadismo a corto plazo, recuperar el rol activo de la vida de los partidos políticos desde adentro es el desafío de las generaciones jóvenes, y no tan jóvenes para propiciar desde la misma la semilla que propicie mejorar la calidad de representación, la exigencia a la misma del cumplimiento de la constitución y del respeto e injerencia de las instituciones cumplan su cometido y su rol, pero sobre todo empoderar a los gobiernos locales a defender ante la nación y el centralismo autoritario, no idilios o deidades circunstanciales sino coherencia y compromiso, pues en todo caso si la sociedad se desapega de los valores y ética social, humanista y honestidad que profesa, al elegir a sus candidatos

³⁰⁶ Ver Hernández, Antonio María, “Presidencialismo y federalismo en Argentina”, en estudiojuridicobritosferreyra.blogspot.com.ar, revista Erga Omnes, Corporación Universitaria Rafael Núñez Cartagena de Indias, Colombia 22-6-2010.

seguiremos mencionando que la cada sociedad tiene la clase política que se merece y define; lo cual discrepo en su totalidad. Solo se verá como resulta esta actualidad, y la expectativa a la hora de emitir la voluntad popular, la resultante desde le tema planteado ante la encrucijada electoral por la presidencia de la nación, las cuales están a la vuelta de la esquina.

Referencias Bibliográficas

Abal Medina, Juan Manuel (h) (1998) “¿Crisis o metamorfosis de la representación política? Reflexiones en torno a la hipótesis de Bernard Manan”, Revista Sociedad n° 12/13.

Alberdi, Juan Bautista (2005 [1852]). Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina. Buenos Aires: Libertador.

Arendt, H. (1997). ¿Qué es la Política? Ediciones Paidós / I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona. Primera edición en español. Barcelona, España.

Barometer, Edelman Trust 22. ^a Edición Anual. Edición anual de la encuesta en línea Trabajo de campo: 1 de noviembre - 24 de noviembre de 2021.

Calvo, Nicolás Antonio, "Decisiones constitucionales-Tomo I, Buenos Aires, Año 1886.-Págs. 3-48.

Convención Nacional Constituyente (1994). Diario de Sesiones.

De Riz, Liliana y Adrogué, Gerardo. Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989. En Nohlen, Dietar y De Riz, Liliana (compás.). Reforma institucional y cambio político. Buenos Aires: CEDES-Legase, 1991, pp. 237-295.

El federalismo en Alberdi y la Constitución nacional de 1853 y 1860". (2003)- EN: Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003). Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, p. 2, 159-193.

German J. Bidart Campos, "Manual de la Constitución Reformada-Tomo I, Sociedad Anónima editora, Año 1998. Pág. 290.

Hernández, Antonio María (h.) (2007). “El federalismo a trece años de la reforma constitucional de 1994”. EN: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Disponible en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-federalismo-a-trece-anos-de-la-reforma> - [Fecha de consulta 26-01-2015]. https://www.edelman.lat/sites/g/files/aatuss296/files/2022-05/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer_LATAM.%20ESP.pdf

<https://www.hcdn.gob.ar/institucional/archivos/REVISTA.pdf>

Iberoamericana de Análisis político. El debate político, año 1, n° 1

Laclau, Ernesto (1994) “Poder y representación”, Revista Sociedad n° 4.

Malamud, Andrés “Diseño constitucional y tipo de democracia”, en Mayer, Jorge & Sidicaro, Ricardo (comp.), Política y sociedad en los años del menemismo, Oficina de Publicaciones del CBC, 1995, Buenos Aires.

Manin, B. (2015). Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial. Mooney, Alfredo E. (1985). “La elección del Poder Ejecutivo Nacional (Legalidad versus legitimidad)”. EN: Revista Jurídica Argentina La Ley, Buenos Aires, 1985-E, p. 545-554.

Moreno Rodríguez, Rogelio "Diccionario jurídico", Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998. Pág. 119 y 169.

Novaro, Marcos (1995) “Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática”, Revista Sociedad n° 6.

- Novaro, Marcos (2004) “Los desafíos políticos de la Argentina actual”, Revista Iberoamericana de Análisis político. El debate político, año 1, n° 1 Revista.
- Pitkin, H. F. (2014). El concepto de representación. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Reforma Electoral en Argentina. EN: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2527/7.pdf [Fecha de consulta 25-01-2015].
- Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Crisis y desafíos del estado contemporáneo, 1^{er} ed. Rubinzal-Culzoni. 2014.
- Riberi, Pablo. Representación y autoridad en un Congreso sin Parlamento p. 151-166. 2008 Konrad - Adenauer - Stiftung E. V. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina. El Poder Legislativo. Capítulo 2. El Congreso De La Nación.
- Roca, Javier García. Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo (Parliamentary oversight and fusion between parliamentarism and presidentialism). Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Vol. 37. páginas 3-49 (Julio - diciembre 2017).
- Sagüés, Néstor Pedro, "Elementos de Derecho Constitucional, Editorial Astrea, Buenos Aires 1997, Págs. 155-181.
- Sardineta Juan P., “La supresión del colegio electoral y el debilitamiento del federalismo en la Argentina”. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.n.l.p. 2015.

LAS RECONFIGURACIONES ELECTORALES SUBNACIONALES EN ARGENTINA

Christian Scaramella

La estabilidad política de los gobernadores: ¿Un cambio de época?

Desde hace una escasa cantidad de años la mirada del análisis político en los estudios electorales en Argentina cambió de perspectiva (Calvo y Escolar, 2005; Escolar y Calvo, 2014; Scaramella, 2016). La centralidad analítica vinculada a la teoría de la nacionalización política, donde la centralidad analítica se recostaba en la dinámica nacional, dio lugar a otras perspectivas en las cuales hay un juego mucho más complejo con efectos cruzados entre distintas variables intervinientes que operan en el nivel nacional y en el nivel subnacional, en forma entrecruzada (Caramani, 2004; Chibber y Kollman, 2004; Leiras, 2013; Lipset y Rokkan, 1967; Suárez Cao, 2013). A medida que el proceso de transición y consolidación democrática avanzaba, la hegemonía de la perspectiva de la nacionalización política se fue desdibujando y las miradas sobre la política nacional se complejizaron al incluir el análisis de la política subnacional, vinculado a los procesos de desnacionalización o de territorialización política (Escolar, 2014).

El proceso de descentralización y de territorialización del sistema político argentino se acentuó con la implementación de sucesivas reformas constitucionales y electorales en el nivel provincial, a partir de mediados de los años 80. Estas reformas fortalecieron la figura de los ejecutivos locales, modificando radicalmente la dinámica del poder en Argentina (Calvo y Escolar, 2005, Alessandro, 2013). Este fortalecimiento local contrastaba con la fragmentación observada en el ámbito nacional, donde la estabilidad política se veía amenazada por crisis internas y por conflictos territoriales (Escolar y Calvo, 2014).

Estas reformas permitieron a las provincias adquirir un alto grado de estabilidad política y partidaria, caracterizada por bajos niveles de alternancia, un fenómeno contrario al que se observaba en la arena nacional. Al desligarse progresivamente de la política nacional, las provincias lograron consolidar un poder con cierto grado de autonomía que debilitó un esquema de poder cuyos recursos materiales y simbólicos recaían únicamente en la esfera nacional. Este cambio fue crucial para la reestructuración de la política argentina, que pasó a ser definida en gran medida por las dinámicas más complejas, donde se entrecruzan factores nacionales y las dinámicas subnacionales.

Uno de los aspectos más reveladores de este proceso es el papel que desempeñaron las instituciones electorales en la estructuración de la disputa política. Los votos, lejos de traducirse automáticamente en poder político de manera proporcional, fueron modulados por reglas electorales específicas que, en muchos casos, no otorgaban a todos los votantes el mismo peso ni garantizaban iguales oportunidades a los candidatos para acceder a cargos públicos (Calvo, Scwarcberg, Micozzi y Labanca, 2001). Esta consideración es crucial, por ejemplo, en la asignación de representación legislativa en las provincias, tanto para la arena política nacional como para las arenas provinciales.

Además, surgieron mecanismos como la Ley de Lemas y las listas colectoras, que fueron adoptados por diversas provincias para manejar de manera más efectiva la representación política local (Mustapic, Scherlis y Pages, 2011). La Ley de Lemas, o doble voto simultáneo y acumulativo, permitió que dentro de cada alianza electoral se presentaran varias candidaturas para los mismos cargos, evitando así la fragmentación de los partidos políticos y el surgimiento de nuevas fuerzas competidoras. Este sistema comenzó a implementarse a partir de mediados de 1980, pero se volvió significativo en la arena política subnacional a partir de la década de 1990 en provincias como Chubut, Jujuy, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, y Santiago del Estero, y ha demostrado ser una herramienta eficaz para mantener la cohesión partidaria y la estabilidad electoral. En el caso de las colectoras, le

permite a una coalición partidaria de nivel provincial, que la candidatura para el cargo de gobernador esté acompañada de una variada oferta electoral para los cargos legislativos provinciales, es decir, que, para una única candidatura ejecutiva, se le suman varias candidaturas superpuestas para cargos legislativos.

Otro aspecto clave de la territorialización del sistema político argentino es la regulación autónoma de la agenda electoral, un recurso estratégico utilizado por los gobernadores para administrar los efectos de arrastre electoral (*coattail effects*) entre las arenas nacional y provincial (Del Cogliano y Varetto, 2016). Los ejecutivos provinciales han demostrado una gran habilidad para adelantar o postergar las fechas de las elecciones locales en función de las posibles ventajas o desventajas que podrían derivarse de la alineación con la contienda electoral de la arena política nacional. Incluso, en muchos casos, con decisiones que se toman sobre la agenda electoral, con días de antelación al cierre de plazo de inscripción de coaliciones políticas provinciales.

Por lo tanto, el análisis comparativo de las normas electorales y las coaliciones políticas multinivel en las elecciones de 2023 ofrecería una visión clara de cómo se manifiesta actualmente el proceso de territorialización política en Argentina. Las provincias de Santa Cruz, Entre Ríos, Santa Fe y Río Negro presentan características específicas que reflejan la diversidad y la complejidad del sistema político argentino. Mientras que en Santa Fe se utiliza un sistema de boleta única de papel por categoría, en otras provincias y para los cargos nacionales, se sigue empleando el sistema tradicional de boletas partidarias. Además, los sistemas electorales mixtos en otras provincias reflejan una adaptación local que contrasta con las prácticas en el nivel nacional.

No obstante, en las elecciones del 2023 el realineamiento político partidario que operó en el nivel nacional también estuvo acompañado por un proceso similar para la elección de los gobernadores en las provincias. Si bien las coaliciones políticas no son necesariamente congruentes entre ambas arenas competitivas, la magnitud de los cambios operó en todas las escalas político-institucionales (Cruz, 2019). De un total de veintidós distritos en los que hubo elección para el cargo ejecutivo, en ocho hubo alternancia, el mayor volumen de cambio desde el inicio de la democracia en 1983³⁰⁷.

Para llevar adelante este propósito, y adoptando una impronta de tipo comparativista subnacional (Snyder, 2001), avanzaremos para realizar un análisis donde se tendrán en cuenta un conjunto de variables de tipo institucionales subnacionales, así como también otras de tipo contextuales, para evaluar la alternancia o la continuidad política en el nivel subnacional, para el cargo de gobernador. Para ello tendremos en cuenta la utilización de la ley de lemas o de listas colectoras para cargos legislativos provinciales, que presuponemos que refuerzan al ejecutivo provincial para darle continuidad; el tipo de relación que existe entre el ejecutivo provincial y el nacional, es decir, si son opositores o tienen un mayor grado de proximidad como oficialistas o aliados y finalmente, el resultado de las elecciones legislativas nacionales de 2021 en cada provincia. Para evaluar estas relaciones, se aplicarán modelos binominales a partir de regresiones logit y probit.

Sabemos que el realineamiento político no operó por igual en todos los ámbitos subnacionales, ya que hay situaciones de continuidad y de alternancia. No obstante, nos proponemos dar cuenta sobre la existencia de efectos contextuales de tipo geográficos o regionales que hayan implicado mayores probabilidades de alternancia (Agnew, 1987, 1996; Paasi y Metzger, 2017). Este tipo de situaciones contextuales, implican la identificación de patrones que resultan singulares, atípicos, con respecto a las tendencias que operan a mayor escala.

³⁰⁷ Del total de veinticuatro distritos subnacionales, solamente las provincias de Corrientes y Santiago del Estero no tuvieron elecciones para el cargo de gobernador en el año 2023. Ambas provincias tienen un corrimiento de dos años para la elección de sus cargos ejecutivos.

Los objetivos de este trabajo son explicar los factores intervinientes en la (dis)continuidad de los oficialismos provinciales y si en estas dinámicas es factible encontrar escenarios subnacionales que estén regionalizados.

Por último, resulta necesario aclarar que este es un trabajo en proceso, por lo cual los supuestos que se plantean, los factores intervinientes y los resultados alcanzados no son concluyentes.

Consideraciones metodológicas

De acuerdo con el tipo de relaciones que pretendemos dar cuenta sobre los mecanismos causales que explican la alternancia política de los ejecutivos provinciales, es importante señalar que la impronta de tipo comparativista subnacional del trabajo subyace a nuestro análisis (Snyder, 2001).

En concordancia con esto, procederemos a cumplimentar un conjunto de pasos para llevar adelante el trabajo, tales como: (i) plantear un modelo de tipo logit o y probit para explicar la probabilidad de alternancia/continuidad política (Gelman y Hill, 2007; King, 2001 y Long, 1997) ; (ii) elegir cuál de los modelos resulta más eficiente; (iii) determinar cuál es/son las variables explicativas y de qué modo impactan sobre la alternancia/continuidad; (iv) realizar un abordaje de tipo espacial para dar cuenta sobre escenarios regionalizados de los cambios o continuidad política en las provincias argentinas.

Consideramos necesario aclarar que, a los fines de identificar la evidencia de patrones regionalizados en la alternancia política, que sea estadísticamente significativa, resulta necesaria la aplicación de modelos regresivos con ponderación geográfica global o local, pero por el tamaño de la muestra seleccionada, resulta imposible. Por lo tanto, se trabajará con un análisis espacial más descriptivo, mediante la representación cartográfica de las variables que se exponen a continuación. (Agnew, 1996)

Nuestras unidades de observación son las propias provincias y las variables que consideramos para nuestro modelo son: (i) *alterna*: es la variable dependiente de tipo categórica, el valor 0 significa que hubo continuidad del mismo espacio político en la provincia y el valor 1 que hubo alternancia; (ii) *part_gob*: es una variable independiente de tipo cualitativa que da cuenta sobre el tipo de fuerza política a la que pertenece el oficialismo provincial, donde la categoría 1 significa que son de Juntos por el Cambio, la categoría 2 implica que es una fuerza provincial opositora al gobierno nacional, la categoría 3 se corresponde con una fuerza provincial aliada al gobierno nacional y la categoría 4 que forma parte formal o informalmente de Unión por la Patria; (iii) *mult_leg*: es otra variable independiente de tipo categórica, donde 0 significa que la candidatura de gobernador solo va acompañada de una única lista o tipo de candidatura para legisladores provinciales, es decir, que no hay ley de lemas ni listas colectoras para los cargos legislativos provinciales y 1 representa a las provincias donde la candidatura a gobernador va asociada a varias candidaturas de cargos legislativos provinciales, ya sea por el doble voto simultáneo (lemas) o por la existencia de listas colectoras; y (iv) *v2021*: también es otra variable independiente de tipo cualitativa que se relaciona con quién ganó en las elecciones legislativas nacionales del año 2021, es decir, las elecciones que antecedieron a las del año 2023, utilizando las mismas categorías de la variable ii, donde 0 significó un triunfo de Juntos por el Cambio, 1 el triunfo de una fuerza provincial opositora al gobierno nacional, 3 implicó el triunfo de una coalición provincial aliada al gobierno nacional y 4 el triunfo de una fuerza perteneciente al Frente de Todos/Unión por la Patria.

La continuidad o la alternancia de los ejecutivos provinciales

Para este fin, procedemos a plantear dos modelos regresivos de tipo binominales, es decir, regresiones logit y probit. Posteriormente, según los *Aikaike Information Criterion* (AIC) y

Bayesian Information Criterion (BIC), consideraremos únicamente el modelo que sugiere un mejor ajuste a los datos.

Los modelos binomiales considerados son los siguientes:

Figura N° 1: Modelos regresivos logit y probit para estimar la alternancia provincial

```
Modelo Logit
M1 <- glm(alterna ~ mult_leg + part_gob + v2021, family = binomial(link = "logit"))

Modelo Probit
P1 <- glm(alterna ~ mult_leg + part_gob + v2021, family = binomial(link = "probit"))
```

Fuente: elaboración propia

Figura N° 2: Eficiencia de los modelos regresivos según AIC y BIC

```
Logit (M1): AIC = 31.691, BIC = 36.403
Probit (P1): AIC = 31.521, BIC = 36.233
```

Fuente: elaboración propia

Por contar con menores valores de AIC y BIC, se considera el modelo probit, cuyos coeficientes se muestran a continuación:

Figura N° 3: Coeficientes del modelo regresivos probit para estimar la alternancia

Coefficients:				
	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z)
(Intercept)	-2.5297	1.4025	-1.804	0.0713 .
mult_leg	0.3822	0.7305	0.523	0.6009
part_gob	0.8442	0.4013	2.104	0.0354 *
v2021	-0.4033	0.2624	-1.537	0.1242

Fuente: elaboración propia

En concordancia con los resultados del modelo probit utilizado para explicar la probabilidad de alternancia, podemos realizar las siguientes afirmaciones acorde a la evidencia empírica considerada para un nivel de confianza del 95 %:

- **mult_leg**: no es estadísticamente significativo, lo que sugiere que la presencia de múltiples listas colectoras o de ley de lemas en las elecciones legislativas provinciales no tiene un efecto claro sobre la probabilidad de alternancia o de continuidad política.
- **part_gob**: el coeficiente con un valor de 0,8442 es estadísticamente significativo en el modelo probit ($p = 0.0354$), lo que indica que el partido del gobernador tiene un impacto significativo en la probabilidad de alternancia o de continuidad. Cuanta más cercanía del oficialismo provincial a la coalición oficialista nacional, existe más la probabilidad de alternancia.
- **v2021**: aunque no es estadísticamente significativo, el coeficiente negativo sugiere que el triunfo de una fuerza más cercana al oficialismo nacional en las elecciones de 2021 podría estar asociado con una menor probabilidad de alternancia, aunque este efecto no es concluyente.

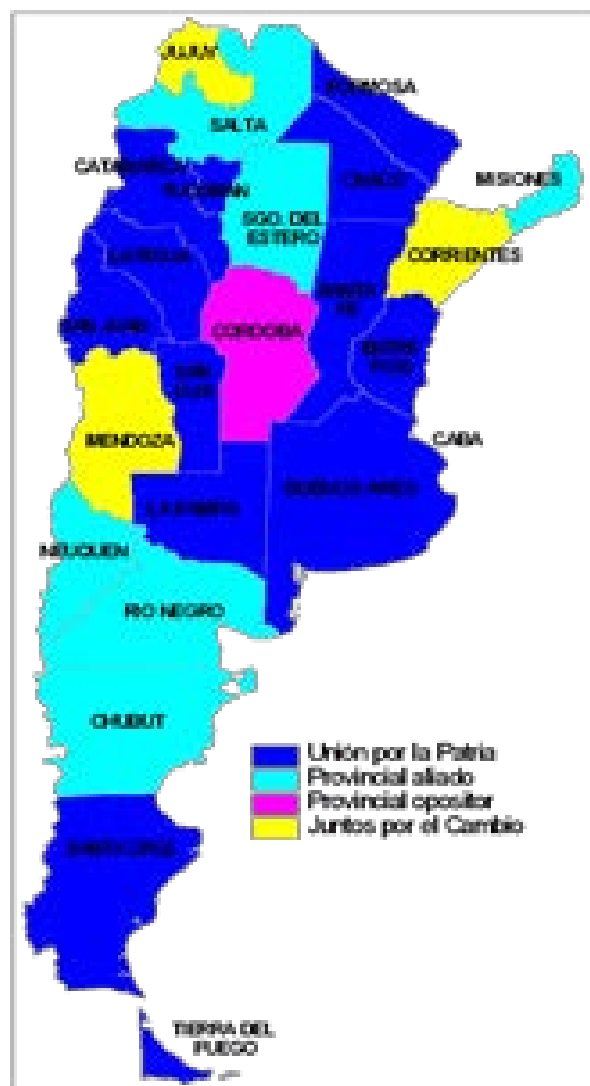
Como consecuencia del resultado del modelo diseñado a los fines de explicar la probabilidad de discontinuidad del poder ejecutivo provincial, podemos afirmar que según la proximidad política del

governador a la coalición política a cargo del gobierno nacional encabezada por Alberto Fernández y por Cristina Fernández de Kirchner hallamos cierta relación que explica la suerte de las reelecciones o de las continuidades políticas de los oficialismos provinciales. Cuanta más cercanía a Unión por la Patria, más probable era un escenario de alternancia provincial, mientras que la oposición, que gobernaba escasa cantidad de distritos, contó con más probabilidad de continuidad.

Una aproximación a los escenarios de continuidad o alternancia de los ejecutivos provinciales

Lo más importante que podemos afirmar es que hacia el año 2023 la mayoría de los ejecutivos provinciales estaban alineados dentro de la misma coalición política que la del gobierno nacional (Figura N° 4). De un total de veinticuatro distritos, trece de ellos eran oficialistas, otros seis estaban bajo el poder de coaliciones provinciales aliadas al gobierno nacional, Córdoba era el bastión de un peronismo no kirchnerista, que fue clasificado como una fuerza provincial opositora y finalmente, había solo cuatro distritos en manos de la principal coalición opositora nacional.

Figura N° 4: Alineamiento de gobernadores respecto del gobierno nacional de 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de las juntas electorales provinciales

Esta situación desventajosa de la oposición implicaba no solamente que tuviera menos poder en lo concerniente a cantidad de territorios que estaban bajo su poder, sino que por, sobre todo, implicaba un menor peso específico en términos políticos por el hecho de gobernar distritos con menor cantidad de población. Su ámbito de alcance del poder se limitaba a las provincias de Jujuy, Mendoza, Corrientes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aun sumándole la singularidad de Córdoba, su peso político era exiguuo.

En cuanto al oficialismo, entre las trece provincias, se encontraban dos de los cuatro distritos más poblados del país, Buenos Aires y Santa Fe, y por otro lado su peso territorial en mayor cantidad de provincias gobernadas por el Frente de Todos/Unión por la Patria, implicaba cierto grado de influencia en el nivel parlamentario nacional, debido al rol que cumplen los gobernadores en el tratamiento de leyes claves.

No obstante, la crisis económica, caracterizada por niveles altos de pobreza e inflación, hacían poco previsible las posibilidades de continuidad del oficialismo nacional. Incluso, la derrota electoral del oficialismo en las elecciones legislativas de medio término en el año 2021, se constituyeron como una evidencia de una derrota oficialista difícil de sortear (Figura N° 5).

Figura 5: Ganadores de las elecciones legislativas nacionales de 2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior

En las elecciones del 2021 la mayoría de los oficialismos provinciales fueron derrotados, principalmente aquellos que pertenecían al Frente de Todos / Unión por la Patria, como así también en el caso de las fuerzas provinciales. Contrariamente, en las provincias del noroeste del país y en parte del noreste argentino, en donde podemos citar a las provincias de Formosa, Chaco y Santiago del Estero, la distinta gama de oficialismos provinciales, aliados del gobierno nacional, lograron algunos triunfos en esos comicios (Scaramella, 2023a).

Frente a este escenario, los gobernadores utilizaron varios recursos ya existentes que les proveyó su propia autonomía con respecto a las instituciones electorales, como la existencia del voto doble simultánea (lemas) para la elección de gobernador, solamente vigente en Santa Cruz, la aplicación de la ley de lemas o de listas colectoras para la elección de cargos legislativos en el nivel provincial; y la posibilidad de modificar el calendario electoral provincial, lo que permitiría evitar el efecto arrastre de la derrota oficialista en el nivel nacional. Concomitantemente, también en algunos casos apelaron a realizar cambios en las instituciones electorales a últimos momentos, tales como la reintroducción de la ley de lemas para el cargo de gobernador en San Juan y en San Luis. Un dato clave, es que el uso de lemas y de colectoras les otorga oportunidades a los gobernadores para optimizar sus estrategias de coordinación electoral en sus propios territorios (Escolar, Abal Medina y Castro, 2014). Habiendo relevado aquellas jurisdicciones que cuentan con candidaturas múltiples para la elección legislativa provincial, las cuales favorecen las estrategias mencionadas, a los fines de sumar aliados, se muestra la figura N°6.

Lo que podemos observar es que, en los cinco distritos más grandes del país, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, CABA y Mendoza, no se apeló a la existencia de candidaturas múltiples en sus candidaturas legislativas subnacionales. Dentro de las provincias opositoras, solamente Corrientes cuenta con esta variante institucional. Teniendo en cuenta a las provincias que sí tienen esta variante institucional, la mayoría son oficialistas y el resto, constituido por Salta, Neuquén, Santiago del Estero y Río Negro, pertenecían a coaliciones provinciales aliadas al gobierno nacional.

Luego de haber realizado algunas consideraciones sobre las condiciones competitivas y de tipo contextuales para las elecciones de gobernador en los distritos subnacionales en Argentina en 2023, a continuación, mostramos la Figura N° 7 en donde veremos los escenarios de continuidad y alternancia en las elecciones de los ejecutivos provinciales y de CABA³⁰⁸.

De un total de veintidós distritos en los que se eligieron cargos ejecutivos distritales, en ocho de ellos hubo alternancia. En siete de estos, gobernaban coaliciones directamente vinculadas a Unión por la Patria, de las cuales seis de estas, Chaco, Santa Fe, Entre Ríos, San Juan, San Luis y Chubut, pasan a estar en manos de Juntos por el Cambio. En el caso de Santa Cruz, gana una coalición de tipo provincial opositora. La situación singular fue Neuquén, donde pierde una fuerza política provincial que gobernaba desde la década de 1960, perdiendo frente a otra también de origen provincial. La oposición no pierde ningún territorio y dentro de las provincias con continuidad, también hay oficialistas o aliados al gobierno nacional.

³⁰⁸ En los casos de Corrientes y Santiago del Estero no se realizaron elecciones a gobernador. En esos casos, los oficialismos deben cumplir dos años más de mandato.

Figura 6: Provincias con candidaturas únicas o múltiples para cargos legislativos provinciales



Fuente: elaboración propia en base a datos las Juntas electorales provinciales

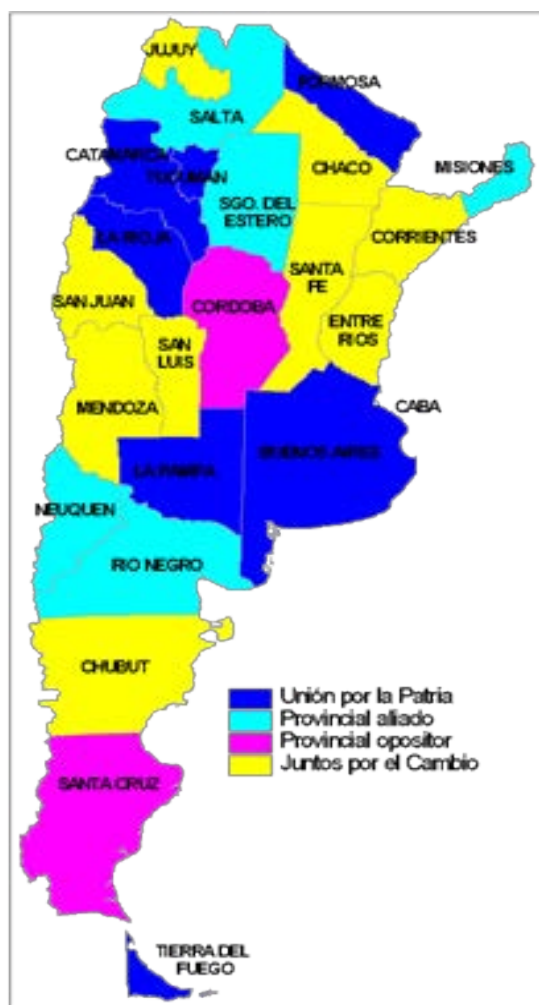
Por lo tanto, el resultado final de la elección de los ejecutivos provinciales es una configuración más atomizada, entre distintas expresiones del oficialismo hasta 2023, sus aliados y opositores (Figura N° 8). Un dato importante, es que la fuerza que gana las elecciones nacionales en 2023 no gobierna en ningún territorio subnacional (Scaramella, 2023b).

Figura N° 7: Continuidad y alternancia política en las elecciones de gobernador (2023)



Fuente: elaboración propia en base a datos las Juntas electorales provinciales

Figura N° 8: Re(alineamiento) de gobernadores con respecto al gobierno nacional de 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos las Juntas electorales provinciales

En resumen, las expresiones opositoras, oficialistas, provinciales opositores y provinciales aliados quedan distribuidos en distintas partes del territorio nacional. No obstante, habría cierto patrón regional en el Litoral (Chaco, Corrientes, Santa Fe y Entre Ríos) y en Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) a favor de candidatos a gobernadores que son opositores al gobierno nacional de 2023. No obstante, resulta necesaria la aplicación de otra estrategia metodológica para estimar si esa relación resulta significativa

Conclusión

El análisis de las elecciones subnacionales en Argentina durante el año 2023 pone de relieve un contexto político caracterizado por una reconfiguración sustancial de las dinámicas electorales en las provincias. Este estudio evidencia cómo la interacción entre las instituciones electorales y las decisiones estratégicas de los gobernadores impactan en la estabilidad y en el cambio político en el nivel subnacional. En particular, el uso de la Ley de Lemas y de las listas colectoras, junto a otros instrumentos no analizados en este trabajo, como la capacidad de los gobernadores para manejar la agenda electoral, han demostrado ser herramientas clave en la administración de la continuidad o alternancia de los ejecutivos provinciales.

Uno de los hallazgos más significativos es la relación entre la proximidad política del gobernador al gobierno nacional y la probabilidad de alternancia. La evidencia empírica sugiere que los gobernadores que pertenecen a partidos más cercanos al oficialismo nacional enfrentaron mayores desafíos para mantener la continuidad en sus cargos, mientras que aquellos en la oposición o con una posición más distante tuvieron mayores posibilidades de retener el poder. Este fenómeno es particularmente relevante en el contexto de una crisis económica profunda, que generó un desgaste considerable en el apoyo al oficialismo en el nivel nacional y, por ende, también en las provincias.

El uso estratégico de las instituciones electorales, como la Ley de Lemas y listas colectoras en las provincias, ha permitido a ciertos gobernadores optimizar sus posibilidades de éxito en un entorno electoral complejo. Sin embargo, estos mecanismos no fueron igualmente efectivos en todas las provincias, lo que sugiere que su impacto depende en gran medida del contexto político y de la alineación con el gobierno nacional. En este sentido, la territorialización del poder político en Argentina se ha profundizado, con un claro delineamiento entre escenarios que favorecen la continuidad del oficialismo y los que han optado por la alternancia.

El estudio también destaca la importancia de considerar los efectos regionales y contextuales al analizar la estabilidad política subnacional. Si bien los resultados muestran un patrón de alternancia en provincias clave, también es evidente que la continuidad política se ha mantenido en varias provincias, especialmente en aquellas donde los gobernadores han logrado desvincularse de las dinámicas políticas nacionales o han utilizado eficazmente las instituciones electorales a su favor.

En resumen, las elecciones subnacionales de 2023 en Argentina ofrecen una visión clara de cómo las decisiones estratégicas de los gobernadores, en interacción con las instituciones electorales, moldean el panorama político subnacional. La alternancia o continuidad en los ejecutivos provinciales no es solo el resultado de las dinámicas políticas locales, sino que están profundamente influenciadas por la relación de las provincias con el gobierno nacional y por las herramientas institucionales disponibles para los gobernadores. Este estudio subraya la necesidad de un enfoque comparativo y contextualizado para comprender las complejas dinámicas electorales en Argentina, así como la importancia de las instituciones electorales en la estructuración del poder político subnacional.

Referencias

- Agnew, J. (1987). *Place and Politics. The geographical mediations of State and Society*. Londres. Unwing Hyman.
- Agnew, J. (1996). Mapping politics: how context counts in electoral geography. *Political Geography*, 15(2), 129-146.
- Alessandro, M. (2013). Relaciones intergubernamentales y partidos políticos: reexaminando el vínculo entre centralización estatal y nacionalización partidaria en la Argentina. En M. Escolar y J. Abal Medina (Eds.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (217-254). Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires. Prometeo.
- Calvo, E., Swarcberg, M., Micozzi, J.; y Labanca, J., (2001). Las fuentes institucionales del Gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E. Calvo y J. Abal Medina, (Eds.), *El Federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina* (53-98). Buenos Aires: Eudeba.
- Caramani, D. (2004). *The nationalization of politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Chhibber, P. y Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canadá, Great Britain, India, and the United States*. New Jersey: Princeton University Press.
- Cruz, F. (2019). Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015. *Revista SAAP*, 13(2), 283 - 311.
- Del Cogliano, N. y Varetto, C. (2016). Las elecciones subnacionales de 2015 en Argentina: Estabilidad con cambio. *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 25(1), 131-149.
- Escolar, M. (2014). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos Multinivel. En M. Escolar y J. Abal Medina (Eds.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (29-76). Buenos Aires: Prometeo.
- Escolar, M., Abal Medina, J. y Castro, L. (2014). Integración del sistema político y diferenciación geográfica del voto en Argentina (1983 – 1994 – 2007). En M. Escolar y J. Abal Medina (Eds.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (149-187). Buenos Aires: Prometeo.
- Gelman, A. y Hill, J. (2007). *Data analysis using regression and multilevel/hierarchical models*. Cambridge University Press.
- King, G. (2001). *Unifying political methodology: The likelihood theory of statistical inference*. University of Michigan Press.
- Leiras, M. (2013). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. En T. Falletti, L. González, y M. Lordone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (25-71). Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Lipset, S. y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignment: Cross- National Perspectives*. New York: Free Press.
- Long, J. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Vol. 7 Sage.
- Malamud, A. (2008). ¿Por qué los partidos argentinos sobreviven a sus catástrofes? *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal*, 8(32), 158-165.
- Mustapic, A., Scherlis, G. y Pages, M. (2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. Documento de Políticas Públicas, 90. Programa de política y gestión de gobierno, CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1848.pdf>
- Paasi, A. y Metzger, J. (2017). Foregrounding the region. *Regional Studies*, 51(1), 19-30.
- Scaramella, C. (2016) La dinámica de la competencia política-partidaria en Argentina entre 1951 y 2011: procesos de nacionalización versus procesos de territorialización de la política, en: *Geografías por venir* (Perez, G. y Higuera, L.). Neuquén: EDUCO - Universidad Nacional del Comahue.
- Scaramella, C. (2023a). Volatilidad del voto en un contexto de estabilidad regional: patrones espaciales no estacionarios de las elecciones legislativas de Argentina en 2021. En: *27th IPSA World Congress of Political Science - Universidad Católica Argentina (UCA); Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 15 y 19 de Julio del 2023.
- Scaramella, C. (2023b). Configuraciones regionales y territoriales de las elecciones presidenciales de Argentina en 2023. En: *IX Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas de la República Argentinas – Universidad de Buenos Aires - Buenos Aires*, 29 y 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2023.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Suárez Cao, J. (2013). Las transformaciones del sistema nacional de partidos una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina. En T. Falletti, L. González, y M. Lordone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (73-103). Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Sección 3

Teoría y práctica del análisis de políticas públicas: enfoques, casos y debates

EL PROCESO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA SITUADA

*Ulises Anil
Agostina Peona
Julieta Saavedra
Alejo Sanabria
Morena Suppo*

1. Introducción

Durante el año 2024, como estudiantes de cuarto año de la carrera de Ciencia Política perteneciente a la Universidad Nacional de Villa María, llevamos adelante en el marco del espacio curricular Análisis de Políticas Públicas, distintos ejercicios de exploración sobre políticas, programas y planes públicos en la Provincia de Córdoba.

En ese marco y desde diversos abordajes de análisis de políticas públicas se utilizaron elementos de distintos marcos teóricos para la evaluación de políticas existentes, logrando una profunda comprensión de las mismas. Las exposiciones relatan esas experiencias de aprendizaje y de utilización de recursos teóricos dialogando con las políticas concretas.

Las políticas analizadas fueron:

- La Innovación en la cultura educativa cordobesa: creación de las escuelas ProA
- El Plan Gas.Ar como herramienta de política de soberanía energética en Argentina
- El Programa de Mejoramiento de Caminos Rurales de la Provincia de Córdoba: o de cómo se articulan los intereses socio productivos
- El Pre-Viaje: El Giro Histórico en la Política Turística Argentina
- Boleto Educativo Cordobés: ¿método para consolidar identidad en el gobierno de Córdoba?

De este modo, frente a la pluralidad de políticas y programas abordados, interesa señalar potencialidades y desafíos al momento del análisis en torno a tres ejes: la delimitación del problema público, la identificación de actores y la implementación.

2. La experiencia en el análisis de políticas públicas.

Las diversas políticas abordadas se escenifican en el ámbito provincial de Córdoba y en el ámbito nacional. Respecto del primer conjunto de trabajos, en primer lugar, se encuentra el trabajo denominado “Innovación en la cultura educativa cordobesa: creación de las escuelas ProA” constituyó una investigación que abordó la creación de escuelas técnicas situadas a lo largo y ancho de toda la provincia de Córdoba. Éstas se instauran en la provincia desde el año 2014 y su propuesta educativa es claramente innovadora, ya que se considera que el acelerado uso de las TIC debe modificar las formas de enseñar, pero también de aprender.

A través de este programa se busca darle una impronta distinta a como siempre se estudió; esto es, incorporar mecanismos que permitan desarrollar aptitudes y destrezas en los alumnos para que al finalizar la educación media puedan encontrar una salida laboral mucho más cercana y relacionada con lo que su título de técnico pretende ofrecer.

Mediante ProA, Córdoba ha sido la primera provincia en la República Argentina en impulsar su propio sistema educativo. Escuelas espaciosas, luminosas, pintadas con los colores de la bandera de

Córdoba, contribuyen a fortalecer la identidad y la cultura de nuestra provincia desarrollando un verdadero modelo en innovación educativa.

En suma, en el trabajo "Boleto Educativo Cordobés: ¿método para consolidar identidad en el gobierno de Córdoba?", se abordó el programa "Boleto Educativo Cordobés" otorgado por el gobierno de la provincia de Córdoba, destinado a todos los estudiantes regulares de instituciones educativas estatales públicas y también de gestión privada que reciban aportes estatales que integran el sistema educativo de la provincia y también los recientemente incorporados, docentes universitarios pertenecientes a las instituciones educativas públicas de gestión estatal y personal no docente que presta servicios en dichas instituciones de Córdoba. Durante el corriente año, el programa adoptó el nombre de Boleto Educativo Cordobés lo cual refleja el intento del gobierno provincial por reforzar una identidad propia, diferenciada del gobierno nacional.

A pesar de la poca información oficial desde el gobierno provincial, se puede concluir que el programa facilita el acceso a la educación mediante transporte gratuito para estudiantes y docentes, sin embargo, también se puede ver que su impacto directo en la vida educativa se ve afectado por desafíos como las demoras en inscripciones.

Por último, desde la esfera provincial, se realizó el análisis denominado "Acerca del Programa de Mejoramiento de Caminos Rurales de la Provincia de Córdoba: o de cómo se articulan los intereses socio productivos". Aquí, se analizó el Programa de Mejoramiento de Caminos Rurales de la Provincia de Córdoba, resaltando su importancia dentro de la política pública. Parto de la Ley 10.546 de 2018, que articula al Estado y a los productores rurales para mejorar los caminos secundarios y terciarios. Me centro en cómo se coordinaron los esfuerzos entre el gobierno provincial y la Mesa de Enlace, una alianza clave en la gestión de este programa.

Un aspecto central de mi investigación es el análisis de la relación entre el Estado y los actores rurales, quienes no solo fueron beneficiarios, sino también participantes activos en la implementación del programa. El financiamiento compartido (50% del Estado y 50% de los productores) demuestra un compromiso mutuo para enfrentar las deficiencias en la infraestructura vial. Evalué la implementación del programa en distintas localidades, observando cómo, hasta 2023, ya se han pavimentado más de 300 kilómetros de caminos rurales, mejorando notablemente la salida de la producción agrícola.

Finalmente, reflexiono sobre el impacto social del programa, especialmente en términos de ciudadanía rural. La pavimentación de los caminos no solo facilitó la movilidad y la productividad, sino que también contribuyó a mejorar la calidad de vida de quienes residen en zonas rurales. Si bien los objetivos productivos son claros, la mejora en las condiciones diarias de los habitantes rurales evidencia que este tipo de políticas tiene un potencial transformador más allá del aspecto económico. Este trabajo es una muestra del valor de las alianzas público-privadas en políticas públicas de infraestructura.

En cuanto a las políticas y programas localizados en el ámbito nacional, se abordó el trabajo "El Plan Gas.Ar como herramienta de política de soberanía energética en Argentina". En esta dirección, la política energética en Argentina ha evolucionado, enfrentando ciclos de intervención estatal y liberalización de mercado. Dentro de este contexto, el "Plan Gas.Ar" emerge como una herramienta clave que tiene como objetivo fortalecer nuestra soberanía energética y asegurar la estabilidad económica del país.

A partir de mi experiencia en el análisis de políticas públicas, he podido ver cómo el Estado ha implementado diversas estrategias para abordar las problemáticas energéticas. Programas anteriores al Plan Gas.Ar han sido fundamentales en la construcción de un marco que busca equilibrar las necesidades del país con los desafíos que impone el mercado internacional.

Al analizar las problemáticas abordadas, identificar cómo este plan enfrenta desafíos críticos como la fluctuación en la producción de gas y la necesidad de asegurar precios estables en el mercado interno. Estas medidas son cruciales para crear un entorno favorable que promueva el desarrollo económico y social de Argentina.

Por otro lado, se recupera el trabajo "Pre-Viaje: El Giro Histórico en la Política Turística Argentina". En la historia de las políticas públicas argentinas orientadas al ámbito turístico es posible destacar por su relevancia y éxito en la sociedad argentina al Pre-Viaje. Dicho programa, con cinco favorables ediciones, logró alcanzar un impacto económico de \$792 mil millones de pesos, con diecinueve mil establecimientos adheridos a lo largo del país y el acceso de 7,5 millones de turistas a lo largo de todo el territorio argentino.

En un contexto de grandes restricciones sanitarias, establecidas por el estado, el sector turístico nacional entra en crisis. Es así que el Estado mismo toma esta oportunidad y otorga incentivos que busca reactivar el sector promoviendo el consumo, siendo beneficiarios empresarios, comerciantes y la población.

Como principal conclusión, el Pre-Viaje es un ejemplo prometedor de política pública estatal en cuanto a la capacidad de acción por parte del estado argentino, formulación del proyecto actuando en conjunto diversos sectores y la más prometedora su evaluación, gracias a la metodología de inscripción al subsidio se generó una gran base de datos para proporcionar resultados estadísticos.

3. Potencialidades y desafíos en el análisis de políticas públicas.

A partir de las experiencias detalladas sobre el análisis de políticas públicas, se barajan tres ejes que se vuelven significativos al momento de reflexionar sobre dicho proceso: la definición del problema público, la identificación de los actores y el análisis de la implementación.

Entonces, en esta experiencia, nos encontramos con cierta dificultad para acercarnos e identificar el problema público que dio origen a cada una de las políticas públicas. De esto, una herramienta de análisis la constituyó el árbol de problemas. La utilización del árbol de problemas significó el acercamiento a la hechura de las políticas públicas desde el elemento de la complejidad que atraviesan a las problemáticas sociales. En concreto, el árbol de problemas aportó en torno a la descripción integral de las áreas de políticas abordadas en los sucesivos trabajos, identificando las causas y efectos de las situaciones conflictivas. En paralelo, la delimitación del árbol de problemas contribuyó a observar de mejor manera el planteo del problema público, desde qué perspectiva se observó y, más aún, desde qué institución se planificó la política.

Dos ejercicios que sumaron a la construcción del árbol de problemas fue, por un lado, el rastreo de los antecedentes normativos de la política, en tanto ello ayudó a observar la configuración establecida por el Estado de la problemática. Por el otro, el rastreo de noticias periodísticas respecto de la implementación de las políticas fue el otro ejercicio que ayudó a delimitar las situaciones conflictivas y las resoluciones por parte del Estado. En estos ejercicios, se pudieron acceder a diversas fuentes de información que aportaron datos complementarios sobre las políticas y programas en análisis.

Este aspecto sobre la delimitación del problema se encontró directamente relacionado con la identificación de los actores. A través de los diversos trabajos la identificación de los actores fue variando. Es decir, en determinadas áreas de políticas la identificación de los actores fue más fácil que en otras; a lo que también se suma la cuestión de la incorporación de actores a medida que los objetivos de las políticas fueron cambiando. En suma, es importante señalar que la bibliografía tradicional sobre actores diferencia entre actores públicos y actores privados. Dentro de este segundo conjunto, se establecen grupos objetivo, beneficiarios finales y grupos terceros (Subirats, 2008). Esta tipología, en algún punto, queda un poco escasa y es necesario incluir, al menos para el contexto

argentino, otras lecturas sobre actores que hagan referencia a movimientos sociales como también que hagan referencia sobre el rol de los actores en términos multiescalar que inciden en la delimitación de políticas públicas nacionales. Por ello, respecto del punto de actores, cobró relevancia recurrir a bibliografía complementaria para ampliar la definición de actores y que inciden en los diversos momentos y fases de una política pública.

Finalmente, el eje sobre la implementación también tuvo su impronta en la experiencia de análisis, en tanto fue significativa la observación en torno a la modificación de los objetivos de las políticas públicas. Partiendo de una definición amplia sobre la implementación, incluyendo en esta etapa también a la evaluación, se pudo acceder a la trayectoria de las políticas y a los mecanismos de adaptación del devenir de la política (Aguilar Villanueva, 1993). Por ello, es significativo en los trabajos, la relación entre la reconfiguración de los objetivos y la construcción de legitimidad por parte de los gobiernos.

En relación a la implementación, un punto emergente en los análisis realizados refiere a la cuestión de la evaluación. En general, en las políticas analizadas no se pudo observar un momento de evaluación claramente delimitado, por lo cual es un dato a tener en cuenta sobre los alcances del campo de análisis de políticas públicas. Sobre todo, teniendo en cuenta las nociones de evaluación integral (Amaya, 2010), se abre una senda analítica para integrar las instancias evaluativas en los sucesivos momentos de la hechura de una política pública. más aún, como emergente significativo respecto de la evaluación, se señala la importancia de mirar la particularidad de los actores implicados en políticas y programas, para fortalecer los mecanismos de evaluación de políticas en diversas escalas.

4. Conclusiones

A modo de cierre, la experiencia como estudiantes del espacio curricular de Análisis de Políticas Públicas tuvo una fuerte impronta de enlazar la teoría con los esfuerzos analíticos sobre la implementación de políticas y programas tanto en el ámbito nacional como provincial. Respecto de la esfera nacional, las políticas abordadas reiteran el elemento del federalismo, el cual incide directamente en las reflexiones sobre cómo se utilizan los recursos y cómo juegan las jurisdicciones en la consecución de objetivos públicos. Por otra parte, en el escenario provincial cordobés, es interesante cómo hay un juego constante entre la implementación de políticas, la incorporación de determinados sectores sociales y la construcción de legitimidad del gobierno provincial. Asimismo, las lecturas tradicionales sobre la hechura de las políticas públicas y su implementación terminan siendo escasas, por lo cual emerge la necesidad de incorporar a los análisis investigaciones situadas en el contexto argentino.

5. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1993). La implementación de las políticas. Antologías de política pública/4. Miguel Ángel Porrúa, editorial. Ciudad de México.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de política pública/3. Miguel Ángel Porrúa, editorial. Ciudad de México.
- Amaya, P. (2010). La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Memoria Académica, FaHCE, UNLP.
- Amaya, P. (2013). Evaluar las políticas para fortalecer al Estado y la transformación social: la experiencia de evaluación del Plan Conectar Igualdad en el Ministerio de Cultura y Educación de Argentina. UNAJ.
- Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel. Barcelona.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN TRES TIEMPOS. REFLEXIONES TEÓRICAS Y UNA MIRADA AL PLAN ENIA

*Lucía Barrera
Martina Herrera*

1. Introducción

En la década de los 90' el mundo se vio asombrado ante las nuevas ideas de libre mercado emergidas en el famoso Consenso de Washington. De la misma manera la administración pública fue eclipsada por una nueva forma de dirección denominada Nueva Gestión Pública (NGP). En este contexto, Argentina implementó en 1994 una reforma constitucional nacida del Pacto de Olivos, la cual procuró una modernización del Estado nacional. El aparato estatal no desapareció, como muchos celebraron, sino que sufrió una metamorfosis hacia la descentralización y reestructuración, alterando su composición y transfiriendo tareas de Nación a sectores provinciales y municipales. En resumidas palabras, se buscó terminar con el Estado interventor que había funcionado hasta ese entonces, privatizando empresas públicas, y efectuando desregulaciones e importantes modificaciones económicas, como el famoso Plan de Convertibilidad y otras políticas públicas rígidas

A lo largo de los años, la administración pública nacional ha experimentado avances y retrocesos que no siempre han logrado establecer los niveles adecuados de institucionalización para el eficaz desarrollo de políticas públicas y su contribución a la estabilidad del sistema democrático. Es evidente que las coyunturas volátiles, los contrapuestos proyectos hegemónicos y las políticas rígidas que implementan no conforman una ecuación ideal y sus resultados incoherentes caracterizan al *policy making* nacional dificultando el desarrollo coherente de políticas públicas y capacidades estatales

Habiendo mencionado algunos dilemas, el propósito que orienta este trabajo se basa en resaltar el potencial de la administración pública como herramienta para alcanzar los objetivos del Estado y satisfacer las demandas de la sociedad. Corriendo el foco de las deficiencias y la falta de eficacia esgrimidas por los detractores del Estado y “lo público”, se pretende dilucidar cómo la gestión pública coordinada, efectiva e inteligente puede contribuir a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la transformación de la realidad existente. En los siguientes apartados se procederá a revisar, a partir de los postulados de O. Oszlak y G. O'Donnell, entre otros, un análisis de las políticas públicas a partir de la implementación del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA en adelante) y sus efectos, considerando también el rol que ha asumido el Estado nacional y las características de sus políticas públicas.

El embarazo no deseado en la adolescencia fue la problemática que originó el Plan ENIA junto a sus correlatos de abandono escolar, baja inserción laboral mayoritariamente en pésimas condiciones y la perpetuación de la pobreza generacional y estructural. Creemos que su constitución como accionar del Estado argentino califica como un ejemplo reciente de lo desarrollado previamente como gestión en tres tiempos: dicha política pública ha logrado ser gestionada en términos del pasado (diagnóstico y planificación), presente (acciones e implementación) y futuro (monitoreo y evaluación).

Este caso constituye una política pública federal con un abordaje integral, promulgada en el año 2017 con el gobierno de Mauricio Macri, mediante la resolución 1790 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pese a definirse como federal, su aplicación se efectuó en 2018 en 12 provincias a lo largo del NEA, NOA y la provincia de Buenos Aires, ya que según estadísticas oficiales las mismas constituyen las áreas con las tasas de embarazo no intencional en la adolescencia más elevadas. De este modo, con el fin de “garantizar los derechos de los/as adolescentes al acceso gratuito a la salud sexual y reproductiva” se inició un trabajo interministerial junto al Ministerio de Salud y el Ministerio

de Educación como así también intersectorial, para su aplicación simultánea en distintos puntos del país.

Según datos de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS), este plan logró modificar la posición de Argentina, que anteriormente lideraba las tasas de embarazo adolescente no intencional en América Latina, logrando reducirlas a la mitad en un período de 5 años. Actualmente, en el marco del nuevo gobierno de Javier Milei, la continuidad del Plan permanece en vilo debido al desfinanciamiento y ajuste brutal que azota al Estado nacional. Las consecuencias no sólo atacan a la salud y los derechos de miles de niños, niñas y adolescentes sino que también generan efectos negativos para la economía del país. De la misma manera, presenta una irrupción a una política que parecía haber trascendido los diferentes gobiernos que se sucedieron desde su implementación gracias al trabajo en conjunto y los objetivos definidos contra una problemática nacional.

Por consiguiente, en las páginas siguientes, el presente estudio tendrá como objetivo evidenciar la efectividad de las políticas públicas y la intervención estatal cuando las mismas se planifican y controlan adecuadamente. Se examinará cómo una estrategia integral, que implica etapas de previsión, ejecución y evaluación, puede tener un impacto concreto y positivo, utilizando el Plan ENIA como caso ilustrativo. Además, se buscará identificar, a modo de conclusión, los riesgos asociados con una concepción de Estado mínima y ausente, que podría conducir a la desarticulación del aparato estatal y a la renuncia a políticas públicas efectivamente planeadas, que han demostrado tener una capacidad real para generar cambios significativos en nuestro país. En este sentido, se otorgará una breve referencia histórica del Estado, la administración y las políticas públicas del país en las últimas décadas, seguida del desarrollo de algunas proposiciones teóricas, y el análisis del plan en sí mismo.

2. Entre la teoría y la práctica

A raíz de la polisemia y la multiplicidad de significados que adquieren los conceptos claves utilizados en la ciencia política consideramos imprescindible para el desenlace y la claridad del trabajo delimitar y tratar de postular ciertos rasgos de aquellos conceptos centrales para este escrito. Al mismo tiempo, procederemos a relacionar tales concepciones con lo sucedido en Argentina a partir de la formulación e implementación del Plan ENIA.

Dicha iniciativa del Estado en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil irrumpe en la forma argentina de producción de políticas públicas, conocidas por ser irracionales y abruptas, orientadas ante todo por posicionamientos políticos con metas a corto plazo. Si bien el caso seleccionado ha presentado ciertas incongruencias y ha sufrido modificaciones a medida que se desarrollaba, estimamos su importancia como precedente para remarcar la importancia de la planificación, cooperación y la gobernanza con objetivos claros y compartidos por todos los actores en la constante construcción de horizontes comunes para lograr un Estado más eficiente.

2.1 Estado

Desde los aportes de Poulantzas y O'Donnell, se podría concebir al Estado en su doble constitución como relación social y como aparato institucional que goza de cierta autonomía inherente a su propia existencia. Actúa dentro de un territorio delimitado y allí despliega, de manera parcial e irregular, su dominación legítima pese a que debe fijar asimismo los límites a las consecuencias negativas de la misma. Sin embargo y, en consonancia con las reconfiguraciones de poder y actores relevantes en la sociedad y la política, se ve atravesado por las luchas y las contradicciones presentes en la sociedad.

Dicha sociedad (y de igual manera el Estado) es dinámica y contingente, esto asegura, entre otras cosas, que la agenda estatal sea constantemente redefinida y variable según las diversas coyunturas

históricas. Como señalan Oszlak y Gantman (2007) su vitalidad reside en que contiene las cuestiones socialmente problematizadas pues “el Estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver” (p. 1) lo que refleja, al mismo tiempo, que la sociedad no puede (o no ha encontrado todavía) otro agente por el cual solucionar sus problemas reforzando la necesidad de la figura del Estado.

Sin embargo, son diversos los actores que pueden tomar lugar y dar respuesta a las demandas de la sociedad. Oszlak (2014) y Vilas (2003) sostienen que, a lo largo de la historia, el Estado ha sido el principal responsable de atender la agenda social (visión estado-céntrica), aunque ha habido períodos en los cuales el sector privado asumió esta responsabilidad (visión mercado-céntrica), y en los últimos años se ha observado un fortalecimiento del rol ciudadano (visión socio-céntrica). Esta predominancia de una visión sobre otra determina en gran medida la evolución de nuestra administración pública y las políticas adoptadas.

No solo varían los actores sino que, como postulan Cao, Laguado Duca y Rey (2021), el Estado nacional, desde su constitución ha variado significativamente. Desde sus inicios tuvo un carácter liberal para luego pasar a un modelo de Bienestar a mediados del Siglo XX, y terminar dicho siglo con un modelo de Estado mínimo, para volver a recuperar un rol activo tras las crisis post ajuste estructural en la región. Así, se podría fácilmente concluir que el análisis del Estado en Argentina revela una serie de transformaciones significativas a lo largo de las décadas, desde su configuración inicial como un Estado liberal hasta su evolución hacia modelos de Estado de Bienestar y mínimos. Estas variaciones han jugado un papel crucial en la configuración de las políticas públicas, influenciando tanto su diseño como su efectividad en la implementación y los resultados obtenidos.

Ahora bien, ¿Qué implicancias tiene el Estado en el orden dominante vigente? Siguiendo a O'Donnell (1977), el Estado actúa como garante y reproductor de las relaciones capitalistas de reproducción. Sin embargo, esto no implica que la lógica del Estado sea exclusivamente económica. En lugar de eso, revela una perspectiva más amplia sobre su funcionamiento, mostrando cómo opera más allá de la esfera económica. Desde esta óptica, el Estado, como “cómplice estructural”, reconoce que el embarazo adolescente no solo tiene impactos negativos inmediatos y a largo plazo en la infancia, la salud reproductiva y los derechos humanos, sino que también es un factor crucial en la perpetuación de índices educativos alarmantes y en la continuidad de la pobreza estructural, que afecta a varias generaciones y alimenta un mercado laboral informal en constante crecimiento.

Por otro lado, siguiendo con el análisis, tras haberse comprobado que el Estado era necesario e imprescindible para la organización, y el mantenimiento y progreso de las sociedades, ante el avance irrestricto del mercado, se difundió una nueva modalidad de gestión pública y privada denominada *gobernanza*. Uno de los teóricos reconocidos por sus aportes a esta rama de la ciencia política es Bob Jessop (2007) quien la caracteriza como un “gobierno en red”, donde las actividades que antes eran dominio exclusivo del Estado ahora forman parte de un entramado que no reconoce fronteras nacionales ni límites públicos-privados y busca mediante formas de intervención innovadoras un gobierno “más inteligente” mediante la cooperación de agentes autónomos. La gobernanza es un pilar fundamental dentro de la formulación e implementación del Plan ENIA ya que colaboran en él, además del Estado nacional, agentes de la sociedad civil (CEDES, CIPPEC) y actores internacionales como agencias de Naciones Unidas (PNUD, FNUI) para atender los requerimientos transversales de la problemática del embarazo no deseado adolescente donde se incluyen cuestiones educativas, socioeconómicas y de salud.

Si durante la conformación del Estado nacional argentino y sus atributos (estatidad), según Oszlak (2006), la agenda estatal giraba en torno al binomio de orden y progreso, en las últimas décadas se ha sumado la cuestión social en el afán de conformar sociedades más equitativas. Dentro de tales márgenes, contradictorios en la mayoría de los casos, es que el Estado debe posicionarse.

En este sentido fue que se afirmó, durante la presidencia de Mauricio Macri, que la cuestión del embarazo no deseado en la adolescencia era una deuda pendiente del Estado, y de tal manera fue atendida para revertir el estado de la cosa y llegar a la meta deseada. Situación inversa es la que caracteriza al actual gobierno encabezado por Javier Milei donde la agenda pública y el Estado en sí que ha sido obnubilado bajo la consigna de “*No hay plata*” con metas de déficit cero. En este contexto, políticas públicas como el Plan ENIA permanecen en vilo frente al desfinanciamiento, la no renovación de los contratos y un discurso público que impugna lo estatal.

Basta solo con aproximarse brevemente a la historia política argentina para ver los proyectos políticos contradictorios que se sucedieron desde hace décadas, sumadas sucesivas interrupciones cívico militares a la democracia, que han incentivado una estructura organizativa disfuncional, poco eficaz y escasamente coordinada con un débil *enforcement* que, como afirma Tommasi (2007), implica que el Estado nacional tiene escasa capacidad de lograr el cumplimiento de sus políticas desembocando en una burocracia transitoria con escaso conocimiento institucional. Sin embargo, el Plan ENIA pareció significar la excepción a la regla, o al menos hasta la asunción del actual gobierno. El entramado institucional, su coordinación, comunicación y seguimiento fue imprescindible para llevar a cabo tal política intersectorial e interprovincial, mediante recambios de gobierno y dilemas federales en un constante sentimiento generalizado de crisis que dificulta el desarrollo y la proliferación de las instituciones y la institucionalidad necesaria.

2.2 Administración pública: teoría del cambio y gobierno abierto

La administración pública constituye una pieza clave dentro del engranaje del aparato estatal mediante el doble proceso de a) expropiación de funciones propias de la sociedad civil incorporadas y redefinidas en la agenda pública y b) la creación de capacidades inexistentes previamente (Oszlak, 2006). Asimismo, es el “conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines (...) de interés público o común en (...) un ordenamiento estatal” (Bobbio et al., 2000 como se citó en Cao y Abal Medina, p. 37, 2012).

Como se viene mencionando, en las últimas décadas, la administración pública argentina ha experimentado diversas reformas significativas. A partir de 1930, donde se da inicio asimismo a una serie de gobiernos de facto en el país, la administración se reorganiza con una tendencia hacia la centralización de funciones por parte del ámbito nacional. Sin embargo, en la década de 1970, comienza una nueva fase de reformas públicas marcada por políticas descentralizadoras, en contraste con el periodo anterior, con el propósito de delegar responsabilidades a los ámbitos provinciales y municipales. Estas políticas se desarrollaron en un contexto nacional e internacional caracterizado por directrices neoliberales, desreguladoras, privatizadoras y centradas en el mercado.

Vilas (2003) argumenta que la descentralización de las políticas públicas, promovida especialmente a partir de la década de la década de los 90’, fue abordada desde 3 perspectivas en las que resaltarían resultados positivos: primeramente, desde una perspectiva fiscal, la descentralización es considerada por muchos como una herramienta con beneficios en torno a una adecuada gestión de las finanzas públicas; desde una perspectiva técnica, la misma tiene consecuencias que facilitan la adopción de decisiones más eficientes y una mayor transparencia en los procesos y decisiones gubernamentales; por último, la descentralización también tiene impactos positivos democratizadores, al fomentar una participación más amplia y efectiva de los distintos actores implicados. Sin embargo, aunque presentada así por Vilas (2003) como “(...) una herramienta destinada a fortalecer el federalismo, fomentar la participación ciudadana y promover el bienestar social, la descentralización de políticas públicas ha aportado escasamente a dichos propósitos. Este proceso se vio condicionado por la implementación de un marco macroeconómico y por acuerdos políticos diseñados con objetivos diferentes.”)

Argentina, siendo un país federal, cuenta con una administración pública desarrollada en tres niveles: el nacional, el provincial y el municipal. Retomando a Cao (2008), en las últimas décadas, los países con dicha forma organizativa han sufrido una mutación en la forma en que se desenvuelve su gestión pública del conjunto Nación- provincias- municipios, deviniendo en un “federalismo coordinado” donde los 3 niveles del Estado trabajan de manera conjunta.

El Plan ENIA se ha consolidado para diferentes actores, como un ejemplo de experiencia próspera en materia de políticas públicas, impactando efectivamente en la sociedad al constituirse como una estrategia integral, interjurisdiccional e intersectorial de alta relevancia. Los resultados, evidenciados en 2019, apenas dos años después de su implementación, mostraron efectos altamente positivos, logrando una ejecución eficiente de los objetivos propuestos.

En resumen, el Plan buscó reforzar la disponibilidad de insumos y la capacidad de respuesta del sistema de salud mediante: 1) una oferta de dispositivos especializados en salud sexual e integral, 2) la provisión de métodos anticonceptivos de larga duración y 3) el fortalecimiento de políticas para la prevención del abuso sexual y el embarazo forzado. Además, logró la construcción de una propia teoría del Teoría del Cambio: El proyecto se basa en la premisa de que el cambio es el resultado de acciones y eventos interrelacionados, y que identificarlos incrementa las probabilidades de éxito en la resolución de la problemática.

La teoría del cambio parte de una hipótesis causal seguido de “un conjunto de supuestos explícitos y/o implícitos sobre qué acciones son necesarias para resolver un determinado problema y por qué el problema responderá a esas acciones. Intenta desarrollar una explicación sobre cómo funciona esta política y bajo qué circunstancias” (Leeuw, 2003, como se citó en CIPPEC, 2019). Exigiendo un constante trabajo de reflexión y acción, ha sido vital para el desarrollo y la formulación planificada y organizada de políticas públicas en las últimas décadas como así lo refleja el Plan ENIA.

La política comenzó con un diagnóstico específico en 2017, utilizando datos de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). Para ese año, el 13,4% de los nacidos vivos en el país eran hijos de madres adolescentes menores de 20 años. A partir de este diagnóstico, se formuló una hipótesis de intervención que orientó las acciones para resolver el problema, enfocándose en generar decisiones libres e informadas y en proporcionar un acceso efectivo a métodos anticonceptivos. Con el plan de acciones mencionado anteriormente, la teoría propia del Plan pensó que el fenómeno y los objetivos planteados por la política serían resueltos. Este tipo de teoría se centra además en buscar resultados a largo plazo y analizar las repercusiones de las acciones diseñadas para abordar el cambio que se deseaba obtener. En este caso, los resultados fueron abrumadoramente positivos. El Plan se implementó en 12 de las 23 provincias nacionales, con el objetivo de cumplir con 4 metas estandarizadas al principio de la formulación del proyecto: alcanzar 1709 escuelas secundarias, 1610 centros de salud, 509.831 estudiantes y 116. 978 mujeres adolescentes.³⁰⁹ Los datos suministrados en 2019, ya anunciaban de una exitosa superación de las metas propuestas: El sistema de información y monitoreo del Plan, indicaba 25.214 embarazos no intencionales evitados y 29.968 adolescentes protegidas.

Finalmente, otra de las características fundamentales del Plan es la utilización de datos y pruebas empíricas, tanto en la fase de diseño como durante la implementación, para guiar el proceso de toma de decisiones. El sistema de monitoreo del Plan fue aquí fundamental, para informar y retroalimentar la implementación de la política pública

³⁰⁹ Fuente: Plan Enia, 2019

El *accountability* horizontal constituye un requisito indispensable para detectar y reparar la corrupción, como así también genera sentimientos de responsabilidad en los decisores para con las políticas públicas que efectúan y sus resultados. Escapando al escaso monitoreo existente en otras acciones del Estado, el Plan ENIA no podría haber logrado sus metas sin el uso de la evidencia. Mediante la cuantificación de los destinatarios en última instancia de las prestaciones otorgadas se perfeccionó la metodología utilizada y se detectó, al mismo tiempo, donde yacían los obstáculos rediseñando la política en caso de ser necesario, símbolo de gran capacidad de adaptación y respuesta. En la práctica esto se puede señalar en la ampliación del rango de edad alcanzado por el Plan que, en una primera instancia abarcó al rango etario 15 a 19 años y, en una segunda instancia, habiendo identificado que había cierto porcentaje de niñas menores que escapaban a tal grupo, amplió su cobertura siendo el rango final 10 a 19 años.

Algo central a considerar aquí, que muchas veces es subestimado, es la importancia del monitoreo y la evidencia explícita para lograr (en el mejor de los casos) la legitimidad y el apoyo político que se necesita para llevar a cabo las metas establecidas. Si bien las capacidades organizativas, técnicas y científicas fueron ineludibles, el proceso político fue vital.

En los últimos años, el concepto de gobierno abierto ha ganado posición a nivel global. Este paradigma busca mejorar la gestión pública de los países mediante políticas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas e integridad, en respuesta a la insatisfacción con los modelos tradicionales de administración y las nuevas demandas ciudadanas en un entorno de cambio político, social y económico.

El objetivo es abrir espacios para la participación ciudadana, optimizar el uso de recursos y renovar los modelos de gestión pública mediante el uso intensivo de plataformas digitales e innovaciones cívicas. La transparencia, colaboración y participación son aquí primordiales. La gestión pública nacional y el Estado Nacional sin embargo fueron cooptadas por agentes oportunistas carentes de coordinación alguna, ignorando que cada política pública altera el presente pues la misma se inserta en un tablero de juego con piezas establecidas. De esta manera, se nutre y retroalimenta la racionalidad acotada del Estado, con consecuencias directas en la administración pública imposibilitando la creación de horizontes amplios compartidos por los diversos actores implicados. Esto influye asimismo en los múltiples factores y las (tres) temporalidades que constituyen nuestra realidad. Entonces, ¿cómo pensar un Estado capaz de articular las tres dimensiones temporales dentro de democracias delegativas con políticas rápidas e ineficientes?

No obstante, el Plan ENIA ha mostrado ser un ejemplo de política pública destacado por su gestión conjunta y transparente. El proyecto cuenta con un apoyo intersectorial y multidimensional, aportando un trabajo integral de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación, y con una implementación gestionada conjuntamente entre las provincias y el Gobierno Nacional. El respaldo del CIPPEC, CEDES y SENAF fue también de gran importancia. Además, la transversalidad que implican los problemas públicos en la actualidad se ve reflejada en la política, donde su formulación y atendimento tuvo en consideración las variables de educación, salud y desarrollo en conjunto. Por último, su destacado sistema de monitoreo, mencionado en párrafos anteriores, promovió la transparencia y la retroalimentación a través de su información recolectada.

Podríamos esperar que sus efectos positivos no se limiten al ordenamiento y la planificación paso a paso de las políticas públicas, sino que constituyan un motor para la responsabilización política y el *accountability*³¹⁰, es decir, la rendición de cuentas horizontal (entre las redes de poder autónomas) y

³¹⁰ Véase O'Donnell, Guillermo. (2001). Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*, (14), 7-31. Recuperado en 25 de julio de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007&lng=es&tlng=es.

vertical (frente al electorado), es decir, una “gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil” (Oszlak, p.4, 2013).

Tras lo mencionado anteriormente, se puede concluir en que la relación entre el Estado y la formulación de políticas públicas no es un proceso unidireccional ni hermético. En lugar de concebir al Estado como un edificio con puertas cerradas, es más apropiado verlo como un campo de disputa y dominación social. En este contexto, el Estado interactúa constantemente con la sociedad civil y otros actores relevantes, y se configura como un producto histórico en constante cambio, que invita (o excluye) a diversos actores a participar en el juego político.

2.3 Políticas públicas: gestión en tres tiempos

Las **políticas públicas** son “tomas de posición del Estado” (O'Donnell y Oszlak, 1995) frente a cuestiones que fueron previamente problematizadas en la sociedad permite no sólo comprender y analizar las acciones concretas del Estado, sino también considerar lo que el Estado elige no hacer. Además, en un sentido más específico, entendemos a las políticas públicas como “cursos específicos de acción (...) emprendidos por el gobierno en la consecución de determinados objetivos” (Vilas, p. 69, 2013). Las políticas no solo reflejan y definen las prioridades y estrategias del Estado, sino que también son gestionadas e implementadas por la administración pública. Por lo tanto, existe una conexión intrínseca entre las políticas públicas y los aspectos previamente discutidos del Estado y la administración pública, haciendo esencial su inclusión en este análisis.

El campo de estudio de las políticas públicas experimentó un notable auge a partir de la década de 1980. En los últimos años, se han propuesto diversos enfoques para analizar las políticas públicas, destacándose el modelo secuencial, que busca orientar su desarrollo de manera eficiente. Este modelo establece varias fases a seguir: la identificación y diagnóstico del problema inicial, la formulación de las políticas, su posterior ejecución y, finalmente, su evaluación.

Hay que alertar, sin embargo, que, en países con disputas hegemónicas como Argentina, es desafiante que las políticas tengan un desarrollo de este tipo; más bien, el contexto se caracteriza por una alta volatilidad en las mismas, que asume consecuencias como la oscilación entre diversos tipos de políticas en periodos cortos de tiempo, seguido de recurrentes crisis e inestabilidad política, social y económica. Esto no implica caer en argumentos tecnócratas ni mucho menos pues ignorar el estrecho vínculo entre la formulación de políticas públicas y la política es erróneo.

El Plan, aun así, refleja una verdadera política secuencial. Como se ha mencionado anteriormente, el proyecto supo identificar adecuadamente la problemática inicial, realizando un diagnóstico de la situación en el país y detectando las provincias más afectadas para dar prioridad a las mismas. Con la colaboración de distintos sectores y organismos, también se propuso adecuadamente un plan de acción que intentaba revertir las faltas del Estado en materia de salud integral y sexual en la adolescencia, situación que muchas veces llevaba al desconocimiento y desatención de embarazos no deseados en dicho rango etario. Su ejecución también es notoria, debido a que supo coordinar efectivamente las acciones pensadas, en cada una de las provincias elegidas para desarrollar el Plan. Finalmente, la evaluación y retroalimentación fueron indispensables para continuar y reformular constantemente el proyecto, en busca de mejoras y un mayor alcance.

Sin embargo, esta estrategia no surgió de manera repentina. En nuestro país existen antecedentes de intervención estatal en el ámbito de políticas públicas dirigidas a abordar la problemática del embarazo no deseado en la adolescencia, que resultan pertinentes a destacar.

En primer lugar, es fundamental subrayar el extenso marco normativo nacional establecido para abordar el problema del embarazo en la adolescencia. La Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a los diversos Tratados de Derechos Humanos a los que el país se adhiere. Entre estos

tratados, algunos destacan por su estrecha relación con los objetivos del Plan ENIA, complementando su enfoque integral: la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Además, varias leyes nacionales, son cruciales por tratar temas relacionados con la salud general y sexual de niñas y adolescentes. La Ley 25.673 (2002) estableció el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable bajo la tutela del Ministerio de Salud, con el propósito de promover la salud sexual entre los adolescentes y colaborar en la prevención y detección de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados. La Ley 26.061 (2005) proclama la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, promoviendo políticas públicas y la responsabilidad gubernamental en la materia. La Ley 26.150 (2006), conocida como Ley de Educación Sexual Integral (ESI), creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, garantizando el derecho de los escolares a recibir educación sexual integral y estableciendo la obligación de los establecimientos educativos de implementar acciones educativas al respecto. Asimismo, la Ley 26.486 (2009) busca garantizar los derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, mencionada anteriormente. Por último, la Ley 26.529 (2009) establece, particularmente para niños, niñas y adolescentes, el derecho a recibir asistencia profesional, confidencial, digna y respetuosa en materia de salud.

Finalmente, es preciso resaltar los pasos previos a la formulación del Plan ENIA como primera propuesta de intervención integral con el objetivo de disminuir la incidencia de la problemática de embarazos no deseados en la niñez y adolescencia. En 2016, el actual gobierno nacional propuso la inclusión de la adolescencia dentro de las 100 prioridades de la gestión, postulando así el tema del embarazo en la adolescencia en la agenda estatal. Además, a nivel provincial, ya funcionaban diversas políticas públicas destinadas a tratar temas de salud sexual y reproductiva en la adolescencia. Sin embargo, el antecedente que más destaca fue el encuentro sobre embarazo en la adolescencia de la SENAF, por su ratificación de una efectiva colaboración entre la SENAF y el CIPPEC, para realizar un análisis exhaustivo de la situación del embarazo en la adolescencia en el país y desarrollar una política adecuada para abordar dicha problemática. Tras ello, en efecto, comenzaría el desarrollo en conjunto del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia.

Es fundamental, por último, tener en cuenta el aspecto temporal de las políticas públicas. En un contexto de constante fluctuación y una sensación de crisis perpetua, el tiempo, a menudo subestimado, emerge como una pieza clave en la maquinaria institucional de producción de políticas públicas. Este punto es central en el pensamiento de Oszlak, quien en su obra *Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública* (2013), propone la noción de “**gestión en tres tiempos**” para una planificación de políticas públicas más reflexiva y menos espontánea. Así, según el autor, el “presente continuo” es el foco principal cuando el Estado aborda un problema presente en su agenda pública. Además, Oszlak sugiere que el proceso de formulación de políticas públicas debe considerar también el pasado, los elementos irregularmente sedimentados y las experiencias previas. Esta perspectiva permite a los agentes de poder evaluar lo hecho anteriormente, identificar avances y retrocesos, y así “redefinir el futuro” (Oszlak, 2013, p. 9). En otras palabras, el objetivo final es alcanzar un nivel deseado en el cual la situación problematizada inicialmente haya sido resuelta de manera satisfactoria.

Así, y como se ha ido mencionando a lo largo del escrito, el Plan ENIA impuso una serie de acciones que procuraron fomentar una gestión en 3 tiempos. En un primer momento, la revisión del pasado permitió realizar un diagnóstico de la situación y formular el objetivo de la política, analizando las necesidades y el contexto de la problemática. De tal manera el propósito se delimitó en generar

condiciones para garantizar a adolescentes el efectivo acceso a servicios de salud. En cuanto a la revisión del presente, el proyecto se encargó de planificar y coordinar su eficaz implementación y ejecución de la mano de acciones como la formación y capacitación del personal, el fortalecimiento institucional, la adecuada distribución de insumos, campañas de concientización y difusión, y redes de apoyo comunitario, entre otras. Finalmente, en lo que respecta a la revisión del futuro, el Plan contó en un principio con objetivos específicos a largo plazo que delimitaron el curso y alcance de la política. Además, la misma contó con un centro de monitoreo y evaluación que permitió, entre otras cosas, un seguimiento de los indicadores y una evaluación de las intervenciones y sus efectos para identificar ajustes y reestructuraciones en el programa en base a los resultados obtenidos. Así, el monitoreo fue indispensable no sólo para la legitimación de la intervención y la evaluación de sus sostenibilidad y proyección, sino también para informar y retroalimentar el plan mismo: como ejemplo, el indicador sobre la dispensa de LARC (Anticonceptivos reversibles de acción prolongada o de larga duración) permitió saber que un 12% fue implementado en niñas menores de 15 lo que implicó ampliar la cobertura e incluir la adolescencia temprana en el Plan (10 a 19 años). Por último, la evaluación del Plan permitió generar informes nacionales que permitieron una adecuada difusión de los resultados obtenidos.

Sin embargo, no debemos olvidar que las políticas públicas exceden los marcos normativos que las definen y aseguran, es decir, no se limitan a las normas jurídicas explícitas y esto no es restarle importancia sino reconocer que en su implementación y articulación con la sociedad civil existen diferentes variables como la interacción social. Esto demuestra la hipótesis de intervención que perfiló el Plan, en un primer momento se planteó la llegada a los adolescentes a través del sistema escolar, sin embargo, se reconoció a) la baja calidad de dicho sistema en las zonas de intervención y b) la exclusión de los sectores más vulnerables a los establecimientos escolares. En tal sentido, la intervención se ideó alrededor de diversos centros comunitarios complementada con una gran promoción y difusión a nivel nacional. No obstante, las escuelas mantuvieron un rol crucial en cuanto a las asesorías de salud integral, ESI, de contención, entre otras.

Pero dicha interacción sería meramente ilusoria si no se contará con *valor público*, es decir, el consenso generado socialmente para con las intervenciones estatales donde son requisitos excluyentes los procesos de legitimación. Se logra con un “efectivo liderazgo estatal, orientado hacia el desarrollo de organizaciones con recursos y capacidades para hacerse cargo de gestionar los desafíos del proyecto de gobierno, articulando la agenda de gobierno con la agenda social” (INAP, 2021b, p.1). En nuestro país se han debatido y resignificado las disputas en torno a los derechos sexuales, la educación, la salud integral y el rol de las mujeres, desde las discusiones en torno a la IVE/ILE y la ESI se ha acompañado el proceso desde el Estado a través de acciones concretas como las mencionadas, la concientización y educación que no habrían tenido lugar de no haberse generado un acuerdo social para su aceptación.

3.. Algunas consideraciones finales: ¿Cuánto más Estado es necesario y cuánto menos Estado es posible?³¹¹

Para concluir este escrito (pero no la discusión) consideramos irremplazable la conformación del Estado como agente de cambio. Dicha afirmación no parte sólo de discusiones teóricas sino, cómo se procuró aseverar a lo largo de estas páginas, observando el pasado, el presente y el futuro.

³¹¹ Infobae. (2018, julio 22). Oscar Oszlak: "Este gobierno no achicó el Estado, hay una superestructura política mucho más densa". Infobae. <https://www.infobae.com/sociedad/2018/07/22/oscar-oszlak-este-gobierno-no-achico-el-estado-hay-una-superestructura-politica-mucho-mas-densa/>

Desde el análisis del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA), se ha observado que la formulación, implementación y el seguimiento de políticas públicas pueden tener un impacto significativo en la realidad social y en el bienestar de la población articulando la agenda social con la agenda política. Aquí es donde la racionalidad estratégica tiene un rol fundamental para la eficacia del Estado y su entramado institucional. En este sentido, las políticas públicas estratégicas coordinadamente diseñadas, planificadas y ejecutadas pueden contribuir a afrontar problemas sociales complejos, como el embarazo no intencional en adolescentes, la promoción de la ESI y el abordaje del abuso sexual.

El diseño integral, con un destacable equipo de profesionales, la utilización de fuentes estadísticas y datos fueron determinantes para formular estrategias acordes a las realidades argentinas. Dichos esfuerzos hubieran sido en vano sin la coordinación interinstitucional e intersectorial entre los gobiernos que ejecutaron el Plan y las jurisdicciones partícipes. En última instancia, su evaluación y (re) ajuste en base a las deficiencias identificadas en su transcurso han sido indispensables para adaptar el Plan ante las situaciones cambiantes y para mantener un seguimiento consciente del accionar estatal sin olvidar los esfuerzos logrados.

Dentro de los virajes político-institucionales que caracterizan la historia argentina reciente se ha intentado imponer, en reiteradas ocasiones, concepciones de que la solución al estancamiento nacional era procurar un Estado mínimo. En su defensa se ha llevado a cabo una desarticulación y un desmantelamiento de su aparato, fragmentando las iniciativas políticas y los avances logrados del pasado han sido sometidos a un presente desalentador.

Tales consecuencias no permanecen al margen de la sociedad, penetran las discusiones cotidianas y desgastan los lazos sociales. El Estado ha dejado de motivar esperanzas y construir cambios. Por tal razón es vital alentar por su funcionamiento eficiente, articulado en su interior y con un horizonte compartido que sea indiscutible en cada nuevo gobierno que lleve las riendas del país. La experiencia del Plan ENIA subraya la importancia de un Estado activo y comprometido, su intervención activa es crucial para asegurar que las políticas públicas continúen siendo relevantes y efectivas, contribuyendo así a la estabilidad y al progreso social en nuestro país garantizando a sus habitantes las mismas condiciones y oportunidades para una vida digna.

4. Referencias bibliográficas

ACIJ, ELA, REDAAS, CEDES. *Plan ENIA en riesgo. Razones para sostener una política pública clave para revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza*. 28 de mayo de 2024.

Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (febrero 2019). *Guía N° 3: Teoría de cambio, Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?* Buenos Aires: CIPPEC.

Cao, H y Abal Medina, J.M. (2012) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Editorial Ariel, Buenos Aires.

Cao, H. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. In ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires (pp. 4-7).

Cao, H. Laguado L. A. y Rey, M. (2021). *El futuro del Estado en una prospectiva de desarrollo inclusivo*. En Faustino Cobarrubia Gómez et al., *Desafíos para un modelo de desarrollo soberano e inclusivo en América Latina* [pp. 147-180]. Buenos Aires, Argentina: Editorial Octubre / CLACSO / UMET

Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Argentina. *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas* (2020).

Evans, P. (2003). *El hibridismo como estrategia administrativa. Combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa*. En Revista Reforma y Democracia N°25. CLAD, Caracas.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2021b). *Curso Introducción al Modelo de Calidad Estatal y el Premio Nacional a la Calidad*.

https://sai.inap.gob.ar/download_pdf.dhtml?contenido=disenio&formact_codigo=1&act_codigo=35882&tipoact_codigo=1

Jessop, B. (2007). *State power*. Polity.

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro* [Capítulos 7 a 10; pp. 227-325]. Madrid: Catarata

O'Donnell, G. (1977). *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*. Desarrollo económico, 16(64), 523-554.

Olsen J. P. (2005). *Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. (Feb. 2005). Caracas.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Redes, vol. 2, núm. 4, 99-128,

<https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>.

Oszlak, O. (2006). *Burocracia estatal: política y políticas públicas*. postdata, (11), 11-56.

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, 5, 1-35.

Oszlak, O. (2014). *Políticas públicas y capacidades estatales*. Revista Forjando, 3(5), 14-21.

Oszlak, O., y Gantman, E. (2007). *La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad*. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, 37(1), 79-110.

Poulantzas, N. [1978] (2005). *Introducción; Segunda Parte*. En Estado, poder y socialismo [pp. 5-49; 145-194] México: Siglo XXI.

Presidencia de la Nación (2017). *Plan Nacional de Prevención del Embarazo no intencional en la Adolescencia 2017-2019 (Plan ENIA)*. Documento oficial. Buenos Aires.

Tommasi, M. (2007). *Un país sin rumbo: Política, Políticas Públicas y desarrollo en Argentina (con una leve comparación con el caso chileno)*. Documento de trabajo Ciglob, <https://www.ciglob.org/wp-content/uploads/2016/09/WP02-Tommasi-Un-pais-sin-rumbo.pdf>

Vilas, C. (2013). *El poder y la política*. El contrapunto entre razón y pasiones. Buenos Aires: Biblos.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel. Barcelona.

EN SALUD ¿QUIEN ES LA DEMANDA?

*María de los Ángeles Bonvicini
Graciela Mónica Tejedor
Laura Billota
Pablo Paltrinieri*

Enfoque y desarrollo

En términos económicos la demanda es un concepto referido a la cantidad de bienes o servicios que los consumidores están dispuestos y pueden comprar a un precio específico en un momento dado.

La demanda está influenciada por varios factores, como el precio del bien o servicio, el ingreso de los consumidores, las preferencias, los precios de bienes sustitutos o complementarios, y las expectativas futuras.

La ley de la demanda establece que, en general, cuando el precio de un bien o servicio disminuye, la cantidad demandada tiende a aumentar, y cuando el precio aumenta, la cantidad demandada tiende a disminuir, siempre que todas las demás condiciones permanezcan constantes.

Por ello, la variación del contexto social, económico, laboral, familiar, individual y si a ello le incorporamos la inteligencia artificial y TICs se entiende que las condiciones de los mercados no permanecen invariables.

Ahora bien, consideremos la definición de Salud, propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS), como un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedades o dolencias. Este axioma abarca un enfoque holístico que incluye no solo la ausencia de afecciones físicas, sino también el equilibrio mental y la capacidad de la persona para interactuar y funcionar en su entorno social de manera efectiva.

Entonces, ¿qué es enfermedad?, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) es una alteración o desviación del estado fisiológico en una o varias partes del cuerpo, manifestada por síntomas y signos característicos, y cuya evolución es más o menos previsible.

Esta definición reconoce la enfermedad como un proceso que puede afectar tanto a nivel físico como mental, interfiriendo en el bienestar general de la persona y en su capacidad para llevar una vida normal.

Además, la OMS destaca que la enfermedad puede ser el resultado de factores internos (como desórdenes genéticos o metabólicos) o externos (como infecciones, traumas o influencias ambientales). La definición de enfermedad también puede incluir estados crónicos o agudos que afectan la calidad de vida de las personas.

Entonces, podríamos interpretar que la demanda en el mercado de la Salud, se refiere a la cantidad de servicios de salud que los individuos o una población están dispuestos y son capaces de utilizar en un momento dado, bajo ciertas condiciones económicas, sociales y de acceso.

Si esto incluye por ejemplo, consultas médicas, hospitalizaciones, medicamentos, procedimientos quirúrgicos, servicios preventivos, la demanda en salud no solo depende del precio de los servicios o productos sanitarios, sino también de factores como el estado de salud de la población, la percepción de la necesidad de atención médica, la accesibilidad y disponibilidad de los servicios de salud, el nivel de educación y el ingreso de las personas, así como las políticas de salud y los sistemas de seguros.

Esto permitiría interpretar que la demanda en salud simboliza la interacción entre la necesidad percibida de atención médica y los recursos disponibles para satisfacer esa necesidad, tanto si hablamos de servicios brindados en el ámbito público, privado y la seguridad social.

Y entonces, si analizamos los términos descriptos, surgen interrogantes que se deberían considerar:

- ¿quién esta saludable?
- ¿quién está enfermo?
- ¿Es la salud un derecho virtual?
- ¿El desarrollo de investigaciones aplicadas en enfermedades infecciosas y parasitarias y que resulta del descubrimiento de nuevas afecciones o agentes, nos hace más enfermos?
- ¿La penetración del hombre en determinados hábitats, reservorios de agentes etiológicos o sus vectores, o ambos, nos hace más enfermos?
- ¿El incremento en los movimientos masivos de personas entre diferentes pases con acarreamiento de sus propias afecciones desde zonas de alta endemicidad, nos hace más enfermos?
- ¿Los hábitos particulares de diferente tipo (sexuales, alimenticios, etcétera) o cambios en los mismos, nos hace más enfermos?
- ¿El deterioro de los servicios de salud en los sistemas de lucha de los pases contra determinadas enfermedades infecciosas o parasitarias, nos hace más enfermos?
- ¿La pobreza, desnutrición, crisis económicas, etcétera, nos hace más enfermos?
- ¿La farmacoresistencia en agentes bacterianos y parasitarios, nos hace más enfermos?
- ¿El predominio en una población dada de determinadas características genéticas favorecedoras de determinadas enfermedades?
- ¿La aparición n de mutantes bacterianas con resistencias particulares a desinfectantes o con estructuras antigénicas diferentes capaces de asignarle un mayor poder de diseminación?
- ¿El aumento de la población de roedores en determinadas poblaciones o regiones?
- ¿La incorporación en la sociedad de urbanizaciones con características especiales (por ejemplo, asentamientos irregulares)?

Ahora bien, si decimos consumir, hay un financiador. La definición generalmente aplicada se expresa como una entidad, organización o individuo que proporciona los recursos financieros necesarios para llevar a cabo un proyecto, actividad o servicio.

Si interpretamos que ***los individuos son los que financian los sistemas de salud***, la validez implica identificar el origen de los fondos.

En la mayoría de los países, los sistemas de salud se financian a través de una combinación de fuentes, en las que los individuos juegan un papel importante, de forma directa e indirecta. Las formas en que los individuos contribuyen al financiamiento de los sistemas de salud:

1. **Impuestos, tasas y contribuciones fiscales** (nacionales, provinciales y municipales) en muchos países, los sistemas de salud públicos se financian en gran parte a través de impuestos generales. Los individuos contribuyen a estos impuestos a través de sus ingresos, consumo, y otras formas de tributación, que son obligatorios.
2. **Cotizaciones a la seguridad social**; en sistemas de salud de la seguridad social (obras sociales nacionales, provinciales y otras) los trabajadores y empleadores contribuyen al financiamiento a través de cotizaciones a la seguridad social. Estos son pagos obligatorios que se deducen de los salarios y se destinan a financiar el acceso a la atención médica.
3. **Pagos directos**; en algunos casos, los individuos pagan directamente por ciertos servicios de salud, como copagos, deducibles, o gastos de bolsillo cuando los servicios no están completamente cubiertos por el sistema de salud. En este ítem, estos pagos algunos son obligatorios y otros quedan libres a la decisión del paciente.
4. **Primas de seguros privados** o como se define en Argentina Medicina Privada; en sistemas donde el seguro privado juega un papel importante, los individuos financian su propia atención médica pagando primas a compañías de seguros o entidades de medicina privada.

Sin embargo, también hay otras fuentes de financiamiento, como aportes estatales, empresas privadas, y en algunos casos, fondos internacionales.

En teoría los Sistemas de Salud, deberían ser equitativos y solidarios, en términos generales. Sin embargo, más allá de su diseño, suelen redistribuir el costo entre diferentes sectores de la sociedad, lo que significa que no todos los individuos pagan lo mismo, y algunas personas reciben más beneficios que otros.

Puede decirse entonces que, las organizaciones y diferentes actores en el sistema de salud juegan un papel crucial en la sostenibilidad y accesibilidad de los servicios médicos, como administradores de **fondos de terceros**, ya que determinan cómo se asignan y distribuyen los recursos financieros para cubrir los gastos asociados con la atención médica, como consultas, tratamientos, medicamentos, infraestructura sanitaria, y personal médico.

Ahora bien, si entendemos que los individuos son los financiadores, están aquellos que solo serían potenciales usuarios que equitativamente aportan para un sistema que no usan, por ello cabe establecer las características diferenciales entre **un usuario, un paciente, un individuo y un ciudadano** en el contexto de la salud, el cual radica principalmente en la naturaleza de la relación que la persona tiene con el sistema de salud.

Todos los pacientes son usuarios del sistema de salud, pero no todos los usuarios son necesariamente pacientes, ya que el término usuario abarca una gama más amplia de interacciones con los servicios de salud.

1. Paciente; es una persona que recibe atención médica debido a una condición de salud específica. Este término se utiliza cuando alguien está siendo diagnosticado, tratado, o seguido por un problema de salud, enfermedad o lesión. La relación entre el paciente y el sistema de salud es de carácter clínico y suele implicar la intervención directa de profesionales de la salud como médicos, enfermeras, terapeutas, etc.
2. Usuario; este término es más amplio y puede incluir a cualquier persona que utilice los servicios de salud, no necesariamente por una condición médica activa. Los usuarios pueden acceder a los servicios de salud para obtener información, recibir cuidados preventivos (como vacunas o chequeos regulares), o simplemente para orientarse sobre temas de salud.
3. Individuo; es cualquier persona, independientemente de su contexto social, legal, o cultural. Esta expresión de individuo enfatiza la singularidad de una persona como una entidad separada y única, con sus propias características, pensamientos, y acciones. Es un término neutral que puede aplicarse a cualquier ser humano sin considerar su estatus legal o su pertenencia a un grupo social.
4. Ciudadano; es un individuo que pertenece legalmente a un Estado o nación, y que por lo tanto tiene ciertos derechos y deberes bajo las leyes de ese Estado. La ciudadanía otorga derechos como recibir protección del Estado, y a participar en la vida política y social de ese país. A su vez, implica deberes como cumplir con la ley, pagar impuestos, entre otros.

Mientras que un individuo es un término universal que se refiere a cualquier persona en su capacidad personal, el ciudadano se refiere a un individuo en su relación legal y política con un Estado o nación y los conceptos de pertenencia y derechos dentro de un marco social y legal.

La adaptabilidad a los cambios saludables implica cambios en el pensamiento estructural y cultural referidas a las transformaciones en cómo las sociedades organizan sus instituciones y sistemas, y en cómo los individuos y grupos dentro de esas sociedades piensan, se comportan y perciben el mundo. Ambos tipos de cambio son fundamentales para el desarrollo social, económico y político, pero afectan diferentes aspectos de la sociedad.

El Pensamiento Estructural, se refiere a la modificación de las estructuras sociales, económicas y políticas que organizan y regulan una sociedad, incluyendo cambios en las instituciones, en las

políticas públicas, en las leyes y otros. El cambio en el Pensamiento Cultural implica enfoques en las creencias, valores, normas y prácticas culturales de una sociedad. Este tipo de cambio afecta cómo las personas se ven a sí mismas y a los demás, cómo entienden el mundo y cómo interactúan en sus vidas cotidianas y como ello impacta en los sistemas de salud.

- Evolución en las actitudes hacia temas como la igualdad de género, los derechos de las minorías, o la aceptación de la diversidad sexual.
- Expresiones de cambio cultural a través del arte, la música, la literatura, y otros medios que reflejan y promueven nuevas formas de pensar y de vivir; como ejemplos están la música terapia, redes, etc.
- Cambios en los valores en lo que una sociedad considera importante, como el cambio de valores hacia una mayor preocupación por la sostenibilidad y la protección del medio ambiente.

Interrelación entre ambos implica una influencia Mutua, ya que están interrelacionados. Por ejemplo, un cambio estructural como la implementación de nuevas políticas educativas puede llevar a un cambio cultural en cómo la sociedad valora la educación y como prevenir enfermedades incorporando hábitos saludables.

En conjunto, estos cambios pueden transformar una sociedad, ya que implican no solo una reorganización de sus sistemas y estructuras de la salud, sino también una evolución en la forma en que las personas dentro de esa sociedad piensan, sienten y actúan.

Se define la salud, también en este caso, como un estado de perfecto bienestar físico, mental y social y no sólo como la ausencia de enfermedades. Por esta razón, la demanda de asistencia no es en sentido estricto ilimitada y está sujeta a las condiciones culturales, sociales y políticas del país donde se efectúa.

El Estado, en términos generales, intenta garantizar el bienestar de la población, y las estructuras sanitarias no escapan a este concepto. Difícilmente un hospital pueda permanecer en actividad sin asegurarse un número mínimo de enfermos.

Expresadas en forma muy general, las variables que influyen sobre la demanda de asistencia sanitaria imaginan dos bloques generales: por un lado, hablamos de las características de las estructuras sanitarias en sus dimensiones de accesibilidad, calidad, cantidad, modalidad de financiación, tipo de asistencia, etc.; en cuanto a la relación con el usuario, por otro lado, se encuentran las características personales que influyen en la demanda de asistencia: condiciones socio-culturales, económicas, actitudinales, geográficas y, obviamente, la condición de enfermo.

Un concepto importante en este sentido es el modelo ecológico de salud propuesto por Dahlgreen y Whitehead (1992). Según ellos las demandas de salud pueden surgir en los niveles más individuales o en los colectivos (grupos de individuos con intereses comunes). Cada nivel es mediatizado por los siguientes, pero no puede decirse que las demandas personales sean consecuencias directas de las demandas inmediatas.

Las estructuras de salud tienden a concentrar los recursos en la atención de las afecciones, cuando los determinantes de la salud tienen que ver con otros factores. La estrategia propuesta para superar esta situación es la construcción de sistemas de salud basados en la atención primaria, generando redes de atención desde y a dicha área.

Desde el punto de vista de la epidemiología social, centrarse en la organización de la demanda nos permitiría un acercamiento a la construcción social de los problemas de salud, otorgándonos información sobre el medio donde surgen las patologías.

Hacer intervenir a la gente en la identificación y resolución de los problemas de salud es abogar por un tipo bien definido de participación: la participación estructurada, que propone Popay (1988), lo

que no significa que no exista participación en otros momentos y actividades del proceso de salud-enfermedad.

Una pregunta recurrente en economía está ligada al concepto de "demanda". La primera vez que se menciona, e incluso antes de hacerlo, su tránsito en el mundo laboral exigía ventilar los ecos del llamado "poder adquisitivo" y el monto de "ofertas" adoptando casi siempre la forma sistematizada de la "curva": Oferta-Demanda, en algún mercado anunciado. En los umbrales del siglo XIX, algunos autores como Jean-Baptiste Say vinieron hasta argumentar que, bajo ciertas circunstancias, la oferta se eleva lo suficiente como para hacerle frente a la propensidad natural del hombre aquel de comprar cualquier cosa o su "poder adquisitivo si esposa necesariamente".

En las ciencias de la salud, donde la ciencia económica aduce siempre especial atención al conjunto de burdos lineamientos descriptivos, ofrecidos por clínico-patológicos que matizan también sus parámetros objetivables en el proceso diagnóstico. La medicina se ha reservado tradicionalmente el análisis de la demanda y recientemente esta actividad va siendo compartida, con mayor frecuencia, con la economía de la salud. Inicialmente, la teoría económica de la demanda fue diseñada para explicar la conducta de los agentes económicos respecto a bienes mercantiles, pero no tardó en ampliarse a otros aspectos de la vida económica y, en particular, a la medicina y a la conducta de los individuos ante los problemas de salud, incluyendo la demanda de atención asistencial.

Las teorías económicas de la demanda tratan de explicar la conducta de los agentes frente a los problemas del mundo (escasez general); la demanda de bienes es una respuesta a la incertidumbre acerca de las necesidades futuras y a la escasez general. La teoría económica de la demanda en medicina comparte los mismos supuestos que el resto de la teoría económica en general: la conducta de los agentes se explica a partir del comportamiento maximizado de los individuos o formadores de las preferencias; el valor de las cosas no viene determinado directamente por sus características intrínsecas, sino que viene determinado por las satisfacciones que del uso de dichas cosas esperamos conseguir.

Así, se considera que el valor de los servicios sanitarios no se determina por las cualidades de éstos, sino por la manera en la que los consumidores los valoran (manera inconsciente o subconsciente). Existe un conjunto de teorías económicas que modelan la demanda de bienestar, de servicios de salud y finalmente de salud. De entre ellas, se destacan las siguientes: la reflexión sobre el valor de la salud y la teoría hedónica; la teoría de la utilidad; la teoría presupuestaria; los postulados de la economía de bienestar y finalmente la reflexión sobre la demanda de salud legal.

Se trata, en concreto, de aprovechar modelos avanzados de teoría económica que permitan explicar y prever la cantidad de bienestar que los agentes están dispuestos a disfrutar a costa de asumir unas cantidades de factores productivos disponibles que pueden ser aumentadas o disminuidas en función de una serie de decisiones.

La salud humana es un bien económico y suele reconocerse como un derecho elemental. Se suele cuantificar su valor conforme a dos alternativas. El método de los rendimientos decrecientes proporciona un umbral a partir del cual el objetivo no persigue incrementar la salud para alcanzar un excedente de bienestar. Este umbral hace inviables las transferencias (o redistribuciones) fiscales para mejorar la salud, así que el único objetivo de los poderes y sus políticas públicas tomarán como criterio frente a aquel el de distribuir equitativamente la riqueza o prevenir los riesgos de empeorar la salud (no capitalizar), de primera importancia entre ellas la referente a la contaminación del aire y la destrucción del paisaje.

El método de maximizar los rendimientos de los servicios sanitarios proporciona la cantidad de bienestar alcanzable en función de la cantidad de medios financieros aplicados, y en función, además,

de la priorización que ejerzan los poderes públicos para transferir equitativamente los ingresos recaudados por el presupuesto.

La demanda en salud es compleja, diversa y ancestral. En las formaciones académicas de salud (carreras medicas) se abordan conceptos y teóricos que proporcionan herramientas y recursos para comprenderla. En la demanda en salud subyace una mirada binaria (o dicotómica) constituida por dos dimensiones o niveles inmersas en cada usuario.

El propósito de esta introducción es indagar, los modelos y luego crear alguno con sus variantes: demanda/ necesidad rutinaria/notable; demanda de primer orden/ de segundo orden. La demanda de salud apunta a solucionar los sufrimientos fisiológicos o patológicos, los que en condiciones normales dejan de existir. A diferencia de la demanda de enfermedad, la de salud denota que el afectado se considere sin problemas orgánicos o psicológicos.

La demanda de servicios de salud es un concepto que se refiere a la cantidad y el tipo de servicios sanitarios que las personas necesitan y están dispuestas a utilizar, según sus condiciones de salud, sus preferencias y su capacidad de pago. La demanda de servicios de salud puede definirse como la población que, de acuerdo con una necesidad de atención, requiere o potencialmente revela un consumo de servicios de salud.

Es la cantidad de atención médica requerida por una población a uno o más prestadores en un periodo de tiempo; está referida a los servicios y resulta de la voluntad de las personas para ir adonde se brindan las atenciones, para esperar o para pagar por ellas. La oferta y demanda de cualquier bien o servicio constituyen las condiciones básicas que determinan la estructura del mercado, la conducta de los agentes que intervienen y los resultados a los que se llega.

Los economistas utilizan el término demanda para referirse a la cantidad de algún bien o servicio que los consumidores están dispuestos y son capaces de comprar a cada precio. La demanda Efectiva en salud puede ser efectiva, esto se refiere a la población de un territorio que, ante un evento en salud, en determinado periodo de tiempo, accede de manera efectiva a los servicios y el prestador le realiza las actividades y los procedimientos para atender su necesidad.

La potencial demanda de atención en salud se define como la necesidad de atención no convertida en demanda, es decir, el volumen de personas que necesitan algún servicio de salud que no utilizan actualmente pero que, sin embargo, se espera sea real en un futuro. Pero la demanda Inducida, hace referencia a la acción de organizar, incentivar y orientar a la población hacia la utilización de los servicios de protección específica y detección temprana y la adhesión a los programas de control. Cuando se menciona a la demanda en el orden asistencial, no es más que aquella demanda sanitaria que requiere la valoración y/o intervención sanitaria del personal de un servicio de salud, independientemente de su complejidad. Cada demanda asistencial se cuantifica como “uno” con independencia de cuántas acciones o profesionales hayan intervenido en su resolución

¿Cuáles son los tipos de demanda?

El paciente demandante, es el que decide por sí mismo el número de visitas y se relaciona con tres tipos de perfiles (somatizadores, dependientes y faltos de recursos sociales). El médico cumple un doble rol, por un lado, actúa en interés del paciente y, por otro, en función de su propio interés, como un oferente del servicio. Por ello, puede inducir demanda y el paciente acudirá al médico tantas veces como éste lo solicite.

La oferta es la cantidad de bienes y servicios que se ponen a la venta, que pueden ser consultorios, radiologías, internaciones, etc. La demanda, es igual a la cantidad que desean comprar los interesados.

El ingreso no es el único factor que provoca un desplazamiento de la demanda. Otras cosas que la cambian son los gustos y preferencias, la composición y el tamaño de la población, los precios de los

bienes relacionados e incluso las expectativas. Una demanda debe contener un rubro, que es el nombre de la persona que promueve y el de la persona demanda, ya sea persona física o moral y el tipo de juicio; la competencia Civil, señalar el tribunal ante el que se promueve; en el proemio se debe señalar el acreditamiento de legitimación, etc. La demanda y la utilización de servicios sanitarios se utilizan como una aproximación de las necesidades de salud de la población. La necesidad de salud refleja un juicio de valor prevalente con relación a un problema de salud en el que hay una intervención efectiva.

La demanda sanitaria está representada por las preferencias que tienen las personas en el modo de resolver sus necesidades sanitarias. Las personas están dispuestas a pagar un precio determinado, a cambio de una asistencia buena y digna. La demanda espontánea, en la vida diaria, está dirigida a programar citas, brindar atención médica y gestionar la realización de exámenes, brindando asistencia en caso de enfermedad. Se evidencia que los usuarios tienen dificultades de acceso y accesibilidad a servicios y procedimientos. Por demanda potencial o insatisfecha debe entenderse la cantidad de bienes o servicios que es probable que el mercado consuma en años futuros, destacando que si prevalecen las condiciones bajo las cuales se hizo el cálculo, ningún productor actual podrá satisfacer.

De esta manera, la demanda del paciente viene a ser una construcción que está conformada por factores biológicos, psicológicos y sociales que se adquieren a lo largo del desarrollo que se encuentran operando como un sistema, es por esto que cualquier trabajo terapéutico debe realizarse sobre estas estructuras. La demanda de atención sanitaria se origina en la producción de salud que realiza cada individuo, es decir que la atención médica es sólo un input más para producir salud.

Se considera que el nivel especializado contribuye al aumento de la demanda por medio de la inducción de recetas y burocracia, la falta de información a paciente y médico, la falta de coordinación y la excesiva lista de espera.

La demanda es el acto jurídico procesal, verbal o escrito por el cual una persona física o moral denominada actor, acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de otra persona física o moral, denominada demandado o reo, con el objeto de reclamar las prestaciones que se enuncian. La demanda constituye la cantidad de atención médica de un cierto tipo que una determinada persona está dispuesta a obtener, durante un cierto período de tiempo, con el fin de satisfacer su necesidad de salud.

Es un trastorno que presenta como rasgo principal una excesiva emotividad y búsqueda de atención. Quienes lo padecen, poseen una serie de características que afectan negativamente a sus relaciones con los demás.

En la demanda Real, la suma de las cantidades de insumos entregadas a los usuarios/as y las cantidades de insumos que se dejaron de entregar por desabastecimiento. La oferta y demanda de cualquier bien o servicio constituyen las condiciones básicas que determinan la estructura del mercado, la conducta de los agentes que intervienen y los resultados a los que se llega.

En la demanda Inducida, se hace referencia a la acción de organizar, incentivar y orientar a la población hacia la utilización de los servicios de protección específica y detección temprana y la adhesión a los programas de control. La ley de demanda establece que a medida que el precio de un bien disminuye, la cantidad demandada de ese bien aumenta. En otras palabras, la ley de demanda establece que la curva de demanda, en función del precio y la cantidad, siempre tiene pendiente descendente.

La ley de la demanda está determinada por la capacidad de un consumidor para realizar una compra de artículos necesarios o discrecionales. Es un hecho que los consumidores compran más cuando los precios son más bajos y compran menos cuando el precio sube. La demanda individual se refiere a la cantidad de un producto que un solo consumidor puede comprar en función de sus preferencias e

ingresos. La demanda de mercado, en cambio, representa la cantidad global del producto que todos los consumidores de un mercado están dispuestos a comprar y pueden hacerlo.

La demanda en salud se refiere a la cantidad de servicios de salud que los individuos desean y son capaces de consumir a diferentes niveles de precio en un período determinado. Este concepto abarca diversos factores que influyen en el uso de servicios médicos, tales como:

1. **Necesidad médica:** La presencia de enfermedades o condiciones de salud que requieren atención médica.
2. **Accesibilidad:** La disponibilidad de servicios de salud y la capacidad de los individuos para acceder a ellos.
3. **Ingresos:** La capacidad económica de los individuos para pagar por servicios de salud.
4. **Educación y conocimiento:** La conciencia sobre la importancia de la salud y el conocimiento sobre cómo acceder a los servicios de salud.
5. **Cobertura de seguros de salud:** La existencia de seguros que cubran los costos de los servicios de salud.
6. **Preferencias personales:** Las elecciones individuales sobre la utilización de servicios médicos y tratamientos.

Para que los usuarios se conviertan en los decisores de sus propias necesidades prestacionales en el mercado de la salud, se requiere un enfoque centrado en el paciente que incluye varios componentes clave. Aquí se detallan algunos pasos y estrategias para lograr este objetivo:

1. Educación y Capacitación

Empoderamiento del Paciente: Proveer información accesible y comprensible sobre condiciones de salud, opciones de tratamiento y servicios disponibles. **Programas de Alfabetización en Salud:** Implementar programas educativos que enseñen a los usuarios cómo navegar el sistema de salud, entender sus derechos y tomar decisiones informadas.

2. Transparencia de Información

Datos Abiertos: Publicar información clara sobre la calidad, costos y resultados de los servicios de salud ofrecidos por diferentes proveedores. **Comparación de Servicios:** Crear plataformas que permitan a los usuarios comparar proveedores de servicios de salud en base a indicadores de calidad y satisfacción del paciente.

3. Acceso a Opciones de Tratamiento

Variedad de Proveedores: Fomentar la competencia entre proveedores de salud para aumentar la calidad y reducir costos. **Telemedicina y Servicios Digitales:** Facilitar el acceso a consultas y servicios médicos a través de plataformas digitales.

4. Incentivos Financieros

Modelos de Pago Basados en Valor: Cambiar de modelos de pago por servicio a modelos que recompensen los resultados de salud y la satisfacción del paciente. **Seguros de Salud Flexibles:** Diseñar planes de seguros que ofrezcan opciones personalizadas y reembolsen los costos de servicios seleccionados por los usuarios.

5. Participación en la Toma de Decisiones

Consejos Consultivos de Pacientes: Incluir a representantes de los pacientes en la planificación y evaluación de servicios de salud. **Encuestas y Retroalimentación:** Utilizar regularmente encuestas de satisfacción y otros mecanismos de retroalimentación para ajustar los servicios de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

6. Tecnología y Herramientas Digitales

Aplicaciones de Salud: Desarrollar aplicaciones móviles y plataformas en línea que proporcionen a los pacientes acceso a su historial médico, resultados de pruebas, y opciones de tratamiento.

Portales de Pacientes: Crear portales en línea donde los pacientes puedan gestionar sus citas, comunicarse con sus proveedores de salud y acceder a recursos educativos.

7. Regulaciones y Políticas Públicas

Legislación respaldatoria: Implementar leyes y políticas que promuevan la transparencia, la competencia y el acceso equitativo a servicios de salud. Protección del Consumidor: Asegurar que los pacientes tengan derechos protegidos y acceso a recursos en caso de problemas con los proveedores de salud.

Implementar estas estrategias requiere una colaboración continua entre gobiernos, proveedores de salud, aseguradoras y los propios pacientes. Con un enfoque integral y centrado en el paciente, es posible transformar el mercado de la salud para que los usuarios sean los principales decisores de sus necesidades prestacionales. Por lo que son necesarios determinados ítems con sus correspondientes enriquecimientos de conocimiento, a saber:

1. Empoderamiento del Paciente

- Educación y Formación: Brindar a los pacientes la información y las herramientas necesarias para que comprendan sus condiciones de salud, opciones de tratamiento y derechos dentro del sistema de salud.
- Alfabetización en Salud: Desarrollar programas educativos que mejoren la capacidad de los pacientes para gestionar su propia salud y tomar decisiones informadas.

2. Participación activa en la Toma de Decisiones

- Decisiones Compartidas: Promover un modelo de atención donde médicos y pacientes colaboren en la toma de decisiones sobre tratamientos, considerando tanto la evidencia médica como las preferencias y valores del paciente.
- Consejos y Comités de Pacientes: Involucrar a pacientes en comités consultivos y en la planificación de políticas de salud para asegurar que sus necesidades y perspectivas sean consideradas.

3. Transparencia y Acceso a la Información

- Acceso a Historias Clínicas: Permitir a los pacientes acceso fácil y seguro a sus historias clínicas y resultados de pruebas.
- Información Comparativa: Proveer información clara sobre la calidad y los costos de diferentes proveedores y tratamientos para que los pacientes puedan tomar decisiones informadas.

4. Personalización y Opciones de Tratamiento

- Atención Personalizada: Adaptar los tratamientos y servicios a las necesidades y preferencias individuales de los pacientes.
- Opciones de Tratamiento: Ofrecer una variedad de opciones de tratamiento y permitir que los pacientes elijan la que mejor se adapte a sus necesidades y circunstancias.

5. Modelos de Pago y Seguros Basados en el Paciente

- Pagos Basados en Resultados: Fomentar modelos de pago que recompensen los resultados de salud y la satisfacción del paciente, en lugar de la cantidad de servicios prestados.
- Seguros Personalizados: Diseñar planes de seguros que ofrezcan opciones flexibles y que se adapten a las necesidades individuales de los pacientes.

6 Retroalimentación y Mejora Continua

- Encuestas de Satisfacción: Realizar encuestas regulares para recoger la opinión de los pacientes sobre los servicios recibidos y utilizar esta información para mejorar continuamente la calidad de la atención.
- Canales de Retroalimentación: Establecer canales claros y accesibles para que los pacientes puedan proporcionar retroalimentación sobre su experiencia y sugerencias para mejoras.

Una visión desde el sistema jurídico argentino

Cabe enunciar que el presente trabajo será realizado desde la perspectiva del análisis económico del derecho. Para ello, es pertinente definirlo como aquél que plantea los problemas jurídicos como problemas económicos, teniendo presente las características que siguen:

- a) El derecho influye en la conducta humana en tanto constituyen incentivos o no a los efectos de que sus destinatarios hagan o no determinada actividad.
- b) Lo dicho se explica en razón que tales decisiones se toman de manera racional, esto es, usando ese modelo teórico que a la vista de los costes y beneficios que para ellos se derivarían de cada uno de sus cursos de actuación, escogen aquel que maximiza su utilidad esperada. Entonces, las normas jurídicas influyen así sobre la conducta humana de una manera muy parecida —y tan predecible— a como lo hacen los precios.
- c) Como tercera característica podemos enunciar que todas las decisiones jurídicamente relevantes se adoptan en condiciones de escasez. Lo que implica que el legislador tiene la posibilidad de dictar normas que muevan a la gente a comportarse de una manera u otra, satisfaciendo en mayor o menor medida cada uno de los referidos fines. Pero sus posibilidades de influir así en los individuos y lograr sus objetivos son inexorablemente limitadas, escasas.

Así las cosas, la teoría económica puede emplearse para comprender, explicar y predecir cómo reaccionarán los ciudadanos frente a cada una de las regulaciones alternativas que el legislador puede establecer, cuáles son los costes y beneficios sociales de cada una de ellas, y cuál es la que maximiza la realización global de los principios constitucionales afectados.

Lo mismo vale para las decisiones que puedan adoptar otros sujetos. Pensemos en un juez al que se le presentan diversas interpretaciones posibles a la hora de aplicar el ordenamiento jurídico en un caso particular. Cabe emplear los conocimientos e instrumentos suministrados por la economía para analizar cómo reaccionarán en el futuro las personas que se puedan ver afectadas por una determinada solución jurisprudencial; qué consecuencias, positivas y negativas, buscadas o no, se derivan para tales principios de las posibles interpretaciones, y cuál es la que satisface mejor el conjunto de todos ellos.

Dicho todo ello, necesitamos también definir al sistema de salud. Para lo cual diremos en palabras de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que un sistema de salud es la sumatoria de todas las organizaciones, instituciones y recursos cuyo objetivo principal consiste en mejorar la salud.

Por su parte, el sistema de salud de Argentina está compuesto por tres sectores poco integrados entre sí y fragmentados también en su interior: el sector público, el sector de la seguridad social (Obras Sociales) y el sector privado (Entidades de Medicina Prepaga).

Y finalmente, debe tenerse presente la atención centrada en la persona, tiene como centro a la persona humana, al paciente. Esta es una forma de entender y practicar la atención sanitaria que adopta conscientemente el punto de vista de los individuos, los cuidadores, las familias y las comunidades como partícipes y beneficiarios de sistemas de salud que inspiren confianza, estén organizados no tanto en función de enfermedades concretas, sino de las necesidades integrales de la persona, y respeten las preferencias sociales. La atención centrada en la persona exige también que los pacientes reciban la información y el apoyo que necesitan para tomar decisiones y participar en su propia atención y que los cuidadores estén en condiciones de rendir al máximo dentro de un entorno de trabajo favorable.

Dable es aclarar que la atención centrada en la persona es más amplia que la atención centrada en el paciente, en la medida en que trasciende la consulta clínica para englobar también la salud de las

personas en su propia comunidad y la crucial función que desempeña la población en la configuración de la política sanitaria y los servicios de salud.

El sistema normativo argentino. Dicho todo esto, veamos las normas que regulan en nuestro país la temática. El sistema jurídico argentino tiene como norma fundamental la Constitución Nacional, que, si bien de manera expresa no nos habla del derecho a la salud, si lo hace de manera implícita en el artículo 33.

Con la modificación de nuestra carta magna en 1994, incorporamos el llamado “bloque constitucional” constituido por los pactos, convenciones y declaraciones de derechos humanos, en el artículo 75 inciso 22. Donde, expresamente, es reconocido el derecho a la salud. Asimismo, observamos que en otras cláusulas constitucionales se incorpora el concepto de “salud”, en tanto, hablamos de “ambiente sano”, de “derechos de los consumidores en el ámbito de salud” y el “habeas data”.

Luego, bajando en esta pirámide jurídica, encontramos el código de fondo, esto es, el Código Civil y Comercial de la Nación, que data de 2015, el que unificó y modificó códigos de un siglo. Esos códigos, el civil y el comercial tenían su centro al “patrimonio”. El nuevo, en cambio, tiene en su centro a la “persona”. Así, haciendo hincapié en derechos personalísimos, tales como la dignidad.

En este CCCN se incorporan cuestiones relativas a salud, tales como derechos del paciente, consentimiento informado, directivas médicas anticipadas, cuestiones relativas a la investigación médica, etc. Un escalón más abajo luce la Ley de Derechos del Paciente, N.º 26.529, la que ya tiene poco más de 20 años.

Asimismo, todas y cada una de las normas fundamentales de las jurisdicciones provinciales y C.A.B.A. reconocen el derecho a la salud y, de su lectura, claramente, hacen al paciente, su centro neurálgico. Luego vamos a encontrarnos con innumerables normas, de diferentes rangos que regulan la salud, en todos sus aspectos y que muestran su eje, la persona. Y los aspectos referidos son desde la gestión, organización, modalidades de atención, nuevos paradigmas como la salud digital, etc.

Los Derechos Humanos (DDHH) y la Bioética. La Carta Universal de Derechos Humanos, conformada por la Declaración Universal de DDHH (1948), por los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales (1966) y otros instrumentos internacionales de DDHH, constituye el conjunto más amplio de valores y principios éticos universales que la humanidad ha sido capaz de consensuar, la cual obliga —a que el accionar del sistema sanitario, en su conjunto, se adecue a ellos y— a que las leyes que rigen su accionar se elaboren, interpreten y apliquen acorde a su mandato ético y jurídico.

Así, entonces, a la persona humana que reviste la condición de paciente, el derecho le reconoce derechos, lo cuales se denominan derechos de los/as pacientes y se fundan en los derechos humanos. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Estos son: indivisibles, interdependientes y universales.

En esta línea de ideas, debemos destacar el concepto de “dignidad” como atributo universal común a todo ser humano, del cual no se puede desprender por cuanto aquella cualidad permite diferenciarlo de lo no humano. Esta cualidad inherente a todas las personas constituye la idea rectora a partir de la cual se construyeron las normas constitucionales de los Estados occidentales y posteriormente las normas previstas en los sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos.

En efecto, las nociones de autonomía individual y dignidad humana han sido los principios fundamentales a partir de los cuales se perfilaron las constituciones democráticas modernas y las cartas de derechos establecidas y reformadas durante y luego del proceso de internacionalización de los derechos humanos.

La dignidad es el valor fundante de los derechos humanos y la piedra filosófica basal de los derechos de los pacientes.

Pero a todo esto, debemos sumar el análisis de las cuestiones éticas planteadas por las ciencias de la vida, la tecnología y sus aplicaciones, la medicina y las políticas de la salud, esto es la bioética, que es una reflexión que toma en cuenta todos los campos afectados por los avances científicos que tienen algún impacto sobre los seres humanos en sus dimensiones sociales, jurídicas y ambientales.

El centro del sistema. Cambios de paradigmas. Llegamos entonces a concluir, de manera anticipada, que el centro de nuestro sistema sanitario es el paciente. Ello así, si consideramos el sistema jurídico, el sanitario y el bioético. No podemos separarnos de estos tres sistemas, conceptos que, en lo relacionado al tema que nos ocupa, van de la mano.

Este tándem debe ser sostenible y, si hablamos de sostenibilidad de los sistemas sanitarios, a ninguno de nosotros nos deberían sorprender el hecho de que los proveedores de salud, tanto públicos como privados, están luchando contra el aumento de costes en la prestación de servicios asistenciales; que los sistemas de salud se encuentran organizados en torno a estructuras rígidas y a una definición de procesos muy condicionada por la oferta y por las necesidades administrativas donde en el momento de su definición no se puso al paciente en el eje central de dichos procesos.

Por ello, corresponde hacer del sistema sanitario, uno sostenible y, evidentemente, debe comenzar el proceso a marchar, transformando y aceptando que el valor que se aporta al paciente, que es el que demanda y es su centro. Si entendemos que el valor basado en la atención sanitaria es una de las llaves de transformación, de un sistema sanitario que debe reorganizarse en sus procesos, en su gestión, ello se logra virando su visión hacia quien realmente lo condiciona como se ha dicho, y que constituye su centro, el paciente; esto es, la demanda.

No se afirma esto caprichosamente, sino en virtud de un análisis del sistema de salud, el sistema normativo y las reglas bioéticas, en un contexto de análisis económico del derecho. No obstante, lo dicho, éste cambio de paradigma, que no va a ser ni rápido ni sencillo, va a precisar la implementación de un conjunto de cambios en las organizaciones sanitarias, cambios a diferentes niveles, como son:

- Cambios estructurales, organizativos y metodológicos. Se deberá gestionar por valor y pasar de una atención individual en los procesos agudos prestada de forma fragmentada, a un sistema holístico y completamente centrado en el paciente. Para lo cual deberá tenerse presente la perspectiva clínica, la mejora de los procesos, los costos y la satisfacción del paciente y de los integrantes del equipo de salud.
- Implementar nuevos modelos de relación con proveedores sanitarios (farmacéuticos y de tecnología sanitaria, entre otros). Se debe medir en razón del valor que aportan al paciente.
- Establecer cambios en la forma de medir resultados en salud, mediante el análisis del estado de salud del paciente, el proceso de recuperación y el tiempo requerido para ella, y la sostenibilidad del sistema.
- Implementar Sistemas de Información capaces de recoger la opinión de los pacientes, a modo de ejercicio de su ciudadanía, a lo largo de los procesos asistenciales y de obtener de manera automática los indicadores de los resultados en salud y el coste asociado a los diferentes procesos. Estos sistemas deben ser interoperables, apoyándose en Inteligencia Artificial.

Resumen

Hacer a los usuarios de la salud protagonistas en el enfoque sobre las demandas requiere un cambio cultural y estructural en el sistema de salud, donde la voz y las necesidades de los pacientes sean el eje central de la planificación y la prestación de servicios. La preparación de Argentina para un

cambio de paradigma en salud, donde el paciente sea protagonista activo, depende de varios factores. A continuación, se examinan algunos aspectos clave para evaluar esta preparación:

1. Infraestructura y Tecnología

Digitalización de la Salud: Argentina ha avanzado en la digitalización de los registros médicos y la implementación de portales de pacientes, aunque aún existen desafíos en términos de interoperabilidad y acceso uniforme en todo el país.

Telemedicina: La pandemia de COVID-19 aceleró la adopción de la telemedicina, lo cual es un paso positivo hacia un modelo más centrado en el paciente.

2. Educación y Capacitación

Profesionales de la Salud: Es crucial que los profesionales de la salud estén capacitados para trabajar en un modelo de atención de alfabetización en Salud: Existe una necesidad creciente de programas que mejoren la alfabetización en salud para empoderar a los pacientes. Si bien hay iniciativas, su alcance y efectividad varían. Formación de centrado en el paciente, promoviendo la toma de decisiones compartida y la educación del paciente.

3. Políticas y Regulaciones

Marcos Legales y Políticas de Salud: Argentina tiene un sistema de salud descentralizado con múltiples actores (público, privado y de seguridad social), lo que puede complicar la implementación de políticas uniformes. Sin embargo, hay iniciativas y políticas en marcha que buscan mejorar la equidad y la calidad de los servicios. Protección del Paciente: Existen leyes y regulaciones que protegen los derechos de los pacientes, aunque su aplicación y cumplimiento pueden ser inconsistentes.

4. Acceso y Equidad

Disparidades Regionales: Hay diferencias significativas en el acceso y la calidad de los servicios de salud entre distintas regiones del país, lo que puede dificultar la implementación de un modelo centrado en el paciente de manera uniforme. Cobertura de Salud: La cobertura de salud es amplia, pero existen brechas en términos de acceso a servicios especializados y de alta complejidad.

5. Participación Ciudadana

Iniciativas de Participación: Hay algunas iniciativas de participación ciudadana en salud, como los Consejos de Salud y los Programas de Pacientes Expertos, pero su impacto y alcance pueden ser limitados. Retroalimentación y Evaluación: Se necesita una estructura más robusta para recoger y utilizar la retroalimentación de los pacientes en la mejora continua del sistema de salud.

6. Cultura y Percepción

Cambio Cultural: Implementar un modelo de salud centrado en el paciente requiere un cambio cultural significativo tanto en los pacientes como en los proveedores de salud. Esto incluye cambiar percepciones sobre el rol del paciente y fomentar una mayor responsabilidad personal en el cuidado de la salud. Iniciativas Comunitarias: Fomentar iniciativas a nivel comunitario que promuevan la participación activa de los pacientes en la gestión de su salud puede ser una estrategia efectiva.

Por ello, desde lo legal puede resumirse que,

- a. El derecho a la salud es un derecho humano: derecho que interactúa con el sistema sanitario exigiéndole el cumplimiento de su obligación legal impuesta constitucional y convencionalmente.
- b. La persona es el centro, el eje del sistema jurídico y sanitario.
- c. Desde un análisis económico del derecho debe afirmarse, por sus características, que el paciente determina la demanda del sistema sanitario.
- d. Deviene necesario de manera formal, el cambio de paradigma poniendo la visión en el paciente.
- e. El paciente en ejercicio de su ciudadanía determina costes en el sistema sanitario, que requieren ser sustentables para la continuidad de este.
- f. El simple cumplimiento de las bases jurídicas y bioéticas, proporcionan sustento al sistema, si y solo si nos centramos en el paciente.

g. El paciente en el centro no es una opción, es una obligación.

Conclusiones

Debemos estar atentos a las fortalezas y los desafíos en los que nos enfrentamos a la hora de disponer la necesidad de aceptar la demanda de los usuarios, algunas de ellas podemos agruparlas en:

Fortalezas Adopción de Tecnologías: El crecimiento en el uso de la telemedicina y la digitalización de registros son avances positivos. **Cobertura de Salud:** La amplia cobertura del sistema de salud brinda una base sólida para implementar cambios.

Desafíos

Disparidades Regionales: Las diferencias en acceso y calidad entre regiones deben ser abordadas para una implementación uniforme. **Educación y Capacitación:** Se necesita mayor inversión en programas de alfabetización en salud y formación de profesionales.

Recomendaciones

La idea es precisar cómo se involucra, el sistema de salud, para saber si nuestro país, posee lo que se requiere y como se medirían sus resultados, para poder ordenar y planificar cambios a través de los diferentes posiciones y definiciones.

1. Promover la Alfabetización en Salud: Invertir en programas educativos para empoderar a los pacientes.
2. Fortalecer la Telemedicina: Continuar expandiendo y mejorando los servicios de telemedicina.
3. Establecer Marcos Regulatorios Claros: Crear y aplicar políticas que promuevan la participación activa de los pacientes.
4. Mejorar la Interoperabilidad: Asegurar que los sistemas de salud digitales sean interoperables y accesibles.
5. Fomentar la Participación Ciudadana: Crear más espacios para la participación activa de los pacientes en la planificación y evaluación de servicios de salud.

En los últimos años, el estudio de la demanda en salud desde la microeconomía proporciona un número muy amplio de artículos científicos. Dichos trabajos analizan la demanda en múltiples ámbitos de la sanidad: prevención, logopedia, atención médica, psicología y medicina, entre otros. Así pues, el análisis de la demanda en salud se ha convertido en una cuestión central del debate político, por lo que su conocimiento resulta imprescindible.

En este trabajo hemos revisado los principales modelos explicativos del consumo de atención médica. A grandes rasgos, una cosa es presentar el consumo de atención médica de un individuo o población, y otra bien distinta: explicarlo. Por ejemplo, en nuestro país sabemos que el gasto público en atención sanitaria ha aumentado ininterrumpidamente en las dos últimas décadas. Sin embargo, aun desde una perspectiva aséptica, resulta imprescindible conocer el proceso estadístico que origina ese gasto.

Y volvemos a lo nuestro la demanda, lo que significa el concepto de adquisición de bienes o servicios que desearía tener una persona o bien, una colectividad ideal desde un punto de vista técnico, en un contexto de libre elección. La demanda no es más que la cantidad de bienes y servicios de los que una persona o una comunidad quieren disponer, con el objetivo de satisfacer sus necesidades. Entendida así, la demanda es el punto de partida de las distintas disciplinas económicas (microeconomía, economía industrial, economía pública, economía internacional, etc.).

La demanda estaría representada por el número de personas que pueden desarrollar una enfermedad, sin embargo, la noción de demanda debe entenderse como la respuesta individual o social al estímulo de la enfermedad. Por cuanto, en este universo de individuos, algunos utilizan los servicios sanitarios y otros no. Sin embargo, la determinación de la demanda en este último caso ha sido realizada de manera insuficiente. Como resultado de la visión limitada de la demanda en este campo, se ha podido

caer en contradicciones inspiradoras de políticas erráticas, que han culminado con elevados costos junto a dudosos grados de eficiencia y eficacia.

El concepto de la demanda constituye uno de los problemas tradicionales de la economía (teoría de la utilidad, de la conducta del consumidor, de las decisiones, etc.) por cuanto se encuentra directamente ligado al comportamiento humano. Sin embargo, la demanda sanitaria es por demás compleja y varía según el modelo sanitario, la convergencia de intereses, el compromiso político y la organización del poder en la sociedad. De ahí la variedad de concepciones normativo-descriptivas de la orientación valorativa del "problema sanitario", del natural de la oferta asistencial o de cuanta (indicador de la utilización social del "producto" del proceso asistencial) que la ubican dentro de los parámetros del estado de equilibrio-organización del sistema.

La demanda sanitaria es el resultado de la serie de elementos (estados de necesidad, de salud y de enfermedad; tipos de demandantes y parámetro valorativo según criterios técnicos, económicos y sociales) que se derivan de las valoraciones sociales y de las decisiones de suprimir un determinado estado desfavorable. De aquí su virtualidad para poder expresar, analizar, comparar, canalizar y dirigir según aptas decisiones los centenares de capilares que forman el torrente del uso de las medidas tendentes a mejorar la calidad de vida.

Bibliografía

- Belmartino, Susana, (1999) *Nuevas Reglas de juego para la atención médica en la Argentina. ¿Quién será el árbitro?* Lugar Editorial
- Freidin, Betina; Ballesteros, M. S.; Krause, M.; Wilner, A. D, y Vinitzky, A, (2020) *Introducción a los servicios de salud en tiempos de crisis*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. UBA
- Cifuentes, Santos (1995) *Derechos personalísimos*, 2ª ed., actualizada y ampliada, Ed. Astrea.
- Collazo Herrera, Manuel, Rodríguez, Justo Cárdenas, López, Roxana González, Abreu, Rolando Miyar, González, Ana María Gálvez , Casulo, Jorge Cosme (2002) La economía de la salud: ¿debe ser de interés para el campo sanitario?. *Rev Panam Salud Publica*;12(5) 359-365,nov. 2002.
- Saavedra, José & Colmenares D, Oscar. (2007). Aproximación teórica de los modelos conceptuales de la calidad del servicio. *Técnica administrativa*, ISSN 1666-1680, Vol. 6, Nº. 32, 2007. 6.
- De Lellis, Martin (2022) Reforma sanitaria y seguros de salud. en https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/065_salud1/material/archivos/fichas/reforma_sanitaria.pdf
- Garay, Oscar Ernesto (2014), *Responsabilidad profesional de los médicos: Ética, bioética y jurídica: civil y penal*; 2ª ed. Actualizada y ampliada, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2014.
- Garay, O. E. (2012). Tratado práctico de la legislación sanitaria. Tomo 1. Buenos Aires. La Ley.
- García-Rodríguez, José Félix, Anaí García-Fariñas, Oscar Priego-Hernández, Lenin Martínez-Pérez (2018) "Salud desde una perspectiva económica. Importancia de la salud para el crecimiento económico, bienestar social y desarrollo humano", *Salud en Tabasco*. Secretaría de Salud del Estado de Tabasco
- Gelli, María Angélica (2012) La autonomía personal y los derechos de los pacientes a vivir con dignidad, en L.L. 2012-C.
- Kraut, Alfredo Jorge (1997) Los Derechos de los Pacientes, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160432/norma.htm>
- Rubinzal-Culzoni, (1999) Derechos y garantías en el siglo XXI., Buenos Aires, volumen U.
- Temporelli, Karina Luján; Oferta y demanda en el sector sanitario: un análisis desde la economía de la salud; Universidad Nacional del Sur; Estudios Económicos; 26; 53; 7-2010; 73-94

PROGRAMA ACOMPAÑAR EN EL MUNICIPIO DE QUILMES (2020-2024)

Ailén Sofía Borda

Introducción

El presente trabajo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación³¹²: “Políticas Públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)”. El objetivo de este escrito es el análisis de la formulación del Programa Acompañar (2020 - 2024) como política social en el marco de la pandemia por COVID-19 en Argentina y luego en el caso del municipio de Quilmes. Los interrogantes del trabajo se plantean indagar en la importancia del contexto para que la demanda social se convierta en agenda política. Para ello, se tomará un enfoque relacional de los autores Oszlak y O’Donnell. (1976) teniendo en cuenta que las políticas públicas sólo adquieren significación en la medida en que se vinculen con la cuestión que las origina, al ámbito social en que se insertan, los actores que intervienen en el proceso de resolución de la cuestión y sus respectivas tomas de posición. Es por ello que resulta fundamental analizar el Programa Acompañar en diálogo con su contexto de surgimiento e implementación.

Por lo tanto, lo que se pretende en una primera instancia, es analizar la construcción social de la problemática y su entrada a la agenda política. En segundo lugar, nos centraremos en los objetivos del programa. En tercer lugar, a modo exploratorio se intentará conocer el proceso de implementación del programa Acompañar en el municipio de Quilmes y el trabajo en un centro territorial. Por último, se esbozaran algunas conclusiones teniendo en cuenta el contexto actual del país y sus desafíos a modo de finalizar nuestro análisis. Para ello, este trabajo se realizó a partir de fuentes de datos primarias y secundarias. Por un lado, se realizó una entrevista grupal a tres trabajadoras del Programa Acompañar en Quilmes a fines del año 2023. A lo largo del trabajo se citan fragmentos de la entrevista con nombres fantasía para respetar la privacidad de las entrevistadas. Por otro lado, se relevó información de datos y documentos del Ministerio de Mujeres a nivel nacional y provincial. Además, el análisis se complementó con relevamiento de medios de comunicación.

Acompañar resulta un programa de interés y relevancia porque por primera vez, el Estado nacional brinda apoyo económico y psico-social a mujeres y personas LGBTI+ en situación de riesgo por violencia por motivos de género. Hasta agosto de 2023, 326.080 mujeres y personas LGBTI+ accedieron a esta política³¹³.

Construcción social de la problemática

Una política pública es “*un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad*” (Oszlak y O’Donnell, 1976, pág. 113). Es importante resaltar que solo un grupo de demandas socialmente problematizadas alcanzan a conformar la agenda estatal. Además, la realidad nos muestra que los problemas sociales no existen en sí mismos sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente (Tamayo Sáez 1997). Por lo tanto, en este apartado nos interesa conocer el proceso desde que una problemática es entendida como tal por la sociedad hasta que es conocida por los directivos públicos para una

³¹² Radicado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – UNLP, Programa de Incentivos a la Investigación.

³¹³ 3 años del Programa Acompañar: una política que cuida la vida de las mujeres y LGBTI+

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/3-anos-del-programa-acompanar-una-politica-que-cuida-la-vida-de-las-mujeres-y-lgbti>

posterior toma de posición (esta implica la acción y la inacción). Durante ese proceso, otros actores - además del Estado- como instituciones, organizaciones y grupos, con distintos recursos y apoyos, también toman posición frente a estas cuestiones.

En Argentina, existe una lucha encabezada por el feminismo desde el siglo XIX que cuestiona y visibiliza la violencia y las desigualdades por motivos de género demandando soluciones por parte de la sociedad y el Estado. A pesar de que desde ese entonces se han logrado una serie de derechos para las mujeres y su emancipación, persisten una serie de desigualdades estructurales. Hace más de cuarenta años que las feministas, en conjunto con una serie de organizaciones sociales, se movilizan para demostrar que aún quedan deudas de la democracia respecto a los derechos humanos de las mujeres.

Durante los primeros años del siglo XXI, los y las argentinas hemos sido testigos de importantes avances legislativos respecto a la violencia por motivos de género. En el año 2000 se sancionó la Ley de Violencia Familiar 12.569 en la provincia de Buenos Aires un instrumento crucial para la protección de las víctimas de violencia familiar, ofreciendo un marco legal y recursos para abordar y prevenir esta problemática social. Luego, el mayor signo de esta evolución es en 2009 con la Ley 26.485³¹⁴ nacional de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Esta ley no sólo enumera ampliamente los derechos que deben ser garantizados a las mujeres sino que también, define diferentes tipos de violencia de género.

Teniendo en cuenta un marco normativo más amplio de políticas públicas que protegen los derechos de las mujeres y personas LGBTI+, es importante mencionar la Ley 26.510 de Educación Sexual Integral sancionada en 2006, en 2010 la Ley 26.618 de Matrimonio Igualitario y en 2012 la Ley 26.743 de Identidad de Género, la Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política del 2017 y en 2018, la Ley 27.499 conocida como Ley Micaela. Como dice Guzmán (2012, pág. 14) la incorporación del análisis de género en las políticas públicas ha implicado la circulación de nuevos discursos dentro de las instituciones del Estado. Estos discursos permitieron incorporar en las agendas institucionales temas considerados como propios de la esfera privada tales como la violencia contra la mujer, la autonomía del cuerpo reproductivo, la dependencia económica de las mujeres, la autoridad del jefe de familia y los derechos individuales, entre otros.

A pesar de ello, en el día a día siguieron existiendo la brecha salarial entre varones y mujeres, el trabajo de cuidado no reconocido ni remunerado, la desocupación que recae con mayor peso entre las mujeres y diversidades e innumerables casos de violencia por motivos de género llegando en muchos casos a feminicidios. Las organizaciones de la sociedad civil siguen demandando que por parte del Estado haya una respuesta a estas problemáticas y desigualdades, sobre todo cuando la violencia patriarcal pone en riesgo la vida de las mujeres. Un ejemplo reconocido de un colectivo feminista del siglo XXI es Ni Una Menos, nacido en 2015. Esta organización protesta principalmente contra la violencia contra la mujer y su consecuencia más extrema, el femicidio. Se trata de un movimiento de origen argentino que se ha extendido a decenas de países. Sin embargo existen una serie de partidos políticos, colectivos y organizaciones de la sociedad civil que tienen la misma lucha.

Según Aguilar Villanueva (1993) para que un asunto tenga acceso a la agenda institucional debe cumplir con algunos requisitos: que la cuestión sea objeto de atención amplia o de conocimiento público, que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Todos

³¹⁴ Ley de Protección integral a las mujeres <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155>

estos requisitos se fueron gestando con el tiempo, tras múltiples movilizaciones y actos donde se visibilizaron las demandas del feminismo.

En ese sentido, el movimiento feminista siguió demandando que frente a la violencia por motivos de género se construyan soluciones colectivas. Sobre todo que desde el Estado, un actor con muchos más recursos y poder, se tomen medidas para desnaturalizar y visibilizar en la sociedad las desigualdades de género para promover transformaciones de igualdad. Para ello, es fundamental el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas destinadas a eliminar las desigualdades en materia de género. El compromiso y construcción de la demanda social por parte de las organizaciones de la sociedad civil para el reconocimiento desde las esferas del estado fue uno de los factores claves para el ingreso del problema a la agenda pública.

Transformación de la Agenda Institucional

Como mencionamos anteriormente, una política estatal es esa toma de posición que intenta solucionar una cuestión a través de un conjunto de iniciativas y respuestas que observadas en un contexto determinado permiten inferir la posición del Estado frente a la cuestión socialmente significativa (Oszlak y O' Donnell, 1976). Sin embargo, no todos los problemas tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos pasan a tener entidad suficiente para convertirse en problemas públicos en la agenda institucional (Tamayo Sáez 1997). Por ello, es importante pensar el programa Acompañar analizando su contexto de surgimiento.

En este caso, consideramos como actor sumamente importante al movimiento feminista y las organizaciones sociales. A partir del 2015 su capacidad de presión y de organización fue cada vez mayor. Esto permitió que se construyan diversos espacios en la sociedad civil con capacidad para presentar y visibilizar cada vez más sus demandas contra la violencia machista. La agenda de género y diversidad se coló como nunca antes en los medios, las casas, los trabajos, los partidos políticos, las organizaciones e instituciones. El movimiento feminista ha sido un actor estratégico en la incorporación de nuevas concepciones de políticas y formas de gestión en cada uno de los Estados de los distintos países de la región. Estos movimientos pusieron en evidencia el carácter omnipresente del Estado tanto en la construcción y reproducción de las relaciones de género desiguales como en su transformación. Por ello, los movimientos una vez constituidos impulsaron acciones públicas que modificaron los parámetros de las políticas gubernamentales (Guzmán, 2012, pág. 13).

Según Aguilar Villanueva (1993) existen acontecimientos sociales que sirven de “mecanismos de disparo” (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones, etc.) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición. En ese sentido, en diciembre de 2019 hubo un cambio de gestión estatal, con un partido político con otra mirada sobre el rol del Estado en materia de derechos. Por lo tanto, podemos considerar que ese cambio de gobierno fue una *ventana de oportunidades* para generar transformaciones en la agenda institucional. Estas ventanas se caracterizan por la emergencia de un período de gran receptividad de los actores políticos a nuevas problemáticas (Guzman, 2012). Es decir, el cambio de gestión estatal puede pensarse como una oportunidad para que los movimientos feministas y organizaciones sociales atraigan la atención de actores públicos hacia los problemas particulares sobre la violencia de género.

Desde la asunción del presidente Alberto Fernández y Axel Kicillof en la Provincia de Buenos Aires, hubo una toma de posición desde el Estado por darle respuesta a las demandas del movimiento feminista. En ese sentido, se crearon áreas y programas al interior de organismos estatales que estén enfocadas en *transversalizar* la perspectiva de género y diseñar políticas públicas para comenzar a saldar las desigualdades por motivos de género. El 10 de diciembre de 2019 a través del Decreto 7/2019, fue creado el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Esta medida significó no sólo un mayor presupuesto destinado a buscar

soluciones para la problemática sino también una mayor jerarquía institucional para las políticas de género y diversidad.

Además, en Agosto del 2020 se crea el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (GNTPG) conformado por todos los ministerios nacionales y 4 organismos (ANSES, ANDIS, INDEC y PAMI). Mediante varios encuentros se buscaba garantizar la perspectiva de género y diversidad en las políticas de cada área del Estado. Por ejemplo, se buscaba incorporar partidas presupuestarias con perspectiva de género, la planificación con enfoque de género y la efectiva implementación de políticas sensibles al género, entre otras³¹⁵. Esta toma de posición desde el Estado creando áreas en diferentes niveles para el abordaje de la violencia por motivos de género convertía al mismo en un actor fundamental en tanto responsable del diseño y la implementación de políticas de género.

A la vez, en el municipio de Quilmes asume la intendenta Mayra Soledad Mendoza con una larga carrera de militancia. Desde sus comienzos formó parte de la agrupación política “La Cámpora” y participó en la construcción de la Juventud Peronista (JP) bonaerense³¹⁶. A mediados de 2009 tuvo la oportunidad de ser parte de la gestión del gobierno nacional como Gerente de Relaciones Institucionales de la ANSES y de participar en la implementación de políticas públicas como son la Asignación Universal por Hijo y Conectar Igualdad. Fue diputada desde 2011, hasta que en 2019 ganó las elecciones para ser intendenta en Quilmes. Durante la gestión de la intendenta Mendoza se crea la Secretaría de Mujeres y Diversidades dependiente del Ministerio de Mujeres. Ella se declaró una militante feminista y en una entrevista previo a ganar las elecciones planteó su deseo por demostrar esa perspectiva feminista en su gestión³¹⁷.

La militancia feminista es una variable importante para pensar la implementación de las políticas de género en el municipio. Aquí podemos recuperar la concepción de Tamayo Saez (1997) cuando sostiene que la decisión de incluir un problema a la agenda institucional se sustenta en valores, actitud y posicionamiento ideológico de decisores/as. En ese sentido, la forma que adquiere la organización gubernamental implica una manera de concebir la toma de decisiones de política pública, estas son señales ineludibles de la orientación de un gobierno (Coutinho, 2020). Es por ello que las estructuras organizativas del Estado son importantes para la ejecución de políticas públicas. La creación del Ministerio de Mujeres a nivel nacional, y la creación de la Secretaría de Género en el municipio pueden ser pensadas como un reflejo de la agenda y de las prioridades de la gestión gubernamental. Esto se vuelve especialmente evidente teniendo en cuenta el cambio institucional desde el año 2019 y el cambio de intereses de los actores y de distribución de los recursos. Detrás de cada decisión sobre la reorganización de la maquinaria gubernamental hay motivos y consecuencias. La creación de esas estructuras que trabajan de forma articulada, beneficia la capacidad para implementar las políticas públicas. Estos aspectos institucionales atañen directamente a las capacidades básicas del estado, ya que los mismos refieren a la estructura de los organismos de género, su presupuesto y personal, así como sus atribuciones y responsabilidades específicas (Rodríguez Gustá 2008, pág 57).

En marzo de 2020 primaba en Argentina un contexto difícil debido a la pandemia de COVID-19. Sanitariamente, una de las decisiones tomadas por el presidente de la Nación, Alberto Fernández, y los gobernadores de las provincias para enfrentar la pandemia se caracterizó por una cuarentena. Este

³¹⁵ *Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género*

<https://www.argentina.gob.ar/generos/gabinete-nacional-para-la-transversalizacion-de-las-politicas-de-genero>

³¹⁶ *Mayra Soledad Mendoza* <https://www.lacampora.org/2011/10/17/mayra-mendoza/>

³¹⁷ *Mayra Mendoza*, "El feminismo atraviesa mi militancia y quiero poder demostrarlo desde la gestión" <https://www.pagina12.com.ar/225090-el-feminismo-atraviesa-mi-militancia-y-quiero-poder-demostra>

fue denominado Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DiSPO).

Desde los primeros días del aislamiento, las organizaciones de mujeres registraron un aumento significativo en los casos denunciados de violencia de género. En los primeros 112 días desde que se dispuso la primera cuarentena se produjeron 82 femicidios³¹⁸. Además, durante los 120 primeros días de cuarentena, la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina recibió 1280 casos de violencia familiar³¹⁹.

Otro dato relevante son los informes de la línea 144 del Ministerio de Mujeres de la Provincia de Buenos Aires ³²⁰durante la Etapa Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (del 20 de Marzo al 20 de Junio 2020) donde se relevó que durante esos meses hubo 4.225 llamadas atendidas por violencia de género. El 76,3% de las mujeres que llamaban (99,8% se autopercibían mujeres) mencionaban la modalidad de violencia doméstica. Algo para destacar de este informe es que 9 municipios representan el 51% de las llamadas; La Plata, La Matanza, Gral. Pueyrredón, Almirante Brown, Merlo, Lomas de Zamora, Florencio Varela, Moreno y Quilmes.

Es decir, para muchas mujeres el aislamiento implicó permanecer recluidas durante todo el día con sus agresores. Esto aumentaba las situaciones de violencia que existían previo a la cuarentena. Sumado a eso, el confinamiento complejiza el continuar y/o generar redes y lazos tanto laborales como afectivos. Por lo tanto, era aún más complejo para las mujeres, sobre todo aquellas con hijos/as, buscar ayuda o trabajo para salir de situaciones de violencia económica. Aún más, teniendo en cuenta que durante la pandemia las tareas de cuidado que ya desde antes se repartían de forma desigual recayendo sobre las mujeres, se intensificó con el aislamiento.

Estado en acción: Programa Acompañar

Es por tal motivo que, en el contexto de la pandemia y frente a esta problemática de aumento de feminicidios, el gobierno, y en particular el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, comenzaron a tomar una serie de medidas para combatir esa situación. Elaboró el “Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022” desde una perspectiva multiagencial y transversal que tenía por objetivo la modificación de las condiciones estructurales que afectan a las personas en situaciones de violencia por motivo de género³²¹.

Entre ellas, en septiembre de 2020, se aprobó mediante decreto el Programa Acompañar. Este programa estaba destinado a mujeres y personas del colectivo LGBTI+ mayores de 18 años en riesgo por una situación de violencia de género. Se les ofrecía un apoyo económico durante seis meses consecutivos equivalente a un salario mínimo, vital y móvil y un espacio de contención y acompañamiento. En la normativa del Programa Acompañar, se expresa que desde el Estado se reconoce que existen condiciones desiguales para el acceso a un trabajo remunerado y para la independencia económica debido al reparto desigual del trabajo no remunerado. Esta situación se intensificó aún más en el contexto de la pandemia. Teniendo en cuenta que la dependencia económica de las personas que sufren violencia por motivos de género dificulta aún más la salida de contextos,

³¹⁸ 112 días de cuarentena y 82 femicidios: la curva sigue en alza <https://www.cronica.com.ar/policiales/112-dias-de-cuarentena-y-82-femicidios-la-curva-sigue-en-alza-20200710-0102.html>

³¹⁹ La Oficina de Violencia Doméstica recibió denuncias que comprenden a 1623 personas afectadas <https://www.ovd.gov.ar/ovd/novedades/detalle/4307>

³²⁰ Infografía Línea 144 PBA (20 DE MARZO A 20 DE JUNIO)
<https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/pdf/Infografia-marzo.pdf>

³²¹ Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022
https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero

uno de los principales objetivos del Estado Nacional fue disponer recursos que favorezcan la autonomía de esas personas, en miras a disminuir los casos de violencias extremas.

“El objetivo de promover la autonomía de las mujeres y personas LGBTI+ que se encuentran en riesgo acreditado por situación de violencia por motivos de género, mediante el otorgamiento de un apoyo económico y del fortalecimiento de redes de acompañamiento, cubriendo los gastos esenciales de organización y desarrollo de un proyecto de vida autónomo y libre de violencias en las condiciones y con los requisitos que acrediten la situación de riesgo, vulnerabilidad social y dependencia económica, que se disponen en la presente medida.”³²² (Decreto N° 734/2020: 3)

El otorgamiento, la administración y gestión de las prestaciones que resulten de la aplicación del programa hasta el 2023 se encontraban a cargo del Ministerio de Mujeres nacional. Además, la jefatura del gabinete de ministros se ocupaba de las adecuaciones presupuestarias pertinentes a los efectos de poner en ejecución la presente medida. Otro actor importante es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ya que se encontraba a cargo del pago de la prestación económica del programa acompañar.

Sobre esta dimensión voy a profundizar más adelante, pero para acceder a la prestación del programa existían algunos requisitos, como *acreditar* la situación de riesgo por violencia por motivos de género mediante un informe social de un dispositivo de atención oficial de violencias local, provincial o de la Ciudad autónoma de Buenos Aires. Además, podía requerir la prestación toda persona residente en el país que sea ciudadana argentina nativa, por opción o naturalizada; o extranjera con residencia legal en la República Argentina no inferior a un año anterior a la solicitud, a partir de los dieciocho años. La prestación que otorgó el programa además era incompatible si la persona tenía registrados ingresos por trabajo en relación de dependencia, monotributo, régimen de autónomos, prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo, capacitación otorgada por el estado nacional, jubilaciones, pensiones o prestación por desempleo.

Al ser una política pública nacional (se implementó en 23 provincias) se crearon Unidades de Ingreso y Acompañamiento del programa a lo largo del país. Dichas Unidades estaban a cargo de recibir y certificar la situación de riesgo por violencia por motivos de género, de elevar las solicitudes de inscripción al Ministerio de Mujeres y de dar acompañamiento y seguimiento a las personas que ingresen al Programa, en consonancia con los lineamientos y procedimientos que imparta cada Jurisdicción.

En ese sentido el Ministerio de Mujeres desarrolló capacitaciones a las Unidades de Acompañamiento con el objetivo de reforzar sus herramientas y metodología de abordaje para que puedan garantizar el enfoque de género en el acompañamiento y el fortalecimiento de las personas receptoras del apoyo económico. Es interesante porque además de ser la primera vez que el Estado nacional lanzó una asistencia de estas características, no se concentraron sólo en la emergencia, sino que permitió brindar una asistencia y un acompañamiento integral para que las mujeres puedan construir proyectos de vida sin violencia. Desde el Ministerio de Mujeres se generaron una serie de evaluaciones de la política y posteriormente se publicaron algunos datos a su página web.³²³ Entre algunos de ellos hasta octubre del 2023 alcanzaron 343.710 personas destinatarias. En la provincia de Buenos Aires se concentra el 33% de los/as destinatarios/as de esta política. A su vez se puede observar que predomina la violencia de género en la modalidad doméstica para el 98% de los casos, mientras que la violencia institucional y laboral constituye 1% y 1% respectivamente. Para el total de los casos, el 81% atravesó violencia física, 77% psicológica, 51% económica y patrimonial, 37% simbólica, 36% ambiental y 30% sexual.

³²² Decreto Normativa Acompañar. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_734_programa_acompanar.pdf

³²³ Datos públicos del Programa Acompañar <https://tableroacompanar.mingeneros.gob.ar/>

Agenda institucional en el Municipio de Quilmes

Antes de pensar puntualmente la implementación del Programa Acompañar en Quilmes, es importante contextualizar sobre la situación del municipio respecto de ese contexto más amplio de auge del movimiento feminista y construcción de la demanda sobre la problemática de violencia de género.

En Quilmes, desde 2015 hasta 2019 fue elegido como candidato a intendente de Quilmes Martiniano Molina por el frente Cambiemos. En febrero de 2019, tras siete meses de su aprobación, se reglamentó una ordenanza que declaraba la emergencia en violencia de género en el municipio, lo que permitió asignar recursos y atención a esta problemática. Este esfuerzo incluyó la implementación de sistemas de monitoreo como las tobilleras electrónicas para agresores, destinadas a prevenir violaciones a las restricciones perimetrales y aumentar la seguridad de las víctimas³²⁴. Durante ese periodo también se creó "La Fortaleza", un espacio municipal gratuito y confidencial de contención para mujeres que se encontraban en una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, por su ubicación contenía a una pequeña parte de las situaciones de violencia que sucedían en el distrito ya que los barrios periféricos se encontraban alejados de la zona por lo que su acceso era obstaculizado³²⁵. En una nota periodística³²⁶ en Octubre de 2019, cuentan que varias organizaciones de mujeres se movilizaron porque a siete meses de la reglamentación de la emergencia en violencia contra las mujeres no se había implementado. Las organizaciones también demandaban campañas de difusión, formación para las promotoras territoriales en prevención de violencia de género y seguimiento de la emergencia.

Además, en 2016, y en el marco de un programa del gobierno nacional denominado "Plan Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres³²⁷", se comenzó a construir en el municipio de Quilmes un espacio de residencia temporal para las víctimas, donde podrán obtener formación y trabajar en la reincorporación a la vida social. Sin embargo, en 2019 con el fin de la intendencia de Molina la obra no se terminó.

En 2019, como se dijo previamente, Mayra Mendoza ganó las elecciones en la intendencia de Quilmes. La intendenta tenía una militancia en género y esto traccionó la implementación de políticas de género. Desde el inicio de su gestión se comprometió a impulsar la ampliación y garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres y diversidades de la ciudad además de capacitar a todo el personal municipal en temáticas de género. En la inauguración de un centro de mujeres del que hablaremos más adelante la intendenta afirmaba:

"Esta gestión apuesta a este cambio de paradigma que estamos viviendo en el mundo, poder despatriarcalizar la sociedad y el Estado. Esta es una gestión feminista, tenemos una mirada feminista, empática, solidaria, nos importa la otra, el otro y de esa manera vamos a construir una sociedad mejor." ³²⁸

³²⁴ Medidas para profundizar el trabajo contra la violencia de género, Quilmes https://lanoticiadequilmes.com.ar/nota.php?id_noticia=5802

³²⁵ Se presentó el observatorio de Políticas de género del Ideal Quilmes <https://idealquilmes.com.ar/spip.php?article214>

³²⁶ Quilmes: Organizaciones piden la implementación de la emergencia en violencia contra las mujeres votada en 2018. <https://inforbano.com.ar/2019/10/09/43788/organizaciones-piden-la-implementacion-de-la-emergencia-en-violencia-contra-las-mujeres-votada-en-el-2018/>

³²⁷ El Gobierno construirá hogares para víctimas de violencia de género en el Gran Buenos Aires https://www.gba.gob.ar/derechoshumanos/noticias/el_gobierno_construir%C3%A1_hogares_para_v%C3%ADctimas_de_violencia_de_g%C3%A9nero_en_el

³²⁸ Inauguración del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades (CAMD) del municipio de Quilmes <https://www.facebook.com/MinMujeresPBA/posts/la-ministra-estela-d%C3%ADaz-particip%C3%B3-junto-a-la-intendenta-de-quilmes-mayra-mendoza/4451834684879871/>

En ese mismo año se crea una Secretaría de Género y Diversidad en el municipio. La secretaría se crea con tres objetivos centrales: eliminar las brechas de género en el distrito, *transversalizar* la perspectiva de género en todas las políticas locales y reivindicar las identidades disidentes. La transversalización de género implica integrar sistémica y comprehensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación (Rodríguez Gustá 2008, pág 55). La perspectiva de género es un criterio organizador y estructurante de las propias políticas y programas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que hay dos cuestiones que afectarían la adopción de una perspectiva de transversalización de género: a) las capacidades del estado y b) la calidad del espacio público (Rodríguez Gustá, 2008, pág 56.). Sin estas capacidades, difícilmente se puede pensar en políticas públicas coordinadas de largo plazo e imbuidas de una visión de género compartida.

Además, dentro de los 22 compromisos de gestión³²⁹ que asumió la intendenta estaba la construcción de dos Centros de Atención a las Mujeres y Diversidades. Desde el municipio se generó un trabajo en conjunto con el Ministerio de Mujeres de la Nación y el Ministerio de Obras Públicas de la Nación para inaugurar los Centros de Mujeres y Diversidades. Estos centros son espacios que funcionan para garantizar el acceso a la justicia y su derecho de vivir vidas libres de violencia. Estos espacios cuentan con equipos interdisciplinarios de abogados/as, trabajadores/as sociales, psicólogos/as, promotores/as en salud sexual, entre otras especialidades. Es importante aclarar que si bien ambas obras fueron terminadas, con la asunción del presidente Javier Milei en 2023, el Ministerio de Mujeres de la Nación y sus respectivos programas fueron eliminados. Este último punto será desarrollado hacia el final del trabajo.

El primer centro que se crea en 2021 es el Centro de Asistencia a Mujeres y Diversidades (CAMD). El espacio está destinado a mujeres y personas LGBTI+ mayores de 18 años y tiene como objetivo dar una respuesta rápida, integral y desde la perspectiva de géneros. En este sentido es que funcionan en el mismo edificio, el Centro de Atención y la Comisaría de la Mujer y la Familia y muy cerca se encuentra también la Fiscalía especializada en violencia de género, el Juzgado de Familia. Las personas en situación de violencia, pueden realizar allí mismo la denuncia, contando con la asistencia, la contención y el acompañamiento del equipo interdisciplinario de la Secretaría de Mujeres y Diversidades.

La puesta en funcionamiento de este Centro cuenta con el apoyo del programa “Comunidades sin Violencias” del Ministerio de PBA que permitió la ampliación del equipo de profesionales especialistas en el abordaje de las violencias por razones de género³³⁰. El Programa “Comunidades Sin Violencias” tiene como objetivo fortalecer las políticas de género en los municipios de la provincia de Buenos Aires, con el fin de avanzar en la erradicación de las violencias, y promover la autonomía de mujeres y LGTBI+. Es una iniciativa de la Subsecretaría de Políticas contra las Violencias por Razones de Género que llevan adelante la Dirección Provincial de Políticas de Fortalecimiento para la Salida de las Violencias por Razones de Género y la Dirección del Programa Comunidades sin Violencias. Este programa comenzó a implementarse en los municipios en el año 2021, a partir de tres líneas de acción y ejes de trabajo:

“1. Equipos Interdisciplinarios: propone el fortalecimiento de los equipos interdisciplinarios de las áreas de género de los municipios, la atención a varones que ejercieron violencia y la conformación de grupos de ayuda mutua.”

³²⁹ Compromisos de gestión: <https://quilmes.gov.ar/compromisos/index.php>

³³⁰ Inauguración del Centro de Atención a Mujeres y Diversidades (CAMD) del municipio de Quilmes <https://www.facebook.com/MinMujeresPBA/posts/la-ministra-estela-d%C3%ADaz-particip%C3%B3-junto-a-la-intendenta-de-quilmes-mayra-mendoza/4451834684879871/>

2. *Hogares de Protección Integral y Casas Abiertas: ofrece la posibilidad de llevar adelante el equipamiento y funcionalización de Hogares de Protección Integral y la construcción o refuncionalización de Casas Abiertas.*

3. *Promoción para la salida laboral: en tanto, se aboca a la promoción para el trabajo, formación en oficios, capacitación y fortalecimiento para el trabajo asociativo.*”³³¹

El otro centro de Mujeres y Diversidades llamado Isabel Pallamay del que hablaremos más adelante fue inaugurado en marzo de 2022.

Implementación del Programa Acompañar en Quilmes

Una de las políticas públicas que se implementó en el municipio es el Programa Acompañar. La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos (Aguilar Villanueva, 1993). Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

La implementación del programa acompañar en Quilmes se realizó en contacto con las bases sociales. En relación al armado de los equipos para la implementación del Programa Acompañar, el municipio y la intendenta tuvieron un rol central. Aquí es importante retomar la concepción de Rodríguez Gustá (2008) acerca de las capacidades del Estado para el logro de la transversalización de la perspectiva de género. Una definición tradicional sobre *capacidades estatales* es la de Repetto (2004), él la define como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. En ese sentido, es interesante recuperar su reflexión sobre las dimensiones políticas y administrativas como componentes fundamentales de la “capacidad estatal”. Por “capacidad administrativa” Repetto (2004, p. 16) entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios, por “capacidad política” entiende la habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos. Es decir, también la capacidad política de liderar la transformación (García Delgado, 2013b) y la capacidad de comunicación, motivación y movilización son fundamentales a la hora de pensar las capacidades estatales. Los sistemas administrativos transversales se vuelven eficaces a través del liderazgo, la comunicación y la movilización que le otorgan sentido y direccionalidad (Bernazza y Longo (2014). En este caso observamos cómo la presencia del liderazgo de la intendenta tracciona en la conformación y desarrollo del área, tomando decisiones que representaron y expresaron los intereses de un sector de la sociedad como es el movimiento feminista, incorporando la participación de diversos actores.

Las entrevistadas contaron que en 2019 muchas fueron convocadas por la intendenta y diferentes espacios políticos y sociales de los que formaban parte. Varias de las trabajadoras tienen una trayectoria de militancia y participación en organizaciones sociales, por lo que traen años de experiencia, contacto territorial y de compromiso con las demandas del movimiento feminista:

“Hay una profunda convicción política, lo personal es político y lo político es personal. En nuestro caso la gran mayoría de las compañeras son todas militantes, que militan por las cuestiones de género, por los derechos humanos, por los derechos económicos. El equipo es así, es un equipo fortalecido y atravesado por la política.” (Bárbara)

En ese sentido, la presencia, participación y empoderamiento de las mujeres es fundamental para la transversalización de la perspectiva de género. Es importante que las políticas den lugar a procesos de consulta con las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas que las habilitan para

³³¹ “Comunidades sin Violencias” Disponible en: <https://www2.ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/comunidades/>

incidir en la formulación de los objetivos, la ejecución de la política y su evaluación (Rodríguez Gustá, 2008, pág. 65). Por ello, el ingreso de mujeres organizadas en el espacio público es enriquecedor ya que traería diversidad de miradas y pondría en valor las perspectivas y las preocupaciones de las mujeres situadas por fuera de la élite política.

Por otro lado, la implementación del programa pasó a usarse como una estrategia para que las mujeres en situación de riesgo tengan un apoyo económico en el que puedan proyectar irse de ese domicilio que muchas veces compartía con el agresor, el objetivo era pensar, como se explicó previamente, en la independencia económica. Pero el cumplimiento de dicho objetivo no descansaba únicamente en el apoyo económico, sino que además se trataba de brindarle acompañamiento, contención y herramientas para que esa mujer pueda proyectarse.

Una de las trabajadoras entrevistadas, antes trabajaba en el Centro de Asistencia a Mujeres y Diversidades (CAMD), realizando atención a mujeres en situaciones de riesgo y encargándose además de inscribirlas en el Programa Acompañar.

Ella expresaba que era fundamental la entrevista de seguimiento que se realizaba posterior a la denuncia que realiza la mujer ya que podían acompañar y conversar sobre la situación de violencia que estaba transitando y qué iba a hacer con ese programa (sobre esta dimensión profundizaré más adelante). Es decir, si la ayuda económica iba a usarla para emprender, para mantenerse o si tenía ganas de empezar a estudiar, cómo se empezaba a proyectar a futuro, etc. Ella comentaba:

“Muchas mujeres se pudieron ir de sus domicilios, a alquilar o a la casa de un familiar porque con el programa acompañar podían comprar una cama, alimentos, el alquiler o bien acomodar una habitación para tener un espacio digno para sus niñeces. Porque la mujer cuando se retira del domicilio, la gran mayoría que atendemos en Quilmes se van ellas sin empleo y con todos los cuidados económicos y los cuidados de sus hijes. Tenemos una situación bastante compleja y que se repite. El programa fue una herramienta para que se animen a denunciar.” (Bárbara)

En ese sentido, ella cuenta que desde la atención a través del CAMD el acompañamiento quedaba chico, pero era fundamental de todas formas que sigan teniendo un contacto con ellas y saber si se estaban emancipando de la situación de violencia.

Durante la pandemia por cuestiones sanitarias el acompañamiento más integral se volvió más complejo dadas las dificultades del contexto. Pero una vez que comenzaron a cesar las medidas de aislamiento el acompañamiento se trasladó a la parte territorial que hacen las compañeras en el operativo “Quilmes Cerca” y en el Centro Territorial Isabel Pallamay (que en el siguiente apartado ampliaremos).

Una decisión importante que tomó la intendenta de Quilmes es articular la política Acompañar con un operativo denominado “Quilmes Cerca”. Este operativo fue una iniciativa impulsada en el contexto de la pandemia por COVID-19, cuyo objetivo es acercar a los vecinos y vecinas de los diversos barrios, las políticas impulsadas desde el Estado. El operativo permite realizar diversos trámites y solicitar información en las distintas unidades móviles y stands de los organismos del Estado Nacional, Provincial y Municipal con los que cuenta esta propuesta de la Comuna. Además, cuenta con puestos como el de ANSES, de PAMI; de Desarrollo Social de la Municipalidad de Quilmes, con sus diferentes atenciones; de Migraciones de Nación, y de Salud, con el calendario oficial de vacunación, entre otros, y también se realizaba la campaña preinscripción de la vacuna contra el COVID 19.

La articulación del programa acompañar con el operativo Quilmes Cerca es un elemento que da cuenta de la transversalización de la perspectiva de género en el municipio. Esta articulación permitía que día a día las trabajadoras del programa se acerquen a los barrios para que las mujeres y diversidades pudieran acceder a ese derecho o a información para socializarla.

En los operativos Quilmes Cerca participaron muchas voluntarias/os que ya formaban parte de organizaciones sociales como promotoras de género en los barrios y espacios comunitarios. Desde las organizaciones sociales siempre realizaron acompañamiento a las mujeres y espacios para fortalecer a las mujeres a través de la contención y talleres. En ese sentido, las entrevistadas entienden que el programa Acompañar fue una herramienta importante para fortalecer el trabajo que ya venían realizando algunas de ellas desde organizaciones de la sociedad civil y otras desde el Estado. Una compañera lo cuenta de esta forma:

“Fue fundamental también para mi desarrollo profesional tener esa política pública porque es una herramienta de trabajo. Es una herramienta poderosa que no existía antes y que fue deseada por mucho tiempo por las mujeres y diversidades en nuestro país, creo que es un derecho fundamental” (Bárbara)

Además, desde la Secretaría de Género del municipio se implementó un taller “Promotoras territoriales” que son capacitaciones formaciones teóricas y prácticas para dar herramientas que permitan hacer la primera escucha de una situación de violencia por motivos de género y contener a una mujer. Este taller sumado a la implementación del Programa Acompañar permite una revalorización del trabajo que ya se venía realizando desde las organizaciones sociales y también jerarquizar el rol de las trabajadoras dando un marco institucional a sus tareas. Una de las entrevistadas habla de un empoderamiento gracias a esos talleres:

“Entonces esa capacitación empoderó con conocimiento a las mujeres para que esté en frente de una compañera en el barrio y le digan “sí, esta situación es de violencia, que quieres hacer?”. (Bárbara)

Centro Territorial de Políticas de Género y Diversidad “Isabel Pallamay”

Como mencionamos antes, en marzo del 2022 se inauguró el nuevo Centro Territorial de Políticas de Género “Isabel Pallamay”. Se trata de un espacio de asesoramiento y escucha integral con orientación profesional y acompañamiento a las mujeres y sus hijos, que cuenta con diferentes talleres y actividades recreativas. La creación de este Centro Territorial, en una tarea articulada con el Gobierno Nacional y es la refuncionalización del proyecto del Hogar de Protección Integral (HPI) comenzada por la gestión del intendente Martiniano Molina en 2016. Es una obra fundamental para el barrio, ya que no contaba previamente con un espacio de contención y atención a la mujer y diversidades. A diferencia del proyecto anterior, el Centro Territorial de Políticas de Género y Diversidad “Isabel Pallamay” no solo está destinado a garantizar el resguardo de las mujeres y sus hijos ante situaciones de alto riesgo, sino también a sostener espacios de contención y a llevar adelante campañas de concientización y capacitación de forma permanente³³².

En el proyecto se incorporaron consultorios inclusivos para la comunidad LGBTIQ+, salas de lectura y talleres de escritura, poesía y música para las asistentes al Centro Isabel Pallamay, un sector niños: ludoteca, biblioteca y cine recreativo y una brigada Móvil Quilmeña - Emergencias 24 horas. Además, este lugar cuenta con un equipo interdisciplinario: abogados/as, trabajadores/as sociales, psicólogos/as, y promotoras de salud y de violencia de género. El edificio es un refugio de atención y orientación de mujeres en situación de riesgo. En ese sentido, una de las políticas que se implementó allí fue el Programa Acompañar.

Las trabajadoras entrevistadas contaron que una vez que la mujer en situación de riesgo se inscribe al programa y realiza la denuncia correspondiente, hay un todo un proceso de evaluación del caso por parte del Ministerio de Mujeres. En primer lugar, se realizaba un cruce de datos con ANSES para ver

³³² Mayra inaugura el nuevo Centro Territorial “Isabel Pallamay”
https://quilmes.gov.ar/noticias/noticia.php?id_noti=3834

si la persona cumplía con los requisitos. Es decir, se aseguraban de que la persona no este por ejemplo cobrando una jubilación o una pensión. Si esa etapa era aprobada, el caso lo tomaba el Ministerio de Mujeres y se cuantificaba el nivel de riesgo de la situación. Podía categorizarse en bajo, medio, alto o altísimo riesgo. Solo se aprobaban para que reciban el apoyo económico y el acompañamiento aquellas mujeres y diversidades que se encuentren en una situación de alto o altísimo riesgo.

Las trabajadoras de Quilmes contaban que si ellas no estaban de acuerdo con el nivel de riesgo que le dieron en el Ministerio, podrían informar a través de un escrito que muestre sus motivos, por ejemplo podían adjuntar fotos o denuncias, etc. En ese sentido algunos casos se podían modificar y otros no. En Quilmes una vez que la mujer era aceptada para ser destinataria del programa, existían dos estrategias de acompañamiento. Por un lado existía la incorporación de las mujeres destinatarias de la política a un grupo de ayuda mutua, donde participaban mujeres que transitaban situaciones de violencia por motivos de género o que estaban transitando en ese momento. Los grupos estaban coordinados por psicólogas sociales donde se construía un diálogo donde se iban fortaleciendo diferentes situaciones personales y grupales.

Por otro lado, también existen talleres que les proponían a las mujeres capacitarse, formarse y generar herramientas para su fortalecimiento económico. Algunos de los talleres son de salida laboral rápida, por ejemplo entre los que mencionaron estaban talleres de tejido, confección de velas, mantenimiento de edificios, gastronomía, belleza de manos y pies, peluquería, etc. Además, los espacios que se generan en el Centro terminan volviéndose espacios de contención donde las mujeres se reúnen y tejen redes. Las trabajadoras cuentan en la entrevista que se genera un espacio de comunidad libre de violencia donde intentan transmitir seguridad, acompañamiento y contención.

Además, un requisito del programa acompañar era que se sigan los casos de manera integral, por ello se realizaban las ya mencionadas entrevistas de seguimiento de la situación. Una de las trabajadoras que antes trabajaba en el CAM, ahora se dedica a hacer ese tipo de entrevistas y cuenta que le preguntan como están, a que destinó el recurso económico, si lo destino a mantenerse económicamente y a salir de esa situación de violencia y hoy está mudada a otra localidad, saber dónde está, cómo esta, si necesita otro apoyo y asesoramiento para realizar algún trámite. En ese sentido trabajan en conjunto con otras instituciones para que la mujer pueda tener ese acompañamiento integral. Por ejemplo si desea tramitar el DNI, terminar el secundario, tramitar una cuota alimentaria, todo eso se articula con las otras áreas del municipio.

Además, las trabajadoras cuentan que existía un trabajo en conjunto con el Ministerio de Mujeres que funcionaba muy bien:

“Y con el Ministerio hubo un intercambio muy bueno, el equipo funcionaba muy bien, había una comunicación continua. Era un equipo muy accesible. Los últimos tiempos comenzamos a tener reuniones virtuales para poder mejorar el trabajo.” (Ileana)

También existían capacitaciones para fortalecer el trabajo y darle a las trabajadoras nuevas herramientas. En el centro territorial en Quilmes funcionaba un equipo del Ministerio de Mujeres que acompañaba a las trabajadoras en distintas tareas, esto permitió una mayor articulación entre las áreas. El equipo formaba parte del Programa Acercar Derechos (PAD). El Programa Acercar Derechos (PAD)³³³ era una política para fortalecer el acceso a derechos y al sistema de justicia de mujeres y LGBTI+ en situación de violencia a través de acompañamiento integral e intercultural en todo el país. Era un programa integral porque implica trabajar de manera coordinada en los distintos niveles del Estado y con organizaciones sociales y comunitarias, reconociendo las particularidades y dinámicas que adquieren las violencias de género en los distintos territorios.

³³³ Programa Acercar Derechos <https://www.argentina.gob.ar/generos/programa-acercar-derechos>

En el centro territorial se contaba con un equipo de tres mujeres, una trabajadora social, una psicóloga y una abogada. Ellas podían tomar situaciones no solo de Quilmes sino también de otros municipios cercanos como Berazategui y Varela. Con relación a esto, la coordinación entre distintos sectores es fundamental para la propia efectividad política de las maquinarias de género (Rodríguez Gustá 2008, p. 59).

Las trabajadoras valoran la decisión de la intendenta y del municipio por crear la Secretaría de Género y Diversidad, ya que no todas las provincias tienen una secretaria. Incluso sin ir más lejos, no todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires le dan la jerarquía institucional que le dan en Quilmes. Por ejemplo, en el municipio de Varela no hay secretaria y en Berazategui tampoco, son subsecretarías o direcciones. En relación con esto, las trabajadoras entienden que la creación de la Secretaría y del Centro Territorial junto con la implementación del Programa Acompañar es una decisión fundamentalmente política:

“Es sumamente político y es porque mujeres y diversidades adquirimos un rol como actor político en nuestra sociedad. Es fundamentalmente una decisión política, que este este centro. Y también fue la comunidad organizada, porque todas venimos de espacios de organización social militando, trabajando y acompañando a las mujeres en los barrios, que terminamos trabajando en ese momento sin recursos o con recursos que autogestionábamos. Y en este momento, encuadradas en una secretaria, institucionalmente trabajando hasta ahora con las políticas públicas que teníamos disponibles como el programa acompañar.” (Bárbara)

Es decir, por un lado, cumplen un rol muy importante los actores institucionales (formales) quién es en este caso la intendenta de Quilmes. Pero por otro lado, sin los actores de veto informales (Tsebelis, 2006), aquellos con recursos de poder tales como capacidad de movilización, influencia mediante diferentes canales, o simplemente por monopolizar algún recurso estratégico sin el cual la política no podría ser implementada –información, capacidades técnicas-, como las organizaciones sociales y las/os militantes, hubiera sido impensado todo lo que se construyó.

Desafíos de la coyuntura actual

El panorama político cambió desde que el 10 de diciembre de 2023 Javier Milei, referente del espacio político La Libertad Avanza, se convirtió en el actual presidente de la Argentina. El Gobierno confirmó, a través del decreto 86/2023, publicado en el Boletín Oficial, que el Ministerio de la Mujer dejó de existir y se convirtió en una subsecretaría con nuevo nombre.³³⁴ Se dispuso que pasará a llamarse “Subsecretaría de protección contra la violencia de género” y que estará bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano.

Sin embargo, el 6 de junio de este año, en la semana de un nuevo aniversario por Ni Una Menos, el gobierno de Javier Milei resolvió disolver la Subsecretaría, el espacio al que había quedado reducido el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades (MMGyD). Según una nota del diario PERFIL³³⁵, el gobierno desvinculó a 685 empleados que integraban la planta del disuelto Ministerio de la Mujer.. De esa manera, el número total de despidos del ex Ministerio asciende a 925. Es decir, se redujo un 85% su personal. Además, adelantó una tercera etapa de despidos, que comenzará dentro de tres meses aproximadamente.

³³⁴ “El Ministerio de la Mujer pasó a ser una subsecretaría y depende de Capital Humano”

<https://tn.com.ar/politica/2023/12/27/el-exministerio-de-la-mujer-paso-a-ser-una-subsecretaria-y-depende-de-capital-humano/>

³³⁵ El Gobierno desvinculó a 685 empleados del ex Ministerio de la Mujer y adelantó más despidos:

<https://www.perfil.com/noticias/politica/gobierno-desvinculo-685-empleados-ex-ministerio-de-la-mujer.phtml>

En relación con la línea telefónica 144, que brinda atención telefónica especializada a mujeres víctimas de violencia de género, continuará operativa pero pasará a llamarse “de atención a personas en situación de violencia y riesgo”. También seguirá funcionando la línea 149 del Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID). En este caso, el cambio de gestión implicó el desmantelamiento de las políticas de género. Como vimos, esto afecta las capacidades administrativas esenciales y la estabilidad del personal. Pero también, afecta la continuidad de las políticas, de los enfoques y las líneas de trabajo. El recorte de recursos y presupuesto afecta a las maquinarias de género situadas en los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales), produciéndose así un efecto dominó altamente negativo para la institucionalización de la transversalización en el conjunto del estado (Rodríguez Gustá, 2008, pág. 63).

En Quilmes, Mayra Mendoza fue reelecta en 2023 y tomó la decisión de mantener la Secretaría de Género y Diversidad y unirla con una Subsecretaría de Derechos Humanos. Sin embargo, los cambios en las políticas a nivel nacional traen transformaciones en el municipio en términos de recursos. A esta situación, se suma un plan de recorte y ajuste generalizado. En una nota de LATFEM³³⁶ cuentan que según el informe “Los primeros 100 días de gestión del gobierno de Milei”, de Amnistía Internacional, entre las personas con menores ingresos, 2 de cada 3 son mujeres. A su vez, son las mujeres las que mayormente están a cargo de las tareas del hogar y del cuidado del 57,5% de los niños, niñas y adolescentes que hoy se encuentran bajo la línea de pobreza en nuestro país. La mayoría de ellas cría a sus hijos e hijas solas. Según información de 2022, más de 1.600.000 mujeres se hacen cargo de hogares con hijos e hijas. Respecto al panorama que se veía venir a fines del 2023 tras la asunción del presidente las trabajadoras del Centro Territorial Isabel Pallamay decían lo siguiente:

“Lamentablemente como decía mi compañera respecto a las políticas económicas que vamos a tener a futuro, quizás muchas cosas se van a perder pero el acompañamiento desde acá y todo, vamos a estar en el territorio tratando de ayudar desde nuestro lugar y con todas las herramientas que tengamos para contenerlas, la contención no la van a perder nunca para eso estamos acá. Tenemos el espacio, que como dijo la compañera, gracias a nuestra intendenta lo seguimos teniendo. Y bueno ahora todo depende de nosotras que ya estamos organizadas.” (Mónica)

“De acá en más, el desafío será seguir construyendo de la misma manera. Creo que en este caso la intendenta hace una lectura del personal que tiene en la secretaría de mujeres y diversidades porque sabe que somos mujeres que vamos a seguir trabajando y que podemos hacerlo sin un mango también.” (Bárbara)

Conclusiones

En el presente trabajo, se intentó a modo exploratorio³³⁷ conocer el proceso del Programa Acompañar teniendo en cuenta la construcción de la problemática en primera instancia en la sociedad y su posterior entrada en la agenda pública. Luego, sin dejar de tener en cuenta el contexto de emergencia sanitaria en el que se diseñó la política, vimos algunos de sus objetivos centrales y algunos de los actores que forman parte de su diseño. Por último, gracias a la predisposición de tres trabajadoras del Programa Acompañar en Quilmes, pudimos acercarnos a conocer cómo fue la implementación de la política en ese municipio.

El Programa Acompañar es un antecedente importante de reconocimiento y visibilización de la violencia por motivos de género y la feminización de la pobreza como consecuencia de desigualdades estructurales sociales, económicas y políticas. En un contexto de emergencia sanitaria y aislamiento

³³⁶ El desmantelamiento de las políticas de género en la era Milei: <https://latfem.org/el-desmantelamiento-de-las-politicas-de-genero-en-la-era-milei/>

³³⁷ Este trabajo luego se profundizará en una tesina de grado elaborada para la licenciatura en sociología en la UNLP.

social en el que sin dudas, sin la asistencia y el acompañamiento estatal para las mujeres y diversidades en riesgo por motivos de género hubiera sido mucho más grave, el Programa Acompañar fue una herramienta fundamental. No solo constituye un antecedente importante en el reconocimiento desde el ámbito público de la importancia del acompañamiento económico para aquellas personas que se encuentran en una situación de riesgo por violencia de género sin precedentes en gestiones estatales previas, sino también por la contención a través de los espacios como el Centro Territorial Isabel Pallamay y las herramientas que se brindan a través de los talleres para la independencia de las personas.

Si bien la lucha del movimiento feminista en conjunto con el cambio de gobierno generó una transformación desde el Estado para diseñar políticas públicas para eliminar las desigualdades de género con una mirada transversal, es una toma de posición que puede ser eliminada rápidamente por un nuevo gobierno con otros valores y otras prioridades. Sumado a eso el contexto de pandemia disminuyó fuertemente las movilizaciones de las organizaciones feministas y surgieron nuevos discursos en el espacio público mucho más conservadores y machistas.

El presente trabajo es acotado y exploratorio pero surgen muchas cuestiones que se seguirán desarrollando en la tesina de grado. Por un lado, hubiese sido enriquecedor poder profundizar aún más en el trabajo que se desarrolla en el Centro Territorial Isabel Pallamay y específicamente en el proceso de implementación del Programa Acompañar teniendo en cuenta los talleres y los grupos de ayuda mutua. Por otro lado, quedan muchas incógnitas sobre cómo se desarrollarán las actividades en el Centro Territorial luego de la asunción del nuevo presidente Javier Milei. Además, sería interesante conocer los cambios y las dificultades que se pueden generar en el trabajo que se realiza en la Secretaría de Género teniendo un presidente con valores y prioridades muy diferentes de las de la intendenta electa en el municipio.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno: definición de agendas y definición de problemas.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). La Implementación de las Políticas: enfoques sobre implementación.
- Bernazza, C. y Longo G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 107-130
- García Delgado, D. (2013b). Editorial. En Revista Estado y Políticas Públicas, Año I, N° 1, pp. 14-18, FLACSO Argentina.
- Guzmán Barcos V. y Montaña Virreira, S. (2012). “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”, Naciones Unidas CEPAL, Santiago, pp. 39.
- 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: La Administración Pública en tiempos disruptivos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración (AAEAP).
- Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), Para investigar la Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Repetto, F. (2004) “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. Documentos de Trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez Gusta, A. (2008) Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado Aportes. Para el Estado y la Administración Gubernamental; Lugar: Buenos Aires; Año: 2008 vol. 14 p. 53 - 70.
- Tamayo Sáez, M. (1997): “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, R. y Carrillo, E, (comps.) La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza
- Tsebelis, G. (2006). Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas.

LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL MUNICIPAL MEDIDA COMO COMPONENTE ECONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO PUNILLA. PROVINCIA DE CÓRDOBA

Graciela Inés Cáceres

Introducción

La investigación presentada, propone el análisis de la capacidad institucional municipal entendida como la habilidad para decidir y actuar a través del componente económico medido en *inputs* y *outputs* durante el período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 de los municipios del departamento Punilla³³⁸ sustentado en la problemática expresada en el manejo de los recursos y tiene que ver, cómo éstos experimentan con la descentralización de funciones, incorporado a través del principio de autonomía de los municipios en la que se ve solución a muchos tipos de problemas diferentes. Basta con observar esta tendencia y remitirse a los datos fiscales. Las políticas públicas de los gobiernos municipales difieren significativamente en cuanto a su dimensión y su capacidad institucional. Con marcadas asimetrías de las localidades organizadas como municipios que desde el punto de vista institucional mantienen características similares pero con una dotación de recursos mucho menor y por lo tanto, atraviesan problemáticas diferentes.

El departamento Punilla, ubicado en la Provincia de Córdoba, cuenta actualmente, con 16 municipios y 9 comunas, siendo éstas unidades de menor jerarquía institucional. El departamento Punilla tiene una superficie de 2.592 Km² y una población total de 226.947 habitantes que representa el 5,4% del total provincial, según Censo 2022. Los aspectos antes mencionados explican el esfuerzo de los gobiernos locales, poniendo en debate las diferencias organizacionales. Precisamente, esta “incidencia” del componente económico, significa que producen efectos, generando resultados de fortalecimiento o el habitual déficit de capacidad institucional del que habla Oszlak y Orellana (2001); Repetto (2003); Hintze (2007); Alonso (2007); Rosas Huerta (2008); Rodríguez (2012).

Coincidimos con Oszlak (2014) que tanto el gobierno nacional, como los provinciales y municipales están admitiendo, al menos discursivamente, que el Estado debe abrirse a la sociedad, eliminar el secreto, hacer pública toda la información disponible, escuchar al ciudadano y promover su rol en la formulación de políticas, la coproducción de bienes y servicios, el monitoreo, control de gestión y evaluación de los resultados de la gestión estatal. Hoy, se discute la reformulación de las funciones del municipio, institución que exige la consolidación de su rol institucional, la condición necesaria de un desempeño eficaz (pp.1-5).

Apostes del institucionalismo y del neoinstitucionalismo

¿Por qué los municipios del departamento Punilla difieren en sus capacidades institucionales municipales? Con base teórica en el Neoinstitucionalismo Económico (NIE) considerando a la economía como institución, con reglas de juego que ordena y regula las actividades de los 16 municipios del departamento Punilla poniendo en cuestión el componente económico en relación a la gestión de los ingresos (*inputs*) y gastos municipales (*outputs*) que van a demostrar el fortalecimiento o déficit de la capacidad institucional a través del diseño de políticas públicas

³³⁸ Los **Municipios** del Departamento Punilla son dieciséis: Villa Carlos Paz, Cosquín, La Falda, Capilla del Monte, Santa María de Punilla, La Cumbre, Tanti, Villa Giardino, Valle Hermoso, Huerta Grande, Biale Massé, San Antonio de Arredondo, Villa Santa Cruz del Lago, Villa Río Ichó Cruz, Los Cocos, San Esteban. Las **Comunas** del Departamento Punilla son nueve: Villa Parque Siquiman, Mayu Sumaj, San Roque, Estancia Vieja, Casa Grande, Cuesta Blanca, Cabalango, Charbonier, Tala Huasi.

municipales. El NIE estudia las instituciones y cómo las instituciones interactúan con las formas organizativas y cómo la matriz institucional organizativa afecta a la economía y a la sociedad. En términos concretos, las instituciones determinan el desempeño de la economía.

Se trabaja desde un paradigma positivista considerando a la ciencia como explicación causal, “se puede entender de una única forma aquello que se considere como auténtica explicación científica, la unidad medida por el modelo matemático, la ciencia debe dar respuestas a las causas expresadas por la búsqueda de leyes generales hipotéticas y la predicción de los fenómenos” (Babbie, 1983 p.31).

La primera aproximación, orientada a construir el modelo propuesto, se realiza con una revisión y análisis de la bibliografía centrada en la perspectiva del neoinstitucionalismo que requiere una importante labor inicial de síntesis y estructuración para situar sus aportes, proponiendo una visión integradora orientada a incorporar los elementos destacados que explican el objeto de estudio. La segunda aproximación y manteniendo la coherencia entre el sistema de hipótesis y objetivos planteados, se establecen las técnicas y el instrumental analítico para abordar los datos de carácter empírico, tanto del análisis comparado como el desarrollo del estudio de Caso del departamento Punilla. A tal efecto, el trabajo presenta un diseño de investigación explicativo de tipo cuantitativo donde se busca el “cómo” y el “por qué” de los hechos mediante el establecimiento de las relaciones causales a través del modelo no paramétrico.

En su momento, la literatura distinguió el concepto de organización y el de institución. Selznick (1962) definía a la institución como un producto natural de unas necesidades y presiones sociales, es decir, un organismo que responde y se adapta a fuerzas externas y no solas a sus reglas formales. En cambio definía la organización, como un sistema formal de reglas y objetivos (...) un instrumento técnico que moviliza energías humanas y las dirige hacia los objetivos que fija el reglamento, siguiendo los procedimientos que también determina este reglamento (pp.17-18).

A través de los elementos introducidos en referencia al objeto de estudio y los objetivos de la investigación y aunque las distintas aproximaciones otorgan distinto peso a los componentes que la conforman, se mencionan además, otras definiciones de institución como la de March y Olsen (1997):

“Un conjunto de normas, reglas, valores, estructuras y rutinas interrelacionadas, que definen adecuadamente las acciones que se consideran apropiadas en términos de relaciones entre el rol adoptado y situación a afrontar, aportando estabilidad y significado a la conducta de los actores y de las organizaciones. Los actores utilizan este conjunto interrelacionado, que tienden a autoreforzarse, para determinar su conducta, esto es, para determinar qué y quién se incluye en el proceso de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones se pueden tomar y con qué secuencia” p. 252).

Estas definiciones, se presentan para situar el campo en el que se desarrollan los enfoques denominados neoinstitucionalistas. A partir de la diversidad de clasificaciones, la institución encuentra su fundamento en la noción de regla normativa, regulativa y cognitiva. Los autores, expresan que tanto instituciones como organizaciones poseen estructuras de interacción humana, pero son las organizaciones las que están inmersas en el contexto institucional y por cuyos elementos se ven influidas.

Las instituciones representan patrones sociales, desarrollan normas, creencias, valores, derivan de la interacción de diferentes actores, proporcionan sistemas simbólicos, etc. Las organizaciones no están aisladas, no son solo instrumentos mecánicos o administrativos que desarrollan un proceso productivo al margen de lo que ocurre a su alrededor. Mientras que Williamson (1990) para la economía de las organizaciones, nos dice que las instituciones son concebidas como estructuras de gobierno, acuerdos sociales ajustados para reducir al mínimo los costos de transacción. (p.387).

Para North (1990) las organizaciones son espacios que dotan de una estructura a la acción humana y le permiten cumplir su papel en la división social del trabajo. Por lo tanto, las organizaciones son creadas por los hombres con el propósito de obtener un resultado aprovechando una oportunidad y acoplando objetivos a un mejor cambio institucional. La teoría organizacional que se apoya en el neoinstitucionalismo, tiende a enfocarse en una parte amplia de la realidad institucional, las estructuras y los procesos organizacionales. (p.3). Por tal motivo, no solo nos enfocamos en las organizaciones municipales sino en una mirada más amplia que explica el institucionalismo y que se produce en la interacción de los municipios del departamento Punilla.

De acuerdo con North (1990) mientras que la economía clásica permitió el desarrollo de una teoría económica de la elección pública, la NIE generó el análisis político de los costos de transacción, denominados en este trabajo como “costos de contraprestación de bienes y servicios públicos”. La contraprestación, es el pago que se compromete a efectuar una persona a su contra parte que es la transacción, como retribución por la entrega de dinero de un bien o servicio.

Para que exista contraprestación, tiene que darse: primero, una prestación que para el caso de los municipios de Punilla puede ser recogida de basura, limpieza y barrido de las calles, servicio de cementerio etc. Segundo, que puede prolongarse en el tiempo. Tercero, el incumplimiento del prestador y prestatario, trae consecuencias y demandas. Cuarto, los servicios públicos municipales tienen que tener la capacidad de sustentarse económicamente. Este componente institucional, es medido a través de los presupuestos ejecutados, vigentes en las ordenanzas y regulados por la Ley Orgánica Municipal N° 8.102/92, cuya auditoría está a cargo del Tribunal de Cuentas.

Actualmente, Mazzalay (2018) reflexiona a las instituciones como procesos decisorios, estructuras políticas y resultados políticos cuyas acciones restringe y limita el comportamiento racional de gobierno en la búsqueda no solo de optimizar recursos sino de encontrar cursos de acción que proporcione resultados aceptables.

Siguiendo las premisas de North (1990), este trabajo, articula la economía real (recursos y resultados del componente económico municipal) con el nuevo institucionalismo económico que pone su mirada, y sugiere entre otros, generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas. Se trata de la capacidad de articulación y coordinación, tanto horizontal con otras organizaciones estatales o privadas, como vertical entre ámbitos territoriales y jurisdicciones. Optar por el nuevo institucionalismo económico, se ha convertido para la ciencia política en un gran campo de investigación que ofrece variadas metodologías con el objeto de comprender múltiples problemas que tiene esta ciencia. Se ha logrado incorporar a la ciencia política, teorías valiosas provenientes de otras disciplinas como la economía y la sociología. De esta manera, los nuevos institucionalismos han logrado construir un objeto de estudio más amplio, con un trabajo interdisciplinario y metodologías más diversificadas, que son muy útiles para el análisis politológico de este estudio.

Por último, respondiendo a la pregunta de investigación, los municipios difieren en sus capacidades institucionales municipales porque consagran el atributo de **“eficiencia” entendida como la asignación óptima de recursos, en un contexto de diversa índole** (Repetto, 2003 p.16). Este es el relevante supuesto teórico que justifica y respalda el desarrollo del componente económico.

Más específicamente, Espejel, et. al. (2012) se refieren a la eficiencia como fuente de generación y regeneración del Estado, como una pieza clave para llevar la nueva gestión pública. A su vez, definen a la eficiencia política como la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en determinado momento. Además, consideran a la capacidad administrativa como potencial institucional y operativo que permite instrumentar los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la constitución política del Estado en cuestión (p.35). Esto se refiere a la “autoridad y efectividad del Estado en establecer reglas de juego para regular la economía y la política” (Rodríguez Gustá, 2014 p.103).

Diseño metodológico

La formulación de la estrategia metodológica se corresponde con la decisión epistemológica del investigador de conformar una red de componentes, con una lógica de verificación y la inclusión de determinada metodología dada la naturaleza cuantitativa del estudio, donde la pregunta, se responde y la hipótesis se contrasta, se afirma o se niega (Yuni y Urbano, 2014 p.8).

La determinación de la lógica desde el cual se aborda el problema, la definición del tipo de investigación, la determinación del caso y los procedimientos de cada etapa, son los elementos básicos del diseño de la investigación. Esta correspondencia se concreta desde una aproximación teórico-conceptual a los enfoques analíticos que se propone desarrollar y desde una aproximación del fenómeno empírico-operativo para abordar las particularidades del objeto de estudio (p.10).

Dentro de las decisiones estratégicas más relevantes, es la selección del estudio de caso, explicativo y cuantitativo, lo que determina la fuerza y asociación de las variables, intentando examinar la naturaleza de las relaciones, la causa y la eficacia de una de unas variables sobre otras y la generalización de la teoría y objetivación de resultados, para explicar por qué las cosas suceden o no de forma determinada. Se trata de una dimensión temporal, longitudinal, cuya medición se realiza a través de un lapso de tiempo a los dieciséis municipios de Punilla. El estudio de Caso como diseño de investigación para obtener un conocimiento concreto, contextual y en profundidad del tema propuesto. “Los estudios de Caso son considerados por algunos autores como una clase de diseño, a la par de los experimentales, no experimentales y cualitativos, mientras que otros autores, los ubican como una clase de diseño experimental o un diseño etnográfico. Poseen sus propios procedimientos y clase de diseños. Los podríamos definir como estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta, analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría.

La unidad o Caso investigado puede tratarse de un individuo, una pareja, una familia, un objeto, un sistema, un hecho histórico, un desastre natural, una comunidad (En Hernández, et. al. 2008 p.224). El caso, mostrará una determinada situación que se produce en los municipios del departamento Punilla. Cuando decimos “municipios” nos referimos a las formas de organización estatal y territorial que agrupan varias localidades del departamento Punilla. “Serán reconocidos como municipios a las poblaciones estables de más de 2.000 habitantes. Teniendo el carácter de ciudades aquellos que tengan más de diez mil habitantes” (Ley 8.102, art. 2).

El diseño del estudio de caso, se eligió como parte de una estrategia investigativa que busca dar respuesta a la pregunta de investigación que permite usar métodos cuantitativos para hacer comparaciones de sus resultados. La pregunta de investigación, caracterizado por Yin (1994 p.5) como un eslabón operacional, utiliza el “cómo” y el “por qué”, son más explicativas y probables para usar en estudios de caso y experimentos. Es un elemento fundamental, la metodología cuantitativa como estrategia de abordaje y el criterio epistemológico para entender el caso, con la lógica explicativa de causa-efecto. El estudio de caso, contiene una fase donde se trata de afirmaciones sobre el problema, identificado a partir de las bases teóricas a fin de mostrar un modelo de paradigma útil en nuestro camino de indagación y posición epistémica del investigador. En otra fase, se enuncian las proposiciones de investigación (*study's propositions*), a través del sistema de preguntas, hipótesis como ejes epistemológicos y los objetivos para obtener evidencia empírica, con enfoque racionalista cuya fuente de conocimiento es la razón.

Como expresa Yin (1994) el análisis de los datos, no se produce nunca a partir del vacío. Es necesario un marco teórico dónde situar las proposiciones provisionales de solución del problema detectado. Tal y como hemos indicado, la teoría juega un papel esencial en el desarrollo de la investigación con la utilización del estudio de caso para extender y generalizar las teorías, la meta es hacer un análisis

generalizado. La investigación dependerá de la deducción sobre la base teórica disponible, determinado las relaciones, recursos y la pregunta empírica sobre el fenómeno a estudiar.

La herramienta fundamental para el análisis, se concreta mediante el Análisis Envolvente de Datos, (DEA). Es una técnica no paramétrica que permite determinar la eficiencia relativa de un conjunto de unidades tomadoras de decisiones (conocidas como DMUs - Decisión Marking Unit), y la construcción de una frontera eficiente, de forma tal que las DMUs que determinan la frontera son denominadas eficientes y aquellas que no permanecen sobre la misma son consideradas ineficientes.

Análisis envolvente de datos

Para este trabajo, las estrategias de operacionalización están centradas en la metodología cuantitativa no paramétrica del Análisis Envolvente de Datos (DEA) que surge a raíz de la tesis doctoral de Rhodes (1978) y puede considerarse una extensión de Farrell (1957). El método DEA, es una técnica de programación matemática que permite la construcción de una frontera envolvente y eficiente a partir de datos disponibles del conjunto de unidades de producción denominadas DMUs (*Decision Making Unit*) que permite la evaluación de la eficiencia relativa de cada una de las unidades en cuestión.

En el método DEA se producen dos procesos simultáneos: la obtención de la frontera eficiente y la estimación de la ineficiencia. La construcción de la frontera eficiente formada por las unidades de toma de decisión, las cuales representan unos valores de eficiencia altos y a partir de ellos, se evalúa la eficiencia relativa del resto de las Unidades que tiene menos eficiencia tratando de mejorarlas.

La eficiencia con que los gobiernos municipales desempeñan sus funciones es un atributo fundamental para analizar el componente económico institucional. La medida de la eficiencia global de una entidad no puede aproximarse mediante la utilización de indicadores de eficiencia parcial, dado que éstos proporcionan información aislada y no consideran las interrelaciones entre las variables. Es por ello, que se propone la utilización de técnicas específicas como el modelo de Análisis Envolvente de Datos (*Data Envelopment Analysis* o DEA por sus siglas en inglés), que permite resolver problemas de evaluación de eficiencia técnica relativa en las entidades públicas y privadas, considerando en una única medida múltiples recursos (*inputs*) y resultados (*outputs*) posibilitando verificar la relación causal. Desde este argumento, utilizamos el concepto teórico y operativo de “eficiencia” para obtener el índice de eficiencia y medir el componente económico a través de disponer del método DEA. Un índice de eficiencia, que nos va a permitir comprobar el relevante supuesto teórico que la eficiencia es entendida como “la asignación óptima de los recursos, en un contexto de diversa índole”.

Existe en la literatura numerosos trabajos desarrollados estudiando el desempeño de los municipios con métodos no paramétricos. Así, Balaguer, Prior y Vela (2003), estudian la eficiencia de los gobiernos municipales de diferentes países con métodos no paramétricos como FDH (*Free Disposable Hull*) y DEA (*Data Envelopment Analysis*). Fernández y Flórez (2006) analizan la eficiencia obtenida por las capitales de provincias españolas en la gestión de los fondos públicos, a través del empleo de la técnica de análisis envolvente de datos (DEA). Así como Ayaviri y Alarcón (2011) miden y evalúan los municipios de Bolivia con la técnica envolvente de datos, entre otros.

Además de medir la eficiencia relativa de las Unidades, comparándolas con las de mayor eficiencia mediante la técnica DEA, también se obtiene: una frontera de espacio representado por el comportamiento de las mejores unidades y proyecciones eficientes sobre la frontera para cada unidad ineficiente (Coll y Blasco, 2006; Peretto, 2016).

Uno de los principales requisitos que exige este modelo es que todas las unidades productivas evaluadas (Unidades de toma de decisiones o *Decision Making Units*) sean lo más homogéneas posibles, es decir, que consuman los mismos tipos de entradas o *inputs* y produzcan la misma clase

de salida u *outputs*, por lo que previamente deben detectarse aquellas unidades que tengan un comportamiento atípico, para eliminarlas del análisis. Tal como apunta Drake y Howcroft (1994) DEA probablemente trabaje mejor cuando el número de observaciones es aproximadamente el doble de la suma de los *Inputs* y *Outputs*. Por esta razón, los estudios con pequeñas muestras (reducido número de Unidades) trabajan con un alto grado de agregación respecto a las categorías de los *Inputs* y *Outputs* (En Coll y Blasco, 2006 p.25).

Una vez definido el ámbito de estudio, se selecciona el modelo de medición DEA más adecuado para este análisis que se pretende realizar. La aplicación de la orientación *output* se justifica, en el caso de las instituciones públicas, debido a que se trabaja con un nivel determinado y prefijado de recursos, establecido en los presupuestos, para obtener los distintos bienes y servicios públicos, seleccionando las siguientes alternativas: el modelo CCR bajo supuestos de rendimientos de escala constante, que permite conocer la eficiencia técnica global (ETG), para desarrollar posteriormente, el modelo BCC bajo supuestos de rendimientos de escala variable, que muestra la eficiencia técnica pura (ETP) según tamaño de cada DMU. Así, una vez obtenidos ambos resultados para cada unidad de decisión, se podrá calcular su eficiencia a escala (EE): ETG/ETP.

Para este trabajo, se utiliza la forma envolvente (por cuestiones operativa, la mayor parte de los trabajos empíricos se recurre a la formulación envolvente, incluyendo las aplicaciones informáticas). Este modelo utiliza la dualidad en programación lineal. Se parte del modelo multiplicativo conocido como modelo primal y se obtiene un modelo envolvente conocido como modelo dual con reglas (Coll y Blasco, 2006 p.27). Estos modelos son conocidos como modelos CCR y suponen retornos constantes a escala en el espacio de transformaciones posibles. Posteriormente Banker, Charnes y Cooper (1984) presentan el segundo modelo DEA conocido como BCC, el cual se caracteriza por admitir retornos variables a escala en el espacio de transformaciones posibles.

Como expresan los autores, para evaluar la eficiencia en un conjunto de unidades, es necesario identificar la naturaleza de los rendimientos a escala que caracteriza la tecnología de producción. Los rendimientos a escala indican, los incrementos de la producción que son resultado del incremento de todos los factores de producción en el mismo porcentaje y pueden ser **constantes** (el incremento porcentual del *output* es igual al incremento porcentual de los recursos productivos), **crecientes** (el incremento porcentual del *output* es mayor que el incremento porcentual de los factores) o **decrecientes** (el incremento porcentual del *output* es menor que el incremento porcentual de los *inputs*). Este modelo también adopta la forma fraccional, multiplicativa y envolvente (Coll y Blasco, 2006 p.87).

Para la operacionalización del componente económico municipal, se utilizan los estudios empíricos de Fernández y Flórez (2006) que le dan un alto grado de validez para capturar el concepto principal, con variables de recursos y resultados. “El valor del concepto *Inputs* y *outputs* como instrumentos teóricos que residen en la evidencia de una serie de situaciones políticas, administrativas y económicas relevantes, a través de los cuales se encauza, refleja, resume e influye en la vida política una amplia serie de actividades. De ahí que sirva como indicador clave para el funcionamiento del sistema político” (Easton, 1992 p.228). Para ello, se integra y sintetiza la información a través del análisis de los siguientes indicadores *inputs*: 1) Margen de autofinanciación corriente 2) Gastos de Personal 3) Esfuerzo Impositivo. De igual forma, se construyen los indicadores *outputs*: 1) Inversión real 2) Ahorro Bruto 3) Gasto Publico por Habitante.

La operacionalización de las variables de recursos y gastos que comprende la dimensión organizacional del nivel micro municipal como proceso metodológico, consiste en descomponer deductivamente las variables del componente económico sobre el problema de investigación y señalar la presencia de lo que queremos investigar, partiendo de lo más general hasta llegar a lo más específico. Las variables a su vez se dividen en dimensiones, indicadores e índices. Una variable es

operacionalizada con la finalidad de convertir un concepto teórico en uno empírico, susceptible de ser medido a través de la aplicación de un instrumento. El estudio cuantitativo no paramétrico, con dos modelos de análisis DEA-CCR y DEA-BCC, con su respectiva dimensión, indicadores e índices globales y a escala, son los que tienen lugar en esta investigación para analizar los dieciséis municipios de Punilla durante el período de gobierno 2016 a 2019, período que reviste una gran importancia debido a los cambios políticos debido a la alternancia electoral, momento relevante para revisar los procesos de gestión de las políticas públicas municipales.

Resultados obtenidos

El análisis de datos y resultados se desarrolla y procede sobre los distintos cuerpos de información a que dieron lugar las distintas técnicas de recolección de datos. Sin embargo, dado las características del gobierno municipal, la realidad nos indica que es difícil tomar decisiones óptimas ya que se trata de organizaciones sin fines de lucro donde no existen precios de mercado y el presupuesto de ingresos y gastos tiene un modelo de base cero. No obstante, se trata de adoptar las mejores decisiones, con las actividades más relevantes que reflejen la realidad institucional que desarrollan los dieciséis municipios del departamento Punilla (Cáceres, 2022 p. 152).

Como ya se expresó, DEA es un método de programación matemática, desarrollado específicamente para medir la eficiencia de un conjunto de unidades de decisión que son homogéneas (DMUs) medidos a través de *inputs*: margen de autofinanciamiento corriente MAC; gastos de personal (GP) y esfuerzo impositivo (EI). Así como de *outputs*: inversión real (IR); ahorro bruto (AB) y gasto público por habitante (GPH). En este caso, se evalúa la Eficiencia Técnica de las organizaciones municipales, entendiéndola como la capacidad de los establecimientos de generar el máximo producto (bienes y servicios públicos) dada la combinación de un conjunto de insumos. La medida de eficiencia técnica varía entre 0 y 1. Un valor de 1 indica que la organización es completamente eficiente y opera en la frontera de producción. Un valor menor a 1 refleja que los municipios operan por debajo de la frontera. La diferencia entre 1 y el valor observado mide la ineficiencia técnica de las organizaciones (Coll y Blasco, 2006).

Para ello, se procede de la siguiente manera: 1) en la primera etapa, se analiza el componente económico a partir del análisis descriptivo de las variables y se resuelve la matriz de correlación entre ellas, siendo indispensable para identificar la relación entre variables, utilizando el paquete estadístico SPSS (Santillán Pizarro, 2017). 2) Se comparan los municipios para conocer cuál fortalece la capacidad institucional municipal medida como componente económico a lo largo del período 2016, 2017, 2018 y 2019 y cuáles son los municipios que producen déficits de capacidad, con datos de panel que combinan de manera longitudinal los períodos señalados y para cada unidad de decisión (DEMU) de los 16 municipios a través de dos modelos DEA-CCR y DEA-BCC. Se obtienen los índices de eficiencia de manera global y a escala, aplicando un modelo innovador para la Ciencia Política: el método DEA, con manejo del software *Frontier Analyst* (Peretto, 2016) 3). Finalmente, se exponen y discuten los resultados obtenidos del análisis de la capacidad institucional municipal medida como componente económico.

Análisis descriptivo y modelos DEA

Con la información de los presupuestos 2016, 2017, 2018 y 2019 se expone en la tabla 1 los valores descriptivos de cada una de las variables consideradas con indicadores *inputs* y *outputs* definidas para el modelo DEA y para cada año objeto de estudio. Se calcula, según estadística descriptiva, el valor máximo, valor mínimo, media y desviación típica, de cada una de ellas.

Como puede observarse, el valor medio de los *outputs* generados, se incrementa en todos los ejercicios, mayormente en el año 2019 debido principalmente al aumento de los gastos de personal y de las inversiones. Los *inputs* utilizados para su obtención representan un comportamiento dispar y

bastante elevado en el ejercicio 2019. El gasto de personal y el esfuerzo impositivo, han experimentado un considerable aumento. El promedio del MAC ha sufrido una moderada disminución de 2 puntos en el ejercicio 2016 y de 5 puntos en el 2018 lo que indica que el margen por operaciones corrientes, cubre en menor medida los gastos ocasionados por el funcionamiento corriente de las organizaciones municipales. Por otro lado, el valor de este indicador MAC resulta en todos los ejercicios inferior a 1 por lo que el riesgo medio de los municipios analizados no resulta excesivo desde el punto de vista teórico.

Tabla 1: Valores descriptivos de las variables

Períodos anuales	Medidas	Variables de recursos Indicadores <i>Inputs</i>			Variables de resultados Indicadores <i>Outputs</i>		
		MA C %	GP	EI	IR	AB	GPH
Ejercicio 2016	Max	0,97	276.158.358	9.436	137.920.091	83.057.328	23.821
	Min	0,69	5.719.600	2.626	1.370.345	1.370.400	5.562
	Media	0,86	50.898.767	5.380	25.757.572	18.481.885	13.286
	DT	0,07	62.953.333,74	1.956,73	35.281.681,12	22.598.425,85	4.270.12
Ejercicio 2017	Max	0,99	335.479.470	12.076	242.166.369	71.440.000	37.198
	Min	0,59	9.407.575	2.710	1.343.437	1.342.873	7.610
	Media	0,84	62.326.675	6.687	36.619.144	19.446.286	18.642
	DT	0,11	77.519.097,22	2.379,49	55.331.629,06	17.181.282,72	7.064,82
Ejercicio 2018	Max	0,94	454.601.630	16.213	346.464.561	99.029.250	45.382
	Min	0,48	10.752.250	3.872	2.109.973	2.109.373	12.596
	Media	0,79	79.477.887	8.845	58.515.285	38.067.275	24.798
	DT	0,13	104.121.920,1	2.985,95	80.070.615,02	30.646.475,63	7.908,95
Ejercicio 2019	Max	0,99	617.127.881	24.985	734.648.223	266.550.454	50.602
	Min	0,66	13.812.800	3.110	3.450.000	3.450.000	7.610
	Media	0,85	110.000.958	11.473	79.771.925	46.024.475	32.215
	DT	0,09	142.243.860,9	4.587,53	170.779.003,2	62.813.287,42	9.670,65

Fuente: elaboración propia en base a la información de los presupuestos municipales de Punilla

Nota: MAC: Margen de Autofinanciación Corriente; GP: Gastos de Personal; EI: Esfuerzo Impositivo; IR: Inversión Real; AB: Ahorro Bruto; GPH: Gastos Públicos por Habitante. Mac: Valores Máximos; Min: Valores Mínimos; Media: Promedio; DT: Desviación Típica.

Modelo DEA- CCR: Modelo propuesto por Charnes, Cooper y Rhodes. (1978) trabaja con retornos de escala constante. Según **Hipótesis 1:** Los *outputs* se comportan de manera heterogénea respecto al componente económico, mostrando diferencias en la administración de recursos y gastos de los ejercicios presupuestarios anuales 2016 al 2019 de los municipios del departamento Punilla, según modelo DEA-CCR. Para probar la H1, se problematiza en torno a: 1) ¿Por qué los municipios del departamento Punilla difieren en la administración de recursos económicos durante el período de gobierno 2016 al 2019? 2) ¿Cuáles son los municipios más capaces y los menos capaces? 3) ¿Cuáles son las mejoras potenciales que se pueden introducir para fortalecer la capacidad institucional municipal? La tabla 2 muestra las puntuaciones eficientes y no eficientes de municipios y períodos:

Este modelo DEA-CCR contribuye a las respuestas. Teóricamente, los municipios más capaces tienen una asignación óptima de recursos del 100% y son los que generan fortalecimiento de capacidad institucional municipal. Es el año 2017 y 2018 de máximo rendimiento con 9 municipios eficientes. Villa Carlos Paz y Los Cocos son los municipios que mantienen reglas de juego constantes sobre la

asignación de *inputs* y *outputs* en todos los períodos analizados. Los demás municipios se aproximan a la línea de frontera, mostrando un comportamiento heterogéneo respecto al componente económico, verificando la H1.

Tabla 2: Puntuaciones de eficiencia. Modelo DEA-CCR (ETG)

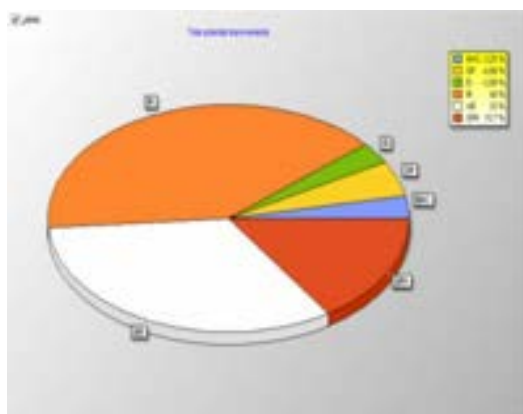
MUNICIPIOS	<i>Score</i> 2016 %	<i>Score</i> 2017 %	<i>Score</i> 2018 %	<i>Score</i> 2019 %	Retornos Constantes a escala
1.Villa Carlos Paz	100,00	100,00	100,00	100,00	constantes
2.Cosquín	54,76	65,08	55,07	89,31	Variables
3.La Falda	74,44	100,00	73,25	100,00	Variables
4.Capilla del Monte	64,36	56,27	87,79	69,37	Variables
5.Santa María de P.	100,00	83,56	75,68	95,96	Variables
6.La Cumbre	76,78	100,00	47,07	100,00	Variables
7.Villa Giardino	35,83	59,23	58,62	90,35	variables
8.Tanti	54,75	64,15	100,00	100,00	Constantes
9.Valle Hermoso	54,35	100,00	73,16	100,00	Variables
10.Huerta Grande	61,03	60,41	51,87	75,53	Variables
11.Bialet Massé	65,52	87,36	51,40	59,85	Variables
12.San Antonio de A.	77,96	100,00	76,38	82,58	Variables
13.Villa Santa Cruz	57,10	100,00	70,25	100,00	variables
14.Villa Río Icho Cruz	88,00	100,00	100,00	100,00	Constantes
15.Los Cocos	100,00	100,00	100,00	100,00	Constantes
16.San Esteban	98,55	100,00	100,00	100,00	Constantes
Eficiencia media	72,71%	86,00%	76,28%	91,43%	
Municipios eficientes	3	9	5	9	

Fuente: elaboración propia en base a la información del programa *Frontier Analyst*

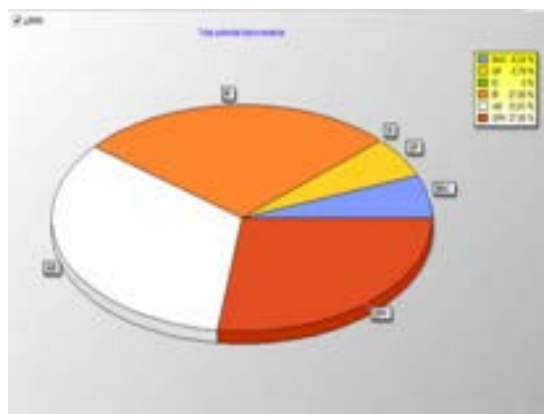
Mejoras potenciales del modelo DEA-CCR: Se muestran los gráficos 1 con los porcentajes de indicadores *inputs* (MAC, GP, EI) que deberían disminuir y los *outputs* (IR, AB, GPH) que deberían aumentar para fortalecer el componente económico, según modelo DEA-CCR de esta manera:

Gráficos 1: Mejoras potenciales según modelo DEA-CCR (ETG)

Mejoras potenciales 2016

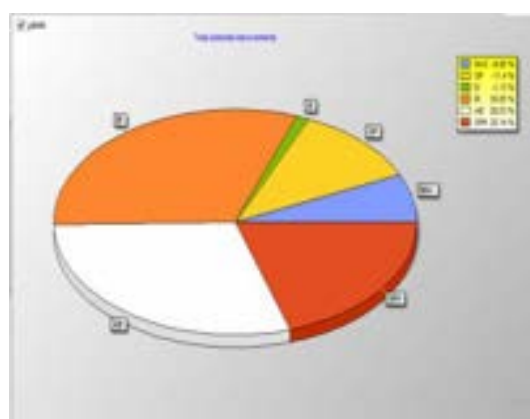


Mejoras potenciales 2017

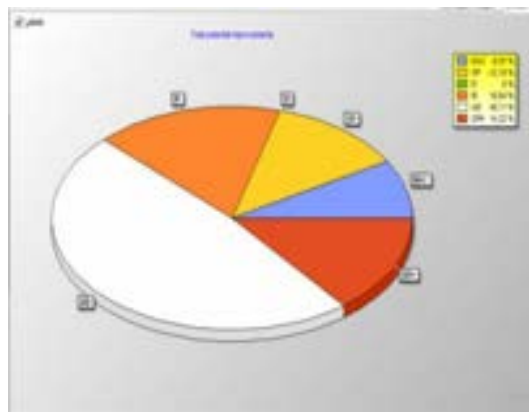


Fuente: elaboración en base a la información del programa *Frontier Analyst*

Mejoras potenciales 2018



Mejoras potenciales 2019



Fuente: elaboración en base a la información del programa *Frontier Analyst*

Nota: MAC: Margen de Autofinanciación Corriente; GP: Gastos de Personal; EI: Esfuerzo Impositivo; IR: Inversión Real; AB: Ahorro Bruto; GPH: Gastos Públicos por Habitante. ETG: eficiencia técnica global

Según el modelo DEA-CCR, los gráficos indican que tanto los *inputs* (signo negativo) y los *outputs* se comportan de manera heterogénea en todos los períodos de estudio. Estos porcentajes reflejan la mejoría que los municipios deberían lograr para alcanzar una asignación óptima de sus recursos y producir fortalecimiento de capacidad institucional municipal.

Modelo DEA-BCC: Modelo propuesto por Banker, Charnes y Cooper. (1984) trabaja con retornos de escala variable. Según **Hipótesis 2:** Los *outputs* se comportan de manera heterogénea respecto al componente económico, mostrando diferencias en la administración de recursos y gastos de los ejercicios presupuestarios anuales 2016 al 2019 en los municipios del departamento Punilla, según modelo DEA-BCC. Para probar la H2, se problematiza en torno a 1) ¿Por qué los municipios del departamento Punilla difieren en la administración de recursos económicos durante el período de gobierno 2016 al 2019? 2) ¿Cuáles son los municipios más capaces y los menos capaces? 3) ¿Cuáles son las mejoras potenciales que se pueden introducir para fortalecer la capacidad institucional municipal? La tabla 3 muestra las puntuaciones eficientes y no eficientes de municipios y períodos:

Tabla 3: Puntuaciones de eficiencia. Modelo DEA-BCC (ETP)

MUNICIPIOS	<i>Score</i> 2016 %	<i>Score</i> 2017 %	<i>Score</i> 2018 %	<i>Score</i> 2019 %	Retornos variables a escala
1.Villa Carlos Paz	100,00	100,00	100,00	100,00	Constante
2.Cosquin	63,63	66,03	66,64	90,00	Crecientes
3.La Falda	94,16	100,00	97,18	100,00	Crecientes
4.Capilla del Monte	76,33	56,91	100,00	79,97	Crecientes
5.Santa María	100,00	100,00	100,00	100,00	Constante
6.La Cumbre	100,00	100,00	47,18	100,00	Crecientes
7. Villa Giardino	58,23	59,45	59,24	90,46	Crecientes
8. Tanti	63,71	64,17	100,00	100,00	Crecientes
9. Valle Hermoso	57,76	100,00	74,02	100,00	Crecientes
10.Huerta Grande	64,16	63,37	51,98	79,78	Crecientes
11.Bialet Massé	68,91	88,68	67,23	69,90	Crecientes
12. San Antonio de A.	78,58	100,00	78,21	88,11	Crecientes
13.Villa Santa Cruz	58,01	100,00	72,83	100,00	Crecientes
14. Villa Icho Cruz	100,00	100,00	100,00	100,00	Constante
15.Los Cocos	100,00	100,00	100,00	100,00	Constante
16. San Esteban	98,71	100,00	100,00	100,00	Crecientes
Eficiencia media	80,14%	87,41%	82,16%	93,64%	
Municipios eficientes	5	10	7	10	

Fuente: elaboración propia en base a la información del programa *Frontier Analyst*

El modelo DEA-BCC compara los municipios según sus tamaños, lo más similares posibles a su tamaño y mide exclusivamente ineficiencias debidas a su gestión productiva. Considerando retornos variables de escala, resultan 4 municipios eficientes con índices del 100%. Los que tienen una eficiencia promedio de 80,14% en el 2016 con 5 unidades por encima de esa media, mientras que en el 2019 la eficiencia promedio es del 93,64% y las unidades eficientes superan este valor aumentando a 10 municipios. Resultando que el 25% opera con rendimientos constante y el 75% sus rendimientos son crecientes. Esto sugiere que resulta más apropiado trabajar con el modelo BCC propuesto por Banker, Charnes y Cooper (1984).

Mejoras potenciales del modelo DEA-BCC: Los gráficos 2 indican que los porcentajes de indicadores *inputs* (MAC, GP, EI) deberían disminuir y los *outputs* (IR, AB, GPH) deberían aumentar para fortalecer el componente económico, según modelo DEA-BCC de la siguiente manera:

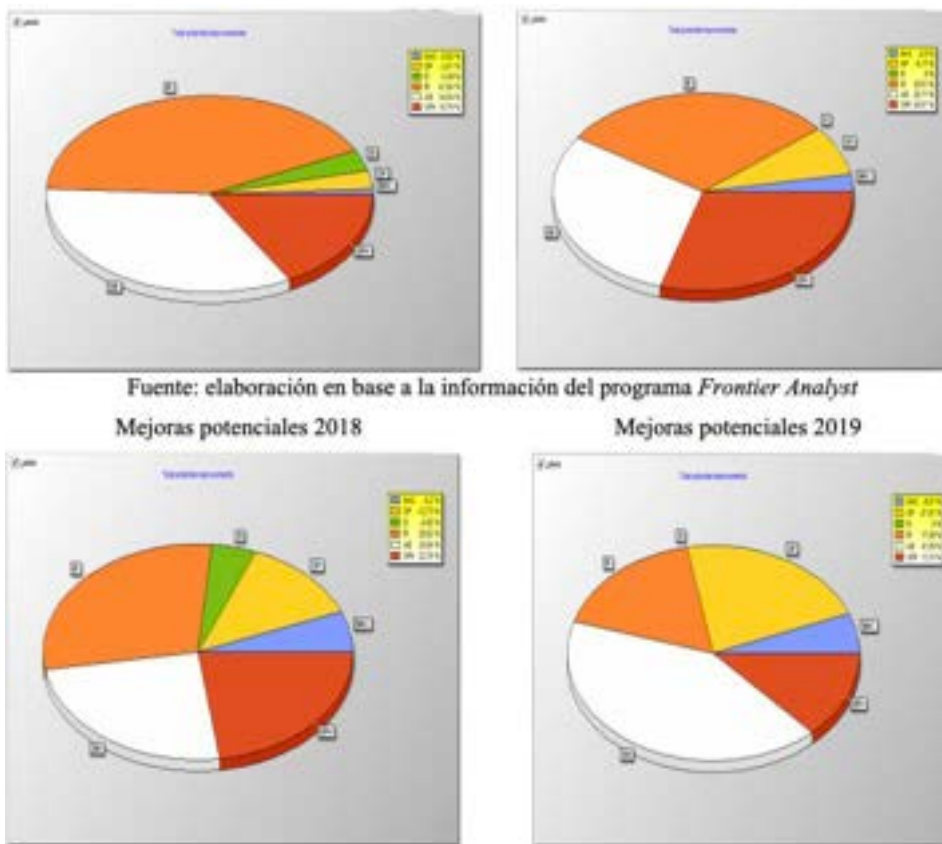
Según el modelo DEA-BCC, los gráficos muestran que tanto los *inputs* (signo negativo) y los *outputs* se comportan de manera heterogénea en todos los períodos de estudio. Estos porcentajes reflejan la mejoría que los municipios deberían lograr para alcanzar una asignación óptima de sus recursos y producir fortalecimiento de capacidad institucional municipal.

Aportes a la discusión y conclusiones

El objetivo de este trabajo consistió en someter a contrastación empírica un conjunto de hipótesis acerca de la capacidad institucional municipal medida como componente económico desde una estrategia comparativa de los *inputs* y *outputs* durante el período de gobierno 2016, 2017, 2018 y 2019 en los dieciséis municipios del departamento Punilla para demostrar el relevante supuesto teórico sobre la asignación óptima de los recursos en un contexto de diversa índole.

Enmarcado y sustentado todo el trabajo desde el enfoque general institucionalista hacia las teorías sustantivas del Neointitucionalismo Económico, cuyo análisis de datos a través de los modelos no paramétricos son capaces de explicar el componente económico de los dieciséis municipios del departamento Punilla. La discusión está centrada en destacar el compromiso y responsabilidad que tienen los municipios en revisar sus procesos e identificar causas de ineficiencia, dificultades o diferencias, estableciendo líneas prioritarias sobre los resultados, observando una alta heterogeneidad de gestión de los municipios de Punilla de un período a otro. De esta manera, el componente económico municipal, indica que los gobiernos municipales disponen de un amplio margen para utilizar los recursos públicos y permitir conocer qué aumentos potenciales deberían producirse por cada nivel de *outputs*, variando su posición en el ranking de eficiencia, destacando de esta manera los municipios más capaces de los menos capaces que demuestran la existencia de fortalecimiento o déficits de capacidad institucional municipal, expresado a través del componente económico. Con una ontología centrada en función de explicar cómo los municipios logran diferenciarse como organizaciones municipales, en un conjunto de reglas de juego, recursos, procesos espaciales y temporales.

Gráficos 2: Mejoras potenciales según modelo DEA-BCC (ETP)



Fuente: elaboración en base a la información del programa *Frontier Analyst*

Nota: MAC: margen de autofinanciación corriente; GP: gastos de personal; EI: esfuerzo impositivo; IR: inversión real; AB: ahorro bruto; GPH: gastos públicos por habitante. ETP: eficiencia técnica pura

Desde el punto de vista de las conclusiones, derivadas de la aplicación de las variantes del modelo DEA, se demostró a través del análisis de modelo DEA-CCR el siguiente resultado de la ETG, eficiencia técnica global media: para el ejercicio 2016 alcanza un valor del 72,71% mientras que para el ejercicio 2017 logra el 86,00% y en el 2018 se produce una ligera disminución hasta obtener un 76,28% repuntando en el 2019 en un 91,43%, esto significa que en promedio existe una mejoría en los niveles de gestión medidos como componente económico en los municipios del departamento Punilla. El análisis pone en relación la eficiencia técnica global y la eficiencia técnica pura, lo que permite describir la mejor forma de combinación sobre el rendimiento de los municipios de manera general y parcial. Los Municipios como Villa Carlos Paz y Los Cocos son los municipios que demuestran una eficiencia recaudatoria y de gasto público del 100% con retornos de escala constantes desde el 2016 al 2019.

Mientras que para el modelo DEA-BCC, el siguiente resultado de la ETP eficiencia técnica pura, es importante señalar los municipios que actúan bajo rendimientos de escala crecientes, decrecientes y constantes. Significa que un número muy significativo de DMUs (*Decision Making Unit*) actúan bajo rendimientos crecientes a escala (IRS) y constantes (CRS) disminuyendo los rendimientos decrecientes de la DMU 2019 en solo 1 municipio con Capilla del Monte, es decir, que hay resultados que se mantienen equilibrados en el período de los cuatro años de gobierno y por otro lado, hay bienes y servicios municipales con sobrantes y faltantes respectivamente que responden a decisiones económicas y gestión de políticas públicas que difieren en cada municipio.

Con estos resultados, se puede identificar tres grandes grupos principales de municipios, conforme haya permanecido su ETP constante, creciente o decreciente del ejercicio presupuestario 2016 en relación al ejercicio presupuestario 2019: el primer grupo denominado “Grupos constantes” integrado por 6 DMUs que se manifiestan como eficientes y mantienen su ETP desde el ejercicio 2016 respecto al 2019: Villa Carlos Paz, La Falda, Santa María de Punilla, La Cumbre, Villa Ichu Cruz y Los Cocos. El segundo grupo llamado “Grupos de evolución creciente” cuya evolución ha ido aumentando, compuesto por 9 DMUs que incrementaron su ETP desde el ejercicio presupuestario 2016 respecto al 2019, resultando los municipios: Cosquín, Villa Giardino, Tanti, Valle Hermoso, Huerta Grande, Biale Massé, San Antonio de Arredondo, Villa Santa Cruz del Lago, San Esteban. El tercer grupo, calificado como “Grupos de evolución decrecientes” cuya característica común es el descenso experimentado por su ETP desde el ejercicio presupuestario 2016 respecto al 2019 formado por 1 DMU cuyo municipio es: Capilla del Monte.

En base a estos resultados, se pudo observar en general que en todos los municipios los gastos de personal deberían disminuir, siendo las inversiones y el gasto público por habitante los que deberían aumentar para lograr una asignación óptima de sus recursos. La eficiencia técnica pura, considerando los retornos variables de escala, es lo que permite describir la mejor forma de combinación de recursos y un rendimiento más favorable de los ingresos y gastos municipales, siendo el modelo más apropiado para lograr eficiencia.

Por último, destacar la contribución de los autores al que hemos recuperado a lo largo de todo este trabajo, pudiendo inferir que los municipios del departamento Punilla tienen incentivos para desarrollar las mejores prácticas de gobierno y realizar sus mayores esfuerzos para mejorar las prácticas de gestión a través de la toma de decisiones de sus políticas públicas pudiendo alcanzar una asignación óptima de sus recursos y producir fortalecimiento de capacidad institucional municipal, considerado un gran desafío para el desarrollo regional.

Bibliografía

Alonso, G. (2007) Capacidades estatales, instituciones y política social. Prometeo Libros. Cap. 1, pp. 1-29. Buenos Aires.

- Ayaviri, N. y Alarcón, L. (2011). El Análisis Envolvente de Datos aplicado en la medición y evaluación de la eficiencia de los Municipios de Bolivia. Universidad Técnica de Oruro. Universidad politécnica de Madrid. Bolivia, pp. 1-38
- Babbie, E. R. (1983) *The Practice of Social Research*. 3° Ed. Belmont, CA: Wadsworth.
- Banker, R.; Charnes, A. y Cooper, W. (1989) Some Models for Estimating Technical and scale inefficiencies in data Envelopment Analysis. *Management Science* 30(9) pp. 1078-1092
- Balaguer Coll, M. T.; Prior Giménez, D. y Vela Bargues, J. (2003) Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales. *Dialnet*, N° 170, pp. 37-58
- Bertranou, J. (2015) Capacidad Estatal: aportes al debate conceptual: Revisión al concepto y algunos ejes de análisis y debate. En *Estado y Políticas Públicas* N° 4, pp 37-59.
- Cáceres, G. I. (2022) La incidencia de la competencia y participación electoral respecto de la capacidad institucional municipal. Caso: Municipios del Departamento Punilla. Provincia de Córdoba. Tesis doctoral del Doctorado en Política y Gobierno. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UCC. Córdoba.
- Coll Serrano, V. y Blasco, O. (2006) Evaluación de la eficiencia mediante el análisis envolvente de datos. Introducción a los modelos básicos. Universidad de Valencia.
- Drake, L. y Howcroft, B. (1994) Relative Efficiency in the Branch Network of a UK Bank: An Empirical Study. *Omega*, 22 (1), pp. 83-90.
- Easton, D. (1992) Categorías para el análisis sistémico de la política. En diez textos básicos de Ciencia Política. pp. 221-230. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Espejel, J.; Flores, M.; Rodríguez, J. (2012) Las facetas de la gobernabilidad: eficiencia política y administrativa del Estado. *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México. Vol. 15, núm. 35, pp. 30-47. Toluca, México.
- Farrell, M. J. (1957) The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*. Serie A, General. Vol. 120, Part. III. N° 3, pp. 253-290.
- Fernández, Y. y Flórez, R. (2006) Aplicación del Modelo DEA en la Gestión Pública. Un análisis de la eficiencia de las capitales de Provincias Españolas. Universidad de León, pp 1-28.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2008) Metodología de la Investigación. Cuarta Edición. McGraw-Hill.
- Hintze, J. (2007) Guía para la evaluación de la capacidad institucional. *Herramientas de Gestión. Tecnología para la Organización Pública*. TOP, pp. 1-28
- March, J. y Olsen, J. (1997) El redescubrimiento de las instituciones. La Base organizativa de la política. *Fondo de la Cultura Económica*. México, pp.1-19.
- Mazzalay, V. (2018) Teoría Política Contemporánea. Doctorado en Política y Gobierno. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba.
- North, D. C. (1990) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. *Fondo de Cultura Económica*, México.
- Osizlak, O. (2014) Políticas públicas y Capacidades Estatales. Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires. En *Forjando*, año 3, N° 5, pp. 14-21.
- Peretto, C. B. (2016) Evaluación de Eficiencia y Productividad del Sistema Bancario. El caso de las entidades bancarias de la República Argentina en la década 2001-2010. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Económicas. UNC. Córdoba.

- Repetto, F. (2003) Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá. Octubre, pp.1-29.
- Rhodes, E. (1978) Data Envelopment Analysis and Approaches for Measuring the Efficiency of Decision-making Units with an Application to Program Follow-Trough in U.S. Education. PH. Dissertation, School of Urban and Public Affairs, Carnegie Melon University.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007) Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. Cap. 3. En Alonso, Guillermo (ed.) Capacidades estatales, instituciones y política social, pp. 85-105. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Rodríguez, J. R. (2012) Capacidad Estatal en gobiernos subnacionales del Cono Sur. Una aproximación a su medición en el nivel organizacional. XI Seminario de Red Municipal: Repensando la agenda local. 18 y 19 octubre. Universidad Nacional Arturo Jauretche, pp. 1-31.
- Rosas Huerta, A. (2008) Una ruta metodológica para evaluar la Capacidad Institucional. *Política y Cultura*, N° 30, pp. 119-134
- Santillán Pizarro, M. M. (2017) Análisis Cuantitativo. Doctorado en Política y Gobierno. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UCC. Córdoba.
- Selznick, P. (1962) El mando en la administración. Estudios administrativos. *Publicaciones Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios*, pp 1-169.
- Williamson, O. (1991) Las instituciones Económicas del Capitalismo. *Fondo de Cultura Económica*. México.
- Yin, R. K. (1994) Investigación sobre Estudio de Casos. Diseños y Métodos. 2° Ed. SAGE Publications, pp. 1-35.
- Yuni, J. A. y Urbano, C. A. (2014) Técnicas para Investigar. Recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación. 2° Ed. Editorial Brujas. Vol.1 y 2. Córdoba.

ANÁLISIS DE LA ACCIÓN ESTATAL EN POLÍTICAS DE SALUD: LECCIONES DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD EN VILLA MERCEDES (SAN LUIS)

Mirta Beatriz Cámara Guillet

1. Introducción

La implementación de políticas públicas en el ámbito de la salud, particularmente en contextos de organizaciones complejas, es un desafío que exige una profunda comprensión de las dinámicas institucionales, la interdependencia de flujos organizacionales y las tensiones inherentes a la gestión pública. Este trabajo se centra en el análisis de la Atención Primaria de la Salud (APS) en la ciudad de Villa Mercedes, provincia de San Luis, Argentina, con el objetivo de identificar y explicar la brecha de bienestar que surge cuando las instituciones no están consustanciadas con un enfoque de derechos.

El marco teórico desarrollado en esta investigación se construye sobre la base de conceptos fundamentales como la organización compleja, la especificidad sustantiva de las burocracias estatales, las interdependencias organizacionales y el régimen de implementación. Estos conceptos permiten entender cómo las características institucionales y la dinámica intra-burocrática influyen en la ejecución de las políticas públicas y, en última instancia, en la capacidad del Estado para garantizar los derechos de la ciudadanía.

Asimismo, el análisis se enmarca en los principios de derechos humanos que deben regir la implementación de la APS: universalidad, igualdad y no discriminación; exigibilidad; integralidad; y participación comunitaria. Estos principios normativos no solo guían el diseño de políticas, sino que también establecen un criterio esencial para evaluar la efectividad de su implementación y la existencia de brechas que afecten la equidad en la prestación de servicios de salud.

Este trabajo identifica las brechas de bienestar en la implementación de la APS en Villa Mercedes, examinando la influencia del régimen político predominante en la provincia de San Luis en la constitución y perpetuación de dichas brechas. A través de un enfoque metodológico cualitativo, esta investigación busca proporcionar una comprensión detallada y crítica de los factores que condicionan la implementación de políticas de salud y su impacto en la calidad de vida de la población.

2. Marco Teórico

El análisis de la implementación de políticas públicas, especialmente en contextos de organizaciones complejas como las del ámbito de la salud, requiere una comprensión profunda de algunos conceptos fundamentales. Estos conceptos permiten desentrañar las dinámicas internas y las interacciones que ocurren dentro de dichas organizaciones, particularmente en lo que respecta a la distribución de recursos, poder y la construcción de ciudadanía.

1. Organización Compleja y Especificidad Sustantiva

Las organizaciones públicas, debido a su naturaleza multifacética, se enfrentan a una diversidad de objetivos, actores y recursos que las convierten en entidades inherentemente complejas. Según Oszlak (1980), estas organizaciones se estructuran a partir de tres modalidades básicas de interacción: funcional, material y política. Estas modalidades canalizan los flujos de recursos esenciales dentro del sistema organizacional y están profundamente influenciadas por la "especificidad sustantiva" (Oszlak, 1977) de las burocracias estatales.

La especificidad sustantiva se refiere a las características distintivas de las organizaciones públicas que deben equilibrar la eficiencia administrativa con la equidad y la legitimidad democrática. Este equilibrio genera un entorno en el que las organizaciones no solo deben gestionar recursos de manera efectiva, sino que también responder a demandas sociales complejas y, a menudo,

conflictivas. En este contexto, las políticas públicas deben ser implementadas teniendo en cuenta estas interacciones y especificidades, que condicionan su ejecución efectiva.

2. Interdependencias y Flujos Organizacionales

Dentro de las organizaciones públicas, las interdependencias y los flujos de recursos son fundamentales para el funcionamiento y la implementación de políticas. Siguiendo a Oszlak (1980), estas organizaciones, como ya se ha mencionado, están estructuradas alrededor de tres tipos principales de flujos:

Funcionales: Relacionados con la distribución del trabajo y la producción y recepción de información técnica necesaria para la operación de la organización.

Materiales: Referidos al movimiento de bienes materiales y financieros que sostienen las operaciones de la organización.

Políticos: Asociados con la distribución de poder dentro de la organización, incluyendo la toma de decisiones y la impartición de directivas para asegurar el cumplimiento de objetivos comunes.

Estos flujos están interrelacionados y su interacción influye directamente en la implementación de políticas, especialmente aquellas con un enfoque de derechos. Este enfoque exige una coordinación estrecha entre diferentes niveles y actores dentro del sistema, lo cual es fundamental para la efectividad de las políticas implementadas.

3. Régimen de Implementación y Gestión Pública

La gestión pública se presenta como un espacio de mediación entre las formulaciones teóricas a nivel macro y el nivel operativo, cotidiano, a escala micro, donde la política se reproduce y/o transforma. La implementación de políticas públicas puede ser analizada a través de los modelos top-down y bottom-up, que se conjugan en el concepto de “régimen de implementación” (Chiara y Di Virgilio, 2009). Este régimen es un ordenamiento político que institucionaliza un conjunto de valores, constituyendo el marco para la toma de decisiones y la estructuración de la organización, lo que puede generar tensiones y rigidez en el aparato estatal.

4. La Brecha de Bienestar

El Estado de Bienestar opera en la redistribución de los factores de producción con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población, utilizando instrumentos respaldados jurídicamente (Isuani, 1991). Estos instrumentos definen una arquitectura de bienestar que otorga derechos y responde a demandas y problemas sociales cambiantes. Sin embargo, la rigidez inherente en la respuesta del Estado frente al dinamismo de las demandas sociales genera una brecha de bienestar (Pautassi y Gamallo, 2015). Esta brecha se amplía cuando la institucionalidad no acompaña los rasgos necesarios para implementar políticas públicas con enfoque de derechos, limitando la capacidad del Estado para construir ciudadanía y responder adecuadamente a las necesidades de la población.

5. Institucionalidad, perspectiva de Brecha de Bienestar y enfoque de derechos

Las instituciones, según Schvarstein (1992), son cuerpos normativos jurídico-culturales compuestos de ideas, valores, creencias y leyes que determinan las formas de intercambio social mediante la asignación de roles y modos de relación. El alcance de los objetivos de política pública está condicionado por la institucionalidad, que, asignando roles y modos de relación, determina las formas de intercambio y configura la ciudadanía.

El enfoque de derechos en las políticas públicas prioriza la garantía y protección de los derechos humanos a través del diseño, implementación y evaluación de dichas políticas. Este enfoque normativo exige que las políticas sean implementadas por instituciones que respeten y refuercen principios fundamentales como la universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad. De manera que, como ya se adelantó en este trabajo, cuando las características institucionales no responden al diseño institucional con enfoque de derechos, se amplía la brecha de

bienestar. Esta brecha se manifiesta en la incapacidad del Estado para responder de manera adecuada y equitativa a las demandas sociales dinámicas, lo que contribuye a la perpetuación de desigualdades en la distribución de los factores de producción y en el acceso a derechos fundamentales.

Este marco teórico permitirá, en secciones posteriores, un análisis crítico de cómo estas dinámicas afectan la implementación de políticas en organizaciones públicas, con especial atención a la brecha de bienestar que se genera cuando las instituciones no están adecuadamente alineadas con un enfoque de derechos.

3. Metodología

La presente investigación se enfoca en analizar la institucionalización de la Atención Primaria de la Salud (APS) en la ciudad de Villa Mercedes, San Luis. Para abordar este objetivo, se emplea un diseño metodológico de enfoque cualitativo, estructurado en dos fases principales: indagación de datos secundarios y primarios.

1. Diseño Metodológico

El análisis se basa en un marco conceptual deductivo, orientado a responder preguntas clave sobre la política de salud y la estrategia de APS en Villa Mercedes, San Luis. Estas preguntas incluyen la naturaleza de la política de salud, la adopción y la implementación de la estrategia de APS, y el contexto histórico institucional de la APS en la región.

Se desarrollan dos cuadros metodológicos fundamentales:

Marco Institucional: Evalúa la normativa y regulación, estructura y organización, y financiamiento y recursos relacionados con la APS. Los indicadores incluyen la existencia de leyes de salud, normas específicas de APS, mecanismos de control, distribución de responsabilidades y recursos, entre otros.

Régimen de Implementación Local: Analiza la infraestructura, el equipamiento, los recursos humanos, la participación comunitaria, la coordinación intersectorial y los sistemas de evaluación y monitoreo en la implementación de la estrategia de APS en Villa Mercedes, San Luis. Se revisan indicadores como la cantidad y accesibilidad de servicios, la formación del personal, y la existencia de mecanismos de coordinación y evaluación.

2. El campo de Investigación

CAPS (Centros de Atención Primaria de la Salud) de la ciudad de Villa Mercedes, provincia de San Luis, República Argentina.

3. Técnicas e Instrumentos

La investigación se lleva a cabo en dos etapas:

Primera Etapa: Indagación de Fuentes Secundarias

Se realiza un análisis de contenido de documentos públicos, leyes y normativas provinciales y nacionales. Se elaboran fichas textuales y de contenido para sistematizar la información. Además, se efectúan entrevistas abiertas piloto que se estructuran a medida que avanza el trabajo de campo.

Segunda Etapa: Indagación de Fuentes Primarias

Se llevan a cabo entrevistas semi-estructuradas con actores clave, incluyendo coordinadores de APS, profesionales de salud y personal administrativo. Se complementa con conversaciones informales, observación directa y la aplicación de teorías existentes para comprender las particularidades del caso. Los cuestionarios se diseñan con base en las preguntas guía y puntos críticos definidos en los cuadros metodológicos.

4. La muestra

Se trabajó con una muestra no probabilística que se fue evaluando y redefiniendo durante el proceso inductivo, de manera que permitiera entender el fenómeno de estudio y responder a las preguntas de

investigación, proceso cualitativo, iterativo y emergente. Su Tamaño y conformación quedaron definidos por el punto de saturación teórica de la siguiente manera: 6 (seis) médicos entre los que se encontraron las siguientes especialidades: clínicos, pediatras, generalistas y auditores (dos de estas entrevistas fueron en profundidad). Enfermeros 7 (siete). Técnico radiólogo 1(uno). Nutricionista 1(uno). Personal administrativo 4(cuatro). Agente sanitario 3(tres). Coordinadores 2 (dos) las cuales fueron entrevistas en profundidad.

5. Análisis e Interpretación de Datos

El análisis sigue como en todo enfoque cualitativo, comenzando con la estructuración e interpretación de datos no estructurados. Se organiza y transcribe la información, identificando unidades de análisis mediante el método de comparación constante. Las categorías y temas emergentes se agrupan para desarrollar teorías y establecer relaciones entre los hallazgos.

6. Revisión y Análisis Crítico

Se realiza una revisión de la literatura y teoría relevantes, se analiza detalladamente la documentación oficial y se llevan a cabo entrevistas y observaciones para obtener una visión comprehensiva de la implementación de APS. El análisis crítico identifica convergencias y divergencias entre la teoría/normativa y la práctica, con el objetivo de informar decisiones, diseñar políticas de salud efectivas y sentar bases para futuras investigaciones.

Este enfoque metodológico busca proporcionar un entendimiento detallado de la institucionalización de la APS en el contexto estudiado, con implicaciones para la mejora de la política de salud y la atención primaria en la región.

4. **Resultados**

El análisis de la brecha de bienestar en la implementación de la Atención Primaria de la Salud (APS) en Villa Mercedes, San Luis, se enmarca en cuatro principios fundamentales del enfoque de derechos humanos: universalidad, igualdad y no discriminación; exigibilidad; integralidad; y participación comunitaria. A continuación, se describe cómo cada uno de estos principios se relaciona con la brecha identificada, basándose en los indicadores utilizados en el análisis del régimen de implementación.

1. *Universalidad, Igualdad y No Discriminación*

El principio de universalidad, igualdad y no discriminación exige que todos los individuos tengan acceso a servicios de salud de calidad, sin importar su ubicación geográfica, nivel socioeconómico o cualquier otra condición. El marco normativo de la provincia de San Luis establece claramente este principio, asegurando la cobertura de salud para toda la población. Desde la Constitución provincial, pasando por la Ley de APS/2012, el plan maestro de salud/2014 y sus decretos reglamentarios.

“En el policlínico también faltan médicos especialistas, sólo hay neurocirujanos y cardiólogos, pero para que te internen allí, tenés que ir con el cerebro en la mano o con un infarto en proceso, sino te mandan de nuevo al hospital de día...No hay personal suficiente, el gobierno no quiere gastar en personal”

Fuente: Entrevista a Médica Clínica de Hospital de Referencia.

En Villa Mercedes, la realidad dista de este ideal. Aunque la normativa garantiza la disponibilidad de servicios de salud en todo el territorio, se observa una significativa disparidad en la accesibilidad y calidad de los servicios ofrecidos en los CAPS.

“En este centro no podemos brindar atención odontológica porque no hay lugar en el consultorio para instalar el sillón estomatológico”

Fuente: Entrevista a jefe de CAPS.

Los indicadores revelan que la infraestructura es insuficiente, la falta de equipamiento adecuado y la escasez de recursos humanos que se traduce entre otros indicadores, en la dificultad de conseguir

turnos para la atención médica, limita la capacidad de brindar una atención de calidad. Esto resulta en una discriminación implícita, donde las poblaciones más vulnerables no reciben el mismo nivel de atención que otras más favorecidas.

” Siempre existe una brecha entre lo que se necesita y por lo tanto se solicita y lo que finalmente se obtiene ”

Fuente: Entrevista al Coordinador de Enfermería APS Villa Mercedes.

2. Exigibilidad

El principio de exigibilidad implica que los derechos a la salud deben ser reclamables y que existan mecanismos claros para que la población pueda exigir el cumplimiento de sus derechos. El marco normativo provincial incluye la existencia de normas y regulaciones que establecen mecanismos de supervisión y control de la calidad de los servicios de salud.

Sin embargo, en la práctica, los mecanismos de exigibilidad y supervisión en Villa Mercedes son inadecuados. Los indicadores muestran que muchos de los mecanismos establecidos en la normativa no se implementan de manera efectiva. Por ejemplo, la falta de auditorías regulares y la escasez de informes de evaluación y monitoreo continuo limitan la capacidad de la población para exigir mejoras en los servicios de salud. La inexistencia o ineficacia de estos mecanismos constituye una brecha significativa que impide que la ciudadanía pueda ejercer plenamente su derecho a la salud.

En relación con la falta de controles se presenta un testimonio que pone en evidencia la falta de un proceso riguroso de selección y evaluación de personal.

“En una ocasión, se registró un caso problemático de contratación de una médica proveniente de otra provincia, quien posteriormente se descubrió que padecía problemas de adicciones. Actualmente, se encuentra de licencia psiquiátrica, pero su incorporación generó numerosos inconvenientes y tensiones en el ambiente laboral”

Fuente: Entrevista a Médica Clínica de hospital de referencia, APS Villa Mercedes

3. Integralidad

El principio de integralidad se refiere a la provisión de servicios de salud que abarquen todos los aspectos del bienestar físico y mental de la población, de manera coordinada y coherente. La normativa vigente establece que la APS debe ser integral, abordando no solo la atención médica, sino también la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y la rehabilitación, además de establecer expresamente la gobernanza sistémica y la interdependencia de los derechos.

En Villa Mercedes, la implementación de la APS carece de la integralidad que promueve el marco normativo.

“El modelo médico-hegemónico arrincona a la salud en el ámbito médico”

Fuente: Entrevista a Coordinadora programa de Promoción y Prevención de la Salud

Los indicadores evidencian una fragmentación en la prestación de servicios, con una falta de coordinación entre los diferentes niveles de atención y sectores involucrados. La falta de coordinación con otros sectores evidenciado en la inexistencia de proyectos colaborativos intersectoriales, detectándose una mínima actuación conjunta con el sector educación. La falta de coordinación no sólo se da entre distintos sectores, sino que dentro del propio sector salud también se detecta este déficit entre los distintos niveles de atención. El resultado de esta investigación muestra el abordaje sectorial y no integral de las políticas públicas que trae como consecuencia la falta de capacidad para planificar de manera colaborativa. Esto refleja una divergencia entre lo establecido en la normativa y la realidad de la implementación, contribuyendo a la brecha de bienestar.

4. Participación Comunitaria

El enfoque de derechos humanos también destaca la importancia de la participación de la comunidad en la planificación, implementación y evaluación de las políticas de salud. La normativa de la provincia de San Luis promueve la creación de mecanismos que faciliten la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la salud pública. En un Anexo a la ley de APS/2012 se expresa claramente la participación ciudadana en la elección de la política, implementación, monitoreo y evaluación.

A pesar de la normativa, la participación comunitaria en la APS de Villa Mercedes es limitada o nula. Los indicadores muestran que los mecanismos de participación, tales como los comités locales de salud o las consultas públicas, son escasos, no funcionales o directamente inexistentes. La falta de canales efectivos para que la comunidad se involucre en la toma de decisiones y en la evaluación de los servicios de salud representa una brecha significativa que afecta la implementación efectiva de la APS. Esto impide que la población participe activamente en la mejora de los servicios que reciben, perpetuando las desigualdades existentes.

Influencia del Régimen Político en la Brecha de Bienestar

Es menester considerar que la brecha de bienestar en la implementación de la APS en Villa Mercedes no puede analizarse en aislamiento de las dinámicas políticas predominantes en la provincia de San Luis. El régimen político local, neopatrimonialista (Trocello, 2008) caracterizado por un alto grado de centralización y un enfoque en políticas que no siempre priorizan la participación ciudadana o la transparencia, ha influido directamente en la creación y perpetuación de esta brecha.

“A nosotros nos viene bien, porque ellos (los funcionarios de turno), nos ponen la estructura y nosotros terminamos haciendo lo que siempre hicimos, que es detectar los problemas de salud...Aprovechamos para ponernos al día”

Fuente: Entrevista a Médico de CAPS, (con relación a acciones que sólo se llevan a cabo en épocas de campaña electoral)

El control centralizado sobre la asignación de recursos y la toma de decisiones en salud ha llevado a una distribución desigual de los servicios de APS, favoreciendo a ciertas áreas o sectores de la población en detrimento de otros. Además, la falta de mecanismos robustos para la supervisión y rendición de cuentas dentro de este régimen político ha contribuido a la ineficacia en la implementación de las políticas de salud, a pesar de que están formuladas con un enfoque de derechos.

5. Conclusiones

El análisis detallado de la implementación de la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) en la ciudad de Villa Mercedes, provincia de San Luis, enmarcado en un contexto neopatrimonialista, revela la existencia de una brecha de bienestar significativa que afecta a los habitantes de Villa Mercedes. Esta brecha es el resultado de una combinación de factores complejos, entre los que destacan un marco institucional y normativo sólido pero con grandes déficits de implementación, y un contexto político que no facilita la transparencia, la participación ni la equidad en la distribución de los recursos.

Se observa que, a pesar de que la política de APS en San Luis está formulada con un enfoque de derechos humanos, los indicadores utilizados en el análisis muestran una divergencia considerable en la implementación. Esta brecha no se origina en el marco institucional, que está alineado con los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, exigibilidad, integralidad y participación comunitaria, sino en el régimen de implementación, donde las deficiencias en la práctica son evidentes.

La fragmentación y la falta de coordinación entre los distintos niveles de atención sanitaria, sumadas a una insuficiente participación comunitaria, se erigen como manifestaciones concretas de las brechas que caracterizan la implementación de la APS en San Luis. La desarticulación interinstitucional y la ausencia de mecanismos de colaboración robustos limitan la calidad asistencial, subrayando la necesidad de reconfigurar la implementación de la APS para lograr una mayor cohesión sistémica.

El paradigma participativo se presenta como un camino prometedor para superar las brechas existentes y reconfigurar la implementación de la APS. La incorporación activa de la comunidad en la identificación de necesidades y en la toma de decisiones se convierte en un recurso esencial para mitigar las desigualdades en la atención y adaptar las políticas de salud a las particularidades locales.

Es imperativo reconocer la compleja naturaleza de la implementación de políticas públicas en un marco donde las estructuras preexistentes juegan un rol fundamental. La ejecución de una política, como la APS, no ocurre en un vacío organizativo, sino que se enfrenta a una estructura arraigada por dinámicas históricas que perpetúan disparidades y limitan la capacidad de innovación y adaptación. En este sentido, la brecha de bienestar observada no solo refleja deficiencias en la implementación, sino también la resistencia al cambio inherente a un sistema político caracterizado por prácticas clientelistas y una centralización del poder que obstaculiza la materialización de los derechos a la salud.

Luego, en este contexto, cabe preguntarse acerca de las reales posibilidades de participación ciudadana y su potencialidad de cambio en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto, como así también podría indagarse a cerca de las capacidades que se necesitan desarrollar en las instituciones estatales para favorecer la coordinación intersectorial y avanzar en el abordaje integral de las cuestiones socialmente problematizadas.

Referencias Bibliográficas

Cámara Guillet, Mirta B. (2023). “El Estado de Bienestar Latinoamericano: Estudio sobre las Brechas en Políticas de Salud. El Caso de los Centros de Atención Primaria de la Salud en la Ciudad de Villa Mercedes (San Luis)”. Repositorio de la U.N.S.L.

Chiara, Magdalena; Di Virgilio María Mercedes (organizadoras) (2009). Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Prometeo libros. Buenos Aires, Argentina.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. Quinta edición McGraw-Hill. Ultra, México, 158-209.

Isuani, Ernesto A. (1991) Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación. Ed. Miño. Dávila. CIEP.

Ministerio de Salud de la provincia de San Luis (Sitio de Internet) San Luis Gobierno – Portal de la Provincia de San Luis.

Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Repositorio. CEDES.org. <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3296>.

Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. CEDES.

Pautassi, Laura. (2015) El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad / Laura Pautassi; Gustavo Gamallo. -1a. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Schvarstein, Leonardo (1992) Psicología Social de las organizaciones. Paidós, Bs. As.

Trocello, M. G. (2008) “La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas” Editorial Nueva Universidad - U.N.S.L., San Luis Argentina. 400 p. ISBN 978-987-1031-74-0.

ANÁLISIS DE LA (DES) REGULACIÓN DE LOS CONTRATOS DE ALQUILER EN ARGENTINA COMO CUESTIÓN SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA (2020 - 2024)

La lógica pendular del Estado en la formulación e implementación de las políticas públicas de alquileres residenciales

*María Laura De Pablo
Mariana Franco
Camilo Rodríguez de Cándido
Iván Zacarías*

Introducción

La política pública que inspira este análisis atañe a un vasto sector de la población argentina. Este, a pesar de su heterogeneidad, se ve interpelado por una misma cuestión: el grado y el carácter de la (des)regulación de los contratos de alquiler residenciales. Por “cuestión” entendemos un asunto socialmente problematizado y que se constituye como el objeto de la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1976). La perspectiva que adoptaremos para abordarla consiste en poner el foco en la “lógica de acción” de la política pública (Subirats, et. al, 2008). Entonces, nuestro punto de partida es la arena en la que los *actores* político-administrativos y sociales interactúan en determinado ámbito para hacer valer sus *intereses* sobre determinadas *cuestiones* que los afectan, con el despliegue de sus *recursos* e influenciados por un *marco institucional*. Como asunto de larga data, la cuestión de los alquileres residenciales atraviesa un “ciclo vital” que se extiende desde su surgimiento hasta su “resolución”³³⁹. Su desenvolvimiento estará siempre marcado por las disputas entre los diferentes actores afectados positiva o negativamente; la movilización de sus recursos e imposición de intereses en un momento dado se materializan en ciertos marcos institucionales y definen las reglas del juego.

La problematización de la cuestión se ha presentado de diferentes formas e intensidades según cada período histórico. En este sentido, el posicionamiento del Estado se ha determinado no sólo por la capacidad de los actores de imponerse, sino también por el desencadenamiento de conflictos de poder que se dan al interior mismo del Estado, lo que da cuenta de su carácter no monolítico. Para dar cuenta de ello, en la **primera parte** de este trabajo, recuperaremos el contexto nacional en el que la cuestión ha tenido lugar desde su gestación hasta la actualidad, señalando cuáles han sido los actores involucrados. En ese recorrido histórico analizaremos los diferentes posicionamientos estatales dentro de la continua regulación-desregulación, y cómo estos han llevado al estado actual de la cuestión. Llegados a este punto, estableceremos un corte temporal que comprende la sanción de Ley de Alquileres (N° 27.551) en 2020, su derogación con el DNU 70/2023 en 2023 y sus consecuencias en curso en 2024. Allí detallaremos el rol que han tenido los actores y cómo han interactuado entre sí, así como sus teorías causales y las nociones de derechos que subyacen a las mismas.

En una **segunda parte**, durante el período en el que hacemos el corte temporal, evaluaremos los diferentes Programas de Actuación Político-Administrativos (PPA) y sus respectivos actores contenidos en los Acuerdos (de actuación) Político Administrativos (APA) tanto en Ley de Alquileres del año 2020 como en el DNU 70/2023 del 2023. Posteriormente, analizaremos los diferentes impactos y outcomes en los grupos objetivo y en los beneficiarios en ambos momentos de la política pública.

³³⁹ Vale aclarar que por “resolución” entendemos la desaparición de la cuestión de los alquileres como asunto socialmente problematizado, ya sea por la monopolización de la atención de las partes interesadas por otro problema, por la imposición definitiva de una de las partes, o por la represión de alguno de los actores involucrados (Oszlak y O'Donnell (1976).

En la **tercera parte** evaluaremos el modo en el que se llevaron a cabo los procesos de implementación de la Ley 27.551 y el DNU 70/2023 de acuerdo al grado de participación ciudadana en los mismos. Para finalizar, los analizaremos a la luz de los paradigmas de gestión estatal, intentando explicar, por un lado, cuáles han sido las limitaciones de la ley y, por otro, la particular concepción de la administración pública que subyace al DNU.

Parte 1

Inquilinos, sector inmobiliario y el Estado: los actores involucrados en la cuestión

Analizar la cuestión de los alquileres requiere la reconstrucción histórica del enfrentamiento entre dos grandes actores: por un lado, los inquilinos agrupados, que reafirman la concepción de la vivienda como un derecho y acuden a la estrategia de la movilización social y aparición en los medios para reclamar una regulación estatal de los contratos que sea favorable a sus necesidades. Por otro lado, el sector inmobiliario (que reúne las cámaras de propietarios, inmobiliarias, y desarrollistas), el cual puja por una liberalización de las disposiciones contractuales desde la concepción de la vivienda como mercancía. Este grupo despliega sus recursos económicos, sus vínculos con la prensa y su titularidad de los bienes para inclinar el péndulo a su favor. El Estado toma posiciones más favorables a uno u otro actor y define las normativas que materializan el resultado de sus disputas, no sin antes haber librado conflictos de poder en su interior.

Desarrollo histórico³⁴⁰ y la lógica pendular del Estado

El origen de la cuestión, según la organización “Inquilinos Agrupados”, fue en el año 1907, cuando se realizó la primera manifestación pública en la “Huelga de las Escobas”. Allí “140.000 manifestantes se organizaron en reclamo de una baja del 30% en el precio de los alquileres y mejores condiciones sanitarias en los conventillos que habitaban.”³⁴¹. La primera toma de posición estatal al respecto llegó en 1921 con la primera Ley de Alquileres. A partir de allí, y pasando por el Decreto de Alquileres en 1943 y la Ley de Propiedad Horizontal en 1948, se fue evidenciando una sostenida postura estatal hacia el polo regulatorio en favor de los inquilinos. Estas normativas establecieron reducciones o congelamientos en los precios de la oferta, mayores dificultades para los desalojos, aumento en los lapsos temporales de los contratos, y facilidades para que los inquilinos accedan a la compra de las viviendas que alquilaban.

La postura estatal viró radicalmente a partir de la imposición de la dictadura cívico-militar de 1976. Con la Ley de Normalización de las Viviendas Urbanas el gobierno liberalizó, desreguló, y, por tanto, mercantilizó, el alquiler residencial. Lo hizo a través del descongelamiento de precios y la habilitación para dolarizar la oferta con el objetivo de mejorar las condiciones de rentabilidad para los sectores propietarios. Este giro fue clave, pues en esta primera ola neoliberal (Nazareno, 2023) el Estado argentino por primera vez se posicionó en la concepción plena de la vivienda como mercancía.

Con el regreso a la democracia, el péndulo estatal se inclinó nuevamente hacia el lado de la regulación en favor de los inquilinos. Es así que, en 1984, la Ley 23.091 estableció un índice oficial para las actualizaciones de los precios, de obligatoria aplicación para los contratos de locación, con el fin de evitar aumentos excesivos y de garantizar la accesibilidad de los locatarios al costo mensual de la vivienda. Sin embargo, en 1991, -con la segunda ola neoliberal en Argentina (Nazareno, 2023)- el Estado prohibió las indexaciones de todo tipo de contrato por medio de la Ley de Convertibilidad

³⁴⁰ Gran parte de esta reconstrucción histórica se realiza en base a los contenidos cruzados del siguiente artículo <https://observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/ley-de-alquileres-en-contexto> y el siguiente video https://www.youtube.com/watch?v=u9SX8hpb49c&t=1s&ab_channel=ElResaltador

³⁴¹ Disponible en <https://www.inquilinosagrupados.com.ar/la-organizacion/>

23.928, pero las relaciones de alquiler volvieron a ser regidas por lo acordado entre las partes, en base a lo estipulado en el Código Civil y Comercial.

El azote de una profunda crisis económica, social y política que Argentina sufrió entre 2001 y 2002 luego de las políticas de liberalización de los mercados de los 90s acarrearón severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. Esto llevó a los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández a precisar la importancia del sector habitacional en la reactivación económica, la integración social y la gobernabilidad (Di Virgilio y Rodríguez, 2023). De allí que las políticas heterodoxas del kirchnerismo no sólo buscaron incentivar el consumo y mejorar los niveles de vida de los sectores medios y bajos, sino también devolver la cuestión habitacional al centro de la escena pública y al Estado como un actor clave en la promoción de soluciones³⁴². Años más tarde, a partir de la gestión de Cambiemos en diciembre de 2015, se dio una profunda reorientación de la política sectorial con la promoción de instrumentos financieros que pretendían facilitar el acceso a la vivienda³⁴³ (Di Virgilio y Rodríguez, 2023). Sin embargo, la depreciación de la moneda nacional y la aceleración de la inflación, sobre todo a partir de 2018, implicó que la vivienda propia fuera, para gran parte de la población, una ilusión efímera.

Así, la puja entre los actores involucrados reaparece en un nuevo ciclo de atención en torno a la Ley 27.551 de 2020. Algunas claves para comprender los cambios sociales e internos al Estado que subyacen a los procesos de problematización y “resolución” en el periodo 2020-2024 podemos encontrarlas, primero, en el contexto de crisis económica en el que se encontraba el país a fines del 2019 y luego, ante los efectos de la pandemia por Covid-19. El retiro significativo de unidades en alquiler, de acuerdo a Rosanovich (2021), empezó en el año 2019, posterior a las PASO y luego de la devaluación del tipo de cambio. El autor afirma, además, que si bien se dio una caída de los precios de alquiler, alquilar se hizo más costoso por la caída del salario real y la pérdida del poder adquisitivo. Posteriormente, en el año 2020, con la aplicación del ASPO³⁴⁴ y la declaración de Emergencia Pública mediante el Decreto 320/20 se prorrogaron automáticamente los contratos y se estableció la prohibición de desalojos a causa del contexto epidemiológico. Ante semejante conjunción de factores socioeconómicos, la oferta comenzó a mermar, y se hizo manifiesta la necesidad de una resolución a esta problemática.

El estado actual de la cuestión: período 2020-2024

La sanción de la Ley 27.551 se dio en medio de una puja entre los inquilinos y los propietarios/inmobiliarias, en la que el Estado tomó una posición favorable a los intereses de los primeros. El proceso legislativo fue impulsado en el gobierno de Mauricio Macri durante la tercera ola neoliberal (Nazareno, 2023). Sin embargo, fue sancionada en 2020 bajo la gestión de Alberto Fernández, que promovía discursivamente la presencia del Estado y su rol regulador en la sociedad. En la última sesión legislativa, todos los votos afirmativos fueron del bloque de gobierno Frente de

³⁴² Tres programas fueron claves: “Por un lado, el Programa Federal de Construcción y Vivienda (PFCV), pieza clave de un esquema general de dinamización económica. Por otro, el Programa Federal para la Emergencia Habitacional PFEH (Techo y Trabajo), que integró el stock de herramientas producidas en el marco de la relación política con movimientos sociales de base territorial –en especial, el movimiento piquetero– y con los municipios, para el abordaje territorializado de la pobreza” “En 2012, el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner inauguró el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Pro.Cre.Ar.)” (Di Virgilio y Rodríguez, 2023).

³⁴³ Se abrieron así nuevas iniciativas de gestión multilateral: el Programa Integral de Hábitat y Subsidio a la Vivienda, financiado por el Banco Mundial con contraparte del Tesoro Nacional, cuyos objetivos fueron incrementar el acceso a la infraestructura y los servicios básicos en asentamientos urbanos precarios y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos.” (Di Virgilio y Rodríguez, 2023)

³⁴⁴ Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, Decreto 297/2020

Todos, mientras que ningún senador de Juntos por el Cambio, principal bloque opositor, participó de la misma³⁴⁵.

A partir de aquí, identificaremos algunas líneas de conflicto y coalición alrededor de la misma. Esto porque el proceso de formulación e implementación de una política pública, además de crear una relación directa entre los grupos-objetivos, los beneficiarios y las instancias públicas a cargo de la misma, también inciden de forma indirecta sobre terceros. De acuerdo con Oszlak y O'Donnell (1976), “si entendemos a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y [que] este tiende a tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo” (p.25), estas no pueden comprenderse sin su interacción con la toma de posición de los otros actores involucrados.

Una de las coaliciones se da alrededor de la defensa de las regulaciones protectoras de los inquilinos, compuesta por bloques de las cámaras de diputados y senadores, órganos administrativos del Estado, organizaciones de inquilinos con jurisdicción a nivel nacional y provincial, y organismos de derechos humanos con reivindicaciones en torno al acceso a la vivienda³⁴⁶. Su argumento es que los problemas en el acceso a los contratos de alquiler son producto de la mercantilización desregulada (o regulada en perjuicio de los inquilinos) del acceso a la vivienda. Si una persona no cuenta con ingresos fijos por medios formales y no tiene allegados que decidan prestar su garantía de pago de la misma, o si sus ingresos son insuficientes, entonces quedará expuesta a la máxima vulnerabilidad habitacional, condenada probablemente a la situación de calle o a la precariedad de los asentamientos informales que constituyen los barrios populares. En definitiva, se priva a una gran parte de la población del reconocimiento pleno de su derecho a la vivienda digna. Más aún, los inquilinos y otras organizaciones afines defienden los estándares de Derechos Humanos y se respaldan en las disposiciones de la Constitución Nacional y su adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11 inc. 2) (CELS, 2024). La base del argumento es el amplio alcance que tiene el derecho a la vivienda: se exige el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad, y que el acceso a la vivienda con disposiciones espaciales, infraestructurales y de asequibilidad adecuadas estén garantizadas universalmente, sea cual fuere el acceso a recursos económicos del inquilino (CELS, 2024). Por ello, es menester para estos grupos que el Estado vele por la protección de un conjunto de Derechos Humanos y a los principios sobre los que se asienta el Pacto.

Los recursos que ejercieron y ejercen para reforzar este argumento fueron la territorialización y federalización de sus actividades; su articulación con organizaciones de DDHH, feministas, sindicales y con partidos políticos o frentes que representan sus intereses y defienden sus derechos (como el Frente de Todos); la producción de informes; la convocatoria a protestas, y la difusión por múltiples canales de comunicación, así como su participación en litigios del asunto. El actor más representativo de los inquilinos era y es la Federación de Inquilinos Nacional, que agrupa a diez organizaciones de diferentes provincias, entre ellas Inquilinos Agrupados, que tomó en ese contexto una gran notoriedad mediática³⁴⁷.

La otra coalición se conforma alrededor de la defensa de los derechos de la renta, representado principalmente por propietarios, cámaras inmobiliarias y cámaras empresariales ligadas a la construcción, pero que suma a medios de comunicación y a partidos políticos que representan sus

³⁴⁵ Más detalles sobre el proceso legislativo de la Ley 27.551 disponible en <https://chequeado.com/el-explicador/que-dice-la-actual-ley-de-alquileres-que-el-congreso-busca-modificar-o-derogar/>

³⁴⁶ Un ejemplo de estas organizaciones es Habitar Argentina, que incluso en sí agrupa muchos sectores por la defensa del derecho a la tierra, la vivienda y al hábitat. <http://www.habitarargentina.org.ar/>

³⁴⁷ De acuerdo al final de esta nota, Inquilinos Agrupados representaba públicamente la voz de los locatarios, y defendía la sanción de la ley. <https://www.infobae.com/economia/2019/11/20/los-seis-puntos-clave-de-la-nueva-ley-de-alquileres-que-se-discute-en-diputados/>

intereses en las legislaturas. Como consecuencia de este deslizamiento en favor de las demandas de los inquilinos se generó una resistencia desde el sector inmobiliario³⁴⁸ que desplegó sus recursos para poder revertir esa situación. Su argumento es que las dificultades en el acceso a la vivienda se deben a las condiciones desfavorables para la oferta de las propiedades a través de contratos de alquiler residencial. Su argumento es que las regulaciones imponen lapsos temporales, índices de aumentos y una carga impositiva que hacen imposible la rentabilidad del negocio. En consecuencia, afirmaban que la ley se basaba en un diagnóstico incorrecto y en una “generación de derechos” en perjuicio de otros³⁴⁹. En efecto, el sector defiende la disposición del inmueble sin restricciones estatales arbitrarias: deben primar las leyes del mercado y el derecho individual antes que imponer ciertas condiciones para ofertar propiedades. Exigen el respeto irrestricto de la propiedad privada, sin mención alguna a otros Derechos Humanos³⁵⁰.

El sector inmobiliario movilizó tres recursos esenciales: la propiedad, la capacidad económica y el acceso a los medios de comunicación. Al tener la capacidad de ofertar o no sus inmuebles, de no depender de ellos para su subsistencia y poder utilizarlos como reserva de capital y de acceder a los medios de comunicación para reclamar la desregulación en favor de sus intereses, el sector recurrió a la retracción de la oferta y el aumento de precios. Así, se generó una crisis de acceso a los alquileres y, posteriormente, aprovecharon sus espacios en los medios de comunicación para proponer soluciones.³⁵¹ Esta posición tomó mayor preponderancia³⁵² en la opinión pública, en conjunto con una transformación ideológica más amplia en el contexto sociopolítico que estaba dando paso a la cuarta ola neoliberal en Argentina (Nazareno, 2023). De allí que sectores del Estado optaron por una postura más favorable a los sectores propietarios, proponiendo en la cámara de diputados una nueva regulación que garantice la rentabilidad del alquiler. El resultado fue la sanción de la Ley de Alquileres del 2023 (N° 27.737), promovida inicialmente por los intereses propietarios, pero que en el transcurso del proceso legislativo fue deslizándose en favor de los intereses de los inquilinos por la intervención de los senadores del Frente de Todos. Esta normativa logró beneficiar a los sectores propietarios sólo en el establecimiento de indexaciones semestrales, pero bajo un índice aún más favorable a los inquilinos que el de la ley precedente. La consecuencia fue que la resistencia propietaria continuó, la oferta no aumentó y la crisis persistió³⁵³.

³⁴⁸ Entre ellos podemos nombrar a la Asociación Empresarios de la Vivienda (AEV), la Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos (CEDU), la Cámara Inmobiliaria Argentina (CIA); la Cámara de Empresas de Servicios Inmobiliarios (CAMESI) y la Federación Inmobiliaria de la República Argentina (FIRA).

³⁴⁹ Así lo expresa Emilio Caravaca Pazos (2022), presidente de Federación Inmobiliaria de la República Argentina en <https://www.reporteinmobiliario.com/article5059-ley-de-alquileres-%C2%BFderogacion,-modificacion-o-continuidad>

³⁵⁰ Según la FIRA (2024) “Las leyes 27.551 y 27.737 ya han caído en desuetudo social. No aprobar las modificaciones introducidas en el DNU 70/2023 en materia de alquileres y continuar por la senda del intervencionismo estatal, el proteccionismo desequilibrado y el desconocimiento de la propiedad privada, no cambiará los resultados, porque es bien sabido que cuando se aplican las mismas medidas se obtienen los mismos resultados, que nos trajeron hasta aquí y que podrán ser más graves en el mediano y largo plazo.” <https://www.fira.org.ar/conclusiones-plenario-federal-inmobiliario/>

³⁵¹ Algunos proponían desgravaciones impositivas para la construcción de viviendas para alquiler; CAMESI proponía la creación de una herramienta tributaria que ayudara a la formalización de los contratos, pero sin la obligación de la inscripción en AFIP. FIRA destacaba la necesidad de reglas claras de inversión y seguridad jurídica e incentivos para inversiones destinadas a inmuebles. <https://www.reporteinmobiliario.com/article5059-ley-de-alquileres-%C2%BFderogacion,-modificacion-o-continuidad>

³⁵² <https://www.infobae.com/opinion/2023/12/20/no-hay-mas-tiempo-que-perder-se-debe-derogar-ya-la-ley-de-alquileres/>

³⁵³ “Verdaderamente las dos últimas leyes fueron nefastas. Nos llevaron a un escenario de oferta cero, generando un daño terrible a las familias que alquilan”, Marta Liotto (2023), expresidente del Colegio Inmobiliario de Capital Federal. <https://www.pagina12.com.ar/697241-la-derogacion-de-la-ley-de-alquileres-no-resuelva-nada-del-p> También <https://www.infobae.com/economia/2023/10/18/ya-esta-vigente-la-nueva-ley-de-alquileres-los-cambios-que-deben-tenerse-en-cuenta-a-la-hora-de-firmar-los-contratos/> sobre las características de la nueva ley

Ya durante el gobierno de Javier Milei, el péndulo estatal se ubicó firmemente del lado de la desregulación o regulación mercantilizadora, reposicionándose acorde a los intereses del sector inmobiliario. Veremos que, aunque la derogación definitiva de la Ley de Alquileres por medio del Decreto 70/2023 generó las condiciones para el aumento de la oferta de inmuebles para alquileres³⁵⁴, también quitó las protecciones que favorecen al inquilino respecto a que la moneda establecida en el contrato sea de curso legal, a que tenga previsiones de estabilidad habitacional o que los índices de aumentos sean admisibles para sus expectativas económicas futuras.

Parte 2

Las políticas públicas en sí: Ley 27.551 y DNU 70/2023.

En este apartado analizaremos las principales políticas implementadas en el período 2020-2024 en la cuestión, observando los diferentes *Programas de Actuación Político-Administrativos* (PPA) y sus respectivos actores contenidos en los *Acuerdos (de actuación) Político Administrativos* (APA) tanto en Ley de Alquileres del año 2020 como en el DNU 70/2023 del 2023.

En primer lugar, establezcamos los significados de estos conceptos: los PPAs son el “momento específico en el que se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública” (Subirats, et. Al., 2006, p. 149). Incluyen decretos, leyes, decisiones administrativas o cualquiera que jurídicamente establezca los objetivos de la política pública. A su vez, estos Programas incluyen APA que, según los autores, “representa el conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación, y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado” (Subirats, et. Al., 2006, p. 149). Ambos, tanto los PPA y sus APA, forman parte de las diferentes arenas donde se desarrollan los procesos de coalición, conflicto y negociación entre los actores que disputan dentro de los marcos estatales la constitución de los marcos regulatorios para “resolver” las cuestiones. En nuestro caso, la arena por excelencia es el poder legislativo, en donde ambas coaliciones tienen representantes que proponen, argumentan, rechazan o aprueban propuestas de PPA. Es allí donde las distintas definiciones y perspectivas sobre la cuestión son expuestas, y en donde se expresan las disputas de poder que terminarán dando como resultado las normas jurídicas que pretenden resolver la cuestión. En este sentido, vemos cómo el Frente de Todos/Unión por la Patria se ha desempeñado como un defensor de los derechos de los inquilinos, mientras que parte de la oposición (sobre todo Juntos por el Cambio) ha representado dentro de las cámaras legislativas a los intereses de los sectores propietarios.

Por otra parte, existe otra arena de disputa que se encuentra en el momento del “implementation game” (Subirats, et. Al., 2008, p.168), es decir, a la hora de definir los modos de implementación de la PPA, donde se abren puntos de entrada para la influencia por parte de actores privados. Aquí los espacios de las disputas pasan a centrarse alrededor y dentro de los propios actores del APA. Estas son las disputas por la forma en que se conformarán los actores del APA constituidos por el PPA, o por el orden de prioridades en las tareas asignadas a los mismos, o por si directamente habrá puntos del PPA que se implementarán y otros que se dejarán de lado. Es en este contexto del juego de la implementación en donde el conflicto y los resultados del mismo se dan generalmente de forma implícita, a diferencia de las áreas donde el conflicto se da expresamente.

Respecto al PPA expresado en la Ley de Alquileres del 2020 se destaca el planteamiento del incremento de dos a tres años en la duración mínima de los contratos (Art. 3), siendo los ajustes anuales y unificados en un Índice de Contratos de Locación (ICL), conformado en partes iguales por

³⁵⁴ Datos disponibles en <https://www.pagina12.com.ar/734869-alquileres-la-oferta-crecio-mas-del-300-desde-diciembre>

inflación y por la remuneración imponible promedio de los trabajadores estatales, el cual tenía la característica de no permitir sobreestimar la inflación en los ajustes (Art. 14). El PPA también estableció regulaciones para reducir la incertidumbre y la puja entre las partes por los términos de los contratos, al establecer, además de las indexaciones, los términos y los límites a los depósitos y garantías que podían ser requeridas (art. 4 y 13). Sin embargo, el PPA, desde su previsión, dejó abierto un espacio para que el valor real de la renta pudiese ser mantenido, dejando el monto inicial del contrato como una variable no regulada, y de ajuste de libre manejo por parte de los actores del mercado (Rosanovich, 2021, p.15).

La misma ley designa atribuciones o directamente constituye a los actores públicos que conforman el APA encargado de la implementación. Estos son: la AFIP (Art. 16), al que se le atribuye el registro de los contratos de alquiler; el Programa Nacional de Alquiler Social (PNAS) (Art. 17), al que se le asigna el deber de facilitar el acceso a una vivienda digna en alquiler mediante una contratación formal; el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (art 18) como organismo rector; la Secretaría de Viviendas como encargada de diseñar y efectivizar los actos de implementación para efectivizar el PNAS; y por último, el BCRA, que establece y publica el índice de las indexaciones (ICL).

En cuanto al PPA formulado por el DNU 70/2023, este consiste en: la derogación plena de la ley de alquileres (art. 249); la profundización de la inmodificabilidad de los términos de los contratos ante el poder judicial, específicamente ante la obligación indefectible para el locatario de pagar en la misma moneda establecida en el contrato, junto con la prohibición de la intervención estatal luego del establecimiento de la misma, excepto únicamente para obligar a su pago exclusivamente en la especie establecida (art 250-254, 257); la eliminación de las prohibiciones y limitaciones respecto a los pagos por adelantado o las garantías que pueden ser exigidas por el locador para el ingreso al contrato (art. 255); la liberalización de los plazos de los mismos (art. 256), y la eliminación de la posibilidad de la rescisión anticipada del contrato por parte del inquilino sin multa compensatoria (art. 262).

Esta derogación implica, en cuanto a los APA, que todos los actores públicos que se encargaban bajo la Ley de Alquileres de implementar el cumplimiento de las regulaciones hacia los contratos han sido eliminados. Y como este PPA no explicita ninguna delegación de facultades a algún actor público para implementar su Programa, el único actor que puede identificarse como aquel que relaciona los postulados del PPA con su aplicación concreta es el poder judicial. Es este quien tiene atribuido sobre sí, la responsabilidad de hacer cumplir los acuerdos entre las partes, y de sancionar los incumplimientos a los contratos.

Los impactos y “outcomes” de la Ley 27.551 y el DNU 70/2023

Las principales consecuencias sociales y políticas de las posturas que ha tomado el Estado respecto a la cuestión deben ser analizadas desde sus *impactos* y *outcomes* (Subirats, et. Al., 2008). Mientras que los primeros comprenden el conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivo generados por el PPA, el APA, los PA y los actos de implementación; los segundos aluden a los efectos observables de esos cambios de conducta, especialmente en los beneficiarios finales (Subirats, et. Al., 2008). Según los autores, los grupos-objetivo son aquellos actores apuntados por la política pública para cambiar su comportamiento, al ser considerados como los causantes del problema en cuestión. Bajo esos conceptos realizaremos un breve repaso de las consecuencias que pueden atribuirse a los dos “nudos” (Oszlak y O'Donnell, 1976) generados por las dos tomas de posición del Estado (la Ley 27.551 y el Decreto 70/2023).

Respecto a la Ley de Alquileres de 2020, podemos identificar que el grupo-objetivo estaba compuesto por los propietarios y las inmobiliarias. La conducta que se pretendía modificar era la conformación

de los contratos de alquiler, estableciéndose requisitos de cumplimiento obligatorio, así como prohibiciones para los mismos. Los beneficiarios eran los inquilinos, para los que esta ley les ofrecía garantías y protecciones frente a posibles abusos por parte de los propietarios, en conjunto con las inmobiliarias, en la relación de alquiler.

Teniendo en cuenta ello, hubo dos impactos, ambos no deseados por quienes redactaron y aprobaron la ley. El primero fue el incumplimiento extendido de las condiciones de la ley por parte del grupo-objetivo. Esto puede ser evidenciado en los resultados de la “Encuesta Nacional Inquilina” de Inquilinos Agrupados de marzo de 2024, en la que se registra que solo el 69% de los contratos firmados bajo la vigencia de la Ley de Alquileres se estaban indexando en el plazo establecido por la misma (un año)¹⁴. El segundo impacto no deseado fue la retracción de la oferta de propiedades en alquiler por parte del grupo-objetivo, a causa de la concepción que tenían de este PPA como un obstáculo para la garantía de la rentabilidad mínima que ellos pretendían. Estos impactos no pudieron ser reconducidos por los actores del APA.

En cuanto a los beneficiarios, los outcomes de la ley también fueron dobles. Por un lado, como se pretendía en el PPA, a quienes accedieron a las relaciones de alquiler se le garantizaron los términos establecidos por la ley. Pero, por otro lado, la toma de postura de los propietarios generó un outcome inesperado y de efecto perjudicial para los inquilinos: La retracción de la oferta provocó que los precios aumenten, o que directamente no haya opciones disponibles, lo que a su vez dio lugar a una competencia de inquilinos que beneficiaba a los propietarios, permitiéndoles subir los precios o imponer condiciones por fuera de la ley.

Por otra parte, en cuanto a la derogación total de esta ley por medio del Decreto 70/2023, es posible identificar también a los grupos-objetivo y a los beneficiarios, pero de forma más compleja. Los grupos-objetivo en esta toma de postura estatal han sido, en primer lugar, el Estado mismo, entendido como el causante de la crisis de oferta debido a su “regulación excesiva”; en segundo lugar, los propietarios, de quienes se esperaba que la desregulación les otorgue las condiciones requeridas por ellos para colocar en oferta sus propiedades, y que eso se por finalizada la crisis de alquiler. En este caso, los beneficiarios serían los propietarios, por lo anteriormente dicho, y los inquilinos, por la suposición de que el aumento de la oferta mejoraría sus opciones para encontrar alquileres que les sean más convenientes y asequibles.

Los impactos fueron los esperados para los formuladores de la política. Primero, el Estado se retrajo de las regulaciones en cuestión a partir de la entrada en vigencia del Decreto. Segundo, la conducta observable de los propietarios fue efectivamente la del aumento de la cantidad de inmuebles en alquiler, en más del 300%¹⁵. Respecto a los outcomes, los sectores propietarios se vieron beneficiados por la implementación de la derogación, al poder establecer sus condiciones para la oferta de alquileres, y garantizar su rentabilidad. Para los inquilinos, podría decirse en principio que fueron beneficiados por el final de la crisis de oferta y el aumento de las opciones para alquilar; pero, simultáneamente, por la desregulación, se extendieron los contratos firmados en condiciones desventajosas para los mismos: duraciones cortas, indexaciones muy próximas, contratos dolarizados, etc. Además, el pretendido descenso de los precios todavía no pudo comprobarse fehacientemente, y los puntos de vista son dispares: Inquilinos Agrupados arguye que los inquilinos que iniciaron sus contratos post-DNU pagan en un mismo mes, por propiedades de similares condiciones, entre un 38% y 68% más respecto a aquellos que lo iniciaron pre-DNU³⁵⁵, lo que implicaría un aumento en uno de los aspectos esenciales del Índice de Vulnerabilidad Inquilina: la dificultad para afrontar el pago del

³⁵⁵ Disponible en: [Alquilar en la era Milei \(resultado encuesta - Marzo 2024\) - Inquilinos Agrupados](#)

alquiler³⁵⁶; Los agentes y cámaras inmobiliarias, en cambio, enfatizan en que los aumentos en promedio de los precios de los alquileres han estado por debajo de la inflación, y por tanto, han decrecido en términos reales hasta un 30%³⁵⁷. En conclusión, aunque la crisis de oferta desapareció, junto con ella también lo hicieron las mínimas garantías que protegían a los inquilinos; mientras que los precios aparentemente desaceleraron, estos siguen siendo sumamente elevados para las capacidades económicas de gran parte de la demanda³⁵⁸. Además, con la eliminación de los APA, en los que el sector inquilino podía disputar los términos de los actos de implementación, se han quitado sus recursos colectivos institucionales para reclamar por sus derechos e intereses, lo que estrecha aún más sus grados de autonomía. Como consecuencia, más allá del mayor grado de eficacia interna de esta política, se puede afirmar que la crisis habitacional en general que permea la cuestión aún persiste.

El caso de la derogación de la Ley de Alquileres por medio del Decreto 70/2023, desde este último punto de vista, podría ser catalogado como un buen ejemplo de cómo muchas veces “la existencia de outputs e impactos óptimos [como sucedió en este caso, dados los objetivos del gobierno nacional], constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para obtener outcomes adecuados [dado el aumento de las vulnerabilidades para los inquilinos]” (Subirats, et. al., 2008, p. 212). Por tanto, si finalmente estas vulnerabilidades terminan por ser de un perjuicio insoslayable para el sector de los inquilinos, y ellos logran reavivar la cuestión, no es difícil vislumbrar que un nuevo nudo será necesario para poder resolverla otra vez.

Parte 3:

Análisis de la formulación de los PPAs en cuanto al grado de participación ciudadana

Siguiendo a Ingram y Schneider (2006), podemos afirmar que la democracia es una forma de gobierno que implica la resolución colectiva de los problemas públicos. Entonces, aunque un proceso de formulación de políticas formalmente cumpla con la utilización de los instrumentos del sistema democrático e, incluso, aunque puedan atribuirse outputs y outcomes potencialmente positivos a las mismas, éstas se considerarán más o menos democráticas en la medida en que los ciudadanos y, fundamentalmente, los actores involucrados, formen parte de su proceso de formulación e implementación. En ese sentido, analizaremos el grado y el carácter de la participación ciudadana en los dos procesos en base a dos criterios que permiten identificar cuándo una política contribuye (o no) a la democratización de la sociedad (Ingram y Schneider, 2006).

El primer criterio es la creación de arenas públicas y foros abiertos para el discurso. Las autoras afirman que “las diferentes definiciones de problemas ubican el discurso político en contextos de valores particulares y provocan tipos particulares de participantes, participación y respuesta institucional.” (Ingram y Schneider, 2006, p.5). En nuestros casos, pueden diferenciarse dos grados disímiles de apertura de esas arenas para la formulación de los PPA. Como mencionamos

³⁵⁶ Según el CELS (2021): “El riesgo habitacional de los hogares que alquilan es heterogéneo y depende de un conjunto de factores: la vivienda precaria, no tener contrato por escrito, tener dificultades para afrontar el pago del alquiler, arrastrar deudas y, en definitiva, correr un mayor riesgo de desalojo.” La sumatoria de la medición de estos factores componen el Índice de Vulnerabilidad Inquilina, desarrollado por este centro de estudios, junto con la Escuela IDAES-UNSAM. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/10/IVI-IDAES-CELS-1.pdf>

³⁵⁷ Para CABA. Véase <https://www.cronista.com/negocios/murio-la-ley-de-alquileres-precios-en-caba-ya-bajaron-un-30-segun-las-inmobiliarias/> Para Córdoba: <https://infonegocios.info/nota-principal/los-alquileres-empiezan-a-pegar-la-vuelta-bajan-los-precios-en-nueva-cordoba-y-alrededores-cuanto-cuesta-alquilar-hoy-y-las-proyecciones>

³⁵⁸ Como lo muestran los resultados de la encuesta de la Nota N°17, el pago del alquiler más las expensas implican en promedio el 42,1% de los ingresos totales de los inquilinos que iniciaron sus contratos post-DNU, lo que demuestra que afrontar un alquiler requiere un esfuerzo sumamente pesado para gran parte de la población inquilina.

anteriormente, este proceso en la Ley 27.551 fue más democrático, ya que abrió la arena pública para la participación de los distintos sectores de la ciudadanía relevantes. Esto se dio en un largo proceso de debate que reconocía a los inquilinos como un grupo en desigualdad frente a los propietarios en el contrato de locación, y que, por tanto, incluyó las voces de representantes de ambos sectores en todo el proceso.

En cambio, el DNU 70/2023 fue una muestra de que, si el problema es definido desde una perspectiva de mercado y del derecho a la propiedad, entonces la participación en la resolución del mismo estará acotada a equipos técnicos que compartan una visión ortodoxa de la economía y a ciertas cámaras de propietarios, inmobiliarias y desarrollistas en arenas cerradas a la participación del resto de los ciudadanos. Es claro allí el contraste entre los cuatro años de debate de la Ley 27.551 y el escaso intercambio entre diferentes partes que supuso el establecimiento del DNU 70/2023 en sus modificaciones sobre las reglamentaciones de los alquileres.

El segundo criterio es la identidad y orientación de los ciudadanos. Las autoras afirman que existe “una creciente evidencia (...) de que los mensajes implícitos entregados por la política tienen consecuencias significativas para la construcción de la ciudadanía y el papel del gobierno (Mettler y Soss 2004). Las políticas a veces indican implícitamente quién es importante para el bienestar nacional y quién no” (Ingram y Schneider, 2006, p. 10). En este sentido, el Estado ha tenido una toma de posición diferente respecto a la escucha de la voz ciudadana en ambos procesos. En la formulación de la Ley 27.551, diferentes actores fueron escuchados, legitimando su rol como ciudadanos importantes para el bienestar nacional. En cambio, con el DNU 70/2023 se excluyó a amplios sectores de este proceso, asumiendo como relevantes los intereses de una minoría.

Análisis de la implementación de los PPAs y modelos de gestión estatal

Implementación de la Ley 27.551: limitaciones y alternativas.

Dado que la implementación de la Ley de Alquileres del 2020 tuvo resultados insatisfactorios para todas las partes involucradas, creemos necesario revisar los posibles factores que pudieron incidir en ello. Una mirada a los paradigmas de gestión estatal podría brindarnos herramientas para encontrar tales explicaciones.

Uno de los grandes paradigmas de gestión estatal es el **burocrático weberiano**. Este ha sido promovido por el modelo de políticas públicas *desarrollista* entre fines de la década de 1950 y mediados de la década de 1970. Este modelo le atribuía al Estado un rol central en el desarrollo económico, y, por tanto, le asignaba funciones de planificación de la economía y del uso de los recursos, de inducir la industrialización y de insertar sus productos en el mercado mundial por medio del desarrollo científico y tecnológico. De allí que debieron desplegarse políticas concretas vinculadas a las mismas, y eso requería de un instrumental estatal pertinente para llevarlas a cabo. En ese contexto, se impulsó la idea de que se debía dejar atrás la burocracia existente, patrimonialista y clientelar, “caracterizada por la informalidad y las relaciones personales”, (Cao y Laguado Duca, 2014, p. 136) y pasar a una burocracia propiamente dicha. Estas “verdaderas burocracias” se caracterizan por estar “configuradas conforme al sistema de mérito, dotadas de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetas al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivas y responsables” (Prats Catalá, 2000, p.141), además de “la lógica de funcionamiento jerárquico, así como la valorización del ethos del servicio público” (Larrouqué, 2018, p.12).

Cuando analizamos la implementación de la Ley 27.551 vemos que se adoptaron exclusivamente mecanismos de intervención y regulación estatal gestionados burocráticamente. Un ejemplo de ello es la creación del “Programa Nacional de Alquiler Social”, que en su aplicación no incorporó formalmente la participación de ningún actor de la sociedad civil y se delegó a APAs del Estado toda la responsabilidad de ejecución.

Una posible explicación de este fracaso de la política, siguiendo a Prats Catalá (2000), sería que el problema de fondo es la patologización de la administración pública propia del continente latinoamericano. De acuerdo a esta perspectiva, la irracionalidad y, por tanto, la ineficacia de nuestra burocracia estatal supuso la ausencia de mecanismos de reglamentación y control efectivos en la puesta en marcha de la ley. Por tanto, la solución a este problema sería el establecimiento de una “verdadera burocracia” weberiana.

Más allá de coincidir con el diagnóstico sobre la persistencia de dinámicas patrimoniales y clientelares que impregnan nuestras administraciones públicas, también podría argumentarse que, en realidad, la superación de los obstáculos en la implementación no implica necesariamente la instauración de un modelo weberiano clásico. Pues, al asumir la incorporación de la ciudadanía en la resolución de los asuntos públicos como un elemento esencial de las políticas públicas democratizadoras, la opción de un modelo burocrático clásico no es la alternativa más adecuada, pues allí “(...) la participación de la sociedad civil es inexistente. Impera un gran verticalismo o sea una lógica de ejecución de tipo top-down” (Hill y Hupe, 2014, p. 44-58 en Larrouqué, 2018, p. 18)

Otras formas de pensar la gestión estatal en la implementación de las políticas públicas

Dadas las críticas y limitaciones señaladas al modelo burocrático y su lógica top-down, recuperaremos algunas alternativas de gestión estatal que aportan otras miradas sobre cómo se podría llevar a cabo la implementación de la política pública del alquiler.

El segundo gran paradigma que los especialistas identifican es el de la *Nueva Gestión Pública* (NGP). Desde las dictaduras de la década de 1970 en adelante, pero de forma más abrupta en la década de 1990, se empezó a difundir la idea de que el Estado era problemático en extremo. El rol que entonces se le atribuía era el mínimo posible para el funcionamiento correcto de los mercados; es decir, este se debía limitar a disponer el marco institucional, junto a otros servicios que eran indispensables para sostener y reproducir la fuerza de trabajo. (Cao y Laguado Duca, 2014). Esta tensión entre la idea de un “fortalecimiento de las capacidades estatales para «asegurar que los mercados prosperen»” (Rodríguez de Caires y Unkuch Saant, 2018, p.72), pero con la demanda de un sector público que no sea central en las decisiones y que se inserte en las dinámicas económicas como “uno más de los actores en juego” (Cao y Laguado Duca, 2014, p.139), abrió el camino para que se promuevan reformas en la gestión pública que sean acordes a estas exigencias contrapuestas. Estas reformas constaban de una *primera generación*, caracterizada por la desregulación, privatización y delegación de facultades estatales para lograr un ajuste y un achicamiento del Estado, y de una *segunda generación* que modifique la estructura burocrática de la administración por otra más acorde al nuevo rol estatal (Rodríguez de Caires y Unkuch Saant, 2018).

Otra alternativa de gestión está relacionada con los aportes del *Neoweberianismo*. Durante la primera década del siglo XXI en gran parte de América Latina se dio un retorno a un modelo de políticas públicas que ponía nuevamente en el centro al Estado, combinando una perspectiva de un *nuevo desarrollismo* con una visión *nacional y popular*. Este modelo nace del imperativo de “(...) contrapesar las tendencias degenerativas del mercado mundial y las corporaciones.” (Cao y Lagudo Duca, 2014, p.150) Siguiendo a Larrouqué (2018), este nuevo paradigma de gestión pública rompe con la visión neoliberal que orienta a la propuesta de la NGP sin dejar de comprender la creciente complejidad de actores en los entramados de poder. Se trata de un modelo de gestión “híbrido” que busca de cierta forma fusionar el formalismo jurídico del modelo weberiano con la agilidad institucional del modelo neogerencial. Los principios que guían a esta propuesta son el mantenimiento del Estado como piloto de la acción pública, con una administración pública revalorizada bajo una racionalidad weberiana; pero con modalidades de gestión basadas en relaciones administrativas jerárquicas horizontales, desconcentradas, congestivas y coparticipativas.

Otro aporte a la gestión estatal que busca superar las limitaciones del modelo burocrático es el del *gobierno abierto*. Este es definido como “un nuevo paradigma normativo, estratégico y operativo de reforma estatal que apunta a la conformación de una matriz sociocéntrica, basada en los principios de apertura, participación y colaboración.” (Rodríguez de Caires & Unkuch Saant, 2018, p.68). Además, este está “basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción” (Cruz-Rubio, 2015, p. 51 en Rodríguez de Caires & Unkuch Saant, 2018, p.74)

Teniendo en cuenta los aportes que estos paradigmas de gestión estatal brindan a la implementación de políticas públicas, podríamos argumentar que, si se hubiesen tenido en cuenta las modificaciones que el neoweberianismo instala sobre el modelo burocrático, o los principios que trae el gobierno abierto a la gestión estatal, la implementación de esta política hubiese tenido mayores probabilidades de éxito. Las herramientas que aportan estos enfoques tal vez se hubieran podido identificar prematuramente los problemas de implementación y se hubiesen creado mecanismos participativos de resolución antes que la crisis de oferta y la arremetida del sector inmobiliario incentivaran la derogación de la Ley 27.551, echando por tierra todo el proceso de formulación participativo que la llevó a materializarse, por medio del DNU 70/2023.

DNU 70/2023. Continuidades y rupturas con la NGP.

En el presente apartado, analizaremos la relación entre el DNU 70/2023 y el segundo paradigma de gestión pública, la NGP.

En principio, se podría argumentar que el modelo de gestión estatal que esta política pretende implementar se asemeja al de la Nueva Gestión Pública, pues coinciden con el diagnóstico sobre los problemas del rol del Estado en la administración pública. En ese sentido, el gobierno de La Libertad Avanza, por medio del DNU 70/2023 pretendió achicar el Estado, incluyendo las regulaciones sobre los alquileres. En los términos de la NGP, estas fueron reformas de primera generación. Sin embargo, por otro lado, creemos que con el DNU 70/2023, se da una ruptura importante con el modo neogerencial de entender la gestión pública. Como dijimos, el modelo de la NGP plantea, luego de esta primera etapa de achicamiento, una segunda etapa que reformule las lógicas de funcionamiento de la administración pública. Este segundo momento es el que encontramos totalmente ausente en la perspectiva del gobierno libertario y en el DNU 70/2023. De hecho, las reformas de primera generación parecieran ser un fin último y el Estado, desde esta perspectiva, en tanto agente que se plantea que interfiere de manera negativa en las relaciones entre individuos, debe tender a retirarse definitivamente y autodestruirse. De allí que, ante tales circunstancias, nos preguntamos si estamos ante un nuevo paradigma de gestión pública, que, paradójicamente, anula toda capacidad del Estado en la resolución de problemas públicos.

Conclusión

El análisis de la política pública del alquiler ha estado colmado por discursos que han conjugado tanto aspectos prescriptivos y normativos -del orden del “deber ser”- como de lo “realmente existente”, donde se confrontan intereses y estrategias individuales y colectivas orientadas a convertir una cuestión social en una cuestión pública y asunto de la agenda de gobierno. Hemos distinguido diferentes etapas interconectadas en la cuestión de la regulación de los contratos de alquileres residenciales, así como la multiplicidad y complejidad de algunos de sus componentes: actores con sus respectivas teorías causales, intereses, recursos y estrategias; instrumentos jurídicos y legales; arenas de conflicto (extra) institucionales, y paradigmas de gestión pública. Con todo, extraemos las siguientes conclusiones:

En primer lugar, la cuestión del alquiler residencial ha consistido en un “conjunto de iniciativas y respuestas manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y contexto determinados, permiten inferir una posición predominante del Estado” en la que “la ambigüedad o conflicto (...) es producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades obedeciendo a intereses organizacionales y clientelistas contradictorios” (Oszlak y O’Donnell, 1976, p. 21-22). Con este análisis, podemos inferir que el Estado siempre ha tomado una posición respecto al asunto problematizado, alternando entre un polo y otro del continuo regulación-desregulación de acuerdo al contexto y al gobierno de turno. A partir del Decreto 70/2023 la posición del estado es retirarse del asunto: la mercantilización es el fundamento de una radical desregulación de una multiplicidad de asuntos públicos, incluido el de la vivienda.

En segundo lugar, entendemos que los momentos de formulación e implementación en una política pública implican la apertura (o no) de diferentes arenas de disputa, donde los actores utilizan sus recursos de poder, acuden a estrategias de coalición y cristalizan sus teorías causales en los PPAs y las APAs. A su vez, diferentes diseños de PPAs y sus APAs contenidos en ella, implican determinados impactos y outcomes en relación a los objetivos buscados. En nuestro caso, observamos cómo el Decreto 70/2023 a pesar de obtener aparentemente los impactos óptimos sobre los grupos objetivo y lograr el aumento en la oferta de alquileres, tuvo también como uno de sus outcomes el aumento de la vulnerabilidad de los inquilinos.

En tercer y último lugar, la evaluación del proceso de implementación de la Ley 27.551 y el DNU 70/2023 bajo los criterios de democratización social (Ingram y Schneider, 2006), nos permite concluir que existen paradigmas de gestión estatal alternativos a las lógicas top-down del modelo burocrático weberiano que pueden aportar a nuevas formas de “resolución de la cuestión”. En específico, podríamos afirmar que el punto de mayor conflicto, en términos de la estructura y el funcionamiento de la administración pública, ha sido la ausencia de mecanismos institucionales de participación ciudadana que promovieran tanto la democratización de la información como la escucha activa de las demandas y respuestas consecuentes.

No obstante, no debemos perder de vista las particularidades estructurales de la Administración Pública de nuestra región, y que todo proceso de reforma, así como la potenciación o disminución de la capacidad del Estado, debe necesariamente adecuar sus diagnósticos y preceptos a las mismas. En ese sentido, advertimos sobre los riesgos de adoptar una mirada tecnocrática y antipolítica que, de algún modo, encuentra asidero en el modelo de políticas públicas del gobierno libertario, una experiencia sin precedentes. Queda por reflexionar acerca de sus particularidades y de si esta experiencia abrirá el camino para teorizar sobre un nuevo paradigma de gestión pública, cuyo fundamento último es, paradójicamente, la desaparición del Estado

Bibliografía

Cao, H. y Laguado Duca, A. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 60.

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS (2024). Sobre el DNU 70/2023. Enero 2024. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/01/Sobre-el-DNU-70_2023.pdf

Di Virgilio, María Mercedes y Rodríguez, María Carla (2023). 40 años de democracia y políticas habitacionales: el acceso a la vivienda y el hábitat adecuado como cuestión pendiente. En Bordes, *Revista de Política, Derecho y Sociedad de Universidad Nacional de José C. Paz*. (UNPAZ). Disponible en <https://revistabordes.unpaz.edu.ar/40-anos-de-democracia-y-politicas-habitacionales-el-acceso-a-la-vivienda-y-el-habitat-adecuado-como-cuestion-pendiente/>

- Honorable Congreso de la Nación Argentina (2020) Ley de Alquileres N°27.551. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27551-339378/texto>
- Ingram, H. y Schneider, A. L. (2006). Policy analysis for democracy. En *The Oxford Handbook of Public Policy* (Ed.). New York: Oxford University Press. Editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin
- Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 70.
- Nazareno, M. (2023). El fin del largo empate hegemónico argentino. La cuarta ola neoliberal y los nuevos desafíos del campo popular. Sección Perspectivas. *Cuadernos De Coyuntura*, 8, 1–6. Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/42720>
- Oszlak, O; O’ Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES, marzo.
- Poder Ejecutivo Nacional (2023). DNU 70/2023. Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-70-2023-395521>
- Prats Catalá, J. (2000). Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. Biblioteca Ideas. Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org, Barcelona. Pp 1-16.
- Rodriguez de Caires, C.; Unkuch Saant, S. (2018). “El gobierno abierto: ¿una “tercera generación” de reformas del estado?”. *Kairós, Revista de Ciencias económicas, jurídicas y administrativas* Vol. 1. No. 1, Segundo Semestre (Julio-Diciembre), (68-81) Universidad de Chimborazo (Ecuador).
- Rosanovich, Sergio (2021). Expectativa y realidad. Los efectos de la nueva Ley de alquileres en un contexto de pandemia e inflación en Argentina. En *Quid 16, Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales*. (UBA)
- Subirats, J.; Knoepfel P.; Larrue C.; Varonne F. (2008). Introducción y Capítulo 1, 2, 8, 9 y 10 En *Análisis y gestión de políticas públicas*.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y AMBIENTE: DEBATES, APROXIMACIONES Y REFLEXIONES

Joaquín José Escribano

El modelo de desarrollo actual no es sostenible. La degradación de más del 60% de los ecosistemas naturales, la generación inescrupulosa de residuos, las emisiones de gases contaminantes y la ruptura del equilibrio climático son apenas algunos de los problemas que se erigen en la actualidad.

Todavía hoy, con valores de contaminación más que preocupantes y el conocimiento público de la necesidad de un cambio de paradigma mundial en torno a la producción industrial, continuamos construyendo sobre la misma base conceptual y productiva una economía lineal que genera extractivismo, transformación, distribución, consumo y desecho de recursos finitos que no pueden ser reinsertados en los ciclos naturales.

Si nuestro objetivo y quimera es mantener un crecimiento económico al mismo tiempo que mejorar la calidad de vida, será necesario redefinir las bases materiales y conceptuales de nuestra sociedad: migrar de sistemas lineales a circulares y sistémicos es una necesidad impostergable.

El cambio climático representa una alteración del comportamiento del sistema atmosférico que tiene impactos actuales y futuros de amplio alcance, que incluyen desde cambios en la productividad agrícola hasta alteraciones en la calidad de vida humana por impactos en la salud.

Las interfaces entre urbanización y territorio natural son muy frágiles y conllevan problemas socio-ambientales de altísima gravedad en la actualidad. Por ello, es necesario comprender la lógica del desarrollo urbano para incidir desde campos disciplinarios diversos, alrededor de la generación de entornos urbanos, suburbanos, periurbanos y “rur-urbanos” que permitan el logro de objetivos de regeneración ambiental y buen vivir.

Replantear los modelos de producción y consumo nos lleva a redefinir el diseño para proponer soluciones sustentables, generar productos, servicios y conocimientos basados en la eficiencia de recursos materiales y energéticos para lograr una mejor calidad de vida desde una perspectiva inclusiva, entendiendo al ambiente como un actor más.

Si bien existen en la actualidad tecnologías que permiten disminuir, por ejemplo, nuestro consumo energético y que, debido a la creciente instalación de las mismas en los mercados internacionales se abaratan cada vez más, lo cierto es que la parte más importante en cuanto a la emisión energética y/o gases contaminantes está vinculada con nuestros hábitos y costumbres. Por ello es necesario conocer en primer lugar estas nuevas tecnologías, para luego comprender cómo se articulan con nuestras maneras convencionales de consumir y generar energía, paralelamente con la formación y educación cívica respecto a nuestro rol en el contexto climático actual.

Ahora bien, pensando estrictamente en términos de políticas públicas ambientales dirigidas a la sostenibilidad, debemos hablar del modelo que se presenta a las claras como el modelo a implementar: el modelo circular.

El concepto gira en torno a la idea de Economía Circular, desarrollada por la Fundación Ellen MacArthur, que se basa en tres ideas fundamentales: 1- Eliminar residuos y contaminación desde el diseño; 2- Mantener productos y materiales en uso; 3- Regenerar sistemas naturales.

El Modelo Circular hace, a su vez, una distinción entre ciclos biológicos y ciclos técnicos, estipulando que el consumo existe solamente en los ciclos biológicos, donde alimentos y materiales de base biológica son diseñados para regresar al sistema mediante procesos de compostaje y digestión

anaeróbica³⁵⁹. Los ciclos técnicos, por su parte, recuperan y restauran productos, componentes y materiales mediante estrategias de reutilización, reparación, remanufactura o reciclaje.

Este modelo supone, al mismo tiempo, cambios en el comportamiento social y la necesaria adopción de políticas públicas por parte del Estado (voluntad política) que, al ser implementadas de manera conjunta, conducen a una desvinculación entre el daño ambiental y el crecimiento económico. Estas políticas públicas deben incluir, entre otros componentes, programas de investigación pública, incentivos para la investigación tanto pública como privada, el apoyo para proyectos que impulsen la adopción de innovación y tecnología sustentable en empresas, etc.

Definición y Contexto: Ciudad de Río Tercero

La ciudad de Río Tercero se encuentra situada en el centro de la Provincia de Córdoba, República Argentina. La misma se ubica a las orillas del Río Cklamochita, en la penillanura que indica la transición entre la región pampeana y las Sierras de Córdoba, y a 96 kilómetros de Córdoba Capital. Cuenta con una población aproximada de 52.000 habitantes (INDEC 2020), lo que la constituye en la séptima ciudad más importante de la Provincia de Córdoba.

Su fundación se produjo el día 9 de septiembre de 1913. En el año 1925 la localidad se transforma en Municipio, generando nuevas obras vinculadas a la generación de espacios recreativos como el Balneario Municipal y el Parque Infantil. Al mismo tiempo, se gestaban los primeros desarrollos hoteleros.

Sin lugar a dudas, el hecho histórico más importante para la ciudad fue el establecimiento de Fábrica Militar y Artillería, denominada más tarde Fábrica Militar Río Tercero, a fines de la década del '30. Fue en el año 1938, cuando comenzó a levantarse la mencionada industria, que cambiaría el perfil económico de la ciudad de allí en adelante: mutó de ciudad ferroviaria, a ciudad industrial. Este cambio en el perfil económico se vería potenciado años más tarde, con la instalación de empresas tales como Hidro Grubert (empresa metalmecánica de elevadores hidráulicos), Petroquímica Río Tercero (empresa de producción química), Atanor (empresa de producción química), Weatherford (empresa petrolera y gasífera), entre otras. Todas las industrias mencionadas continúan vigentes en la ciudad.

Paradójicamente, fue también Fábrica Militar la institución que se vería rodeada por el hito histórico más trágico de la ciudad: las explosiones del 3 y 24 de noviembre de 1995. Aquel día se produjeron una serie de explosiones que desataron una tragedia: siete personas muertas y más de trescientas heridas. La ciudad se vio inmersa en un mar de esquirlas y municiones de guerra. Los hechos se vincularon con la venta ilegal de armas a Croacia y Ecuador en el marco de las guerras Yugoslavas y la guerra del Cenepa respectivamente, siendo el mencionado hecho un atentado planificado por el entonces presidente Carlos Saúl Menem para borrar evidencia criminal que lo vinculaba (a él y parte de su gobierno) con el citado tráfico ilegal de armas.

A partir de aquellas explosiones en Fábrica Militar de Río Tercero, los días 3 y 24 de noviembre del año 1995³⁶⁰, los problemas ambientales han ido en aumento, evolucionando y, con ello también, se han potenciado los riesgos. Cinco hechos marcan lo dicho: el secretismo de las empresas responsables de fugas químicas y otros elementos contaminantes; la constante minimización de los efectos ambientales deletéreos de esas fugas; el mínimo o nulo accionar en materia ambiental de los diferentes

³⁵⁹ Digestión Anaeróbica: es el proceso en el cual microorganismos descomponen material biodegradable en ausencia de oxígeno. Este proceso genera diversos gases, como dióxido de carbono y metano. En biodigestores se aprovecha esta liberación de gases para luego ser usados como combustible.

³⁶⁰ Ver: <https://www.ambito.com/politica/carlos-menem/la-explosion-rio-tercero-una-ciudad-destruida-tapar-un-contrabando-armas-n5156674>

gobiernos locales que se han ido sucediendo a partir del mencionado hecho, y anteriores también; la inexistencia de un plan de alerta y emergencia para los ciudadanos y ciudadanas, sumado a la falta de foros participativos; y una notable incapacidad en el accionar por parte de quienes integran Defensa Civil.

Río Tercero es una ciudad industrial, y lo seguirá siendo. En este sentido, se encuentra sometida a una alta probabilidad de impactos químicos, pero con el agravante de que geográficamente se añaden otros dos factores de presión: en primer lugar, se podrían sufrir los efectos de un eventual colapso en el sistema de diques construido aguas arriba (más precisamente a 35 kilómetros, en la ciudad de Embalse), puesto que las represas están construidas en una zona penisísmica ³⁶¹ y con cierta densidad de fallas geológicas. En segundo lugar, tiene a una distancia relativamente corta un reactor nuclear (ubicado en la mencionada ciudad de Embalse).

Industrias químicas y comunidad pueden (y deben) seguir coexistiendo. La propia vida de Río Tercero y de sus habitantes depende de esta asociación. Tal es así que, en la comunidad en general, se concibe una inquietud muy grande por resolver estos problemas, teniendo como denominador común expresiones tales como “si las fábricas sufren incidentes complejos nadie está preparado”. En los medios de comunicación de la ciudad se exhiben con cierta continuidad notas de opinión, entrevistas y columnas periodísticas al respecto.

Consecutivamente, si observamos las disposiciones legales y políticas de carácter ambiental y/o de seguridad ciudadana, nos encontramos ante una escasa legislación y una nula aplicación en la materia. La ordenanza 3014/2008 es la única elaboración legislativa, la cual dispone de: un “Manual de Autoprotección” que se constituye por: “*Evaluación de Riesgo*” que “Enunciará y valorará las condiciones de riesgo de los edificios en relación con las actividades desarrolladas y los medios de protección disponibles.”; “*Medios de Protección*” que “Determinará los medios materiales y humanos disponibles y precisos. Se definirán los equipos de intervención junto a sus respectivas funciones y otros datos de interés para garantizar la prevención de riesgos y el control inicial de las eventuales emergencias que puedan ocurrir.”; “*Plan de Emergencias*” que “Contemplará las diferentes hipótesis de emergencias y los planes de actuación para cada una de ellas y las condiciones de uso y mantenimiento de instalaciones. Definirá la secuencia de operaciones que se desarrollan para el control de emergencias en función de la disponibilidad de medios materiales y humanos.”; y por último la “*Implementación*” que “Consiste en el ejercicio de divulgación general del plan, la formación específica del personal incorporado al mismo, la realización de simulacros, así como su revisión para la actualización y mejora continua.”

Entendiendo dicha medida como insuficiente, y estableciendo el Plan APELL de la Organización de las Naciones Unidas³⁶² como piedra angular, se elabora el presente Plan Ciudadano de Alerta y Emergencia para Río Tercero (PAE) como una posible primer política pública a implementarse en materia ambiental, de manera integrada con la seguridad ciudadana.

Implementación del Plan Ciudadano de Alerta y Emergencia para Río Tercero (PAE)

El plan es sencillo y perfectible, asumiendo y considerando que comunidad, ambiente e industrias pueden coexistir. Los objetivos, en orden a lo dicho, son:

³⁶¹ Las zonas penisísmicas son aquellas regiones que tienen una cierta probabilidad de ocurrencia de sismos, aunque no sean tan frecuentes.

³⁶² El Plan APELL es un programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, destinado a minimizar los impactos negativos de los accidentes y emergencias provocados por productos químicos, aumentando la conciencia de la comunidad sobre los posibles riesgos y peligros existentes ante estos hechos.

- Disminuir los riesgos de fuga y accidentes mayores en las plantas químicas de la ciudad de Río Tercero.
- Capacitar a ciudadanos, ciudadanas e integrantes de Defensa Civil y Secretaría de Ambiente municipal.
- Generar, gradualmente, que la comunidad sepa distinguir entre señales de accidente mayor y accidente menor.
- Blanquear las relaciones entre empresas y ciudadanos.
- Generar que el sistema actúe como factor de presión sobre las industrias, en busca de una mejora en sus sistemas de seguridad interna.
- Otorgar a la Municipalidad de Río Tercero un rol activo y altamente positivo en materia ambiental y de seguridad ciudadana.

El Plan de Alerta y Emergencia para la Ciudad de Río Tercero cuenta con una alta factibilidad de aplicación en el lapso de entre 5 y 10 años, ya que dicho plan cuenta con las bases del Programa APELL de Naciones Unidas, y la ciudad contiene los recursos necesarios para llevarlo a cabo en la temporalidad planteada. Además, se posiciona como una prometedora propuesta, porque no sólo produciría un cuidado en el medio ambiente local y regional, sino que también haría posible que las industrias establecidas en territorio rioterцерense se abastezcan de tecnología para el cuidado del mismo y la seguridad de todos los ciudadanos y ciudadanas. Por otro lado, quienes trabajen en las industrias lo harán de manera tranquila y segura, debido a las exigencias que el Plan establece.

Para el desarrollo del Programa se cuenta con los siguientes recursos:

- Presupuesto anual destinado a la Secretaría de Seguridad y Ambiente, y a Defensa Civil aprobado por el concejo deliberante de Río Tercero.
- Cobro de tasa ambiental por parte del Municipio a las Industrias establecidas en el territorio de la ciudad de Río Tercero.
- Trabajadores y trabajadoras en el área de la Secretaría de Ambiente y Seguridad, Espacios Verdes y Defensa Civil.
- Guardaparques, biólogos, profesionales físicos y químicos radicados en la ciudad y dispuestos a colaborar en el desarrollo del PAE Río Tercero.
- Predios aledaños al polo químico industrial para la instalación del “Centro de Vigilancia Ambiental y Accidentes”, del cual se hará mención más adelante.

Tomando y utilizando estos recursos para lograr los objetivos planteados se pretende llegar a generar impactos positivos en el ambiente y en la seguridad tales como: lograr una regeneración progresiva y paulatina del suelo (modelo circular); generar nuevos espacios verdes; mejora considerable del aire en la ciudad; otorgar a la ciudadanía conciencia ambiental y conciencia cívica respecto a los peligros existentes en torno a las producciones fabriles radicadas en la ciudad, al mismo tiempo que una responsabilidad en relación a los mismos; brindar mayor seguridad a ciudadanos y ciudadanas, en general, y a trabajadores y trabajadoras fabriles, en particular; evitar accidentes mayores en las fábricas y prevenir consecuencias drásticas.

Los componentes (C) y actividades (A) serán:

C.1. Disminuir los riesgos de fuga y accidentes mayores en las plantas químicas de la ciudad de Río Tercero.

C.2. Capacitar a ciudadanos, ciudadanas e integrantes de Defensa Civil y Secretaría de Ambiente municipal.

C.3. Blanquear las relaciones entre empresas y ciudadanos. Es decir, que se tome conocimiento público del tratamiento de residuos generados por las industrias.

C.4. Generar que el sistema actúe como factor de presión sobre las industrias, en busca de una mejora en sus sistemas de seguridad interna.

C.5. Otorgar a la Municipalidad de Río Tercero un rol activo y altamente positivo en materia ambiental en general, y de seguridad ambiental/ciudadana en particular.

A.1.1. Distribuir a todas las empresas e industrias químicas un manual práctico de procedimientos para la protección de fugas químicas y fugas mayores.

A.1.2. Distribuir el mismo manual a toda la ciudadanía de Río Tercero con el mismo propósito.

A.2. Generar instancias de capacitación tales como conferencias, charlas y cursos a través de personas facilitadoras ³⁶³idóneas en materia de seguridad y ambiente.

A.3. A través de un registro público municipal se obtendrá, de manera anual, los niveles de contaminación generados por las fábricas.

A.4. Generando un sistema de alarmas y, mediante el registro público municipal, las empresas tendrán la obligación de invertir en tecnología para la seguridad y el cuidado ambiental y ciudadano.

A.5. Mediante la aprobación de instalaciones, obras, dispositivos y mecanismos de operación, a través de ordenanzas y/o decretos, para una intervención efectiva del Municipio en las regulaciones ambientales y de seguridad sobre las industrias.

Destinatarios

Los destinatarios del Plan Ciudadano de Alerta y Emergencia para Río Tercero son: la Municipalidad de Río Tercero; las industrias ya radicadas en la ciudad y a radicarse en el futuro; y ciudadanos y ciudadanas de Río Tercero.

En este sentido, se esperan diferentes participaciones y responsabilidades, a saber:

Municipalidad: aprobación, mediante decretos y/u ordenanzas, de un conjunto de instalaciones, obras, dispositivos y mecanismos de operación bajo la denominación de “Vigilancia Ambiental Permanente” y el consecuente control sobre las industrias y zonas protegidas de la ciudad. Estará a cargo, además, de la ejecución misma del PAE.

Industrias: deberán incorporarse obligatoriamente al PAE, colaborar con los registros públicos municipales para informar los niveles de contaminación y brindar todos los datos que sean necesarios para el correcto desarrollo del Plan. Se espera, además, colaboración en cuanto a eliminar el secretismo industrial, y fomentar una coexistencia positiva entre industrias y ciudadanos.

Ciudadanos: se espera que los ciudadanos y ciudadanas de Río Tercero colaboren en las capacitaciones que se brinden para un conocimiento integral de los riesgos existentes, las responsabilidades adquiridas y los procedimientos a ejecutar ante accidentes mayores y menores ocasionados en las industrias, etc. El rol ciudadano es muy importante para el correcto funcionamiento del PAE, pero también, para toda la coexistencia tanto con las industrias como con el ambiente, entendiendo que el mismo es responsabilidad de todos los individuos habitantes del territorio, y la contribución ciudadana a su mejoramiento es trascendental.

³⁶³ Persona Facilitadoras: aquellas que, de forma individual o en el contexto de un equipo de personas facilitadoras, asumen el rol de generar condiciones para que los actores puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción.

Cronograma por Actividad

El cronograma desarrollado arroja la siguiente temporalidad en cuanto a la ejecución de las actividades planteadas: en cuanto a la actividad 1, que contiene la entrega de manuales prácticos de procedimientos para industrias y ciudadanos, se planea que su correcta realización pueda hacerse en los primeros cinco meses de ejecución de la presente política pública.

Respecto a la actividad 2, se considera que las capacitaciones, a través de personas facilitadoras idóneas en materia de seguridad y ambiente, pueden realizarse de manera adecuada, generar el conocimiento necesario, y saldar las dudas que pudiesen surgir tanto en la ciudadanía en general como en las industrias, en el lapso de seis meses, haciéndolo en su inicio a la par del último tramo de la actividad 1.

La actividad 3, que contiene el registro público municipal para la adquisición de conocimiento por parte de la municipalidad en cuanto a niveles de contaminación ocasionados por las industrias de la ciudad, se realizará de manera anual como bien se expresa, entendiendo que es la manera más fehaciente y práctica de realizarla.

Por parte de la actividad 4, se comprende que el sistema de alarmas al cual se hace referencia deberá poder ser instalado en el lapso de cinco meses.

La actividad 5, referente a la aprobación municipal de instalación de dispositivos y obras necesarias, debe poder hacerse en el lapso de 6 meses.

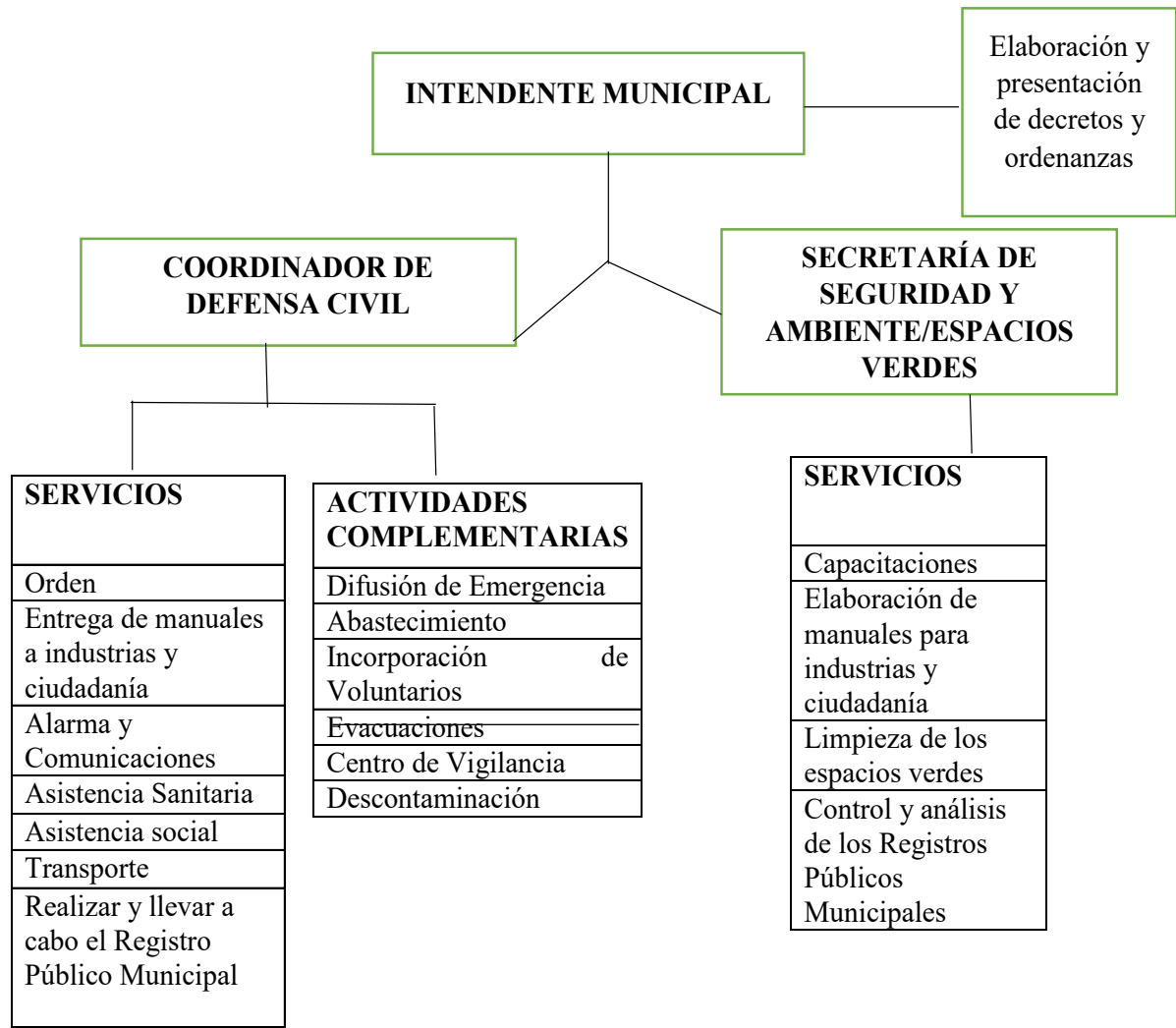
Recursos

- 1) Recursos Humanos: personal contratado y planta permanente del área de Defensa Civil, Secretaría de Seguridad y Ambiente y Espacios Verdes. Personal contratado y planta permanente encargado del mantenimiento, construcción y refacción de instalaciones y obras públicas. Deberá realizarse un presupuesto plurianual en lo referente a personal necesario a contratar para la realización completa del PAE. Las posiciones de Encargados del “Centro de Vigilancia Ambiental y Accidentes” deberán ser contratados por concurso público.
- 2) Recursos Materiales: se dispone de maquinaria adecuada para la construcción edilicia correspondiente al “Centro de Vigilancia Ambiental y Accidentes”, al mismo tiempo que se cuenta con predios aledaños al polo químico industrial donde debería instalarse el mismo. Para la elaboración de las torres de alarmas se cuenta con la disposición de Fábrica Militar Río Tercero, quien debería colaborar con la producción de las mismas en concepto de donación. Deberá realizarse un presupuesto plurianual en lo referente a materiales, infraestructura, equipamientos, herramientas e instrumentos necesarios a adquirir para la realización completa del PAE.
- 3) Recursos Financieros: se debería construir ante todo y en detalle el presupuesto plurianual del sistema en lo concerniente a salarios, bienes de capital, bienes de consumo, otros gastos y contingencias. Correspondería confeccionar un mecanismo solidario de financiamiento, para el cual se sugiere que el sector privado sea quien se haga cargo del 80% del costo del sistema a través del pago de una tasa única para la elaboración del PAE, teniendo en cuenta la envergadura de las diferentes industrias y la contaminación generada hasta el momento para la generación de la base imponible a tal efecto.

Desde lo concerniente a la índole institucional, se deberá llamar desde el Poder Ejecutivo municipal a la confección de una Mesa Permanente de Acción Ambiental Municipal, la cual llevará adelante encuentros mensuales y deberá estar integrada por las áreas municipales mencionadas anteriormente,

organizaciones sociales ecológicas, y representantes de las industrias. El objetivo de esta Mesa será controlar que las definiciones elaboradas sean llevadas a cabo de manera correcta, analizando las situaciones y avances en cada encuentro realizado, pudiendo sugerir modificaciones y nuevas acciones a llevar adelante, sin ser estas necesariamente vinculantes.

Estructura de Gestión y Organización del proyecto



Monitoreo y Evaluación

A fin de monitorear y evaluar el funcionamiento y eficacia del PAE, se recurrirá a los siguientes mecanismos, mediante el diseño de indicadores a nivel fin/propósito y de actividades, siendo: F: Fin; A: Actividad para el logro de fines.

Indicadores nivel Fin/Propósito.	Indicador	Fuentes de Información	Método de Recolección	Método de Análisis	Frecuencia	Responsable
F.1. Disminuir los riesgos de fuga y accidentes mayores en las plantas químicas de la ciudad de Río Tercero.	Al finalizar el proyecto se espera disminuir los riesgos en, al menos, un 20% anual.	Datos arrojados por los Registros Públicos Municipales	Revisión de Registros.	Estadístico	Anual	Municipio
F.2. Capacitar a ciudadanos e integrantes de Defensa Civil y Secretaría de Ambiente municipal	Se espera que al culminar el primer año del proyecto, todos los integrantes de Defensa Civil y Sec. de Ambiente estén capacitados, al igual que el 80% de la población.	Datos arrojados por los Registros Públicos Municipales	Revisión de registros y encuestas	Estadístico	Anual	Municipio
F.3. Generar que la comunidad sepa distinguir entre señales de accidente mayor y accidente menor.	Se espera que al finalizar el proyecto, al menos el 80% de la población sepa distinguir entre accidentes mayor y menor.	Registro de datos de la oficina de Defensa Civil.	Revisión de registros.	Simple verificación	Anual	Municipio
F.4. Blanquear las relaciones entre empresas y ciudadanos.	Se espera que al finalizar el proyecto, toda la población cuente con acceso a la información ambiental que a las empresas compete.	Datos arrojados por los Registros Públicos Municipales	Revisión de registros.	Estadístico	Anual	Municipio
F.5. Generar que el sistema actúe como factor de presión sobre las industrias petroquímicas.	Se espera que, finalizado el proyecto, las industrias sean más responsables en cuanto a contaminación ambiental.	Datos arrojados por los Registros Públicos Municipales	Revisión de registros.	Estadístico	Anual	Municipio
F.6. Otorgar a la Municipalidad de Río Tercero un rol activo y altamente positivo en materia ambiental	Se espera que, finalizado el proyecto, el Municipio regule, al menos el 60% de los asuntos ambientales.	Nuevas ordenanzas y decretos.	Revisión de asuntos parlamentarios y sanción de ordenanzas.	Estadístico	Anual	Municipio

Indicadores nivel actividades	Indicador	Fuentes de Información	Método de Recolección	Método de Análisis	Frecuencia	Responsable
A.1. Distribución del manual práctico de procedimientos para la protección de fugas químicas y fugas mayores.	Se espera que su correcta realización pueda hacerse en los primeros dos meses de ejecución del proyecto.	Registros Públicos Municipales	Revisión de Registros	Simple Verificación	Anual	Municipio
A.2. Generar instancias de capacitación en materia de seguridad y ambiente.	Se espera que las capacitaciones logren hacerse correctamente en el lapso de tres meses.	Registros Públicos Municipales	Revisión de Registros	Simple Verificación	Anual	Municipio
A.3. Creación del Registro Público Municipal para el objeto perseguido.	Se espera contar desde el comienzo del desarrollo del proyecto con dicho Registro.	Verificaciones de Defensa Civil	Revisión de Registros	Simple Verificación	Mensual	Municipio
A.4. Instalación de un sistema de alarmas e inversión en tecnología para la seguridad y el cuidado ambiental y ciudadano.	Se espera contar con las alarmas instaladas en el lapso de tres meses, luego de haberse iniciado el proyecto.	Registros Públicos Municipales	Revisión de Registros	Simple Verificación	Semestral	Municipio
A.5. Generación de ordenanzas y/o decretos, para una intervención efectiva del Municipio en las regulaciones ambientales	Se espera contar con regulaciones en el lapso de los primeros 6 meses, luego de haberse iniciado el proyecto.	Registros de asuntos parlamentarios	Revisión de Registros y nuevas ordenanzas	Simple verificación	Anual	Municipio

Consideraciones finales

La ciudad de Río Tercero se ve inmersa actualmente en una compleja situación ambiental. Desde hace años debería funcionar allí un programa de protección ambiental y ciudadana ante eventuales problemas relacionados a las industrias fabriles de diversa índole establecidas en su territorio. A partir

de lo investigado y estudiado es posible advertir que no sólo carece de políticas públicas relacionadas a tales efectos, sino que apenas cuenta la ciudad con una escasa legislación tendiente a solucionar los problemas enunciados. Esto da cuenta de la serenidad con la cual se aborda la problemática ambiental y de seguridad ciudadana desde el Estado municipal desde hace tiempo.

Es necesario que se aborde la materia aplicando criterios de ambiente vinculados al bienestar y la seguridad ciudadana, entendiendo al ambiente como un actor más, comprendiendo la importancia de la prevención y generando un cambio de paradigma en la lógica económica y productiva, que pase de un modelo lineal al modelo circular. Es absolutamente posible, pero además urgente, generar soluciones innovadoras desde el Estado, que estimulen cambios fundamentales en los sistemas de consumo y producción, permitiendo un crecimiento económico y una mejora en la calidad de vida humana sin la necesidad de someter tanto al ambiente a un estrés insostenible, como a la ciudadanía a un riesgo permanente.

Bibliografía

Lapasini, Carina; García, Noelia; Molina, Luna. (2020). “Planificación Local: Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos. Transversal parte 1”.

Lapasini, Carina; García, Noelia; Molina, Luna. (2020). “Metodología del Marco Lógico. Transversal parte 2”.

Lapasini, Carina; García, Noelia; Molina, Luna. (2020). “Instrumentos para la Gestión y Evaluación de Políticas Públicas. Transversal parte 3”.

Jurado, Alejandro; Saz Mijal. (2020). “Ambiente”.

Organización de las Naciones Unidas. (1989). “APELL. Concientización y Preparación para Emergencias a nivel local”.

Sitio Oficial de la Municipalidad de Río Tercero: <http://www.riotercero.gob.ar/>

GESTIONANDO LA POLÍTICA SOCIAL DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL, SOLIDARIA Y/O POPULAR EN MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE

Cynthia Ferrari Mango

Introducción

El presente trabajo se propone analizar la agenda municipal en torno a la gestión de la política social desde la economía social, solidaria y/o popular en municipios del conurbano bonaerense. Específicamente, caracterizamos los programas que llevan a cabo identificando las concepciones de los mismos así como también las relaciones intergubernamentales que se tejen en torno a ellos.

Específicamente, nos concentramos en los municipios de La Matanza, San Martín y Tres de Febrero con una mirada diacrónica. La estrategia teórica - metodológica es cualitativa sustentada en un paradigma interpretativo que permite reorganizar la investigación articulando el marco teórico con aportes de sustento empírico. El diseño metodológico articula un conjunto de técnicas y estrategias de análisis. Una de ellas son entrevistas semi-estructuradas y la observación participante en el territorio. También, se utilizará relevamiento de fuentes secundarias compuestas por normativas, informes, documentos estatales y realizaremos pedidos de información.

Los municipios y su agenda estatal

En el territorio los municipios son los niveles de gobierno que construyen y reconfiguran su agenda de gobierno. En lo que refiere a los Municipios, son organizaciones políticas de base representativa que ejercen determinadas competencias en un territorio delimitado y que poseen recursos propios y otros que le son asignados (Herzer y Piréz, 1990). Asimismo, conforman un conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales que forman parte de una colectividad humana determinada y se llevan a cabo en un espacio territorial delimitado (Bottini, 2009). A su vez, se caracterizan por tener una base de legitimidad, representatividad y capacidad de convocatoria ya que es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. En este sentido, es un campo de disputa de poder, surgimiento /resurgimientos de líderes políticos, atravesado por una trama de actores e intereses en juego y empapado de singularidades de la cuestión social contemporánea. En síntesis, el Municipio es el nivel de gobierno más próximo a la sociedad, es decir, la cara más directa e inmediata de lo estatal que lo convierte en receptor y canalizador de las demandas sociales, así como también en encargados directos de la reproducción social en el espacio local. De este modo, responde a las demandas de la comunidad con mayor flexibilidad y funciona a modo de articulador y coordinador de redes de gestión territorial.

Los municipios se posicionan como espacios locales de gestión (Cabrero Mendoza, 2004; y Chiara y Di Virgilio, 2006) y encargados directos de la reproducción social en virtud de su proximidad territorial (Herzer y Piréz, 1990). Los mismos se forman entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/ desconcentrada de las políticas y programas sociales. En dichos espacios, se observa un aglutinamiento y tensión entre la lógica institucional de fines-medios que proponen los programas con la lógica de acumulación y legitimación política del nivel municipal (Chiara y Di Virgilio, 2006).

En lo que refiere a la agenda estatal Aguilar Villanueva (2007) explica cómo no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se convierten en cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno”. Paralelamente, señala que el análisis de la agenda permite dar cuenta de la vitalidad de la vida pública en un sistema político dado. En esta línea, hace

una distinción entre “agenda sistémica” y “agenda institucional”. La primera está integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La segunda, está integrada por asuntos que han sido considerados por los encargados de tomar las decisiones.

Recorridos en torno a la economía social, solidaria y popular

Los diversos enfoques teóricos en torno al concepto de economía social, que pertenecen al campo plural de la economía social y solidaria, le asignan diversas denominaciones tales como “economía solidaria”, “nueva economía social” y “economía popular solidaria” (Pastore, 2010).

La economía social y solidaria es un término polisémico que constituye un “conjunto de experiencias que incluyen tanto a las experiencias históricas de la economía social presentes hoy en día como a la diversidad de trayectorias alternativas de hacer economía que se expandieron en las últimas décadas” (Pastore, 2010:14).

En la misma línea, Hintze (2010) plantea que “lo que entendemos hoy por economía social y solidaria parte de reconocer la existencia de un amplio debate en curso tanto en la academia como en las organizaciones sociales y políticas” (Hintze, 2010:31).

En este sentido, la diferenciación entre la economía social fundacional y la nueva economía social y solidaria radica en que la primera está compuesta por cooperativas y mutuales tradicionales, asociaciones de pequeños productores, clubes de trueque y ferias, fábricas recuperadas y/o autogestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de desempleados u otras organizaciones sociales. Mientras que la nueva economía social y solidaria refiere a iniciativas surgidas en los últimos años desde el Estado, que se asocia mayormente a los sectores excluidos. Esta última tiene como objetivo satisfacer necesidades básicas de los sectores excluidos promoviendo un modo de vida así como también generar formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización (Altschuler y Casalis, 2006). Paralelamente, la diferencia sustancial entre la economía social y la economía popular se refiere a la asociatividad (Fernández Álvarez, 2018; Chena, 2017; Roig, 2017; Hintze, 2010 y Coraggio, 2009).

Otra conceptualización que identificamos es la de Razeto Migliano (1990) quién propone el término de Economía Popular de Solidaridad. El mismo refiere a experiencias que surgen a partir de la necesidad de subsistencia de los sectores populares por las transformaciones en el mundo del trabajo.

En lo que refiere a la economía popular, tomamos la definición de Coraggio, como “la economía empírica de los trabajadores, dependientes o autónomos, de los que viven o quieren vivir de su trabajo, es la economía de sus familias, comunidades, asociaciones, organizaciones y redes de cooperación o ayuda mutua, formales o informales” (Coraggio, 2020:12). En este sentido, involucra a trabajadores que realizan su actividad laboral por fuera de la relación salarial tradicional y perciben ingresos bajos (Chena, 2017).

Específicamente, se enmarcan en experiencias diversas tanto un pequeño emprendimiento de baja productividad o de carácter informal y/o doméstico donde la base organizativa puede ser la familia o la comunidad (Coraggio, 2015). Además, abarcan trabajadores por cuenta propia que desarrollan experiencias autogestivas (Bertellotti, Fara y Fainstein, 2019), se encuentran por fuera de la relación salarial tradicional y se trata de actividades desvalorizadas socialmente (Roig, 2017; Giraldo, 2017). De este modo, el foco está puesto en la reproducción de vida de sus miembros (Coraggio, 2016) alejándose de una racionalidad empresarial (Bertellotti, 2019).

Recorriendo los municipios de La Matanza, San Martín y Tres de Febrero

Los municipios que hemos seleccionado de la Provincia de Buenos Aires son La Matanza, San Martín y Tres de Febrero. El distrito de La Matanza es el más extenso del conurbano ya que cuenta con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. Limita con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con Cañuelas, Marcos Paz, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Marcos Paz, Merlo, Morón y Tres de Febrero. Asimismo, cuenta con una población total de 1.873.734 de personas y según condiciones socioeconómicas conforme al aumento de la pobreza el municipio está fraccionado en tres cordones. Los últimos intendentes fueron Alberto Balestrini (1999-2005), Fernando Espinoza (2005-2015), Verónica Magario (2015 -2019) y actualmente nuevamente Fernando Espinoza (2015-actual). De este modo, observamos la trayectoria identitaria peronista en el distrito.

El municipio de Tres de Febrero se ubica en la zona oeste del Gran Buenos Aires, al noroeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y limita con Limitan con Hurlingham, General San Martín, Morón y La Matanza. Su localidad de cabecera es Caseros, la más grande y poblada del distrito. El partido de Tres de Febrero se divide en 15 localidades, siendo Caseros la localidad cabecera del partido. La población es de 366.377 habitantes. Actualmente el intendente del distrito es Diego Valenzuela quien fue elegido por primera vez, derrotando al histórico intendente Hugo Omar Curto que se encontraba en el cargo desde el año 1991. Está incorporado a la Alianza Cambiemos, pero pertenece al PRO. Su segundo mandato finalizó el 10 de diciembre de 2023 y continúa su tercer gobierno.

El municipio de General San Martín está ubicado en la Provincia de Buenos Aires. Al Noreste limita con San Isidro, Vicente López y Tigre. Al Este, la Avenida General Paz la separa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al Sudoeste limita con Tres de Febrero y al Noroeste con San Miguel. Tiene 27 localidades y la cabecera es San Martín. La población es de 450.335 habitantes. El territorio se encuentra altamente urbanizado y se caracteriza por su conformación industrial. Actualmente el intendente del distrito es Fernando Moreira quién el 10 de diciembre de 2019 asumió como intendente de San Martín sucediendo a Gabriel Katopodis. Anteriormente, Ricardo Leonardo Ivoskus estuvo tres gestiones consecutivas desde 1999 a 2011. Luego Gabriel Katopodis del 2011 al 2019.

A continuación se detalla la concepción que promueve cada uno de los municipios. En la exposición daremos cuenta de los programas, así como también desde que secretarías.

Tabla 1 Municipios y concepción que promueven

Municipios/Ejes	Tres de Febrero	San Martin	La Matanza
Concepción municipal	Economía Popular	Economía social	Economía social

Reflexiones finales

En esta ponencia nos hemos propuesto abordar la agenda municipal en torno a la concepción de economía social y solidaria. En primer lugar, brindamos un recorrido sobre los conceptos de municipio y agenda. Luego nos concentramos en definir las corrientes de economía social y solidaria.

Por último presentamos la concepción que promueve cada uno de los municipios en torno a los debates conceptuales presentados. En la exposición daremos cuenta de los programas así como también desde que secretarías evidenciando los que son propios y aquellos que son en articulación con el gobierno nacional.

Bibliografía

- Altschuler, B. Y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En Daniel García Delgado, *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos* (pp.112 - 128). Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Bottini, A. (2009). Ejercicio pleno de la Autonomía Municipal en la Provincia de Buenos Aires ¿Se puede propender a la descentralización Político-Institucional de las Municipalidades Bonaerenses por medio de Actos Legislativos Emanados de los propios Municipios? Ponencia presentada en el X seminario de la Red Muni, Buenos Aires.
- Bertellotti, A. (2019). Estimación cuantitativa de la economía popular. Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP).
- Bertellotti, A. Fara, I. Y Fainstein, C. (2019). La rama textil de la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo N°47. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Coraggio, J.L. (2015) Economía social y economía popular en América Latina. En I Congreso de Pensamiento Económico Latinoamericano. Buenos Aires: Asociación del Pensamiento Latinoamericano.
- Coraggio, J. (2016). La Economía Social y Solidaria (ESS): Niveles y alcances de acción de sus actores. En Carlos Puig (Org). Economía Social y Solidaria: Conceptos, prácticas y políticas públicas. Universidad del País Vasco/Hegoa, Bilbao.
- Razeto Migliano, L. (1990). Economía popular de solidaridad. Identidad y proyecto en una visión integradora. Ediciones PET.
- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En Pérsico, Navarro, Giandet, Roix, Chena. Economía Popular. Colihue.
- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En Emilio Pérsico, Fernando Navarro, Ariel Geandet, Alexandre Roig y Pablo Chena: Economía popular. *Los desafíos del trabajo sin patrón*. Editado por, 41-62. Buenos Aires: Colihue.
- Chiara, M. y De Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 53 – 86). Buenos Aires: Prometeo.
- Ferrari Mango, C. (2020). El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: argentina trabaja (2009-2018). En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales (RIEM)*, N°22, agosto 2020.
- Coraggio, J. (1999). Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. Buenos Aires: Miño y Dávila editores
- Coraggio, J. L. (2009). Los caminos de la economía social y solidaria. Presentación del dossier. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (33), 29-38.
- Coraggio, J.L. (2020) Economía social y economía popular: Conceptos básicos. En Consejo Consultivo, Documento No 1. Buenos Aires: INAES/Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Danani, C. (2004). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*, Buenos Aires: Altamira.

- Fernández Álvarez, M. (2019). Territorios móviles, políticas sociales y prácticas de organización de trabajadores de la economía popular. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas* N°4. Primer semestre 2019, pp. 99-118.
- Giraldo, C. (2017). La economía popular carece de derechos sociales. En *Economía popular desde abajo*. Bogotá: Ed. Desde Abajo.
- Herzer, H. y Piréz, P.(1990). Gobierno Local. En Clichesvsky, N.(comp), Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y en Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO.
- Natalucci, A. y Paschkes Ronis, M. (2011). Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010). En *Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público*, pp. 1-24. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Razeto, L. (1999). La economía solidaria: concepto, realidad y proyecto. *Revista Persona y Sociedad*, Volumen XIII, N° 2 Agosto de 1999, pp.1-17, Santiago de Chile
- Rofman, A. (2006). Políticas socioproductiva: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense. En: Rofman, A. y Villar, A. (comps.) (2006), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp. 259-286). Buenos Aires: Espacio Editorial.

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NOCTURNA Y VIDEOVIGILANCIA EN SAMPACHO: ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA UNA COMUNIDAD MÁS SEGURA

*Mariano Frairia
Santiago Rabaglino*

Introducción:

Durante el primer cuatrimestre de 2024, los estudiantes de la materia “Tecnologías de la Administración Pública”, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política, de la Universidad Nacional de Río Cuarto nos propusimos analizar problemáticas en torno a la seguridad y proponer posibles soluciones y tecnologías que puedan implementarse a través del Consejo de Seguridad del Municipio de Sampacho. Para cumplir este objetivo elegimos dos temáticas centrales: la seguridad de los jóvenes en horas nocturnas durante los fines de semana y la seguridad en relación al sistema de video vigilancia en el municipio.

La presente ponencia consistirá ; en primer lugar, en contar de forma breve sobre el contexto de la Municipalidad de Sampacho en materia de seguridad; en segundo lugar, se desarrollarán algunos conceptos relevantes para tener en cuenta en relación con las tecnologías de la administración pública relacionándolo con mi problemática abordada; en tercer lugar, se hará una revisión de soluciones internacionales que se han aplicado en relación con las problemáticas y por último se aplicará la Metodología de Marco Lógico que propone la CEPAL, teniendo en cuenta algunos de sus elementos clave, como: identificación del problema; análisis de actores involucrados; análisis de problemas; análisis de objetivos; análisis de estrategias y selección de alternativas óptimas, donde a través de este marco lógico podremos identificar los problemas o necesidades que se presentan en la temática elegida y luego proponer propuestas para que pueda llevar a cabo el municipio a través de su Consejo de Seguridad para solucionar o prevenir los problemas diagnosticados.

Contexto socio-demográfico y político de Sampacho

El municipio de Sampacho se encuentra en el Departamento de Río Cuarto, en la Provincia de Córdoba, y cuenta con aproximadamente 8,000 habitantes. Esta ciudad está ubicada en una región predominantemente agrícola, caracterizada por la producción de cultivos como soja, maíz y trigo. La economía local se centra principalmente en la actividad agropecuaria y en los servicios asociados. No existen grandes industrias en la ciudad, lo que hace que la mayoría de los empleos estén relacionados con la agricultura y el comercio minorista.

Un aspecto destacado de la identidad cultural de Sampacho es su profunda devoción a la Virgen de la Consolata. La historia de esta veneración se remonta a varios años atrás, cuando la imagen de la Virgen llegó a la ciudad, causando una gran conmoción entre los pobladores. Desde entonces, la Virgen de la Consolata se ha convertido en un símbolo de protección y esperanza para la comunidad. Cada año, se celebra una festividad en su honor, que atrae no solo a los habitantes locales sino también a visitantes de regiones cercanas, fortaleciendo aún más los lazos comunitarios y culturales.

El intendente actual de Sampacho es Franco Suárez, del partido “Hacemos Por Sampacho”. El Dr. Emanuel Podversich es el responsable del Consejo de Seguridad Ciudadana de la localidad. En lo que va del año 2024, el municipio se ha adherido al programa provincial de “Guardias Preventivas Locales”, el cual ya cuenta con personal capacitado y en funcionamiento. Además, la municipalidad ha acordado implementar el programa “Ojos en Alerta”, que actualmente está en la etapa de capacitación y aún no ha comenzado a operar.

Tecnologías y Gobernanza en la Administración Pública y su relación con la Seguridad en Sampacho

La **Administración Pública**, se puede definir como aquel conjunto de personas e instituciones que se encargan de administrar los recursos del Estado para lograr la satisfacción de los intereses de los gobernados (Lagos Fregoso, 2018). La administración pública es pues, la parte del Estado que depende del poder Ejecutivo, su acción es continua y permanente, su finalidad es el interés público. Asimismo, la Administración Pública engloba tanto actividades de índole político como administrativo, tomando en su poder diversas atribuciones para la distribución de recursos y servicios públicos.

En el contexto actual de la administración pública, la integración de tecnologías se ha convertido en un elemento fundamental para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad del servicio ofrecido a los ciudadanos. Cuando hablamos de **tecnologías para la administración pública** podemos referirnos a aquel conjunto de conocimientos, instrumentos, recursos técnicos y procedimientos empleados por la administración pública (Blutman, 2016). En tanto la **gestión pública** implica la acción de gestionar y de gestar resultados, en este caso políticas públicas, en relación con el contrato que la ciudadanía y el gobierno toman en los procesos electorarios democráticos (Blutman, 2016). Es decir que estas Tecnologías son herramientas de gestión que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados (Pando, 2014). En este caso a través de un diagnóstico de los principales problemas de seguridad que se detectan en la localidad, para poder implementar una tecnología que sea adecuada a lo anterior y que dicha ejecución logre resultados eficientes en la prevención de hechos de inseguridad.

En este contexto dicha gestión pública municipal debe adoptar una visión de acción partiendo de **la nueva gobernanza pública**, se caracteriza por ser más participativa, transparente, colaborativa y orientada hacia resultados. Se busca involucrar a diversos actores de la sociedad, incluidos ciudadanos, organizaciones civiles, sector privado y gobierno, en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2022). En este caso es de vital importancia no solo involucrar al gobierno municipal de Sampacho, sino también fomentar la participación ciudadana a los posibles actores claves en relación a la seguridad nocturna en los jóvenes como en la implementación de un sistema de video vigilancia para poder concientizar, informar, cooperar e implementar dicha tecnologías y soluciones en el municipio. Además, esta visión participativa de la gobernanza, no solo facilita la aparición de soluciones creativas e innovadoras, sino que también genera un mayor grado de legitimidad en las políticas públicas implementadas, y por sobre todo se fomenta una cultura de colaboración y construcción de un entorno más democrático.

Al implementar estas tecnologías, es esencial considerar una **infraestructura ética** que guíe su uso. Esta debe basarse en principios fundamentales como la transparencia, para mejorar la comunicación y participación; la justicia, para fomentar la equidad, proporcionar datos certeros y evitar la discriminación; y el principio de “no lastimar”, que busca evitar daños como la discriminación o la violación de la privacidad (Salvador, 2021). En resumen, la integración de una infraestructura ética en la gobernanza pública no solo mejora la efectividad de las políticas implementadas, sino que también garantiza que estas políticas sean justas, transparentes y responsables, promoviendo el bienestar general y la confianza de la ciudadanía en el uso de la tecnología en la administración pública.

La **cuarta generación de derechos humanos** se refiere a los derechos vinculados con la tecnología, dada su creciente influencia en la sociedad y en la vida cotidiana de las personas. Este enfoque se basa en el principio de progresividad de los derechos humanos, que deben adaptarse frente a estos cambios (Cornelio Zamudio, 2018). La tecnología facilita nuevas formas de comunicación y

expresión, y por ello es esencial reconocer y atender las nuevas necesidades humanas, aprovechando estos medios para promover el cambio social y la aparición de nuevos valores y paradigmas éticos. Estos derechos incluyen la libertad de expresión en la red, la libre distribución de información, el acceso a la informática, la igualdad en la sociedad de la información, y derechos a la seguridad digital, entre otros.

En relación a esto, la Ley Provincial de Córdoba 10.954 regula el uso de cámaras de videovigilancia con el objetivo de prevenir y combatir el delito, mejorar la seguridad pública y proteger bienes y personas en lugares públicos y privados. El uso de las cámaras debe respetar la privacidad de las personas, prohibiéndose en lugares que comprometan la intimidad como baños, vestuarios y domicilios privados. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a las grabaciones en las que aparezcan, previa solicitud y justificación adecuada. Las grabaciones deben almacenarse de manera segura y solo por el tiempo necesario, implementando medidas para proteger la información contra accesos no autorizados. La ley también establece mecanismos de control y supervisión para garantizar el cumplimiento de las normas y prevé sanciones en caso de incumplimiento. Así, la Ley Provincial de Córdoba 10.954 se enmarca dentro del contexto de la cuarta generación de derechos humanos, al abordar cuestiones de seguridad y privacidad digital, esenciales en una sociedad cada vez más influenciada por la tecnología.

Sin embargo, para que estos derechos sean efectivos, es crucial reconocer y abordar *las brechas digitales* existentes. Muchas personas pueden enfrentar dificultades para acceder a los trámites y servicios disponibles debido a la falta de identidad legal, conectividad a banda ancha, bancarización, alfabetización digital, o por discapacidad, entre otros (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2021). Estas brechas digitales pueden limitar la efectividad de las tecnologías implementadas y deben ser consideradas al momento de diseñar e implementar soluciones tecnológicas, para garantizar que todos los ciudadanos sampachenses tengan acceso a las oportunidades que ofrece la tecnología, permitiendo una inclusión real y equitativa en la sociedad digital, lo cual es fundamental considerar y solucionar estas brechas, ya que al implementar tecnologías de seguridad, ya que el acceso desigual a la tecnología puede reducir la efectividad de las medidas de protección y prevención en la comunidad.

Sumado a lo anterior, es de vital importancia tener en cuenta que la *buena información* es la base para la toma de decisiones en el gobierno y la gestión pública. Datos no es igual a información; lo segundo supone un proceso de transformación de los primeros en materia útil, en función de alguna hipótesis o interpretación de la realidad (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2021). Por lo tanto, es fundamental contar con datos precisos y actualizados, que, tras ser analizados y contextualizados, se conviertan en información valiosa para la toma de decisiones efectivas. Esto es especialmente relevante en el ámbito de la seguridad urbana, donde la información precisa puede guiar la implementación de tecnologías adecuadas y la asignación eficiente de recursos para abordar los problemas de inseguridad que afectan a los ciudadanos de Sampacho.

Es de importancia tener en cuenta que dicho municipio se encuentra enmarcado en un país que está organizado en un sistema federal, esto quiere decir en pocas palabras que dentro del territorio se puede encontrar más de una administración pública, generalmente una más centralizada como es la responsabilidad global o Nacional (defensa, relaciones exteriores, gestión monetaria, entre otras) y una responsabilidad provincial, local, vinculado a lo cotidiano en la vida de las personas (servicios públicos, asistencia social, asfaltado, entre otras (Cao, 2020). Las provincias argentinas tienen la facultad de dictar su propia Constitución, y tienen autonomía política, económica, administrativa y financiera, pero siempre respetando los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional, también hay que tener en cuenta que el artículo 123 de la CN le otorga la facultad y obligación del gobierno provincial de asegurar el régimen municipal, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Cao, en su ensayo “La gestión pública en un país federal” (2020) contempla que se pueden observar desventajas en un sistema federal, como lo es mayores costos en oficinas estatales y procesos administrativos más lentos y muchas veces poco ágiles; pero también se observa que se pueden notar grandes ventajas como una mayor seguridad de autonomía de los actores regionales, una mayor construcción política y de consenso, como la fortaleza de un doble sistema de gobernabilidad, lo que permite “ajustar la tarea estatal a las visiones, necesidades y especificidades propias de cada región, pueblo o ciudad, lo que haría inconveniente y, en algún sentido, hasta poco democrático que hubiera una única organización.” Siguiendo al autor en relación con el municipio de Sampacho, se puede observar que con la nueva ley 10.954, provincial de “Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana”, se busca fortalecer la autonomía municipal en materia de seguridad con la creación del programa de guardias Locales de Prevención y Convivencia y la posibilidad de contratación de empresas privadas de seguridad.

Las Guardias Locales Urbanas tienen la misión de contribuir al desarrollo social y colaborar en la prevención de delitos, violencias, faltas y contravenciones como auxiliares de la Policía y coordinando con los mismos en el marco de sus competencias materiales y territoriales, sin embargo, estas guardias locales no pueden realizar investigaciones criminales ni tareas judiciales, y no pueden portar armas letales; y también la ley le otorga al gobierno municipal la facultad de contratar empresas de seguridad privada para la protección y vigilancia de diversos espacios públicos, como edificios, dependencias oficiales, escuelas, hospitales y otras infraestructuras relacionadas con la prestación de servicios públicos. Si bien esto se puede ver como una mejor manera de administrar en relación con las necesidades y problemas propios del municipio, también esto va a significar un mayor costo de recursos económicos, financieros por parte de la gestión municipal de Sampacho.

Por último, creo que es de vital importancia tener presente el concepto de **Calidad Estatal**, que se puede considerar que las iniciativas estatales son o tienen calidad cuando logran el mayor impacto alcanzable sobre las condiciones de vida social (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2021), en este caso las políticas a implementar frente a la inseguridad nocturna en los jóvenes del municipio, no solo tienen que buscar reducir los hechos delictivos y situaciones de riesgo, sino también que haya un cambio cultural en relación a una mayor participación ciudadana en la implementación de políticas, una mayor conciencia social sobre el consumo de alcohol y drogas, como una mejor salubridad en los jóvenes, entre otros.

Revisión de soluciones internacionales y nacionales sobre la seguridad de videovigilancia y jóvenes en horas nocturnas:

La abundancia de información disponible hoy en día permite aprovechar los datos y análisis para comprender mejor los problemas de seguridad locales en el ámbito de la seguridad municipal. Este enfoque sugiere la importancia de identificar y evaluar políticas de seguridad que se han implementado en otros municipios y sus resultados. Un recurso valioso para esto por ejemplo es la página de la Red de Innovación Local (RIL), donde se pueden encontrar ejemplos de políticas de seguridad aplicadas en diferentes contextos municipales. Analizando estos ejemplos, es posible evaluar la efectividad de dichas políticas y determinar si podrían ser implementadas también en Sampacho.

Respecto a la seguridad ciudadana en los jóvenes durante las horas nocturnas, se observa que hay muy poca información sobre políticas específicamente aplicadas a esta temática que hayan sido efectivas. No obstante, se puede destacar la efectiva política que utilizó Islandia para combatir manera exitosa el gran consumo de alcohol y drogas en los jóvenes, dicho “Modelo de prevención islandés de sustancias”, consiste en algunos pilares fundamentales, como proporcionar información precisa y relevante tanto a los jóvenes como a sus padres sobre los riesgos del consumo de sustancias; promover

la participación de los jóvenes en actividades deportivas, culturales y de ocio saludables como alternativas atractivas al consumo de drogas; fomentar la comunicación y la cohesión familiar, involucrando a los padres en la vida de sus hijos y promoviendo una crianza activa y supervisora; implementar medidas para limitar el acceso de los jóvenes a sustancias, como la regulación de la venta de alcohol y tabaco; involucrar a diversos actores de la comunidad, incluidos centros educativos, autoridades locales y organizaciones no gubernamentales, para crear un entorno de apoyo y prevención; y utilizar encuestas y estudios para monitorear el comportamiento de los jóvenes y evaluar la efectividad de las intervenciones, ajustando las estrategias según sea necesario (Kristjansson y Mann, 2020).

A nivel nacional se puede destacar el *Código de Nocturnidad/ Ordenanza 10799 de la Ciudad de La Plata*, esta tiene como objetivo principal garantizar que los espectáculos públicos y actividades recreativas se desarrollen dentro del marco legal aplicable, respetando los derechos humanos y promoviendo la convivencia, la seguridad y la calidad de los establecimientos y sus productos. Los establecimientos nocturnos deben cumplir con varios requisitos de habilitación y funcionamiento, incluyendo la renovación de estudios acústicos cada cuatro años para locales con más de diez años de antigüedad, la instalación de cámaras de seguridad, el respeto del factor ocupacional máximo permitido, el cumplimiento de horarios de apertura y cierre, y la disponibilidad de servicios de seguridad y vigilancia, la prohibición del ingreso y permanencia de personas en evidente estado de ebriedad o con actitudes violentas, el cumplimiento de normativas de prevención de riesgos laborales, y otras medidas de seguridad e higiene (Concejo Deliberante de La Plata, 2011).

En relación sobre la seguridad de videovigilancia, podemos observar el proyecto de videovigilancia "Video Police" de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Bahía (SSP-BA) en Brasil, que es uno de los más grandes y completos del país. La tecnología utilizada incluye la plataforma integradora de misión crítica de Hexagon, dispositivos de reconocimiento facial y de matrículas, un sistema integrador de misión crítica que permite la integración de datos, dispositivos y sistemas multiagencia, y la primera red de comunicación privada LTE de banda ancha crítica en América Latina. Entre los equipos utilizados, se cuentan 907 dispositivos de reconocimiento facial, más de 4,000 puntos de imagen contratados para cámaras de videovigilancia y aproximadamente 3,561 terminales LTE utilizados por equipos de campo. Los resultados incluyen pruebas piloto exitosas con el arresto de 33 prófugos de la justicia durante la Micareta en Feira de Santana y, durante el Carnaval 2023, la detención de 79 prófugos, una reducción de los casos de lesiones corporales en un 49% y de los delitos contra la propiedad en un 13%. Desde la fase piloto, se han detenido más de 850 personas buscadas por la justicia y se han recuperado más de 40 vehículos robados (Hexagon, 2016).

Otra política en base a la temática de videovigilancia, es el "Centro de Monitoreo Urbano" de Jesús María, Córdoba, también conocida como la "Capital Nacional de la Doma y el Folklore", es un destacado proyecto de seguridad implementado en esta ciudad de aproximadamente 38,000 habitantes, según el censo de 2022. Este centro utiliza tecnología de inteligencia artificial para coordinar y supervisar la actividad de 114 cámaras de seguridad distribuidas en puntos estratégicos de la ciudad. Funciona las 24 horas del día, los 7 días de la semana, con el objetivo de brindar una vigilancia constante y efectiva. Entre las cámaras instaladas, se encuentran 21 domos, 85 cámaras fijas y 8 cámaras LPR (Reconocimiento de Placas de Matrícula), todas de primer nivel, asegurando una cobertura integral de la seguridad urbana (Municipalidad de Jesús María, 2024).

Análisis con la metodología del marco lógico

La metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas incluye varias etapas clave (Ortegón, Pacheco, y Prieto, 2005):

-Identificación del problema: Con la percepción de una situación problemática y la motivación para resolverla. Puede surgir de diversas fuentes y se realiza un análisis estructurado de la situación existente.

-Análisis de involucrados: Se estudian todas las personas, grupos, instituciones o empresas vinculadas con el proyecto. El objetivo es optimizar los beneficios sociales e institucionales y minimizar los impactos negativos. Se identifican roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación de los involucrados, diseñando estrategias para manejar cooperaciones o conflictos.

-Análisis del problema: Se identifica el problema central a abordar, junto con sus causas y efectos. Se construye un "árbol de problemas" que proporciona una imagen completa de la situación negativa.

-Análisis de objetivos: Se describe la situación futura deseada al resolver los problemas, convirtiendo los estados negativos del árbol de problemas en estados positivos. Se crea un "árbol de objetivos" que muestra la jerarquía de medios y fines, y se verifica su validez e integridad.

-Análisis de estrategias: Se identifican y evalúan diferentes acciones operativas que podrían resolver el problema central, basadas en los medios identificados en el árbol de problemas.

-Selección de la alternativa óptima: Se selecciona la mejor estrategia para alcanzar los objetivos deseados. Se identifican diferentes estrategias posibles, se establecen criterios para elegir las y se selecciona la más factible y pertinente. Se realizan estudios técnicos, económicos y de impacto para comparar las alternativas y elegir la que muestra mejores resultados.

A continuación, pasaremos al análisis del Marco Lógico:

A. Análisis de actores involucrados:

Actores involucrados	Problemas percibidos	Recursos	Interés en participar
Municipalidad de Sompacho	Gran preocupación por la incidencia de la inseguridad juvenil en las horas nocturnas, y la necesidad de mejora de seguridad en video vigilancia en los lugares públicos	Tienen acceso a presupuestos municipales y provinciales para la implementación de políticas y programas de seguridad ciudadana, así como a personal técnico y administrativo.	Tienen un gran interés en mantener la seguridad y el orden público en la comunidad.
Consejo de Seguridad	Puede identificar la falta de coordinación y participación entre las autoridades locales y la comunidad en la prevención de hechos delictivos, así como la falta de financiamiento y un sistema básico de videovigilancia.	Cuenta con personal especializado en la planificación y ejecución de programas de prevención del delito, además está a cargo del Centro de Monitoreo Municipal.	Tiene un alto interés en abordar problemas de seguridad pública, ya que es uno de los principales responsables de la misma.
Policía Provincial y Fuerzas de seguridad locales	Pueden identificar áreas problemáticas donde se concentra la delincuencia juvenil durante la noche, así como la falta de recursos humanos y materiales para patrullar eficazmente estas zonas.	Tienen acceso a personal entrenado y equipamiento para llevar a cabo operativos de seguridad.	Alto interés en colaborar en la implementación de medidas para proteger a los jóvenes durante la noche.

Empresarios, instituciones deportivas y ciudadanos en general	Pueden percibir una alta incidencia de vandalismo, accidentes derivados de grandes consumos de alcohol, como peleas callejeras, principalmente por la escasa respuesta municipal y policial, así como la preocupación por la seguridad personal y de sus propiedades.	Tienen acceso a redes de apoyo familiar y comunitaria, así como distintas ideas sobre programas y servicios disponibles para proteger a los jóvenes durante la noche, como la posibilidad de aportar sus cámaras de seguridad privadas.	Tienen un interés directo en proteger a los jóvenes de posibles peligros durante la noche, por lo que están dispuestos a colaborar con las autoridades y organizaciones locales en la implementación de medidas para mejorar su seguridad.
Jóvenes de la comunidad	Se encuentran muy preocupados por la seguridad en las horas nocturnas, así como la escasa incentivación de participación de estos en las políticas de seguridad.	Los jóvenes poseen sobre todo conocimientos de innovación que ayude tanto a los adultos como a las autoridades municipales para que en conjunto poder focalizar problemáticas y trabajar en soluciones.	Muchos jóvenes muestran interés en participar en iniciativas comunitarias y programas de prevención en coordinación con el consejo de seguridad, especialmente si ven resultados positivos y sienten que sus voces son escuchadas.
Bares y discoteca “Alquimia”	Pueden estar preocupados por incidentes de violencia, hurtos, y consumo de drogas dentro de sus establecimientos durante las horas nocturnas.	Recursos financieros para invertir en medidas de seguridad, como sistemas de vigilancia y contratación de personal de seguridad privada.	Tienen un interés directo en mantener un ambiente seguro y atractivo para sus clientes, ya que la reputación y la viabilidad de su negocio dependen en gran medida de ello. Están motivados para colaborar con las autoridades y otros actores locales para abordar problemas de seguridad y mejorar la experiencia nocturna de sus clientes.
Escuela primaria, secundaria y terciario	Las escuelas perciben que sus estudiantes están expuestos a situaciones de riesgo durante las horas nocturnas, como consumo de drogas, alcohol, y como el involucramiento en actividades delictivas.	Disponen de espacios físicos que podrían ser utilizados para organizar actividades extracurriculares y programas de prevención, así como docentes capacitados para hablar sobre el tema.	Alto interés, las escuelas sienten la responsabilidad de promover un entorno seguro y saludable para sus estudiantes, tanto dentro como fuera del horario escolar.

B. Análisis del problema

Problema Central: Deficiencia en el sistema de video vigilancia e Incidencia de delitos y situaciones de riesgo en los jóvenes durante las horas nocturnas.

Causas del Problema Central:

-Ineficacia o falta de políticas de seguridad ciudadana para la prevención del delito y seguridad nocturna durante los fines de semana.

- Falta de opciones recreativas seguras y accesibles durante la noche para los jóvenes.
- Insuficiencia de Recursos financieros, la localidad no cuenta con un gran respaldo presupuestario para utilizar en herramientas en relación a la vigilancia y la seguridad, por ello las limitaciones presupuestarias para la implementación y mantenimiento del sistema de vigilancia y seguridad.
- Capacitación Inadecuada del Personal, esto hace referencia también a bajo presupuesto para desarrollar la tarea administrativa, debido a que la localidad no cuenta con un equipo profesional para que se desarrolle de forma eficiente la actividad. Momentáneamente se ocupa una sola persona como encargada del Consejo de Seguridad.
- Infraestructura Tecnológica Deficiente, esto representa al nivel tecnológico en calidad que cuenta el municipio, por lo general son tecnologías básicas, porque la gestión no puede implementar gastos abruptos sobre este tipo de recursos.

Efectos del Problema:

- Mayor incidencia de accidentes relacionados con el consumo de alcohol y drogas.
- Sensación de inseguridad en la comunidad, debido al incremento de incidentes delictivos como hurtos, vandalismo, venta de drogas, violencias físicas, autos con descontrol de velocidad, entre otros, por el cuál la percepción de inseguridad entre los ciudadanos. La falta de recursos y capacitación reduce la capacidad para prevenir y resolver delitos, resultando en una mayor criminalidad no resuelta. Esta situación afecta la salud mental y el bienestar de los residentes, aumentando el estrés y la ansiedad.

C. Análisis de objetivos:

Objetivo General:

Eficiencia en el sistema de videovigilancia y Seguridad Integral de los Jóvenes durante las horas nocturnas en Sampacho.

Causas resultantes:

- Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana a través de la implementación de políticas efectivas de prevención del delito y seguridad nocturna.
- Programa de actividades nocturnas seguras para Jóvenes durante los fines de semana.
- Implementación de tecnología avanzada de vigilancia permitirá al municipio contar con niveles de tecnología de última generación para desarrollar una seguridad altamente eficiente en Sampacho. Esto garantizará el bienestar y la seguridad de la población, así como de las empresas que deseen invertir en la prestación de sus servicios.
- Mayor capacitación y profesionalización del personal de seguridad, la localidad debe contar con un amplio equipo de trabajo, además poder garantizar el orden urbano, y esto también fomentaría a que más ciudadanos, se involucren en forma cooperativa a seguir trabajando por el bienestar del pueblo.

Consecuencias resultantes:

- Baja de incidentes delictivos.
- Menor incidencia de accidentes relacionados con el consumo de alcohol y drogas.
- Sensación de seguridad en la comunidad.

D. Identificación de alternativas de solución al problema:

-Implementación de mayores horas de patrullajes en horas nocturnas en lugares donde se juntan los jóvenes para supervisar a los mismos, ya que la presencia visible de la policía puede disuadir actividades delictivas en el momento y los patrullajes regulares tanto de la policía provincial y la Guardia Local Urbana en coordinación con el programa “Ojos en Alerta” permiten una intervención más rápida ante incidentes nocturnos, así como una implementación de puntos de control de alcoholemia que ayudan a evitar excesos de alcohol a la hora de conducir.

-Puntos de control de alcoholemia en puntos clave de la ciudad, para evitar de esta manera conductores en graves estado de ebriedad que puedan desencadenar en accidentes de tráfico, además para controlar la velocidad de los autos para esto es necesario que el personal cuente con los test de control de alcoholemia y aparatos de medición de velocidad de automóviles.

-Creación de un consejo juvenil municipal en coordinación con la secretaría de cultura y Consejo de seguridad, esto permitirá a los jóvenes participar en la planificación de actividades nocturnas, involucrando a la ciudadanía en las decisiones políticas para que estas tengan un mayor impacto en el público joven. El consejo trabajará con clubes deportivos, centros culturales y otras organizaciones para ofrecer diversas actividades nocturnas como deportes, juegos de mesa, cine, música y talleres creativos.

Se informará sobre el consejo mediante canales oficiales del municipio y creación de redes sociales del consejo para invitar, organizar y difundir actividades.

-Optimización y Ampliación de Infraestructura Existente, se propone realizar un análisis detallado de las áreas con mayor incidencia de delitos e infracciones y reubicar las cámaras existentes en esos puntos críticos. Además, es esencial verificar que todas las cámaras y el software de monitoreo estén actualizados para maximizar la eficiencia, ya que a veces las mejoras de software pueden ofrecer mejores capacidades de detección sin necesidad de adquirir nuevos equipos.

-Involucramiento de Comercios y Vecinos, a través de acuerdos con negocios locales y residentes para integrar sus cámaras de seguridad privadas en el sistema de monitoreo urbano. Esto no solo amplía la cobertura, sino que también fomenta un sentido de comunidad y cooperación, es decir que se buscará establecer acuerdos con negocios y empresas locales para compartir el costo de mantenimiento de las cámaras y el sistema de monitoreo.

- Uso eficiente del personal y recursos tecnológicos, se debe capacitar continuamente al personal del centro de monitoreo en el uso de las tecnologías disponibles y en la identificación eficiente de incidentes. Adicionalmente y en la posibilidad, se recomienda utilizar software de inteligencia artificial para analizar los videos y detectar comportamientos anómalos, reduciendo así la carga de trabajo del personal de monitoreo.

Conclusión:

En este trabajo, se han abordado las problemáticas de seguridad nocturna para los jóvenes y la eficacia del sistema de videovigilancia en Sampacho. A través de un análisis detallado utilizando la Metodología de Marco Lógico propuesta por la CEPAL, se identificaron las principales causas y efectos de la inseguridad, así como los actores involucrados y sus intereses.

El contexto actual de Sampacho muestra una preocupación significativa por la seguridad ciudadana, especialmente durante las horas nocturnas de los fines de semana. La deficiencia en la infraestructura tecnológica y la capacitación del personal, junto con la falta de políticas efectivas de prevención, han contribuido a una mayor sensación de inseguridad y a incidentes delictivos.

Para abordar estas problemáticas, se propusieron varias alternativas, como la implementación de patrullajes nocturnos, puntos de control de alcoholemia, la creación de un consejo juvenil municipal, y la optimización de la infraestructura de videovigilancia. Estas medidas buscan no solo mejorar la seguridad, sino también fomentar una mayor participación ciudadana y una cultura de colaboración.

Se destacó la importancia de integrar tecnologías avanzadas y una infraestructura ética que garantice la transparencia, justicia y privacidad en el uso de sistemas de videovigilancia. También se mencionó la necesidad de abordar las brechas digitales para asegurar una inclusión equitativa de todos los ciudadanos en la sociedad digital.

Finalmente, se revisaron a modo de ejemplo, soluciones internacionales y nacionales exitosas en seguridad nocturna y videovigilancia, como el modelo islandés de prevención de sustancias y proyectos de videovigilancia en Brasil y Jesús María, Córdoba. Estas experiencias proporcionan valiosas lecciones y prácticas que pueden ser adaptadas e implementadas en Sampacho para lograr una mayor eficiencia y efectividad en la prevención del delito y la seguridad pública.

En resumen, la implementación de estas soluciones tecnológicas y participativas, junto con una adecuada capacitación y la optimización de recursos, permitirá a Sampacho avanzar hacia una comunidad más segura y resiliente.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (2022). Capítulo 5: El desplazamiento de la cuestión de la Ingovernabilidad hacia la Nueva Gobernanza y la Calidad del Gobierno”, pp. 109-130.

Blutman, G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública: Argentina en el Siglo XXI. En: Revista Estado y Políticas Públicas.

Cao, H, (2020). “La gestión pública en un país federal”.

Concejo Deliberante de La Plata. (2011). *Ordenanza 10799: Código de Nocturnidad*. Reglamentada por Decreto 618/12, Expte. 52116. La Plata, 20 de abril de 2011.

Cornelio Zamudio, L. (2018). Derecho Humano a la Buena Administración Pública. Perfiles de las Ciencias Sociales, Volumen 5, Número 10, Enero-Junio 2018, 315-344.

Hexagon. (2016). Apoyando el mayor proyecto de videovigilancia en Seguridad Pública de Brasil: COI - Centro de Operações e Inteligência | Bahía.

Kristjansson, Alfgeir L., y Michael J. Mann. 2020. *Implementación del Modelo Islandés para la Prevención del Uso de Sustancias en Adolescentes*. Primera publicación en línea, 4 de febrero de 2020.

Lagos Fregoso, J. (2018). La Administración Pública como Derecho Humano en el Marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Nuevo Derecho, Vol. 14, No. 23, julio – diciembre.

Municipalidad de Jesús María. (2024). Centro de Monitoreo Urbano. Secretaría de Gobierno y Coordinación.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL.

Páez Arenas, A. Chirino, C. Bisurgi, F. y Rodrigo, R. (2023). Los desafíos socio técnicos digitales para el desarrollo de las administraciones públicas futuras. En: Cuadernos del INAP, año 4.

Pando, D. (2014). Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas. En Jorge Walter y

Diego Pando (comp.): Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público, SAAP-Cerale, Buenos Aires.

Salvador, M (2021). Capítulo 2: Capacidades institucionales para afrontar las infraestructuras organizativa y ética de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas.

Secretaría de Gestión y Empleo Público (abril de 2021). Calidad Estatal en un Modelo de Gestión Pública Democrática, Inclusiva y Federal. Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía, Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

Subirats, J. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En Alejandra Naser, Álvaro Ramírez Alujas y Daniela Rosales: «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». Libros de la Cepal, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina

ACCESO A MEDICAMENTOS ESENCIALES PARA TRATAMIENTO DE ENFERMEDADES CRÓNICAS SEGÚN CANAL DE SUMINISTRO, EN EL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA EN 2019

*Leandro Gamba
Ana Cristina López*

Introducción

Desde el siglo XX, la industria farmacológica experimentó saltos cualitativos que redundaron en un invaluable aporte a la salud mundial. La aparición de nuevas moléculas con fines terapéuticos determinó el aumento de la demanda de servicios sanitarios en cantidades y formas diferentes según cada país. ⁽¹⁾

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ⁽²⁾ acuñó en 1977 el concepto de “medicamentos esenciales” con el objetivo de fijar un estándar de accesibilidad para que los Estados nacionales garantizaran el acceso a aquellas formulaciones terapéuticas prioritarias, en función de la importancia que las mismas tuviesen para la salud pública, la eficacia probada y a su rentabilidad comparativa.

Sin embargo en la actualidad, aún amplios sectores de la población no acceden a los medicamentos que necesitan, pese a numerosas iniciativas en la comunidad internacional y los estados nacionales y subnacionales, para atender a esta situación. ^{(3) (4)}

La Organización Panamericana de la Salud ⁽⁵⁾ refiere que cuando hablamos de acceso en el campo de la salud, nos remitimos a la capacidad de utilizar servicios integrales, adecuados, oportunos y de calidad, en el momento en que se necesitan. Luiza ⁽⁶⁾ dirá que una condición indispensable del acceso a medicamentos, es la disponibilidad del recurso. Para dicha autora, la disponibilidad se relaciona con el volumen y el tipo de recursos y servicios ofrecidos y las necesidades de la población objetivo.

Tobar ⁽⁷⁾ refiere que el acceso a medicamentos puede ser pensado mediante dos canales principales: el canal comercial o del mercado, y el institucional, en el cual la provisión se realiza a través del Estado y/o instituciones de la seguridad social. En el primero el consumidor debe pagar por el medicamento, mientras que en el segundo, parte o total del precio, es cubierto en general a través de un seguro social, un seguro privado y en algunos casos del Estado. La preeminencia de una u otra vía, definen condiciones que facilitan o dificultan el acceso.

Argentina presenta un vasto recorrido a lo largo del siglo XX en materia de políticas de acceso a los medicamentos para la ciudadanía. Las políticas estatales en este campo experimentaron continuidades y rupturas. ⁽⁸⁾

En la década del 90 se desarrolló una liberalización económica en general, que tuvo un fuerte impacto sobre el costo de los medicamentos y su acceso a través del canal comercial ^{(7) (9)}; y un proceso de descentralización de los servicios de salud en el marco de la reforma del Estado, que afectó el acceso a prestaciones de salud y a medicamentos por el canal institucional público. ⁽¹⁰⁾

Sobre este último fenómeno, Ase ⁽¹¹⁾ señala que en Córdoba, la descentralización provincial se inició en 1987 con la reforma de la Constitución de la Provincia que estableció la figura de “Servicios Descentralizables” y que durante los 90, brindaría el marco normativo para implementar una masiva transferencia de los efectores de primer nivel de atención y los hospitales de baja complejidad, a los municipios. Dicho proceso desarrollado a partir de 1995, estuvo caracterizado con la falta de recursos que permitiesen a los municipios, sostener los servicios sanitarios para sus comunidades. ^{(11) (12)}

El incremento de precios de medicamentos y la desfinanciación del subsector público de salud derivaría en que, para comienzo de siglo, más la mitad de los argentinos no contara con cobertura de obras sociales o prepagas, lo que aumentó el gasto de bolsillo que las familias destinaban a servicios de salud, representando el destinado a medicamentos el 73% del mismo. (13) y que el 23% de las familias no accediera a servicios de salud por cuestiones económicas, en un 44% de los casos para pagar medicamentos. (14)

A partir del año 2002, esta tendencia comienza a revertirse. Las políticas públicas en salud fueron activas e impulsaron iniciativas que redundaron un efecto positivo en el grado de accesibilidad a los medicamentos por parte de la sociedad. (15)

Con el objetivo de garantizar el suministro gratuito de medicamentos en el primer nivel de atención, para quienes no disponían de otro sistema de cobertura de salud, se implementó el programa nacional Remediar. (16)

El programa permitió el acceso de 15 millones de personas a medicamentos gratuitos, fortaleciendo el rol de los centros de salud de primer nivel de atención. (17)

En el caso de la Municipalidad de Córdoba, los 97 Centros de Salud (CS) de primer nivel de atención que forman parte de su estructura al momento de este trabajo, además de medicación proveniente de Remediar, disponen de suministros procedentes de la secretaría de salud municipal a través de compras y la producción de la Farmacia municipal. (18)

La Ciudad de Córdoba cuenta con aproximadamente 1,4 millones de habitantes, 35% de los cuales, se atienden en el subsector público al no contar con cobertura de obras sociales o servicios privados. (19)

El primer nivel de atención se organiza en seis zonas sanitarias con áreas programáticas a cargo en la que se distribuyen los CS. Durante el año 2016, en el primer nivel de atención municipal se realizaron 500 mil consultas. (20)

En los CS la propuesta sanitaria es organizada en programas, lo que entraña en sí mismo una idea que intenta revertir el carácter asistencial, tradicionalmente arraigada en los servicios de salud públicos, en pos de brindar un seguimiento integral de salud. El programa de enfermedades crónicas, es la propuesta desde donde se realiza el abordaje de personas con HTA y DM2. Las enfermedades crónicas representan el 60% de las causas de muerte y la principal causa de años potenciales de vida perdidos (APVP). (21)

En Argentina, la prevalencia de personas con TA elevada es del 34,7%, mientras que en Córdoba es de 34,4% a nivel provincial, con mayor incidencia a medida que asciende la edad, hay menor nivel educativo y los ingresos son más bajos. (21)

El 90% de las personas tratadas por HTA, lo hace solo con terapia farmacológica (48,3%) o con fármacos y dieta (42,1%), lo que refleja la relevancia de los medicamentos antihipertensivos en la población objetivo. Sin embargo, existe una brecha en el acceso a tratamientos de hasta un 20% entre quienes pertenecen a quintiles de menores ingresos, en relación a los diagnosticados en el quintil de mayores ingresos. (21)

Por su parte, la prevalencia de glucemia elevada/diabetes en la población total (18 años y más) es de 12,7%, mientras que en Córdoba es de 13,7%, con un aumento creciente de personas diagnosticadas en relación a estudios de años anteriores. En relación a la terapéutica, de las personas con glucemia elevada/diabetes en tratamiento, el 75,5% estaba bajo tratamiento farmacológico. Se destaca en éste grupo, al igual que en personas con TA elevada, mejores registros de tratamiento en quienes presentan cobertura de salud por obra social o prepaga y pertenecen a los quintiles de mayor ingreso, sobre

quienes están cubiertas solo por el subsector público de salud y se encuentran en quintiles inferiores (56,7% vs. 41,9%). ⁽²¹⁾

La mayor prevalencia de estas patologías en la población de menores ingresos, que no cuentan con cobertura de obra social o prepaga, y el menor acceso por parte de estos a una terapéutica apropiada, con el consecuente potencial impacto económico, social y sanitario que ello conlleva, pone en relieve la importancia de evaluar las políticas de acceso a medicamentos en el primer nivel de atención público.

Metodología

El presente trabajo es un estudio de tipo descriptivo, cuantitativo, transversal que se enmarca dentro de los Estudios de Utilización de Medicamentos, enfocado en el análisis de disponibilidad de medicamentos antihipertensivos y antidiabéticos orales en centros de salud municipales, para pacientes incluidos en el programa de control de hipertensión arterial y diabetes mellitus.

El universo de estudio lo constituyeron los 97 centros de salud municipales en funcionamiento para el año en estudio.

Se incluyó a todos los medicamentos considerados para tratar estas patologías según la clasificación ATC ⁽²²⁾, que fueron provistos por el programa Remediar y el programa de entrega gratuita de medicamentos de la Municipalidad de Córdoba durante el período aludido, excluyéndose a los medicamentos provistos a través de muestras médicas o donaciones. (Tabla 1)

Los datos fueron suministrados por 4 fuentes: el Área de epidemiología de la Dirección de Atención Primaria de la Salud de la Municipalidad de Córdoba (DAPS) que registra la población incluida en el programa de hipertensión arterial y diabetes mellitus tipo 2; el Centro de Distribución de Medicamentos de la Dirección de Atención Primaria de la Salud (CD.DAPS) que se encarga de distribuir medicamentos según demanda de los centros de salud municipales; datos publicados por el programa Remediar + Redes; el Sistema Integrado de Reportes de Logística y Medicamentos.

Tabla 1. Medicamentos incluidos en estudio de disponibilidad de medicación para tratamiento de personas bajo programa de hipertensión arterial y diabetes mellitus tipo 2 en centros de salud municipales de la Ciudad de Córdoba. Año 2019.

Fármacos	código ATC	Dosis Diaria Definida	presentación	Programa
Enalapril	C09AA02	10 mg	comprimidos x 10 mg	remediar y municipalidad
Losartán	C09CA01	50 mg	comprimidos x 50 mg	remediar y municipalidad
amlodipina	C08CA01	5 mg	comprimidos x 5 mg	remediar y municipalidad
			comprimidos x 10 mg	Municipalidad
Hidroclorotiazida	C03AA03	25 mg	comprimidos x 25 mg	remediar y municipalidad
Furosemida	C03CA01	40 mg	comprimidos x 40 mg	remediar y municipalidad
Atenolol	C07AB03	75 mg	comprimidos x 50 mg	remediar y municipalidad
Metformina	A10BA02	2 g	comprimidos x 500 mg	remediar y municipalidad
			comprimidos x 850 mg	remediar
Glibenclamida	A10BB01	10 mg	comprimidos x 5 mg	remediar y municipalidad

Plan de Análisis Estadístico

Se calculó la cantidad de medicación antihipertensiva y de antidiabéticos orales disponibles totales y por programa de provisión, medidas en DDD, para el conjunto de los centros de salud municipales, por zona sanitaria y por centros de salud.

Se calcularon las DDD/día por cada 100 pacientes bajo programa a los fines de homogeneizar población bajo cobertura de cada centro de salud y facilitar procesos comparativos. (23)

El cálculo de las DDD enviadas por cada 100 pacientes bajo programa por día, se realizó bajo la siguiente ecuación:

Cantidad de principio activo (período en DDD) x 100

$$\text{DDD100 ptesP-día} = \frac{\text{DDD x días (período) x total ptesP}}{\text{-----}}$$

Se calculó los requerimientos de medicación para dar respuestas a las personas registradas en el programa de HTA-DM2 municipal en el año en estudio medidas en DDD totales y 100 ptesP-día.

Los resultados se presentan mediante gráficos de proporciones de CS por principal canal de disponibilidad de medicación antihipertensiva y antidiabética, DDD 100 ptesP-día disponibles por zona sanitaria y principios activos disponibles según programa de suministro.

Resultados

Durante el año 2019 se registraron 8811 personas hipertensas y 4667 diabéticas bajo el programa de hipertensión y diabetes que mensualmente recibieron mediación en los CS municipales.

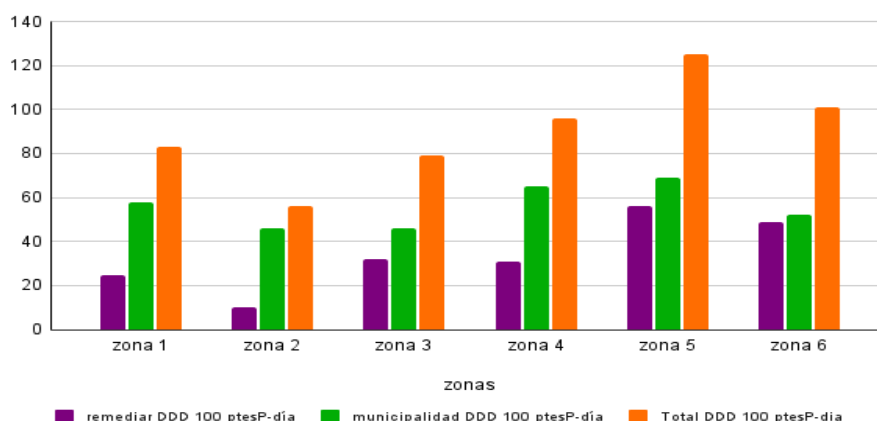
Se calculó que para brindar tratamiento médico a esta población a lo largo del período en estudio fueron necesarias 4.180.701 DDD de antihipertensivos y de 1.703.394 DDD de antidiabéticos orales para dicho período. Sin embargo, la disponibilidad fue menor: 3.281.075 DDD para el primer grupo terapéutico y de 486.743 DDD para el segundo, cuantificando el total de la medicación enviada por ambos programas. Calculando la tasa de DDD enviadas por cada 100 personas bajo programa/día (DDD 100 ptesP-día), la misma es de 102 DDD 100 ptesP-día para los hipertensos y de 28,5 DDD para los tratados por diabetes. Lo esperable es que se garantizara al menos 130 DDD 100 ptesP-día de antihipertensivos y al menos 100 DDD 100 ptesP-día de antidiabéticos orales. Es decir, la disponibilidad de antihipertensivos fue del 78% de lo necesario, mientras que los antidiabéticos orales, sólo alcanzaron a cubrir el 28.5% de la demanda.

Para el tratamiento de HTA, en términos absolutos la Municipalidad suministró 2.084.345 DDD de medicamentos antihipertensivos en el primer nivel de atención, mientras que Remediar aportó 1.196.730 DDD de las disponibles durante dicho período. En términos porcentuales desde CD.DAPS se provee el 63,5% de la medicación requerida para abastecer la demanda de la población hipertensa bajo programa, mientras que Remediar suministra el 36,5% restante.

Comparando según población bajo programa, la disponibilidad es de 37,2 DDD 100 ptesP-día procedentes de Remediar y 64,8 DDD 100 ptesP-día provistas por la Municipalidad de Córdoba. Pero al desagregar esta información por zona sanitaria, se puede observar una mayor heterogeneidad. (Figura 1)

Si bien ninguna zona sanitaria alcanzó las 130 DDD ptesP-día necesarias para garantizar cobertura de tratamiento para las personas hipertensas bajo programa, la zona 5 alcanzó el 96 % de lo requerido con CD.DAPS aportando el 55% de la medicación disponible y Remediar el 45%. En la zona 6 cuya disponibilidad en términos totales fue más baja, el aporte de CD.DAPS fue del 51.5% y el de Remediar del 48.5% restante. En el otro extremo la zona 2 apenas alcanzó a garantizar disponibilidad para cubrir el 43% de los tratamientos necesarios, con un aporte muy desigual por programas: CD.DAPS 82% vs Remediar 18%.

Figura 1. Disponibilidad de antihipertensivos Totales y según programa de origen por zonas sanitaria, en el primer nivel de atención municipal de la Ciudad de Córdoba, año 2019.

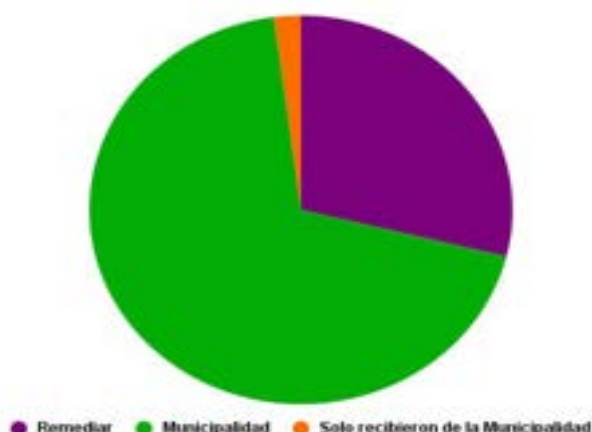


Si analizamos las DDD/día por cada 100 personas bajo programa según canal de suministro y zona sanitaria, se aprecia que la zona 5 fue la que mayor cantidad de DDD/día dispuso por ambos canales: 56,9 DDD 100 ptesP-día aportó Remediar y 70,7 DDD 100 ptesP-día fueron recibidos desde la DAPS. Mientras que la zona 1 fue la que menor disponibilidad de medicación tuvo proveniente de Remediar (25,2 DDD 100 ptesP-día) y la zona 2 fue con 50 DDD 100 ptesP-día, la que menor disponibilidad tuvo de medicación proveniente de la Municipalidad de Córdoba.

Desagregado por CS el 69% (n=67) tuvieron como principal vía de suministro a la municipalidad, llegando en el caso del CS de Mosconi a recibir por este canal 8DDD por cada 1 DDD de antihipertensivo enviado por el programa nacional. Por su parte, el 29% (n= 28) restante, tuvieron mayor disponibilidad de medicación antihipertensiva proveniente de Remediar que de DAPS. Se destaca la situación del centro de salud de Villa Azalais Este que dispuso de casi 4 veces más medicación antihipertensiva proveniente de Remediar que de la municipalidad. El 2% de los centros de salud no recibieron medicación a través del programa Remediar (CS Villa Si Esquiú y Los Robles). (Figura 2)

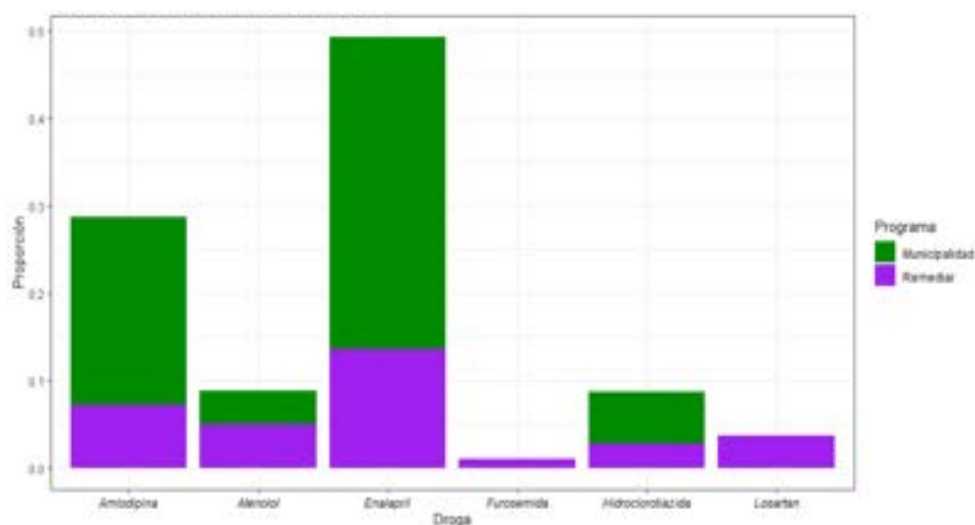
Si se consideran los CS que tuvieron una mayor disponibilidad de antihipertensivos provenientes de Remediar y se los desagrega por zona sanitaria, los resultados muestran que el 32% (n=9) corresponden a la zona 5, 25% (n=7) a la zona 6, 18% (n=5) a la zona 1, 11% (n=3) a la zona 2, 11% (n=3) a la zona 3 y 3% (n=1) a la zona 4.

Figura 2. Centros de Salud por principal canal de provisión de antihipertensivos en el primer nivel de atención municipal, Ciudad de Córdoba, Año 2019.



Si tomamos en cuenta la disponibilidad por principio activo y programa de suministro (Figura 3), podemos observar que el enalapril, amlodipina e hidroclorotiazida fueron enviados por ambos canales, en todos los casos siendo el canal de CD.DAPS el principal. El atenolol, por su parte, es provisto por ambos programas, siendo Remediar la principal fuente en una relación de 1,5 DDD con respecto a cada una enviada a través de CD.DAPS. Del mismo se desprende que furosemida y losartán, son enviadas en su totalidad por el programa Remediar.

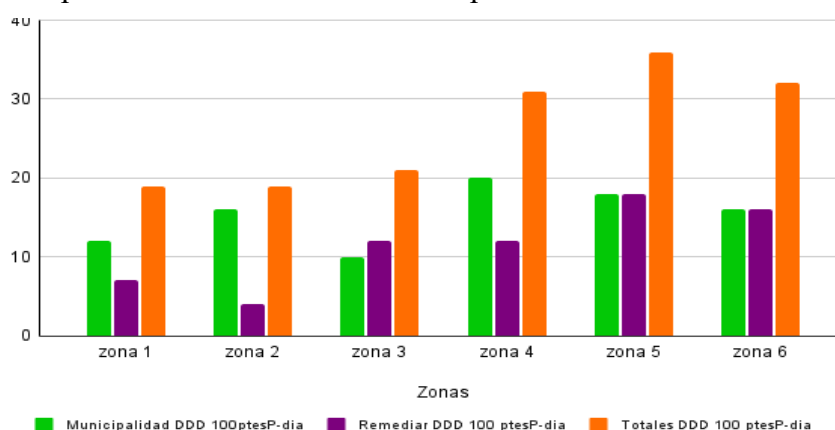
Figura 3. Proporción de medicamentos antihipertensivos disponibles según programa de procedencia para el total de CS. Año 2019.



Por su parte, para el tratamiento de la DM2, la dinámica es similar que para el caso de los antihipertensivos, en donde nuevamente la municipalidad es la principal fuente de provisión. El canal municipal suministró 278.378 DDD de ADO totales, mientras que el programa Remediar 208.365 DDD. Es decir, en términos porcentuales se cubrió el 28,5% de la medicación necesaria. Del total de la medicación disponible la municipalidad aportó el 57,2%, mientras el 42,8 % restante fue suministrado por Remediar. Por otra parte, si comparamos el suministro por cada 100 personas bajo programa por día, el aporte de CD.DAPS municipal fue de 16 DDD 100 ptesP-día vs 12 DDD 100 ptesP-día aportados por Remediar. Es decir que hubo disponibilidad de 1,3 DDD de medicación antidiabética provista por DAPS por cada DDD provista desde Remediar.

Si se analizan los canales de suministro en DDD 100 ptesP-día por zona sanitaria (Figura 4) se evidencia que la zona 1 fue la que menor cantidad de DDD/día dispuso por ambos canales: 7,2 DDD 100 ptesP-día aportó Remediar y 12,1 DDD 100 ptesP-día fueron recibidos desde la DAPS. Mientras que la zona 5 fue la que mayor disponibilidad tuvo para los pacientes bajo programa de medicación proveniente de Remediar (18,7 DDD 100 ptesP-día) y la zona 4 fue con 19,7 DDD 100 ptesP-día, la que más disponibilidad tuvo de medicación proveniente de la Municipalidad de Córdoba.

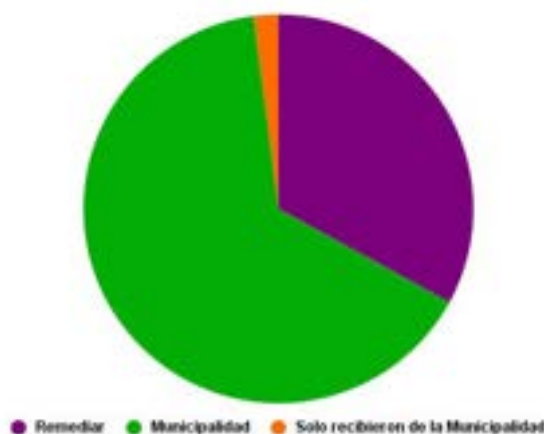
Figura 4. Disponibilidad de antidiabéticos orales Totales y según programa de origen por zonas sanitaria, en el primer nivel de atención municipal de la Ciudad de Córdoba, año 2019.



En este sentido, la distribución de los CS por zona sanitaria que tuvieron mayor disponibilidad de medicación antidiabética procedente de Remediar muestra que el 28% (n=9) corresponden a la zona 6, 25% (n=8) a la zona 5, 15% (n=5) a la zona 1, 12,5% (n=4) a la zona 3, 12,5% (n=4) a la zona 2 y 6,25% (n=2) a la zona 4.

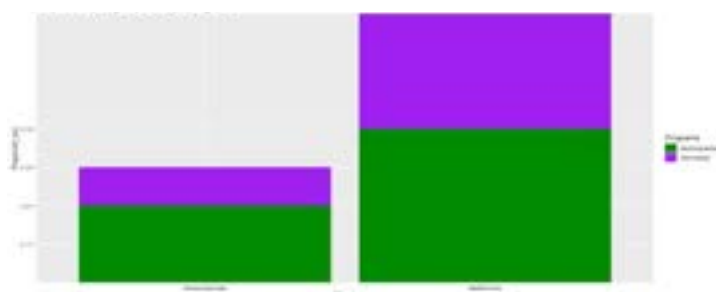
Desagregados los resultados por CS (Figura 5) observamos que el 64,9% (n= 63) tuvieron como principal fuente de suministro a la municipalidad de Córdoba. El CS donde se expresa un mayor predominio de medicación proveniente de CD.DAPS con respecto a la provista por Remediar, fue el CS de Bajo Grande que recibió 15 DDD procedentes del primero por cada DDD suministrada por el segundo. A su vez, el 32,9% CS (n=32) recibieron más medicación antidiabética proveniente de Remediar que desde el municipio. Dentro de este grupo se destaca el CS de Ameghino Norte que recibió 5 veces más medicamentos provenientes del programa nacional. Por último, dos centros de salud no recibieron medicación a través del programa Remediar (CS Villa Esquiú y Los Robles).

Figura 5. Centros de Salud por principal canal de provisión de antidiabéticos orales en el primer nivel de atención municipal, Ciudad de Córdoba, Año 2019.



Discriminado por cada droga, el aporte de glibenclamida enviada por la municipalidad el 55,1% de las DDD disponibles, y el 44,9% fueron aportadas por Remediar. Para la metformina la distribución según procedencia indica, que el 58,4% de las DDD CS tuvieron disponibles para atender a la población bajo programa, provino desde DAPS y el 41,6% restante desde Remediar. (Figura 6)

Figura 6. Proporción de medicamentos ADO disponibles según programa de procedencia para el total de CS. Año 2019.



Discusión

Los resultados obtenidos muestran que la principal fuente de suministro de la medicación para pacientes incluidos en el programa de HTA y DM2 en el primer nivel de atención municipal provino de CD.DAPS. Sin embargo, comparativamente en términos porcentuales, el envío de medicamentos de Remediar al primer nivel municipal de Córdoba, estuvo por encima de lo observado en otras jurisdicciones estudiadas. Por caso, en Neuquén (24) sobre la totalidad de antihipertensivos disponibles durante el año 2014, un tercio fue aportado por Remediar y dos tercios por erogaciones provinciales.

En Bahía Blanca (25), Remediar suministró el 13% de la glibenclamida y el 6% de la metformina. En dicho estudio, el nivel municipal financia solo el 22% de la metformina, mientras que es el nivel provincial (Provincia de Buenos Aires) quien suministró el 70% restante de esta medicación y el 87% de la glibenclamida.

A su vez, en otro estudio (26) consultado sobre los CAPS de todo el país desagregados por provincias, se identificó que en la provincia de Córdoba había 73 mil usuarios que recibieron en promedio 4,5 tratamientos/año desde el programa Remediar, lo que representó una cobertura del 63% de los potenciales Hipertensos de la provincia según datos censales (en dicho trabajo se entiende por cobertura a las personas que accedieron a medicación antihipertensiva al menos una vez durante el período en estudio).

Pese a ello, que el promedio de tratamientos disponibles mediante provisión de Remediar sea tan bajo, resalta la poca continuidad en el suministro para garantizar una cobertura anual de las personas hipertensas, en nuestra provincia.

Datos similares se observan en el estudio realizado por Cañas & otros (27) quienes observaron que sobre la totalidad de Hipertensos en provincia de Buenos Aires que fueron tratados con medicamentos provistos por Remediar, solo el 0,084% lo hizo de manera continua. En el caso de los diabéticos el porcentaje que recibió tratamiento continuo fue del 0,63%.

Es decir, evidentemente, Remediar por sí solo no es un canal que garantice la provisión gratuita para el conjunto de la población bajo tratamiento farmacológico, al menos para quienes padecen entidades crónicas como los son la HTA y la DM2, y se constituye como una fuente complementaria de suministro de medicamentos (28), que en el caso de la Ciudad de Córdoba aportó el 38% de la medicación antihipertensiva y ADO disponibles en el primer nivel de atención municipal.

Éstos datos no se condicen con la información publicada por el Ministerio de Salud de la Nación que refiere que en 2011, de las personas que acudieron a un CAPS y consultaron a un médico que les prescribió un medicamento, el 87% lo recibió en forma gratuita, en un 85% por medicación provista por Remediar y el 15% restante fue por otra provisión. ⁽²⁹⁾

No obstante, es importante considerar que la disponibilidad de medicamentos que provinieron del programa nacional en el primer nivel municipal, no es homogénea para todos los centros de salud, ni en todas las zonas sanitarias. Las cantidades de DDD de antihipertensivos y ADO disponibles procedentes desde Remediar en la zona sanitaria 5, sin ser suficientes, expresan que existen posibilidades de mejorar la disponibilidad de medicación suministrada por este programa. Los mecanismos que posibilitan o dificultan ello, es un aspecto a considerar en nuevos estudios, más aún si se tiene en cuenta que en Remediar, intervienen diferentes niveles de gobierno en su implementación. (17) En particular sería propicio analizar si la heterogeneidad que expresan los CS y las zonas sanitarias entre sí, no está vinculada a dificultades del nivel de microgestión, es decir, hacia adentro de los propios efectores, por ejemplo, en relación al proceso administrativo de registro y rendición de Formularios R de Remediar, lo cual es un condicionante para el envío de botiquines en cantidad y composición.

En igual sentido, es llamativo ver que 3 CS no informaron personas bajo programa a lo largo de todo el 2019 y, sin embargo, continuaron recibiendo medicamentos antihipertensivos y antidiabéticos, lo cual evidencia que existe una inadecuada implementación del registro de pacientes bajo programa.

Laspiur ⁽²⁹⁾ propone que existen componentes de las acciones para mejorar el tratamiento de la población con enfermedades crónicas que se inscriben en este nivel de gestión, como la administración de los insumos y la producción y calidad de la información, elementos claves a la hora de desarrollar una adecuada política de monitoreo de personas con enfermedades crónicas, que son parte de las principales guías y manuales disponibles. ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾

Es desde este punto, desde donde podría considerarse analizar las prácticas de gestión del medicamento dentro de las normativas y requerimientos establecidos por los programas de suministro gratuito como materia de futuras investigaciones.

Atender a esta situación, en lo que refiere concretamente a la gestión del Programa Remediar, puede traer sustanciales beneficios al estado municipal pudiendo re direccionar recursos a otros insumos o tecnologías que mejoren las intervenciones orientadas a la atención de las enfermedades crónicas, traer beneficios sobre las condiciones de trabajo de los equipos de salud y, fundamentalmente, sobre la disponibilidad de medicamentos y atención de los usuarios.

Conclusiones

El programa Remediar promovido desde el año 2002, de manera conjunta con otras iniciativas provinciales y municipales como es el caso del programa de suministro gratuito de la Dirección de Atención Primaria de la Salud de la Ciudad de Córdoba, busca brindar acceso a los medicamentos esenciales a quienes no pueden hacerlo por el canal comercial y no disponen de coberturas del subsistema privado o de las obras sociales.

Sin embargo, según los resultados encontrados la disponibilidad de medicación para el tratamiento de patologías crónicas como la HTA y DM2 es insuficiente a nivel del primer nivel de atención municipal.

Al comparar la incidencia por programas en términos de disponibilidad se observa que la municipalidad provee 6 de cada 10 DDD de medicamentos para el tratamiento de éstas patologías. Dicha relación no es homogénea entre todos los principios activos (algunos solo provistos por el programa remediar por ejemplo), ni entre los centros de salud.

De manera comparativa con trabajos realizados en otras jurisdicciones, la cobertura que ofrece el programa municipal de la Ciudad de Córdoba es mayor proporcionalmente a la que brindan programas municipales considerados en otras investigaciones. De manera similar, la disponibilidad de medicamentos suministrados por Remediar es mayor en proporción que en otras jurisdicciones. Cuando se desagrega por CS y zonas sanitarias, la disponibilidad de medicación de Remediar adquiere mayor heterogeneidad.

En este sentido, sería oportuno, profundizar el estudio sobre las prácticas de gestión de medicamentos a través del programa Remediar. Una mejora en este campo no solo permitiría incrementar la disponibilidad de los medicamentos para el tratamiento de ambas patologías, sino que podría ser virtuoso para el re direccionamiento de recursos municipales hacia alternativas terapéuticas que no estén contemplados en el vademécum del primero, a los fines de ganar en complementariedad y en la calidad de la terapéutica disponible para los pacientes bajo programa.

Los estudios de utilización de medicamentos son herramientas valiosas para la gestión en salud, un campo donde las demandas son crecientes y con ello la erogación de recursos. Construir información sistemáticas de las políticas sanitarias permite una administración más eficiente de los recursos y, por sobre todas las cosas, la posibilidad de mejorar condiciones de bienestar de toda la población.

Bibliografía

Abrutzky R, Bramuglia C, Godio C. Aspectos de la Política Nacional de Medicamentos Ley de Prescripción de Medicamentos por su nombre genérico y Plan Remediar. Buenos Aires;; 2008.

Apella I, Barbieri E, Maceira D. Análisis del Programa REMEDIAR. Notas sobre Evaluación y Seguimiento. Washington D. C.; 2005.

Asamblea General Naciones Unidas. Objetivos del Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. [Online]; 2019. Available from: <https://undocs.org/es/A/HLPF/2019/L1>.

Ase I, Buriyovich J. La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? Salud Colectiva. 2009;; p. 27-47.

Ase I. La Descentralización de Servicios de Salud en Córdoba (Argentina): Entre la Confianza Democrática y el Desencanto Neoliberal. Salud Colectiva. 2006;(199-218): p. 199-218.

Bernztein RG, Drake I. Uso de medicamentos en hipertensión arterial en el primer nivel de atención pública argentina. La experiencia del Programa Remediar. Revista Argentina de Cardiología. 2009; p. 187-195.

Cañas M, Homar C, Marín GH, Perrota M. Utilización de Medicamentos del Programa REMEDIAR en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Latin American Journal of Pharmacy. 2008; p. 535-542.

Cao H, Vaca J. El fracaso de la descentralización Argentina. Andamios. Revista de Investigación Social. 2007;; p. 249-267.

Cella A. Implementación de gestión por procesos en el Centro de Distribución de la Dirección de Atención Primaria de la Salud (DAPS), Municipalidad de Córdoba, 2013. 2014. Tesis de Maestría.

Comité de Expertos de la OMS. Selección de Medicamentos Esenciales. Ginebra: 1977.

Di Salvo MT, Román V. La producción pública de medicamentos en Argentina: notas para su análisis. SaberEs. 2010;; p. 73-93.

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Córdoba. Dirección General de Estadística y Censos. [Online]; 2020 [cited 2020 abril. Available from: <https://estadistica.cba.gov.ar/sociedad/>.

- Elorza ME, Moscoso NS, Ripari NV. Evaluación de políticas públicas de provisión de fármacos para diabetes mellitus tipo 2 en Argentina: estudio de caso. *Salud Colectiva*. 2012; p. 35-45.
- Gamba L. Paradigmas de salud y políticas de medicamentos: continuidades y rupturas en el caso argentino en la etapa posguerra hasta finales del siglo XX. *Archivos de Medicina Familiar y General*. 2020 mayo; 17(1).
- Hasdeu S, Lamfre L, Ruiz E. Uso y gasto en medicamentos antihipertensivos en el subsector público de salud de la Provincia del Neuquén en 2012-2014. *Revista Argentina de Salud Pública*. 2016; p. 12-15.
- Laporte J, Tognoni G. Principios de Epidemiología del medicamento.: Masson-Salvat Medicina; 1993.
- Laspiur S. Abordaje integral de personas con enfermedades crónicas no transmisibles - modelo MAPEC Ciudad autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación; 2014.
- Luiza VL. Acesso a Medicamentos Essenciais no Rio de Janeiro Rio de Janeiro: Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica; 2015.
- Maceira D. Evaluando una estrategia de intervención estatal. La producción pública de medicamentos. Informe final presentado ante la Comisión Nacional de Salud Investiga. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEDES; 2010.
- Marín GH. El sistema de salud argentino: un análisis a partir del acceso a los medicamentos. *Ciencia & Salud Colectiva*. 2021 Noviembre; 26(11).
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. 4ta Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires;; 2019.
- Monsalvo M, Rodrigáñez Riccheri P, Ventura G. El programa Remediar. Gestión y Resultados de un modelo innovador en APS. Buenos Aires: 2006.
- Naciones Unidas. Objetivos del Desarrollo del Milenio. Informe 2015. Nueva York: 2015.
- Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial Sobre la Diabetes. Ginebra: 2016.
- Organización Mundial de la Salud. World Health Organization. [Online]. 2019 [cited 2020 Octubre 16. Available from: <https://www.who.int/es/news-room/detail/20-02-2019-countries-are-spending-more-on-health-but-people-are-still-paying-too-much-out-of-their-own-pockets> .
- Pan American Health Organization. Institutional Repository for Information Shearing. Panamerican Health Organization. [Online]. Washington D.C.; 2014. Available from: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7652>
- Tobar F. Acceso a los medicamentos en la Argentina, diagnóstico y alternativas. 2002 Mayo..
- Tobar F. Políticas para promoción del acceso a medicamentos: El caso del Programa Remediar de Argentina. Nota técnica de discusión de salud 002/2004. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible; 2004.
- Uema S. Programa de Salud para pacientes Diabéticos: Calidad en la gestión del suministro de medicamentos esenciales. 2013. Trabajo de Tesis Doctoral en Ciencias de la Salud. Facultad de Ciencias Médicas. Universidad Nacional de Córdoba.
- Utz L, Peresini V, Farías A, Gauna D, Peisino M, Almada D, et al. Motivos de Consulta Prevalentes en centros de Salud de Primer Nivel de Atención en la Ciudad de Córdoba Año 2016. *Revista de Salud Pública*. 2018;; p. 10-16.

WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology. WHO Collaborating Centre for Drug Statistics Methodology Norwegian Institute of Public Health. [Online]; 2020 [cited 2020 julio. Available from: "https://www.whocc.no/ddd/definition_and_general_considera/".

World Health Organization. Adherence to long-term therapies: evidence for action. Geneva: World Health Organization; 2003.

MODELO DE ANÁLISIS DE RIESGO PARA DIAGNOSTICAR EL CÁNCER DE MAMA A PARTIR DEL COVID-19 EN EL DISEÑO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PREVENCIÓN

Juan Bacilio Guerrero Escamilla

1. Planteamiento del problema

El cáncer es una enfermedad que tiene una infinidad de características celulares con crecimiento y replicación sin control, y la capacidad de invadir otras partes del cuerpo diferentes a las de origen (Martínez, 2021).

De acuerdo al Instituto Nacional del Cáncer más comunes y que son diagnosticados con mayor frecuencia en Estados Unidos son los siguientes (NIH, 2022):

Cáncer de colorrectal	Cáncer de páncreas	Cáncer de vejiga
Cáncer de endometrio	Cáncer de próstata	Cáncer de tiroides
Cáncer de hígado	Cáncer de pulmón	Melanoma
Leucemia	Cáncer de riñón	Cáncer de mama (seno)
	Linfoma no Hodgkin	

Tabla 1. Tipos de cáncer

Fuente. Instituto de Nacional de Cáncer, 2022.

Con base en las estadísticas del 2022 del Instituto Nacional del Cáncer, en México el de mayor frecuencia es de mama, con más de 67 mil casos, de los cuales, el 97.6% fueron mujeres y el 2.4% fueron hombres, estadísticamente esto es (NIH, 2022):

	M	F		M	F
Cáncer de colorrectal	6,503		Cáncer de páncreas	2,722	
Cáncer de endometrio	2,814		Cáncer de próstata	12,253	
Cáncer de hígado	1,751		Cáncer de pulmón	10,130	
Leucemia	2,533		Cáncer de riñón	3,477	
Linfoma no Hodgkin	3,423		Cáncer de vejiga	3,497	
Cáncer de mama (seno)	12,353	304	Cáncer de tiroides	1,858	
Melanoma	4,148				

Tabla 2. Conteos por tipo de cáncer

Fuente. Instituto de Nacional de Cáncer, 2022.

El COVID - 19 pertenece a una familia de virus que se presentan en el humano y en algunas especies de animales, es decir, es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS – COV - 2, y se transmite de una persona a otra, generando una pandemia de enfermedad respiratoria (OMS, 2020).

El COVID - 19 afecta la vida cotidiana de los seres humanos, y en mayor magnitud en las personas enfermas de cáncer, bajo este contexto, se plantean las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el riesgo de fallecer un paciente de cáncer al contraer COVID?
2. Si se tiene COVID y cualquier cáncer, ¿Qué nivel de riesgo tiene de fallecer un paciente de cualquier cáncer con respecto al de mama?
3. ¿Qué nivel de riesgo tiene de fallecer un paciente de cáncer de mama al contraer COVID?

4. Si se tiene COVID y cáncer de mama, ¿Cuál es el riesgo de una mujer con respecto a un hombre?

Partiendo de las preguntas anteriores, el objetivo central de la presente investigación es:

Predecir el riesgo que conlleva el COVID respecto al cáncer de mama, y con ello, pronosticar sus efectos, mediante la construcción de modelo de probabilidad, dentro de la población mexicana, con base la información presentado por la Secretaria de Salud en el periodo de la pandemia (19 de febrero de 2019 al 31 de diciembre de 2022).

Los alcances de esta investigación es el tener un pronóstico de los efectos que tiene el COVID sobre la población que tiene cáncer de mama, así como, panorama que presentan estos pacientes, a partir del sexo y de sus condiciones físicas.

Las limitantes de esta invitación, el no dar un diagnóstico para las demás categorías de cáncer. Como se puede observar en la tabla 2, el cáncer de mama y de próstata son los de mayor frecuencia en la población mexicana. El primero (mama), se presenta con mayor constancia en las mujeres que en los hombres; el segundo (próstata), solamente en los hombre. Para el presente trabajo de investigación solo se aborda el cáncer de mama, en otro momento, se estudiará el cáncer de próstata.

2. Metodología

El presente trabajo de investigación tiene como sustento metodológico la Investigación de Operaciones, que consiste en la construcción y desarrollo de modelos (matemáticos o estadísticos), los cuales deben cumplir con las siguientes fases (Hillier y Lieberman, 2010):

1. Definición del problema: se plantea la relación entre las variables dependientes e independientes, y con ello, se hace la recolección de los datos.
2. Formulación del modelo: así como la técnica matemática o estadística para predecir el comportamiento del fenómeno en estudio.
3. Estimación de parámetros: mediante la máxima verosimilitud y sistemas computacionales se procede al cálculo de los parámetros del modelo.
4. Validación del modelo: esta fase consiste en el cumplimiento de los supuestos de inferencia del modelo, así como el grado de ajuste de la ecuación matemática obtenida.
5. Aplicación del modelo: radica en la interpretación de los parámetros calculados, así como, los posibles escenarios del fenómeno.

3. Modelamiento

Para la construcción de dicho modelo se parte de una muestra de 9,591 pacientes, los cuales, en su totalidad presentaron COVID - 19.

3.1. Definición del problema

Matemáticamente se conjetura que:

$$P(M) = f[P(C_m), P(C_v), P(C_p), P(C_o), P(X_s)], \text{ Tal que } 0 \leq P(M) \leq 1 \quad (1)$$

Dónde:

- $P(M)$ es la probabilidad de fallecer
- $P(C_m)$ es la probabilidad de fallecer a partir del cáncer de mama.
- $P(C_v)$ es la probabilidad de fallecer a partir del COVID.
- $P(C_p)$ es la probabilidad de fallecer a partir del cáncer de pulmón.
- $P(C_o)$ es la probabilidad de fallecer a partir de otro tipo de cáncer

- $P(X_s)$ es la probabilidad de fallecer a partir de sexo del paciente.

Con base en lo anterior, la base de datos obtenida de la Secretaría de Salud Pública es la siguiente (Gobierno de México, 2022):

No.	Xc	Xs	Xe	Xo	Xd	Xt	Xa
1	CM	Mujer	45	NO	0	NO	1
2	CM	Mujer	45	NO	0	NO	0
3	CM	Mujer	29	NO	0	NO	0
4	CM	Mujer	59	NO	0	NO	0
.....							
.....							
9588	NO	Hombre	49	NO	0	NO	0
9589	NO	Hombre	40	NO	1	NO	1
9590	NO	Hombre	18	NO	1	NO	0
9591	NO	Hombre	21	NO	0	NO	0

Tabla 3. Tabla de datos

Fuente. Instituto de Nacional de Cáncer, 2022.

En resumen se tiene:

		Defunciones	No defunciones
Mama	Hombre	55	191
	Mujer	7	30
Próstata		47	151
Otros		101	395
NO		1481	7133
TOTAL		1691	7900

Tabla 4. Tabla de distribución

Fuente. Elaboración personal

Partiendo de la tabla 4, es fundamental que se demuestre la dependencia que hay entre el COVID - 19 y el cáncer de mama, y posteriormente, calcular la probabilidad del riesgo de fallecer a partir del COVID - 19 y el cáncer de mama.

3.2. Formulación del modelo

Construyendo la tabla de contingencia entre COVID - 19 y cáncer de mama:

		Defunciones	No defunciones	TOTAL
Mama	Hombre	55	191	230
	Mujer	7	30	36
COVID - 19		101	395	496
TOTAL		163	616	762

Tabla 5. Tabla de contingencia

Fuente. Elaboración personal

Aplicando la prueba de independencia (Canavos, 1988):

Ho (hipótesis nula): No influye el COVID - 19 sobre el cáncer de mama

Vs.

Ha (hipótesis alterna): Si influye el COVID - 19 sobre el cáncer de mama

Tal que:

Si la ji – cuadrada (χ_c^2) calculada es mayor a la ji cuadrada ($\chi_{T,V}^2$) de tablas, se rechaza Ho (hipótesis nula), por tanto, se acepta Ha (hipótesis alterna), es decir, hay dependencia entre las variables, donde (Canavos, 1988):

$$\chi_{T,V}^2; \text{ tal que } V = (\text{Columnas} - 1) * (\text{renglón} - 1) \quad (2)$$

La ji – cuadrada (χ_c^2) calculada es (Wackerly, Mendenhall y Schearffer, 2008):

$$\chi_c^2 = \sum_{i=1}^6 \frac{(fi - foi)^2}{foi} \quad (3)$$

Dónde:

- fi son los datos reales
- foi son los datos estimados

Tal que (Wackerly, Mendenhall y Schearffer, 2008):

$$foi = \frac{\sum_{i=1}^6 fi * \sum_{j=1}^6 f_{oj}}{\text{TOTAL}} \quad (4)$$

Aplicando la expresión algebraica 4 se tiene la tabla de datos estimados:

		Defunciones	No defunciones
Mama	Hombre	49.20	185.93
	Mujer	7.70	29.10
COVID - 19		106.10	400.96

Tabla 6. Tabla de datos estimados **Fuente.** Elaboración personal

Mediante la expresión algebraica 3 y a través de las tablas 5 y 6, la ji – cuadrada (χ_c^2) calculada es de 55.55.

$$\chi_c^2 = \sum_{i=1}^6 \frac{(f_i - foi)^2}{foi}$$

$$= \frac{(55 - 49.20)^2}{49.20} + \frac{(7 - 7.70)^2}{7.70} + \frac{(163 - 106.10)^2}{106.10}$$

$$+ \frac{(191 - 185.93)^2}{185.93} + \frac{(36 - 29.10)^2}{29.10} + \frac{(496 - 400.96)^2}{400.96}$$
(5)

Por tanto:

$$\chi_c^2 = \sum_{i=1}^6 \frac{(f_i - foi)^2}{foi} = 0.68 + 0.06 + 30.51 + 0.14 + 1.63 + 22.53$$

$$= 55.55$$
(6)

Obteniendo la ji – cuadrada de $(\chi_{T,V}^2)$ de tablas, con un nivel de confianza $(1-\alpha)$ al 0.95 y un con nivel de significancia (α) del 0.05:

$$\chi_{T,(Columnas-1)*(renglón-1)}^2 = \chi_{T,(2-1)*(3-1)}^2 = \chi_{T,2}^2 = 5.99$$
(7)

Al comparar ambos resultados, la ji – cuadrada (χ_c^2) calculada es mayor a la ji – cuadrada de $(\chi_{T,V}^2)$ de tablas, por tanto, se rechaza H_0 (hipótesis nula) y se acepta H_a (hipótesis alterna), por tanto, hay dependencia entre el COVID - 19 y el cáncer de mama, es decir, el que un paciente tenga COVID - 19 y cáncer de mama se incrementa su probabilidad de fallecer. Partiendo de este resultado, es de suma importancia predecir el nivel de riesgo que tienen los pacientes al contraer las dos enfermedades.

3.3. Estimación e interpretación de resultado del modelo

Se parte de 762 pacientes con COVID - 19, la probabilidad de que un paciente fallezca a partir del COVID - 19 es de 0.214:

$$P(M) = P(DF) = \left(\frac{\text{Defunciones}}{\text{Pacientes}} \right) = \left(\frac{163}{762} \right) = 0.214$$
(8)

La probabilidad de fallecer por COVID - 19 y tener cáncer de mama es de 0.513:

$$P(Mm) = P(DF) + P(Cm) - P(DF) * P(Cm)$$
(9)

Tal que:

- $P(Mm)$ es la probabilidad de fallecer por cáncer de mama con COVID - 19
- $P(DF)$ es la probabilidad de fallecer
- $P(Cm)$ es la probabilidad de fallecer por COVID - 19.
- $P(DF)$ y $P(Cm)$ son eventos dependientes

Sustituyendo en la expresión algebraica 8:

$$P(Mm) = \left(\frac{163}{762}\right) + \left(\frac{62}{163}\right) - \left[\left(\frac{163}{762}\right) * \left(\frac{62}{163}\right)\right] = 0.513 \quad (10)$$

Calculando el riesgo relativo entre defunciones solo por COVID -19 y la incidencia entre ambas enfermedades (COVID - 19 y cáncer de mama):

$$Rr = \frac{P(Mm)}{P(M)} = \frac{0.513}{0.214} = 2.397 \quad (11)$$

Mediante la expresión algebraica 11, se puede ver que el tener cáncer de mama y COVID - 19, conlleva un riesgo relativo mayor a dos veces de fallecer solo por COVID - 19.

La probabilidad de fallecer dado que se tiene COVID - 19, cáncer de mama y ser mujer es de 0.944.

$$P(Mmj) = P(Mm) + P(mj) - P(Mm) * P(mj) \quad (12)$$

Sustituyendo,

$$P(Mmj) = 0.513 + \left(\frac{55}{62}\right) - (0.513) * \left(\frac{55}{62}\right) = 1.400 - 0.456 = 0.944 \quad (13)$$

4. Conclusiones

Por tanto, con un nivel de confianza del 0.95 y con un nivel de significancia del 0.05, se puede demostrar mediante la prueba de ji – cuadrada la dependencia que hay entre el COVID - 19 y el cáncer de mama, aunado a esto, la probabilidad de fallecer por COVID - 19 y cáncer de mama es de 0.513, esto representa más de dos veces el riesgo que tener solo COVID - 19, aunado a esto, este riesgo se incrementa fuertemente cuando se es mujer, alcanzando una probabilidad del 0.944.

Con base en lo anterior, es fundamental que se creen políticas públicas que estén encaminadas a la prevención del crecimiento acelerado de este fenómeno, y sobre todo, que tengan mayor enfoque hacia las mujeres, pues son las mayor riesgo de fallecer debido al COVID - 19 y cáncer de mama.

5. Referencias bibliográficas

- Canavos, G. (1988). “Probabilidad y Estadística. Aplicaciones y Métodos”. Estados Unidos. Editorial: Mc Graw Hill.
- Hillier, F., y Lieberman, G. (2010). “Introducción a la Investigación de Operaciones”. Estados Unidos. Editorial: Mc Graw Hill.
- Instituto Nacional del Cáncer. (2022). Tipos comunes de cáncer. Disponible en red: <https://www.cancer.gov/espanol/tipos/comunes>.
- Martínez, M. (2021). “Estado actual del cáncer de mama en México: principales tipos y factores de riesgo”. México. Gaceta mexicana de oncología.
- Organización Mundial de la Salud. (2020). Más información sobre la pandemia de COVID - 19. Disponible en red: https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.
- Wackerly, D., Mendenhall, W., y Scheaffer, R. (2008). “Estadística matemática con aplicaciones”. Estados Unidos. Editorial: CENGAGE Learning.

PATRONES DE GOBERNANZA EN SERVICIOS DE ATENCIÓN PARA EL CUIDADO INFANTIL EN EL GRAN BUENOS AIRES: UN ANÁLISIS DE CASO.

Sandra Paola Helguera

Introducción

La presente ponencia se desprende de un proyecto de investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento denominado “Patrones de Gobernanza en servicios de atención para el cuidado infantil en el Gran Buenos Aires, un análisis de caso”. En este trabajo, el análisis se enmarca en el Conurbano Bonaerense, enfocándose específicamente en el municipio de Malvinas Argentinas en la actualidad. El objetivo es analizar el proceso de gestión de políticas públicas de cuidado infantil en el municipio mencionado.

Se pretende indagar en las formas particulares de formulación e implementación de estas políticas a nivel local, comprendiendo los actores involucrados y sus roles e interrelaciones, en clave de gobernanza. Asimismo, se pretende proporcionar una mejor comprensión de los desafíos de la gobernanza local del cuidado infantil como punto de partida para futuras investigaciones.

Para llevar a cabo esta investigación, se recopilaron y analizaron datos cuantitativos sobre dos programas provinciales y nacionales: los Espacios de Primera Infancia (EPI) y las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) con despliegue en el municipio de referencia. Al mismo tiempo, se empleó una estrategia metodológica cualitativa que incluyó la revisión de literatura sobre la problemática del cuidado en el conurbano bonaerense y se realizaron tres entrevistas a efectores con responsabilidad en la gestión y operación de los EPI y UDI en Malvinas Argentinas.

Las entrevistas se llevaron a cabo con una trabajadora de la Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia del Municipio de Malvinas Argentinas; con la Coordinadora General de los EPI en el municipio; y finalmente con la Responsable y Coordinadora del centro comunitario “La Suricata”, una UDI ubicada en la localidad de Tortuguitas, Malvinas Argentinas. Estas se complementaron con observación no participante en dos espacios de cuidado infantil del municipio, permitiendo obtener información sobre la gestión operativa.

Además de esta introducción, el trabajo se divide en cinco secciones. En la primera se realiza una breve descripción del municipio seleccionado, analizando particularmente su cantidad de habitantes en relación a la población infantil de 0 a 5 años a nivel nacional, provincial y local, luego, en la segunda sección de carácter más teórico se recupera el concepto de gobernanza y su importancia para el análisis de la gestión de políticas públicas en ámbitos locales. En un tercer apartado, se recuperan diversas investigaciones para encuadrar la forma en que se organiza el cuidado desde la perspectiva de la economía feminista y de la de las instituciones públicas, planteando la cuestión de la corresponsabilidad del cuidado y el papel de las organizaciones sociales en esta y cómo esto afecta la atención del cuidado infantil. En el cuarto apartado, se efectúa una caracterización de los dos principales programas nacionales y provinciales de cuidado infantil que involucran al gobierno local de Malvinas Argentinas: los Centros de desarrollo infantil y las Unidades de Desarrollo Infantil y, en la quinta sección se analiza la información recopilada a través de diferentes fuentes para conocer la manera en que se diseñan e implementan estas políticas a nivel local. Finalmente, se presentan reflexiones derivadas de las observaciones obtenidas sobre los actores involucrados, sus funciones y las relaciones e interrelaciones que se dan dentro del marco de gobernanza.

Caracterización del Municipio de Malvinas Argentinas

Según la información disponible en el sitio web oficial del municipio de Malvinas Argentinas, este partido fue creado el 20 de octubre de 1994. Cuenta con una superficie de 63,8 km² y es uno de los 24 distritos que forman parte de la zona norte del Conurbano Bonaerense. Las localidades que la conforman son: Área de Promoción El Triángulo, Grand Bourg, Ingeniero Adolfo Sourdeaux, Ingeniero Pablo Nogués, Los Polvorines (donde se encuentra la Universidad Nacional de General Sarmiento y que es la ciudad cabecera del partido), Tortuguitas, Villa de Mayo y Tierras Altas.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2022 el municipio tiene 350.674 habitantes, y su población infantil total es de 101.343 (total de 0 a 18 años), de los cuales 25.968 niños tienen entre 0 a 5 años, lo que representa el 26% de su población infantil.

Tabla 1: Cantidad y porcentaje población infantil de 0 a 5 años –
País, Provincia de Buenos Aires y Municipio de Malvinas Argentinas, Año 2022.

Jurisdicción	Cantidad de población de 0 a 5 años - 2022	Representación %
Nacional	3.530.896	100%
Buenos Aires	1.311.578	37% de la población infantil nacional
Conurbano Bonaerense	810.621	62% de la población infantil de la provincia de Bs. As.
Malvinas Argentinas	25.968	3% de la población infantil del conurbano bonaerense.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2022.

En la tabla N° 1 se muestra la distribución de la población infantil de 0 a 5 años en Argentina, Buenos Aires y su conurbano para el año 2022. A nivel nacional, hay un total de 3.530.896 niños en este rango de edad. La provincia de Buenos Aires alberga a 1.311.578 niños, lo que equivale al 37% de la población infantil del país.

El Conurbano Bonaerense concentra a 810.621 niños, que representan el 62% de la población infantil de toda la provincia de Buenos Aires Y el municipio de Malvinas Argentinas representa el 3% de la población del Conurbano Bonaerense que es igual a 25.968 niños de 0 a 5 años.

Marco teórico: Gobernanza

Para comenzar, ¿qué es la gobernanza? En términos generales, se refiere al surgimiento de nuevas formas y estructuras de gestión pública que son menos monolíticas, unidireccionales, jerárquicas y centralizadas. El concepto indica formas más colaborativas más altos de articulación entre la esfera estatal y la social para resolver problemas públicos (Foglia, 2023). En las últimas décadas, la complejidad y el dinamismo social, demostró que un modelo centralizado ya no es suficiente para gobernar de manera efectiva. Actualmente, la dirección de los procesos públicos necesita basarse en una estructura de gobernanza en red, donde el Estado constituye el nodo central de un entramado que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats, 2019).

Siguiendo la línea anterior, podemos decir que las redes de gobernanza se caracterizan por ser estructuras descentralizadas y flexibles lo que implica la ausencia de un único centro que monopolice los procesos de toma de decisiones, hay interdependencia entre los participantes, desarrollan procesos y alcanzan resultados de manera colaborativa y además poseen cierta estabilidad en sus interacciones. Por estas características, este modelo fomenta la coordinación horizontal entre todos los actores

participantes, también incrementa las decisiones y brinda una mayor flexibilidad estatal (Natera, 2004). Según Prats (2004), esto asegura una mejor calidad de las políticas públicas tanto en términos de eficacia como de innovación lo que permite superar las divisiones rígidas del trabajo político convencional.

A partir de este marco nos referiremos al concepto de gobernanza local y su impacto a nivel municipal, que siguiendo a Jorquera (2011), da cuenta de la participación de instituciones y de los ciudadanos en la gestión de los asuntos municipales.

En Argentina, la crisis socioeconómica y política del año 2000 transformó profundamente las prioridades de los gobiernos locales, convirtiéndolos en el principal punto de contacto para las demandas ciudadanas. Desde entonces, los municipios asumieron un papel crucial en la gestión de políticas sociales, apoyados por una estructura en la que los niveles nacional y provincial diseñan y financian mientras que los municipios gestionan acciones territorialmente (Ferrari, Foglia y Rofman, 2021: 67). Esto permite a los municipios adaptarse a las necesidades específicas de sus comunidades, ya que trabajando articuladamente con las diferentes esferas de gobierno se facilita una respuesta más ágil y efectiva a las demandas de la ciudadanía.

Organización Social del Cuidado

El concepto organización social del cuidado hace referencia a cómo se distribuyen las responsabilidades del cuidado entre el hogar, el Estado, el mercado y la comunidad. En nuestro país, estas responsabilidades presentan una distribución desigual. A través de diferentes perspectivas teóricas e investigaciones académicas, se ha demostrado que el cuidado es asumido mayormente por los hogares y, dentro de estos, principalmente por las mujeres. Sus resultados evidencian que la organización social del cuidado no solo perpetúa desigualdades de género y económicas, sino que también impacta negativamente en el bienestar de niñas, especialmente en contextos de vulnerabilidad económica-social (Pautassi, 2007; Faur, 2014). Para abordar esta problemática, presentamos dos enfoques complementarios: la Economía feminista y el Enfoque institucional. La Economía feminista nos permite analizar cómo las desigualdades de género en la distribución del cuidado afectan la economía y el bienestar de las mujeres particularmente. Y, por otro lado, el Enfoque institucional examina el rol de las instituciones públicas en la organización y regulación del cuidado.

Desde el enfoque de la economía feminista, según Rodríguez Enríquez (2012), las desigualdades socioeconómicas y de género se analizan considerando el rol sistémico del cuidado. Esto implica que el cuidado no solo afecta a las personas directamente involucradas, sino que influye en todo el sistema económico y social. Además, esta perspectiva resalta la injusta organización social del cuidado que se basa en la creencia errónea de que las mujeres tienen una capacidad innata para cuidar debido a su capacidad biológica de ser madres. Sin embargo, esta idea no refleja una habilidad natural, sino una construcción social respaldada por relaciones patriarcales de género, lo que conduce a la subordinación económica de las mujeres (Marzonetto y Enríquez, 2017). Por esta razón, el enfoque de la economía feminista subraya la necesidad de que el Estado, a través de políticas públicas, transformen esta situación, promoviendo una distribución más equitativa de las responsabilidades de cuidado (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

En cuanto al enfoque institucional, se pone el acento en que las instituciones públicas en Argentina tradicionalmente delegaron la responsabilidad del cuidado a los hogares, reforzando la distribución no equitativa de estas tareas (Fournier, 2024). Históricamente la intervención estatal se limitó a aspectos específicos como la educación escolar básica, dejando en los hogares, la responsabilidad del trabajo de cuidado para la provisión de bienestar en el núcleo familiar. Este modelo presenta desafíos

significativos para avanzar hacia una corresponsabilidad social del cuidado y requiere de una mayor coordinación entre instituciones para alcanzar políticas integrales (Anzorena, 2013 en Faur, 2024).

Si hablamos específicamente de cuidado infantil, según datos de UNICEF (2023), éste recae mayoritariamente en las mujeres dentro de los hogares, lo que limita su autonomía económica y reduce los ingresos familiares. Esta situación es más pronunciada en familias con más hijos, donde la participación laboral femenina disminuye significativamente. Además, la insuficiente oferta de políticas de cuidado provoca que muchos niños y niñas queden al cuidado de hermanos, que son también menores de edad, lo cual afecta su derecho a la educación, al ocio y su desarrollo.

Para entender mejor cómo puede lograrse la corresponsabilidad social del cuidado antes mencionada, son útiles los conceptos de familiarismo y desfamiliarización. Primero, familiarismo supondría como “la política pública presupone –en realidad exige– que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal del bienestar de sus miembros.” Por el contrario, el concepto desfamiliarizador “contribuye a descargar a las familias de las responsabilidades asistenciales y de cuidado, reduciendo la dependencia de las personas de la configuración familiar en la que se encuentran” (Esping-Andersen, 2000: 66 en González et al. 2018). El enfoque desfamiliarizador busca aliviar la carga sobre las familias, permitiendo una mayor autonomía para las mujeres y asegurando que las responsabilidades del cuidado no recaigan exclusivamente en ellas.

Además, en la corresponsabilidad del cuidado, según González et al. (2018) también intervienen las organizaciones de la sociedad civil. Estas instituciones conforman un conjunto heterogéneo de entidades, que incluye asociaciones voluntarias, fundaciones, cooperativas y diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro. Estas organizaciones y sus redes también desempeñan un papel importante en la provisión del cuidado infantil, especialmente en territorios de alta vulnerabilidad social ya que intentan dar respuesta a problemas relacionados con la alimentación, la educación, la recreación que se presentan en su comunidad. A menudo, sirven de soporte al barrio donde se encuentran, cubriendo las carencias o la poca cobertura que presenta el Estado en las tareas de cuidado, proporcionando servicios esenciales de atención infantil a las familias que más lo necesitan (Fournier y Loritz, 2022).

En síntesis, los antecedentes recuperados subrayan la importancia de promover políticas públicas desfamiliarizadoras y el valor de una corresponsabilidad más equitativa entre el Estado, las familias y las organizaciones de la sociedad civil. A continuación, para abordar y responder al objetivo de nuestro trabajo, es necesario partir de la caracterización de los principales programas estatales en materia de cuidado infantil que se implementan en el municipio de Malvinas Argentinas y así comprender las formas en que son organizadas en su funcionamiento.

Caracterización de los principales programas nacionales y provinciales de cuidado infantil

El desarrollo de los programas nacionales y provinciales de cuidado infantil en Argentina se enmarcan en la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en el año 2005. Esta ley establece los parámetros de las intervenciones para la promoción y protección de sus derechos y define un sistema que incluye organismos del Estado Nacional, Provincial y Local, así como a las familias y a la sociedad como co-responsables y protectores de este grupo etario. En la provincia de Buenos Aires, se complementa la legislación nacional con la sanción de la Ley 13.298 también del 2005. Esta ley provincial reorganiza el aparato estatal y promueve la descentralización de los organismos de aplicación. Además, esta normativa propicia una mayor participación de los municipios y de las respuestas comunitarias en la protección de derechos e involucra activamente a las organizaciones sociales para asegurar que los derechos de los niños, niñas y adolescentes se respeten y se cumplan. (Ferrari, Foglia y Rofman, 2021).

En el municipio de Malvinas Argentinas, identificamos dos programas con origen supramunicipal para la primera infancia: a nivel nacional el Programa Espacios de Primera Infancia (EPI) o Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y a nivel provincial, las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI).

Programa Nacional: Centros de Desarrollo Infantil / Espacios de Primera Infancia

En 2007, la Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) se incorporó al marco legal nacional existente. Esta ley regula la creación y funcionamiento de espacios de atención integral para niños de hasta cuatro años, enfocándose en acciones que promuevan y protejan sus derechos y bienestar en los ámbitos familiar y comunitario. Los principios rectores de estos centros, según esta normativa, incluyen un enfoque integral, atención individualizada, estimulación temprana, igualdad de oportunidades, socialización, respeto a la diversidad y la promoción de hábitos de solidaridad y cooperación. También los CDI deben cumplir con varios requisitos, como contar con personal idóneo, mantener normas de higiene, seguridad y nutrición, tener instalaciones físicas adecuadas, realizar controles periódicos de crecimiento y desarrollo, y asegurar una relación adecuada entre el número de niños y el personal.

Posteriormente, en el 2016, tras el Decreto 574/2016 se introdujo el Plan Nacional de Primera Infancia que incluye los Espacios de Primera Infancia (EPI), generando una expansión y fortalecimiento de la normativa ya existente sobre los CDI, manteniendo los mismos principios y requisitos para su conformación.

Como muestra la tabla N° 2, la autoridad de aplicación del decreto N° 574/16 es la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien tiene la función de diseño del programa. Esta secretaría además debe elaborar los planes necesarios para financiar y coordinar la implementación de la ley. La ejecución de estos planes está a cargo de los órganos administrativos de protección de derechos de cada jurisdicción provincial, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley 26.061.

Tabla 2: Actores y Funciones -Espacios de Primera Infancia

Actor	Función	Ámbito de intervención
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)	• Diseño de la política • Financiamiento	Nacional
Gobiernos Provinciales-Organismos administrativos de protección de derechos	• La ley le otorga la facultad de establecer acuerdos con los municipios de su jurisdicción para garantizar la creación y funcionamiento del sistema local.	Provincial
Gobiernos Municipales	• Diseño de proyectos institucionales. • Implementación • Aporte al Financiamiento	Municipal
Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	• Diseño de los proyectos institucionales para su evaluación y financiamiento por parte del gobierno nacional • Implementación • Aporte al financiamiento	Comunitario

Fuente: Elaboración propia en base Decreto N° 574/16 y Foglia, 2023

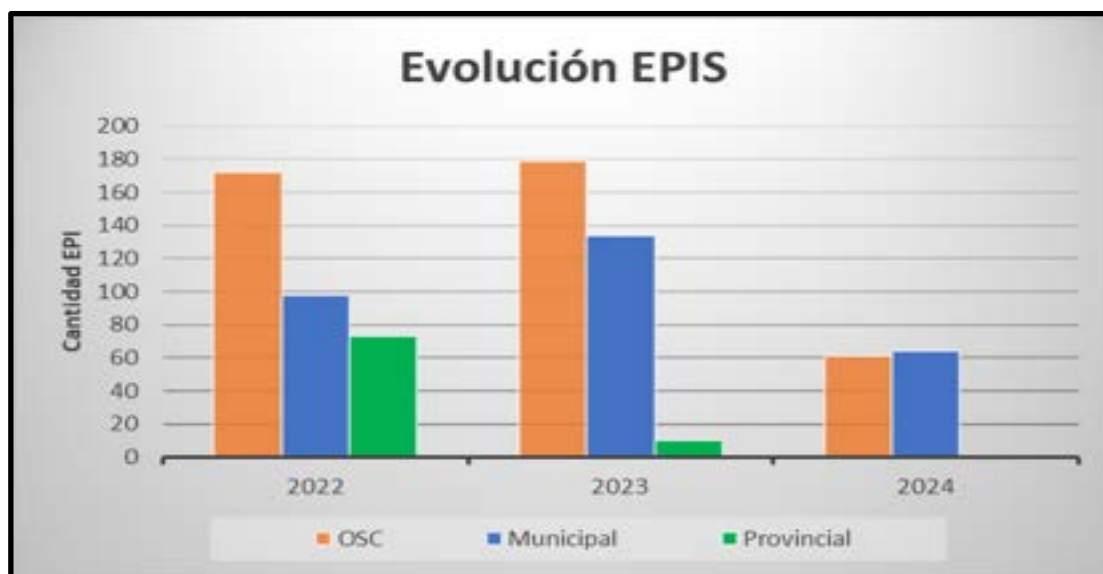
Los gobiernos municipales y OSC tienen un rol fundamental en el funcionamiento de los EPIs, ya que presentan proyectos institucionales propios a fin de que las políticas diseñadas a nivel nacional

se implementen en su territorio. Su gestión y dependencia pueden presentarse de manera diversa:

1. Gestión Gobierno Provincial
2. Gestión Gobierno Municipal.
3. Gestión Gobierno Provincial-Gobierno Municipal.
4. Gestión de las OSC en conjunto con gobierno Provincial/Municipal.
5. Gestión de OSC.

En el siguiente gráfico, el cual denominamos N° 1, muestra la evolución de cantidad de EPI en el Conurbano Bonaerense entre los años 2022 y 2024, según la modalidad de gestión municipal, OSC y provincial.³⁶⁴

Gráfico 1: Evolución EPI- Conurbano Bonaerense entre 2022 y 2024



Fuente: Elaboración propia en base a pedido de información pública proporcionadas por Subsecretaría Nacional de Primera infancia

El análisis de la evolución de los EPI en el Conurbano Bonaerense entre 2022 y 2024 muestra variaciones en los tres tipos de gestiones antes mencionadas. gestionados por OSC, representando el 55.42%; mientras que la gestión provincial se redujo significativamente, contabilizando solo 10 EPI, lo que equivale al 3.10%.

Finalmente, en 2024 se produjo una fuerte disminución en el número total de EPI, alcanzando sólo 125. De estos, 62 EPI (49.60%) estuvieron bajo gestión municipal, mientras que 61 EPI (48.80%) fueron gestionados por OSC. No se disponen de datos sobre EPIs gestionados a nivel provincial para este año.

Recapitulando, podemos decir que la evolución entre 2022 y 2024 muestra una contracción generalizada en la gestión de EPIs en las tres modalidades de gestión: municipal, OSC y, particularmente, en las de gestión provincial. En 2022 y 2023, las OSC gestionaron la mayor cantidad de EPIs, superando en ambos años tanto a la gestión municipal como a la provincial, sin embargo, en

³⁶⁴ La fuente consultada indica que se contabilizaron los espacios con convenios firmados entre febrero de 2020 y mayo de 2024, y que recibieron pagos hasta mayo de 2024, independientemente de la fecha de firma. Los convenios tienen una duración de 24 meses.

2024, se observa una fuerte disminución en su número de EPIs, quedando casi por igual la misma cantidad de EPIs por modalidad de gestión municipal y de gestión OSC.

El gráfico N° 2 que se presenta a continuación, muestra la distribución de las EPI en los 24 municipios del Conurbano Bonaerense durante el año 2023, diferenciadas solo por tipo de gestión - municipal y de las OSC-, permitiendo ver el alcance en cada municipio.

Gráfico 2: Distribución EPIs en los 24 municipios del Conurbano Bonaerense, por tipo de gestión, 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a pedido información pública proporcionada por la Subsecretaría Nacional de Primera Infancia. Ref 27-NO-2024-63967659-APN-CIYMPT%MDS.

En 2022, se registraron un total de 343 EPI, distribuidos de la siguiente manera: 98 gestionados por el gobierno municipal, representando el 28.57% del total; 172 bajo la gestión de OSC, lo que constituye un 50.15%; y 73 gestionados a nivel provincial, equivalentes al 21.29%. Para 2023, se observa una ligera disminución en el total de EPI, contabilizando 323 en total. De estos, 134 estuvieron bajo gestión municipal, lo que supone un incremento al 41.49%; 179 fueron La información revela que los municipios con mayor cantidad de EPIs son La Matanza, Lomas de Zamora y Avellaneda. La Matanza se distingue por contar con 61 EPIs gestionadas por el sector municipal. Al mismo tiempo, Lomas de Zamora presenta casi equitativamente las dos modalidades de gestión con 27 EPIs municipales y 29 EPIs gestionadas por OSC. Por otro lado, Avellaneda muestra una predominancia de la gestión municipal, con 34 EPIs frente a las 7 EPIs gestionadas por OSC.

Contrariamente, municipios como Vicente López, Ituzaingó y José C. Paz muestran una presencia mínima de EPI. En Vicente López y José C. Paz, hay sólo una EPI gestionada por el sector OSC, mientras que en Ituzaingó se registran tres EPIs bajo la gestión municipal.

En el caso de Malvinas Argentinas, nuestro municipio de estudio, se observa una particularidad: este municipio cuenta con 8 EPIs, todas gestionados por OSC, sin ninguna EPI bajo gestión municipal.

En total, los 24 municipios del Conurbano Bonaerense suman 134 EPIs bajo gestión municipal y 179 gestionados por las OSC. En términos de cantidad, las OSC tienen un mayor peso en la gestión de EPIs en el Conurbano Bonaerense, manejando un total de 45 EPIs más que los gestionados por la gestión municipal.

Programa Provincial: Unidades de Desarrollo Infantil

La Resolución N.º 390-2009 sobre las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) establece un marco regulatorio para estas instituciones encargadas de ofrecer cuidado, aprendizaje y desarrollo integral a niños, niñas y adolescentes. En primer lugar, las UDI, que son gestionadas tanto por entidades gubernamentales como por organizaciones sociales, desempeñan un papel importante al colaborar y apoyar a las familias en situación de vulnerabilidad social. Estas instituciones están dirigidas a menores desde los 45 días hasta los 5 años, que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En cuanto a su misión, las UDI se orientan hacia la promoción de la atención integral niños, niñas y adolescentes a través de tres ejes. Primero, el eje nutricional-salud, que abarca la provisión de alimentación adecuada, apoyo nutricional y la promoción de la salud. Segundo, el eje pedagógico que busca fortalecer el desarrollo psicomotor, intelectual y emocional de los niños mediante actividades educativas y recreativas. Finalmente, el eje socio-comunitario, que fomenta la participación activa de las familias y la comunidad. Existen varias modalidades de UDI, cada una con enfoques específicos, a continuación, nos centraremos en analizar el funcionamiento y los objetivos de las modalidades de UDI orientadas específicamente a la franja etaria de 0 a 5 años. Estas son: los Jardines maternos comunitarios y los Centros de Atención Integral. Los primeros tienen como principal objetivo asegurar los derechos de los niños y niñas en sus primeros años de vida. Buscan su maduración y desarrollo integral mediante una atención que se centra en la estimulación temprana. Por otro lado, los Centros de Atención Integral se centran en el desarrollo de actividades artísticas, culturales y deportivas que promuevan la integración social.

La gestión del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del programa UDI se coordina, en algunas ocasiones, con el programa de los CDI porque conlleva la asignación de subsidios nacionales mensuales al gobierno provincial para apoyar y fortalecer el funcionamiento y las actividades de estos espacios. (Foglia, 2023)

En la tabla N.º 3, presentamos los actores involucrados en el programa UDI y sus principales funciones. El programa depende del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, quién es el responsable de diseñar, financiar, controlar, monitorear y supervisar la implementación de las UDI. Además, evalúa los proyectos institucionales presentados por los entes ejecutores para su financiamiento. Por otro lado, los municipios son los encargados de la implementación de las UDIs a nivel local. Para ello, firman convenios de cooperación con la Provincia, permitiendo que las UDIs se desplieguen en sedes estatales o en organizaciones sociales y/o religiosas. Asimismo, las organizaciones sociales y/o sus redes también pueden presentar proyectos institucionales que el Ministerio provincial evalúa para su financiamiento, siendo estos actores fundamentales en su gestión. Tanto municipios como diferentes tipos de organizaciones se convierten en instituciones que prestan los servicios de atención de cuidado infantil necesarios en ese territorio.

En términos de alcance del programa, el gráfico N° 4 permite observar que, en los últimos cuatro años, las UDI en el Conurbano Bonaerense han experimentado un notable crecimiento y evolución, tanto en la cantidad de centros como en la cantidad de destinatarios.

En 2021, se contaba con un total de 715 UDI. De estas, 176 fueron gestionadas a nivel municipal, lo que representa el 24.62% del total, mientras que las 539 restantes, equivalentes al 75.38%, estuvieron bajo la gestión de OSC. Durante este año, estas unidades atendieron a 47,207 destinatarios.

Tabla 3: Actores y funciones - Programa UDI

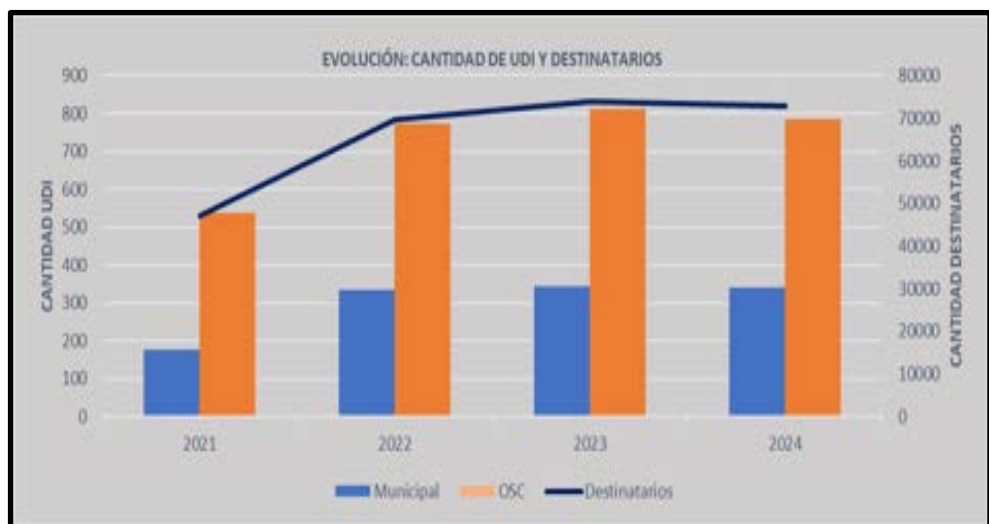
Actor	Funciones	Ámbito de intervención
Ministerio de Desarrollo de la Comunidad	• Diseño del programa • Financiamiento • Control, monitoreo y supervisión • Evaluación de los proyectos institucionales.	Provincial
Municipios	• Diseño de los proyectos institucionales para su evaluación y financiamiento por parte de la provincia.. • Financiamiento. • Implementación del programa.	Municipal
Organizaciones sociales y/o religiosas	• Diseño de los proyectos institucionales para su evaluación y financiamiento por parte de la provincia. . • Financiamiento. • Implementación del programa	Social/comunitario
Escuelas, Centros de Salud, Clubes Deportivos Barriales	• Articulación con las UDI para desplegar estrategias de intervención respecto a los niños, niñas y adolescentes.	Comunitario

Fuente Elaboración propia en base a Resolución N° 390/2009 y Foglia, 2023

El año 2022 mostró un incremento en la cantidad de UDIs, alcanzando un total de 1.107. En esta ocasión, 329 UDI fueron gestionadas por el municipio, representando el 29.71% del total, mientras que 802 UDI, equivalentes al 72.44%, estuvieron a cargo de OSC. Este aumento en la cobertura permitió atender a 69.697 destinatarios.

En 2023, el crecimiento en el número de UDI continuó, alcanzando un total de 1.155 en la región. De este total, 343 UDIs fueron gestionadas por los municipios, lo que representa el 29.69%, mientras que 812 UDIs, equivalentes al 70.31%, fueron gestionadas por OSC. En conjunto, estas unidades atendieron a 73.781 destinatarios.

Gráfico 4: Evolución de la cantidad de UDI y destinatarios por tipo de gestión en el Conurbano Bonaerense (2021-2024)



Fuente Elaboración propia en base a solicitud información pública - Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires EX-2024-62659908- -APN-DNPAIP#AAIP, 2024.

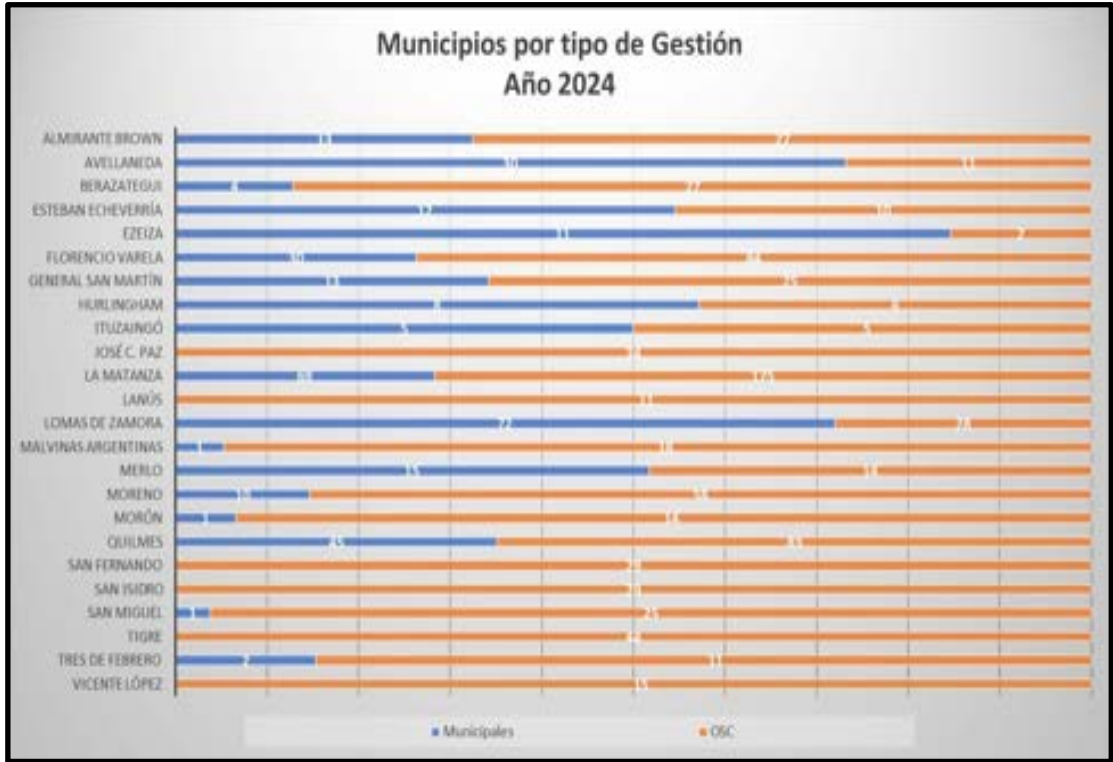
Finalmente, en 2024, se registró una ligera disminución en el número de UDIs, totalizando 1.127 en el Conurbano Bonaerense. Las UDIs gestionadas a nivel municipal se mantuvieron casi estables, con 342 unidades, lo que representa el 30.35% del total. Por su parte, las OSC gestionaron 785 UDIs, equivalentes al 69.65%. En conjunto, estas unidades atendieron a 72.858 destinatarios, reflejando una leve contracción en la cantidad de UDIs, pero manteniendo una distribución similar entre las modalidades de gestión observadas en los años anteriores.

Focalizando en el año 2024, el gráfico N.º 5 permite observar la distribución de las UDI según modalidad de gestión, municipal u OSC en los 24 municipios del Conurbano. Los municipios con más centros, por ejemplo: La Matanza tiene 69 UDI gestionadas por el municipio y 175 por OSC, lo que muestra una mayor participación de las OSC. También Quilmes, donde el municipio gestiona 45 UDI y las OSC 83, y Florencio Varela que tiene 30 UDI municipales frente a 84 gestionadas por OSC.

También, algunos municipios presentan una gestión equilibrada entre las UDI municipales y las de OSC. En Ituzaingó, hay 5 UDI gestionadas tanto por el municipio como por OSC, y en Hurlingham, hay 8 UDI municipales y 6 de OSC.

Por otro lado, en municipios como Vicente López, San Isidro y San Fernando, todas las UDI son gestionadas exclusivamente por OSC, con 15, 29 y 29 UDI respectivamente. Dentro de este orden de ideas, destacamos que el municipio de Malvinas Argentinas en la distribución de UDI presenta un total de 19, de las cuales solo 1 está bajo gestión municipal y 18 son gestionadas por las OSC.

Gráfico N° 5: Distribución de las UDI en los 24 municipios del Conurbano Bonaerense por tipo de gestión, año 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a solicitud de información pública brindada por Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires, 2024

Podríamos resumir que las UDI en el Conurbano Bonaerense en el último año, suman un total de 1.127 sedes, distribuidas entre las modalidades de gestión municipal y de las OSC. De este total, el

30.35% (342 UDI) están bajo la gestión municipal, mientras que el 69.65% (785 UDIs) están gestionadas por las OSC. Estos porcentajes destacan la predominancia del sector OSC en la gestión de las UDI, manejando más del doble de las unidades en comparación con la gestión municipal. A pesar de esta heterogeneidad en términos de cada modalidad de gestión en los municipios, la articulación entre niveles de gobierno y actores sociales evidencia la corresponsabilidad en la provisión del cuidado para asegurar el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el gráfico N° 6 vamos a mostrar los montos que se otorgaron a las UDI gestionadas por las diversas instituciones³⁶⁵ de la provincia de Buenos Aires y a las gestionadas por los municipios del Conurbano Bonaerense haciendo foco en el Municipio de Malvinas Argentinas.

Gráfico 6: Presupuesto UDI 2023- 2024 en millones de pesos



Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones presupuestarias del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Provincia de Buenos Aires, enero 2023-febrero 2024.

En términos presupuestarios, el análisis del período comprendido entre enero de 2023 y febrero de 2024, basado en la suma de las liquidaciones mensuales, permite observar que el mayor porcentaje de recursos para la implementación del programa (total: \$14.499.782.184,00³⁶⁶) es destinado a las instituciones de Buenos Aires, que reciben el 79.22% del total en correspondencia con la magnitud que esta modalidad de gestión tiene en el marco del programa. Por su parte, los municipios del Conurbano Bonaerense reciben el 20.72%. Y en particular, el municipio de Malvinas Argentinas percibe un 0.07% del total de los recursos asignados.

Este presupuesto es notablemente menor que el de otros municipios del Conurbano bonaerense. Esta diferencia se encuentra en la distribución de las UDI en Malvinas Argentinas, donde hay 19 UDI, de las cuales solo 1 es gestionada por el municipio y 18 por organizaciones sociales (OSC). La baja cantidad de UDI municipales justifica el menor presupuesto asignado.

³⁶⁵ La categoría instituciones es la que utiliza el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad en las resoluciones para liquidaciones presupuestarias para el pago de programa UDI para referirse a la diversidad de organizaciones no gubernamentales involucrados

³⁶⁶ Catorce mil cuatrocientos noventa y nueve millones setecientos ochenta y dos mil ciento ochenta y cuatro pesos.

IV. Análisis de la gobernanza en las políticas de cuidado infantil desplegadas en el municipio de Malvinas Argentinas

Las políticas de cuidado infantil que se implementan en el municipio de Malvinas Argentinas son los EPI (Espacios de Primera Infancia) y las UDIs (Unidades de Desarrollo Infantil). La gestión de estos programas, como vimos anteriormente, se articula principalmente a través de la firma de convenios de cooperación entre nación, el municipio, organizaciones sociales y/o el gobierno provincial. Estos convenios se definen en el momento de la implementación, lo que permite adaptar las políticas a las necesidades locales específicas. Para conocer el funcionamiento de estos programas en el nivel local realizamos diferentes entrevistas entre los meses de mayo-junio de 2024 a responsables de políticas de cuidado infantil en el territorio.

En función de los objetivos de nuestro trabajo y dentro del marco de la gobernanza, es fundamental identificar a los actores locales implicados y sus principales roles y funciones.

En el programa EPI, existe un Equipo de Coordinación de los Espacios de la Primera Infancia que depende de la Secretaría de Educación del municipio. Este equipo se encarga de articular la gestión de estos espacios, aunque las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) no están incluidas en esta estructura de coordinación. En el municipio de Malvinas Argentinas hay tres EPI: dos de ellos están operando con normalidad, mientras que uno está en construcción, aunque su obra ha sido paralizada debido al retraso en la asignación de partidas presupuestarias por parte del nivel nacional, que es responsable del financiamiento. Los dos EPI operativos comenzaron a funcionar en abril de 2024. No obstante, según la información previamente presentada y basada en datos de la Secretaría Nacional de Primera Infancia, en 2023 se reportaron 8 EPI operativos, todos gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC). Sin embargo, el trabajo de campo realizado en el territorio revela la existencia de una EPI bajo gestión municipal. Esta disparidad en la información podría deberse a que los EPI municipales no estaban operativos en 2023, ya que las obras fueron inauguradas a finales de ese año.

En este sentido, cabe destacar, que el financiamiento original de los EPI provino de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf) del Ministerio de Desarrollo Social. Fue el gobierno nacional el que aportó los recursos para su construcción y equipamiento. La Nación también participa en la definición de los perfiles de personal necesarios para el funcionamiento de los centros, como docentes, nutricionistas, especialistas y en el pago de salario del personal que se aprueba en el proyecto institucional.

La función de la coordinación de los EPI implica una planificación detallada que abarca desde la selección de docentes hasta la gestión operativa diaria. La coordinación elabora proyectos institucionales para cada centro, los cuales deben ser presentados y aprobados a nivel municipal por parte de la Subsecretaría de Educación. Estos proyectos definen aspectos como la cantidad de vacantes por cada sala, la cantidad de personal, las adaptaciones que deben realizarse en las infraestructuras disponibles, entre otras especificaciones. Es relevante el papel de la Secretaría de Educación del municipio quien juega un papel importante en la planificación pedagógica y en la contratación del personal docente. En el convenio con la Nación se establecen los perfiles de los trabajadores, que pueden ajustarse a las necesidades locales, pero deben cumplir con los requisitos estipulados. Además, el Municipio decide sobre la incorporación de personal adicional cuando los recursos nacionales no son suficientes para cubrir todas las necesidades operativas.

Como se puede observar, los EPI en el municipio de Malvinas Argentinas están diseñados con un enfoque pedagógico, y su creación responde a la necesidad de brindar una educación de calidad desde

la primera infancia. La pertenencia a la Secretaría de Educación, marca una diferencia significativa con otros EPI gestionados por las áreas de Desarrollo Social, los cuales tienen un enfoque más asistencial.

Un aspecto importante es la tarea que cumplen los EPI ligada a la inclusión de las familias y la integración con la comunidad. En este sentido, cobra relevancia la vinculación con los recursos locales y la derivación de casos específicos al servicio local³⁶⁷, para recibir atención especializada gracias a la coordinación con otros servicios. La participación activa de los padres y la comunidad es fundamental para garantizar el derecho a la educación y apoyar a las familias en situaciones vulnerables.

A pesar de los convenios de cooperación mencionados, no se observa en las entrevistas una articulación, ni mención con organizaciones de la sociedad civil en la implementación y gestión del programa EPI en el municipio de Malvinas Argentinas.

En **relación con las UDI**, si bien la información proveniente del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad evidencia la existencia de una UDI bajo la modalidad de gestión municipal, la consulta con referentes municipales no permitió captar la existencia de este espacio en el municipio ni de un área municipal a cargo. Nos focalizamos entonces, en comprender el lugar de las organizaciones sociales en la gestión del programa, a partir de la indagación en una de ellas, la organización “Las Suricatas” de la localidad de Tortuguitas que viene implementando el programa desde el 2010.

El espacio donde funciona originalmente era una casa antigua y en mal estado y fue alquilado y reformado casi por completo gracias al esfuerzo de las fundadoras, quienes son parte de la Red del Encuentro³⁶⁸. Este proceso de búsqueda y adecuación del lugar se llevó a cabo principalmente con el apoyo de la comunidad local, y tuvo su origen en un censo que reveló la falta de espacios adecuados para el cuidado infantil en la zona.

Actualmente, el centro atiende a aproximadamente 45 niños por turno, con un total de 135 niños en las distintas franjas horarias y distintos rangos de edad. El centro ofrece actividades diarias como: juegos en el patio, alfabetización, cuentos, música, y educación sexual integral (ESI), se realizan formando grupos y separándolos por edad. Explicó la responsable “Tenemos un proyecto institucional que presentamos al Ministerio, pero también adaptamos nuestras actividades según las necesidades de los niños”, el centro también ha realizado diversas actividades comunitarias como: visitas a la Universidad Nacional de General Sarmiento y eventos en las plazas, actividades de murga y batucada, para fortalecer la conexión con el barrio y promover la participación de los jóvenes.

El centro enfrenta desafíos significativos relacionados con la financiación de los recursos que posee porque depende mayoritariamente de la Red del Encuentro para gestionar la personería jurídica y las becas para los niños. Sin embargo, la situación económica actual afectó severamente los recursos disponibles. “Con la inflación, hemos tenido que recortar horarios de atención y buscar alternativas para complementar los alimentos”, nos comentó. Los incentivos para el personal son muy bajos, y el centro debe recurrir a donaciones y apoyo de otras organizaciones para cubrir necesidades básicas como la electricidad, el mantenimiento y la pintura del edificio.

Con respecto a la modalidad de gestión, las Suricatas, tiene convenio directo con el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, se somete a una rendición de cuentas mensual y a visitas sorpresivas para asegurar el cumplimiento de los requisitos del programa UDI. La evaluación incluye la

³⁶⁷ El Servicio Local es un organismo municipal que se ocupa de promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante la implementación de trabajo en red con diversas instituciones.

³⁶⁸ La Red del Encuentro reúne a 16 centros comunitarios del noroeste del Conurbano Bonaerense. Desde su creación en 1990, es un espacio de articulación e intercambio de experiencias de trabajo comunitario y educación popular.

observación del uso de fondos y la calidad de las actividades realizadas. El centro además recibe alimentos a través de programas asistenciales nacionales, pero estos recursos son insuficientes e irregulares. En cuanto a la colaboración con el municipio de Malvinas Argentinas, la relación ha sido irregular a través de los años, actualmente, no hay cooperación.

Conclusiones finales

En este trabajo, nos focalizamos en indagar las formas específicas que adoptan los procesos de formulación e implementación de los programas de atención infantil EPI y UDI a nivel local con el objetivo de comprender a los actores involucrados, sus roles, funciones e interrelaciones. Basándonos en el marco teórico de gobernanza y la corresponsabilidad social del cuidado infantil, analizamos la evolución y modalidad de gestión de los EPI y UDI en los últimos años, tanto en el Conurbano Bonaerense como en el municipio de Malvinas Argentinas. Además, examinamos la información obtenida a través de entrevistas cualitativas realizadas en el territorio, que nos permitieron profundizar en la dinámica local de estos programas.

En relación a los Espacios de Primera Infancia (EPI) y las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) en Malvinas Argentinas, tenemos que destacar que no se observa una cooperación directa a nivel local entre el municipio y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En lugar de ello, cada nivel de gobierno se relaciona de manera específica con los programas y actores correspondientes a los diferentes niveles de gobierno. Por un lado, el gobierno nacional, diseñando y financiando las EPI en coordinación o bien con el municipio o bien con las OSC. Esta relación se enmarca dentro de una estructura de gestión donde las políticas nacionales son implementadas localmente con la participación de los actores locales. Por otro lado, el gobierno provincial desde el programa UDI, se relaciona exclusivamente, en Malvinas Argentinas, con las organizaciones sociales. En este caso, la provincia no coordina con el municipio para la implementación de las UDIs, sino que se relaciona mediante las OSC, que son las encargadas de implementar este programa en su territorio.

Esta configuración refleja una gobernanza multinivel en Malvinas Argentina, donde el gobierno nacional y el provincial diseñan y financian los programas que luego se despliegan en el nivel local, pero sin una articulación directa entre los actores del municipio y las OSC de ese territorio. Esto subraya la idea de que los gobiernos provinciales y nacionales no centralizan la implementación de estas políticas, sino que dependen de la colaboración con actores municipales o sociales, aunque en niveles y formas diferentes. Así, en Malvinas Argentinas, la gestión de las políticas de cuidado infantil se basa en estas relaciones de cooperación, aunque cada nivel de gobierno interactúa con su respectivo ámbito de implementación.

Con respecto a la implementación de los programas, los municipios y las OSC tienen un rol importante al definir aspectos como la selección del personal, la planificación y la adaptación de los proyectos a las necesidades locales. Si bien los lineamientos nacionales establecen los marcos generales, los municipios y OSC disponen de márgenes de acción que les permiten ajustar y enriquecer la implementación del programa según las particularidades de su territorio.

Finalmente, podemos concluir que las OSC desempeñan un papel muy valioso en la adaptación de estos centros a las necesidades locales, como se observa en el caso de la UDI "Las Suricatas". Estas organizaciones se apoyan en redes comunitarias para responder de manera asertiva a las necesidades de los niños en estado de vulnerabilidad social. Este enfoque les permite ofrecer un cuidado más personalizado y adaptado a las realidades de su comunidad, destacándose como actores principales en la gobernanza local de las políticas de cuidado infantil.

Bibliografía

- Catalá, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 10, 1560-5264.
- Ferrari, C., Foglia, C., & Rofman, A. (2021). Políticas sociales locales en Gran Buenos Aires: Gobernanza participativa y multinivel en economía social e infancia. *Administración & Desarrollo*, 51 (1), 61-86. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.3>
- Faur, E. (2024). Repensar la organización social y política del cuidado infantil: El caso argentino. En L. G. Arango, A. Urquijo, T. Pérez Bustos, & J. Pineda Duque (Eds.), **Género y cuidado. Teorías, escenarios y políticas**. Bogotá: UNAL-Javeriana, Los Andes.
- Foglia, C. (2023). La gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñas y adolescencias en el conurbano bonaerense. (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Fournier, M., & Loritz, F. (2022). Reorganizar la reproducción social, democratizar la economía solidaria, repensar el valor: Conectando las luchas de las mujeres por el cambio social en América Latina y la India. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-630-653-9.
- González, C., Nicora, V., Iriarte, N., Torrice, L., Britos, N., & Caro, R. (2018). ¿Familiarización o desfamiliarización? La tercerización del cuidado infantil en la ciudad de Córdoba. *ConCienciaSocial. Revista digital de Trabajo Social*, 2 (3). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/>
- Jorquera Beas, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Marzonetto, G. L., & Rodríguez Enríquez, C. (2017). Políticas de cuidado infantil en Argentina: Coordinación interinstitucional para abordar la desigualdad. *Revista de Economía Feminista*, 4 (7), 43-69.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Recuperado de <https://e-archivo.uc3m.es/rest/api/core/bitstreams/9e0c5300-6399-4696-b0d3-dd34951fa674/content>.
- Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/items/e8a47d83-4d07-4fa2-bcdd-ea2aac87a6c5>.
- Rodríguez Enríquez, C., & Pautassi, L. (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas: Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- Subirats, J. (2019). Dilemas: Gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Eds.), *Gobernanza metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp. 92-104). Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNICEF Argentina. (2023). Políticas de cuidado para el bienestar de infancias y familias. Recuperado de <https://www.unicef.org/argentina/historias/pol%C3%ADticas-de-cuidado-para-el-bienestar-de-infancias-y-familias>

Normativas

Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la Provincia de Buenos Aires. (2024). Solicitud de información pública. Ref: EX-2024-62659908-APN-DNPAIP#AAIP.

Resolución 390/2009, Ministerio de Desarrollo Social, 2009. Recuperado de Argentina.gob.ar

Subsecretaría Nacional de Primera Infancia. (2024). Información pública proporcionada. Ref: 27-NO-2024-63967659-APN-CIYMPT%MDS.

Decreto 574/2016, Plan Nacional de Primera Infancia, 2016. Recuperado de Argentina.gob.ar.

Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Ley 13.298, 2004. Recuperado de normas.gba.gob.ar.

Ley de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, Ley 26.233, 2007. Recuperado de [<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000-129999/127532/norma.htm>]

Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley 26.061, 2005. Recuperado de

[<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>]

EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE METROLOGÍA LEGAL EN ARGENTINA

Enrique Daniel Lafon

Introducción

La administración pública y la gestión pública son aspectos fundamentales en el funcionamiento del gobierno y la implementación de políticas públicas. La administración se encarga de llevar a cabo las tareas y funciones del gobierno, mientras que la gestión busca optimizar esos procesos para lograr mejores resultados. Esto implica el uso estratégico de recursos, el establecimiento de ideas claras, el diseño e implementación de políticas efectivas, así como la evaluación constante.

En este artículo exploraremos el marco teórico relacionado con la administración pública y la gestión pública en el contexto de las políticas de metrología legal en Argentina. Analizaremos diferentes paradigmas o enfoques que enfatizan el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil en la resolución de problemas sociales. También examinaremos cómo estas políticas pueden presentar debilidades u obstáculos en su implementación a nivel operativo y pueden verse manipuladas.

Marco Teórico

En términos generales y en base a la literatura sobre el tema, podemos decir que la administración pública se encarga de llevar a cabo las tareas y funciones del gobierno, mientras que la gestión pública busca optimizar esos procesos para lograr mejores resultados. Esa gestión pública implica el uso estratégico de los recursos públicos, el establecimiento de metas claras, el diseño e implementación de políticas efectivas, así como también la evaluación constante de los resultados obtenidos. En este sentido, se podría decir que la gestión pública es una forma más moderna y orientada hacia resultados de administrar el sector público.

Ahora bien, en el marco de su estudio se han forjado diferentes paradigmas o enfoques que han tendido a enfatizar el protagonismo relativo de tres actores centrales en la resolución de las cuestiones de la agenda social: el Estado, el mercado y la sociedad civil. El modelo weberiano está asociado a una concepción estado-céntrica, del mismo modo en que la NGP está asociada a una visión mercado-céntrica y la filosofía del Open Government, que podríamos considerar socio-céntrica, tiende a destacar el protagónico rol de la ciudadanía y la sociedad civil. Tal vez no se aprecia suficientemente el hecho de que estos “paradigmas” colocan el acento en el depositario de la responsabilidad de gestionar lo público más que en la manera de hacerlo. El grueso de la atención ha sido acaparado por la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y productividad burocrática (Oszlak 2013).

Autores como Waissbluth y Medrano (2021) definen a la gestión pública como “la implementación de políticas públicas, asignando personas y recursos financieros a través de organizaciones y programas de manera de agregar valor a la sociedad cumpliendo a la vez con los marcos jurídicos y normativos de la nación” (s/p). En correspondencia a la implementación de políticas, esta abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas (Meter y Horn, 1975).

Es significativo percibir que la concepción de la gestión pública tiene como sujetos de implementación a los programas y a las organizaciones como unidades sociales con objetivos claros y particulares. En el caso de las organizaciones públicas son mucho más complejas, ya que debido a su entorno indefinido no poseen la capacidad de escoger el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente. También son más sensibles a las presiones políticas (Ramio, 2006), debido

en gran medida a la dependencia del poder político que conservan, y al apoyo y la financiación de los gobiernos y autoridades políticas, quedando sujetas a las directrices, agendas y prioridades establecidas por esos actores políticos. También hay que tener en cuenta que las decisiones importantes en las organizaciones públicas a menudo se toman en función de consideraciones políticas, ya que los líderes políticos generalmente tienen la autoridad para determinar el rumbo estratégico y las acciones clave de estas organizaciones.

Por otro lado, cuando hablamos de políticas públicas hacemos alusión a los procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y de perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos (Aguilar y Lima, 2009).

Oszlak y O'donnell (1995) plantean, por su lado, que el estudio de las políticas estatales puede ser de gran relevancia para comprender el funcionamiento del estado latinoamericano contemporáneo y sus transformaciones. Este enfoque permite analizar cómo se distribuyen los recursos en las sociedades latinoamericanas y cómo se relaciona el Estado con la sociedad civil. Además, proponen un modelo metodológico más complejo y dinámico que considera el surgimiento histórico de una cuestión como punto de partida para el análisis. Este enfoque implica examinar quién reconoce la problemática, cómo se difunde esta visión, qué actores logran convertirlo en una cuestión pública y qué estrategias utilizan. De esta manera, se busca entender la naturaleza "política" de la política científica y tecnológica. Todo esto tiene implicancias directas en el campo de la gestión y administración pública, ya que permite comprender mejor los procesos decisionales y su impacto en las sociedades latinoamericanas.

Por último, quisiéramos advertir junto con Aguilar Barreto (2018) que es muy usual que las políticas públicas en general partan desde la esfera del gobierno nacional y sean puestas en marcha en los diversos niveles territoriales, regionales, provinciales o municipales. Si bien pueden responder de manera adecuada a las exigencias y requerimientos de la sociedad en general, pero en su nivel operativo puede presentar debilidades, obstáculos o limitaciones, aspecto que obliga a que se efectúe un análisis sistémico de las mismas. También en los diferentes órdenes del nivel territorial las políticas públicas nacionales pueden enriquecer en términos de implementación y evaluación, o simplemente surgir de niveles territoriales menores como respuesta a demandas locales particulares y específicas.

Estudios de antecedentes

Existen diversos estudios sobre la Metrología Legal, realizados tanto por institutos nacionales de metrologías, como así también por otros organismos internacionales (Marban y Pellecer, 2003; Instituto Nacional de Investigaciones en Metrología de Cuba, 2011; CEPAL, 2014). Todas esas investigaciones profundizan una mirada técnica, en algunos casos económicos y hasta legales. En el año 2003 el Sistema Interamericano de Metrología, Normalización, Acreditación y Calidad, SIM (SIM) elaboró una publicación sobre la metrología legal. Sus autores, Marban y Pellecer, tratan de expresar a través de una serie de nociones lo que en el ámbito mundial se manipula en torno a esta disciplina. A partir de un minucioso estudio de archivos y una serie de entrevistas y testimonios lograron almacenar gran cantidad de datos y material para ese documento y así dar a conocer los conceptos que en el ámbito mundial se manejan en torno a esta disciplina, tales como conceptos básicos metroológicos, vigilancia del mercado, ámbito de acción de la metrología legal, la metrología legal dentro del sistema jurídico de un país, aspectos técnicos, la metrología legal a nivel regional e internacional.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Investigaciones en Metrología de Cuba (2011) analizó las cuestiones relacionadas con la globalización de la economía mundial y el rol de los sistemas nacionales de metrología, conjuntamente con las actividades de organizaciones internacionales y regionales en el campo de la metrología. En este trabajo se muestra un posible resultado para garantizar la equivalencia metrológica de las mediciones y el reconocimiento mutuo de sus resultados en el sistema global de metrología, ya que por el aumento de la globalización y la regionalización del comercio y de las economías mundiales, han surgido nuevos requisitos a considerar por los sistemas nacionales de metrología. De hecho, estas tareas están dirigidas a lograr un nivel aceptable de satisfacción por parte de la sociedad, la industria y la comunidad científica; por consiguiente, desde lo razonable se pueden tener en cuenta varios modelos de sistemas nacionales de metrología.

Asimismo, hay algunos antecedentes que nos aportan datos interesantes para nuestro campo disciplinar. Por caso, la CEPAL publicó en el año 2014 un documento donde se mostró la medición del impacto de la infraestructura de la calidad en América Latina. Dentro de la infraestructura de la calidad se destaca la metrología, la normalización, la reglamentación técnica y la evaluación de la conformidad y la acreditación, además de las tecnologías de gestión y control de la calidad, los cuales son factores determinantes para el tipo de desarrollo de un país.

Sobresalen en esta publicación dos estudios realizados en Argentina sobre el impacto económico que se genera cuando el Estado interviene en el control de instrumentos reglamentados. En primer lugar, en las verificaciones de balanzas de alta capacidad en la producción de cereales y oleaginosas en Argentina, teniendo en cuenta también el impacto indirecto en la retención a las exportaciones de granos. Por otro lado, en la verificación por parte de metrología legal de los surtidores de combustibles líquidos. En ambos casos el inicio del periodo de estudio es a partir del año 2003. Tal como lo indica su autora Mariela Saavedra (2014) el valor político se observa en el rol que cumple el Estado en asegurar la transparencia en las transacciones comerciales entre las partes involucradas, llámese consumidor, empresa, productor agropecuario o hasta el propio Estado. Ese rol es indispensable en la creación de confianza y transparencia en las transacciones, con el fin de prevenir costosas pérdidas e ineficiencias, tanto económicas como sociales.

Planteamiento del problema

El estudio de la administración pública que se encuentra asociado a una concepción Estado – Céntrica es lo que se conoce como el “modelo burocrático” propuesto por Weber a mediados del siglo XIX. Este modelo propone que la estandarización de los procesos administrativos, las labores repetitivas por parte de los actores públicos, los mandatos y la estructura de autoridad son bien marcadas y considerablemente inflexibles. De esta manera, el modelo burocrático se constituye como una hoja de ruta para la gestión de lo público en un ambiente donde el Estado es el actor fundamental y es el centro de las decisiones colectivas (Sánchez Liendo, 2020).

En los años 90 esta concepción se vio fuertemente resquebrajada en el marco de la pugna de los mercados por encima de los Estados, como consecuencia de que en periodos de gobiernos anteriores se propiciaron brutales endeudamientos internacionales y grandes fugas de capitales, volviendo a las economías vulnerables. En este marco, autores como Oszlak (1993) afirmaban que aquella imagen popularizada del fenómeno burocrático y del papel del Estado “que lo puede todo” evocaba la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia “injustificada” en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político, lo que llevó a países de América Latina a la adopción de políticas de ajustes neoliberal.

En este nuevo escenario se configuró un modelo de gestión que es conocido en la literatura como la Nueva Gestión Pública (NGP). Este enfoque parte de un principio fundamental que es el de la obtención de la máxima eficiencia y eficacia de los programas y servicios públicos, con una idea

privatista, descentralizada y mercado-céntrica, lo que supuso una reconfiguración y condujo a una importante reducción de la intervención estatal en materia de administración y de gestión pública³⁶⁹. Con respecto a esto último, se puso el acento en el “excesivo” tamaño del aparato estatal, concentrando los esfuerzos de las políticas en la reducción de la planta de personal y de las estructuras organizativas, ya que se entendía que la gestión de los recursos, de los bienes y valores públicos sería más eficiente si se basaba en mecanismos de mercados competitivos (Roth, 2019).

Posterior al movimiento de reforma de la administración pública (NGP), a fines del siglo XX surge un nuevo enfoque, conocido como Servicio Público (Pereira López, Jaraíz Gullías pp74). Desde esta perspectiva se intenta recuperar la ética en la función pública y repensar la forma de vincular al Estado y la administración pública con la ciudadanía, a la vez que promover una relación armoniosa entre el Estado, la sociedad y el mercado, tomando como punto de partida importante la rendición de cuentas del Estado a los ciudadanos.

Asimismo, es importante para nosotros advertir en todo este proceso, que amén de la estructura que posea o las transformaciones a través de los años en las que haya incurrido, la Administración Pública desde nuestra perspectiva tiene como función la de implementar y ejecutar las leyes establecidas por el sistema legal de un país. Las leyes son normas que regulan el funcionamiento de la sociedad y establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como las responsabilidades del gobierno.

En este marco, en la presente investigación nos interesa indagar particularmente en una política pública que nos permite identificar todas estas transformaciones que hemos ido narrando respecto de la gestión pública, como es el caso de la Metrología Legal (ML) en Argentina. La base legislativa de las actividades metrológicas nacionales y de la infraestructura metrológica nacional es la Ley de Metrología 19511 (1972). La Metrología Legal se ocupa principalmente de los instrumentos de medición (IM) que son controlados legalmente y su principal objetivo es el de garantizar a los ciudadanos que los resultados de las mediciones son correctos cuando se utilizan en transacciones oficiales y comerciales (Velychko, Oleh, 2011, p. 10).

En Argentina, la Ley de Metrología Legal sirve como normativa vigente para el control de pesas y medidas, lo que garantiza la corrección y la ecuanimidad en las relaciones comerciales (nacionales e internacionales), asegura la salud y bienestar de la sociedad y protege el medio ambiente. En pleno auge de las políticas de reforma del Estado en la Argentina (NGP) durante los 90’, se puso en vigencia el decreto 829/94, a través del cual se eliminaron las limitaciones al comercio de instrumentos de medición reglamentados, aplicadas por la mencionada ley 19511 (1972). Esta disposición argumentaba en sus considerandos que el sistema de control impuesto por la ley de pesas y medidas, “establece medidas que pueden implicar restricciones al comercio de instrumentos de medición, principalmente por las demoras en su habilitación”. En ese sentido, las acciones se ampararon en la necesidad de un sistema más ágil y menos burocrático; en la disminución del control técnico, administrativo y legal sobre los dispositivos importados o fabricados en el país; y en la necesidad de una nueva reglamentación que comprenda la realidad de la ML en Argentina y las tendencias mundiales.

Con todo ello, su aprobación fue un claro ejemplo de la reducción en la intervención estatal y políticas neoliberales. En ese sentido, todas las potestades que habían sido delegadas al Estado pasaron ahora

³⁶⁹ En este periodo se redujeron considerablemente organismos públicos, ministerios, secretarías y direcciones administrativas como operativa tales como el Servicio Meteorológico Nacional, que pasó a depender del Ministerio de Defensa; o la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), que se transformó en una entidad autárquica descentralizada. s De este modo, generó un mayor grado de descentralización, transfiriendo competencias a los gobiernos locales o provinciales, por ejemplo, la educación pública a través de la Ley federal de educación 24195/1993.

a manos del mercado, en tanto la aprobación técnica y legal, el control periódico del buen funcionamiento y el control en la comercialización de instrumentos reglamentados se trasladó a los fabricantes e importadores.

Entrados los años 2000, con un cambio de enfoque hacia la perspectiva de Servicio Público que mencionamos arriba, el decreto de Presidencia de la Nación 788/2003 derogó el decreto 829/1994 e instaló nuevamente la totalidad de las regulaciones exigidas por la ley de Metrología Legal, que incluyeron, entre otras, la de comercialización e importación de instrumentos reglamentados, que habían sido excluidas. Además, designó a la Secretaría de Coordinación Técnica para que definiera la política de fiscalización en todo el territorio Nacional y al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para realizar, entre otras funciones ya conferidas anteriormente, las verificaciones metrológicas de los instrumentos reglamentados y además asistir a los gobiernos locales y provinciales en la gestión técnica y administrativa de la reglamentación metrológica³⁷⁰.

A raíz de lo planteado aquí, entendemos que el estudio de la Metrología Legal a niveles políticos y económicos es trascendental, por la importancia que tiene en la reducción de las disputas y costos en las transacciones comerciales, la protección al consumidor, la lealtad en la competencia comercial, la seguridad fiscal, el correcto control del comercio internacional, el soporte al comercio internacional de instrumentos de medición, el soporte de la convivencia social, la educación tecnológica, la reducción de las muertes y daños en accidentes, el cuidado del ambiente y la mejora en la sanidad. Ayuda a comprender desde el enfoque de los servicios públicos la gestión de las políticas públicas.

Conclusión

En resumen, el estudio de las políticas estatales, como la Metrología Legal en Argentina, puede ser de gran relevancia para comprender el funcionamiento del estado latinoamericano contemporáneo y sus transformaciones, específicamente de la Administración Pública. Este enfoque permite analizar cómo se distribuyen los recursos en las sociedades latinoamericanas y cómo se relaciona el estado con la sociedad civil y el sector privado. Además, propone un modelo metodológico más complejo y dinámico que considera el surgimiento histórico de una “cuestión” como punto de partida para el análisis.

Como mencionamos en el apartado de antecedentes, hay escasa literatura / investigaciones sobre la temática puntual y nuestro aporte radica en la investigación y el estudio de la Metrología Legal como política de Estado. La originalidad radica en el abordaje del tema y particularmente en recuperar las voces de los actores involucrados en el proceso de gestión e implementación de la política. Se espera que este estudio contribuya al conocimiento del estado latinoamericano contemporáneo y su relación con la distribución de recursos en las sociedades latinoamericanas.

Bibliografía:

Aguilar Barreto, A. J., Rodríguez Manasse, G. A., y Aguilar, C. P. (2018). Gestión de políticas públicas educativas: Una caracterización en Norte de Santander (Colombia). *Revista Espacios*, 39(30)

Ángel, S.; Sánchez, F. y Liendo, N. (Eds.) (2020). *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda

³⁷⁰ El nivel de delegación de poderes y misiones de Metrología Legal entre las autoridades centrales, locales y/o regionales depende de la organización política, administrativa y de las leyes de un país, tal como lo indican Marban y Pellecer (2003).

- Arenas, et al. (2017). Taxonomía de diseños y muestreo en investigación cualitativa. Un intento de síntesis entre las aproximaciones teórica y emergente. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 39. Pp. 1-18
- Arnoletto, E. J. (2005). *La gestión organizacional de la administración pública*. Córdoba: UCC
- Cueto, W. J., y Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *DAAPGE*, 12(18), 7-26
- Ferrero, M. (2006). La glocalización en acción: Regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el cono sur latinoamericano. *Revista electrónica de estudios internacionales*, (11). Pp. 1-22
- Galindo Camacho, M. (2016). *Teoría de la administración pública*. Editorial Purrrúa
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: CLACSO
- Oszlak, O. (1992). La organización de la reorganización estatal. Tendencias en la reforma del sector público en América Latina. *Revista Administración pública y sociedad*, 6
- Oszlak, O. (2013). *La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes*. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Santiago, Chile
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5). Pp. 14-21
- Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Revista electrónica Dikaion*, 21(16), 135-156. Cundinamarca, Colombia: Universidad de La Sabana
- Roca Cuberes, C. (2020). Teoría y elección metodológica en la investigación. En Lopezosa, C., Díaz-Noci, J., y Codina, L. (Eds.), *Metodos Anuario de Métodos de Investigación en Comunicación Social* (pp. 01-03). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra
- Rodríguez-Cruz, Y. (2020). La dimensión informacional de la Administración Pública para la Gobernanza y el gobierno electrónico y abierto. *ARCIC*, 9(22). Recuperado de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702020000100095
- Roth, A.-N. (2019). Las políticas públicas y la gestión pública. *Estudio de la gestión, Revista Internacional de Administración*. Pp. 223-229
- Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P., y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Waissbluth, M. (2021). *Introducción a la gestión pública*. Editorial Conecta.
- Waissbluth, M., y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En Tomicic V. y García C. (Coords. Y Eds.). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*. Chile: Consorcio para la Reforma del Estado. Pp. 541-559.
- Yuni, J. A., y Urbano, C. A. (2014). *Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación*. Córdoba: Brujas.

LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL DE AYER Y DE HOY. CONTINUIDADES Y RUPTURAS DEL NEOLIBERALISMO REMOZADO

Ana Gabriela Logiudice

Introducción.

El gobierno de extrema derecha asumido en diciembre de 2023 lleva adelante un profundo proceso de reforma del estado que busca, entre otras cuestiones, cambiar su rol respecto de la relación capital trabajo, inclinando la balanza en favor de los sectores económicos más concentrados. En este orden, el gobierno ha encarado dos reformas, largamente promovidas por las expresiones políticas de los sectores dominantes y los organismos multilaterales de crédito, cuales son la reforma laboral y la reforma previsional. La primera -inicialmente instrumentada por Decreto de Necesidad y Urgencia y finalmente consagrada en el marco de la denominada “Ley Bases³⁷¹”- concierne directamente la relación capital-trabajo. La segunda lo hace indirectamente, en tanto sus disposiciones inciden sobre la dinámica del mercado laboral. A su vez, la “cuestión previsional” también ocupa un lugar central en la política del gobierno, que ha promovido un deterioro de los haberes de los y las jubiladas como forma de reducir el gasto social y alcanzar la estabilidad de precios. A su vez, la licuación de haberes se inscribe en una política más amplia de deterioro del salario real de los trabajadores, en el marco de un proceso inflacionario que genera profundas transferencias de ingresos hacia los sectores más concentrados del capital.

En este sentido, el proceso actual de reforma del estado recupera en buena medida las orientaciones del proceso de ajuste estructural de la década de los 90. No obstante, tal como indica la convocatoria a este panel, a diferencia de aquel proceso, la coalición política que promueve reforma carece de experiencia de gestión gubernamental y adolece de representación suficiente en el ámbito legislativo. Asimismo, el contexto mundial se ha transformado desde la década de los 90 de modo que el mundo actual se caracteriza por la multipolaridad, en la que se reeditan además mecanismos proteccionistas, al menos, en los países centrales. A nivel local, el actual proceso de reforma opera sobre las transformaciones ocurridas durante el ciclo progresista que siguió a la crisis del neoliberalismo. Más aún, el actual proceso se asienta sobre los efectos adversos que produjo la reforma de los 90. Esto último es particularmente visible en el caso de las políticas sociolaborales que asisten o compensan a trabajadores y trabajadoras insertas en un mercado de trabajo caracterizado, desde la década de los 90, por la informalidad y la precariedad laboral. Como se argumentará en este trabajo, ese es uno de los motivos por los cuales las políticas asistenciales existentes en la actualidad revisten un alcance mucho mayor que los programas compensatorios diseñados e implementados en los 90 para amortiguar los efectos de las políticas de ajuste estructural.

A contramano de lo ocurrido con muchas de las trasferencias estatales desmanteladas por el actual gobierno -de las cuales la asistencia a comedores comunitarios y la compra de medicamentos han sido quizá las de mayor trascendencia pública- la gestión de La Libertad Avanza decidió no solo dar continuidad a la AUH, sino también aumentar su cuantía. Vale recordar que se trata de una intervención creada en 2009, emblemática de la gestión kirchnerista, uno de cuyos rasgos más

³⁷¹ El Proyecto de Ley de “Bases y Puntos de partida para la Libertad de los Argentinos” fue enviado al Congreso por el gobierno de la Libertad Avanza en el mes de diciembre de 2023. La norma fue finalmente aprobada en junio de 2024, luego de experimentar una serie de modificaciones y recortes respecto del texto original. La diversidad de materias tratadas por el proyecto le valió la denominación del “Ley Omnibus”. Entre otras cuestiones, establece la emergencia administrativa, otorgando al ejecutivo la posibilidad de efectuar una reforma del estado, privatizando empresas y modificando el régimen del empleo público. También fija Régimen Impositivo para Grandes Inversiones (RIGI) y establece nuevas disposiciones en materia hidrocarburífera y energética, entre otras cuestiones.

destacados ha sido su masividad. Una suerte similar corrió la Tarjeta Alimentar, implementada por el Frente de Todos (2019-2023). Otras transferencias, como las becas Progresar, sufrieron restricciones, mientras que los programas de empleo público subsidiado, fueron desarticulados, reformulados y parcialmente congelado su acceso y su estipendio.

Esta ponencia se propone caracterizar la actual política social del gobierno de extrema derecha de La Libertad Avanza comparando la misma con las políticas asistenciales de la década neoliberal. El argumento que atraviesa este trabajo sostiene que la actual política social asistencial, aunque está llamada a acompañar el proceso de reforma del estado y ajuste estructural, reviste características disímiles de aquella de los 90. En particular, se sostiene que la asistencia social actual, además de ser sustancialmente más masiva (por oposición a la focalización reduccionista neoliberal), se caracteriza por la intención de desandar la centralidad atribuida a las organizaciones comunitarias y a las redes territoriales de reciprocidad, debido al proceso de politización que las organizaciones experimentaron desde la segunda mitad de la década de los 90.

Para cumplimentar el objetivo propuesto, esta indagación se basa en una estrategia metodológica mixta, que combina técnicas cuantitativas (consistentes en la recopilación de datos secundarios sobre aspectos presupuestarios y prestacionales de los programas asistenciales) con técnicas cualitativas de análisis documental (de normativa, documentos institucionales y crónicas periodísticas). El argumento se expone en 5 apartados. En los primeros acápites se reponen las características centrales de la política asistencial neoliberal y se reconstruye la evolución de la asistencia social durante el ciclo de gobiernos progresistas, la primera experiencia de gestión de la derecha (es decir, aquella de Cambiemos) y, por último la reorientación y tensiones que caracterizaron el gobierno del Frente de Todos. Concluido el abordaje los antecedentes, en el apartado siguiente se exponen las características principales de la política socioasistencial en la “era Milei”, según el tipo de intervención y en clave comparativa. En el último apartado se exponen las principales conclusiones.

La asistencia social neoliberal.

Como se dijo, un aspecto central de la reforma del estado consistió en el desmantelamiento de las regulaciones y protecciones que enmarcaban la relación capital-trabajo. Para ello, durante la década neoliberal se sancionaron leyes que flexibilizaron las condiciones de contratación y uso de la fuerza de trabajo, redujeron los costos laborales y limitaron el ejercicio de derechos colectivos, favoreciendo el disciplinamiento de los trabajadores y trabajadoras. La primera de ellas fue la Ley de empleo N° 24.013, aprobada en 1991 que, al tiempo que autorizaba modalidades de contrato precarias y reducía los montos de las contribuciones patronales, establecía programas para “grupos especiales de trabajadores” (como jóvenes, poblaciones indígenas o trabajadores desocupados), además de planes de “fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales”. Asimismo, de la reforma laboral, se llevó adelante una reforma previsional, que introdujo la posibilidad de adherir a un régimen de capitalización individual, privatizando y segmentando el sistema de protección social (Arza, 2022).

Para compensar los costos de las políticas de ajuste estructural se pusieron en marcha programas alimentarios. La generalización de los planes de empleo subsidiado, en cambio, recién se dio a mediados de la década, cuando el desempleo alcanzó cifras inéditas. El más emblemático fue el Plan Trabajar, financiado por el Banco Mundial. Éste, como las distintas herramientas de política pública de esta índole, se organizaban bajo el formato de programas, es decir, de intervenciones de duración temporal limitada (Merklen, 2005) y de escasa cobertura en términos de perceptores, los que eran seleccionados de forma discrecional. En términos generales, las políticas neoliberales promovían una asistencia social focalizada en los más pobres, en línea con la crítica a la universalidad que

experimentan las políticas de salud y educación³⁷². Finalmente, los programas asistenciales solían imponer condiciones para su percepción, en especial, los planes de empleo, que exigían una contraprestación laboral a cambio de la asistencia recibida.

Las transformaciones que experimentó la asistencia en el apogeo de la década de los 90 constituyen un aspecto de un proceso más amplio, característico del neoliberalismo como proyecto político (Harvey, 2005³⁷³), como es el caso de una forma de intervención del estado orientada a la prosecución de la ocupación plena de la fuerza de trabajo y de su protección social, propia de la etapa interventora-benefactora, hacia otra forma de intervención basada en la “promoción del empleo” (Gilbert, 2002). En este marco, cobró importancia el denominado “paradigma de la activación” según el cual los programas asistenciales debían fomentar la participación activa en la fuerza laboral en un mercado de trabajo desregulado y flexibilizado (Huo, Nelson y Stephens, 2008), evitando su dependencia del “Estado providencia”. Para ello, los programas establecían un conjunto de disposiciones como el *workfare* y otras penalizaciones que, en conjunto, garantizaban la compulsión al trabajo en condiciones de mayor productividad.

Como consecuencia de los cambios mencionados, el neoliberalismo terminó por favorecer una asistencialización de la política social (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994), la que ganó en recursos y protagonismo político, aún cuando sus alcances cuantitativos permanecieran reducidos. Esta centralidad se fue consolidando a medida que las consecuencias económicas y sociales del proceso de ajuste estructural se fueron haciendo visibles y los trabajadores, desocupados, precarizados y empobrecidos, se fueron organizando. Así, el final de la década se caracterizó por tanto por la recesión económica y el deterioro social, como por la movilización ascendente del movimiento piquetero (Svampa, 2005).

La asistencia social durante el ciclo progresista.

La crisis económica, política y social de 2001 provocó una redefinición de la política asistencial, en particular, y de la política sociolaboral, en general. La grave situación social -que dio lugar a una aguda conflictividad política- fue paliada con programas alimentarios, generalmente implementados a nivel subnacional, y programas de empleo subsidiado, ejecutados desde el poder central. Dentro de estos últimos, se destacó el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Se trataba de un programa de formato similar a aquellos de los años 90, pero con una cobertura superior a los 2 millones de personas. A su vez, la implementación de este programa fue posible gracias a la participación de las organizaciones sociales, entre ellas, incluso algunas de las pertenecientes al movimiento piquetero.

De esta forma, durante los primeros años de la Postconvertibilidad, la asistencia social se destacó por su masividad, aunque una parte de sus perceptores se fue desvinculando del programa a medida que se recompuso la creación de empleo. La mejora de los indicadores del mercado de trabajo -que incluyeron también la disminución del subempleo y la merma relativa de la informalidad laboral- permitió reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso (Álvarez, Fernández y Pereyra, 2012). Esto último fue también el resultado de diversas políticas estatales, tales como los aumentos

³⁷² Cuya ejecución, además, se descargaba en la comunidad, en el primer caso, o en los niveles subnacionales, en el segundo.

³⁷³ El concepto de neoliberalismo ha sido -y es aún- objeto de un intenso debate. De este modo ha sido asociado a un conjunto de políticas o una ideología, entre otras definiciones. En este caso, entendemos al neoliberalismo como un proyecto político orientado a recrear las condiciones de la acumulación de capital sobre la base del restablecimiento del poder de las clases dominantes (Duménil y Lévy, 2004 y 2005; Harvey, 2005). Esta aproximación permite comprender la existencia de instancias de alejamiento de ciertas intervenciones respecto a la doctrina neoliberal, de modo tal que captar los fenómenos característicos del “neoliberalismo realmente existente”.

del Salario Mínimo Vital y Móvil establecidos por Decreto y, más tarde, la revitalización de los Convenios Colectivos de Trabajo, que formaron parte de una política más general de recomposiciones de las regulaciones que protegían a los trabajadores asalariados formales. Por último, los ingresos no laborales mejoraron gracias al cambio de rumbo en materia de política social jubilatoria, en especial, por efecto de la moratoria y la movilidad previsional (Álvarez, Fernández y Pereyra, 2012), que apuntaron a resolver los problemas de falta de cobertura ocasionados por la reforma previsional de la década previa.

En términos más generales, las políticas de sostenimiento del ingreso alimentaron la ampliación del consumo y del mercado interno, revirtiendo la tendencia desindustrializadora que caracterizó a la década neoliberal. Sin embargo, esta expansión³⁷⁴ no resolvió los problemas del trabajo informal y precario, que se estancó en un tercio de la fuerza de trabajo, dando lugar a lo que puede conceptualizarse como una superpoblación relativa estancada (Marticorena, 2011: 217)

La recomposición de la política social, basada en protecciones destinadas a los trabajadores formales, se reveló insuficiente para atender la necesidad de ingresos de los sectores populares, en particular, una vez que el crecimiento económico se ralentizó. Esta situación impulsó al kirchnerismo a revertir la orientación de su política social asistencial. Hasta entonces, el gobierno preconizaba la necesidad de acotar los alcances de la asistencia, cuya expansión se consideraba un obstáculo para la creación de “empleo genuino”, razón por la cual había resistido la masificación de los programas de transferencia condicionada³⁷⁵.

El cambio de orientación, producido recién en 2009 - es decir, un contexto de derrota legislativa del oficialismo y de repercusiones locales de la crisis capitalista de 2008- se plasmó en la creación de dos herramientas que, aún con sus transformaciones, signarían la política social hasta la llegada del gobierno de la Libertad Avanza. La primera de ellas fue el Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT) que consistía en un plan de empleo subsidiado para trabajadores desocupados e informales, cuya particularidad residía en su organización “cooperativa”, impulsada desde el estado mismo³⁷⁶. La otra herramienta fue la Asignación Universal por Hijo (AUH), que posibilitaba la extensión de las asignaciones percibidas por los trabajadores formales a los y las trabajadore/as desocupados e informales con hijos a cargo. Ambas iniciativas implicaron la asunción por parte del gobierno del carácter persistente de la informalidad y la precariedad laboral. Asimismo, la creación de la AUH, carente de cupos de ingreso y límites temporales para su percepción, permitió la conformación de una asistencia social más extensa pero también más perdurable, formalmente organizada como derecho, aunque limitada en la capacidad de cobertura de los montos transferidos (Logiudice, 2022). Ella se fue articulando con otras prestaciones de similares características como la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y el Programa de Recuperación de Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). Esta asistencia, de carácter más asegurado (Danani y Hintze 2010, 2011) permitió la reducción de los niveles de indigencia, estabilizando los ingresos de los sectores populares, aunque sin transformar algunos aspectos estructurales sus condiciones de reproducción social, como el hábitat popular o las protecciones laborales frente a las contingencias de la vida activa.

³⁷⁴ A la postre, la expansión dio paso al estancamiento luego de 2011, cuando se acabó el superavit externo al igual que el superavit fiscal, dando lugar a desequilibrios de orden macroeconómico y a la aceleración de la inflación.

³⁷⁵ El mismo argumento se había utilizado para reducir progresivamente los programas de empleo subsidiado con contraprestación laboral generados en el contexto de la crisis, desplazando a las organizaciones sociales hacia la gestión de otros planes de menor visibilidad, en consonancia con las demandas de los organismos multilaterales de asistencia al desarrollo.

³⁷⁶ En este orden, el Ministerio de Desarrollo Social -que fue desplazando al Ministerio de Trabajo como organismos ejecutor de estas intervenciones-, organizaba las tareas de contraprestación de las cuadrillas de trabajadores en cooperativas, que se sumaban a aquellas que estaban constituidas por trabajadores de las organizaciones sociales.

Giro a la derecha, crisis y asistencia social.

Esta configuración de la asistencia se mantuvo aún durante la gestión de Cambiemos, que no solo dio continuidad a la AUH, sino que procuró la inclusión de algunas poblaciones que, aún reuniendo las condiciones de acceso, no se encontraban bajo programa. La diferencia más importante entre las gestiones consistió en su aproximación al “cooperativismo de trabajo” (Arcidiácono y Bermúdez 2018) pues el gobierno de Cambiemos desarticuló el componente cooperativo que había impulsado el kirchnerismo desde 2009. Ello no se tradujo, sin embargo, en un desplazamiento completo de las organizaciones sociales. Aunque un sector del gobierno buscó apartarlas, el deterioro de las condiciones sociales que produjeron las propias medidas económicas del gobierno generó condiciones políticas para que las organizaciones sociales de trabajadores desocupados -ahora nucleadas en la CTEP³⁷⁷ - consiguieran la concreción de algunas iniciativas propias, como el Salario Social Complementario (SSC), que buscaban ampliar los márgenes de protección de los trabajadores informales.

En suma, de la mano con el progresivo deterioro macroeconómico -que se tradujo en problemas de ingresos derivados de la persistente inflación, particularmente relevantes para los trabajadores informales y precarios (Barrios y Carro, 2020)- la llegada al gobierno de la centro derecha promovió una consolidación de la política social asistencial, basada en transferencias monetarias. La piedra angular del esquema socioasistencial fue la Asignación Universal, continuando con la orientación asumida en la gestión kirchnerista. Sus alcances terminaron por duplicar las dimensiones que la asistencia social había adquirido durante la crisis³⁷⁸, aunque los montos transferidos se vieron aún más reducidos³⁷⁹. Las modificaciones realizadas por el macrismo tuvieron que ver con volver más restrictivas y/o meritocráticas otras prestaciones -como las pensiones por discapacidad o las becas estudiantiles del Progresar- y con reemplazar la contraprestación laboral de los planes de empleo por una acción de terminalidad escolar, para favorecer el desplazamiento de las organizaciones sociales de la implementación de los programas de asistencia (Logiudice, 2021). No obstante, la atención de las necesidades reproductivas del conjunto de trabajadores informales y precarios que engrosaron la superpoblación relativa (Marticorena, 2011: 217) y, en particular, la administración de la conflictividad social a ella asociada, requirió la continuidad de los planes de empleo subsidiado, una parte de los cuales fue administrado por las propias organizaciones sociales. Así, la participación de éstas, lejos de ser un elemento residual, persistió como rasgo estructural de la política asistencial³⁸⁰.

En cuanto al gobierno del Frente de Todos, éste creó tempranamente un programa de transferencias monetarias para la compra de alimentos denominado Tarjeta Alimentar. Originariamente concebido para hacer frente al deterioro económico y social heredado del gobierno de Cambiemos, su población

³⁷⁷ La Central fue conformada en 2011 por organizaciones sociales de trabajadores desocupados provenientes de diversas tradiciones políticas que habían comenzado a reconocerse en la economía popular. Pese a sus reiteradas demandas, el gobierno de Cristina Kirchner se negó a otorgarle la personería gremial y solo consintió reconocer su personería social días antes de dejar el gobierno. Con la sunción del gobierno de Cambiemos y frente al deterioro de la situación socioeconómica provocada por las políticas de la nueva gestión, consiguió la sanción de la Ley 27345, por la que se declaraba la Emergencia Social, se creaba el Consejo de la Economía Popular y el Registro de Trabajadores de la Economía Popular. Durante esta gestión también participó de programas de urbanización en el marco de la creación del RENAPAB (Registro Nacional de Barrios Populares). Su modelado de organización, que buscaba acercarse a las de las organizaciones sindicales desembocó, en diciembre de 2019, en su transformación en Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP).

³⁷⁸ En 2003, el Plan Nacional de jefes y Jefas de Hogar Desocupados superó los dos millones de perceptores. Al final del gobierno de Cambiemos, la cantidad de asignaciones universales abonadas ascendía a 4.188.734 (Logiudice, 2021)

³⁷⁹ Durante el gobierno de Cambiemos, el monto de la AUH se redujo en un 18% en términos reales (Logiudice, 2021)

³⁸⁰ Al final de la gestión de Cambiemos la cantidad de perceptores de programas de empleo subsidiado del Ministerio de Desarrollo Social ascendía a 550.560 titulares activos (Logiudice, 2021)

objetivo se fue ampliando a lo largo del período³⁸¹, de la mano de la merma de ingresos, que produjo la política de Asilamiento Preventivo y Obligatorio (ASPO) implementada frente a la pandemia del COVID 19, y del deterioro social provocado por los desequilibrios económicos posteriores. Paralelamente, el gobierno fue ampliando el programa de empleo subsidiado Potenciar Trabajo, que había subsumido a los anteriores, incluyendo el Salario Social Complementario (SSC)³⁸² motorizado por la CTEP en el gobierno previo. En especial, la extensión del Potenciar se debió a la necesidad de compensar la temprana desarticulación de algunas políticas generadas en la pandemia como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)³⁸³, que había alcanzado la considerable cifra de 8 millones de perceptores. Posteriormente, el gobierno recurrió al Potenciar para apuntalar su relación con los movimientos sociales así como estructura político-partidaria en los niveles subnacionales, en un contexto de creciente deslegitimación y descontento social.

Como corolario, la pandemia, primero y la crisis económica y social, después, extremaron aún más el carácter masivo de la asistencia social basada tanto en las transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de condicionalidades educativo sanitarias como aquellas ligadas a la contraprestación laboral, que volvieron al ruedo, en parte, de la mano de las organizaciones sociales que ahora integraban la coalición de gobierno. La asistencia social alcanzó así dimensiones inéditas³⁸⁴. Como contracara de ese proceso de extensión horizontal, se produjo un marcado descenso de la cobertura vertical, debido a la retracción del poder adquisitivo de las transferencias (Logiudice, 2024). La singularidad de la política asistencial del período fue su carácter más convencional - expresado en el mayor protagonismo otorgado a los programas alimentarios y de empleo subsidiado en detrimento de la AUH- combinado con la progresiva implementación de iniciativas de política pública motorizadas por los referentes de organizaciones de la economía popular que formaban parte del elenco de gobierno (Logiudice, 2023; Felder, Patroni, Logiudice y Bascuas, 2024). Entre ellas, se destacan aquellas tendientes a visibilizar la labor de sus trabajadores (como la efectiva implementación del Registro de Trabajadores de la Economía Popular) y/o mejorar las condiciones para la realización de dichas actividades (como la simplificación del proceso de conformación de cooperativas, la compra de equipamiento para la realización de actividades productivas o la ampliación de circuitos de comercialización de productos de la economía social).

En suma, la masificación fue el rasgo distintivo de la política asistencial de la postconvertibilidad. La misma se verificó a lo largo de las diferentes gestiones de gobierno - desde aquella del progresismo hasta la de centro derecha- y fue de la mano de la paulatina cronificación de la informalidad y la precariedad laboral y del nunca eclipsado protagonismo político de las organizaciones sociales. Durante las últimas dos gestiones, la consolidación de la asistencialización se agudizó debido al deterioro cada vez más pronunciado del ingreso de los trabajadores informales y precarios, en el

³⁸¹ En mayo de 2021, la población perceptora de la Tarjeta Alimentar que inicialmente se destinada a familias beneficiarias de la AUH con hijos de hasta 6 años, se amplió para incluir a aquellas con hijos de hasta 14, al tiempo que se duplicó el monto de la transferencia (Logiudice, 2024).

³⁸² El SSC fue creado en 2017 en el marco de la aprobación de la Ley 27345 por la que también se estableció en Registro de Trabajadores de la Economía Popular y el Consejo de la Economía Popular y del salario Social Complementario. Consiste en un ingreso para trabajadores de la economía popular que alcanza formalmente la mitad del salario Mínimo, Vital y Móvil.

³⁸³ El IFE consistió en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a paliar la falta de ingresos de las personas que no se encontraban en relación de dependencia -como los trabajadores desocupados e informales, Monotributistas de bajos ingresos y los y las trabajadoras de casas particulares- derivadas de la política de aislamiento preventivo que generó la pandemia de COVID 19.

³⁸⁴ Mientras que la AUH y la AUE totalizaban 4.396.120 perceptores en el segundo semestre de 2022, el Plan Potenciar Trabajo llegaba a un pico de 1.650.223 perceptores en el tercer trimestre de ese mismo año, al tiempo que la Tarjeta Alimentar cubría a más de 2.400.000 familias (receptoras de la AUH), cifras todas que no experimentaron modificaciones sustanciales hasta el final del mandato de Alberto Fernández (Ministerio de Economía de la Nación, 2023)

marco de un proceso signado por la aceleración inflacionaria, el estancamiento económico y la crisis política (Piva, 2022), período durante la gravitación de las organizaciones sociales sobre el sistema político se profundizó todavía mas.

La asistencia social en tiempos de derechas extremas: transferencias individuales y organizaciones sociales en la mira.

Cambios orgánico-funcionales y las transferencias condicionadas “buenas”.

El primer elemento a tener en cuenta para caracterizar la gestión de la extrema derecha en el ámbito asistencial en particular y de la política social, en general, fue la subsunción del Ministerio de Desarrollo Social en la nueva cartera de Capital Humano, en la que se incluyeron también, en forma inédita y desjerarquizada, los antiguos y tradicionales Ministerios de Educación y Trabajo. En este sentido, la denominación de la nueva dependencia evoca un concepto de cuño neoliberal que, aunque no es nuevo, nunca antes había alcanzado semejante trascendencia institucional³⁸⁵. El cambio de denominación puede entenderse como parte de una operación ideológica más amplia del neoliberalismo por medio de la cual se busca transformar discursivamente la noción de trabajo, desligándola de aquella de fuerza de trabajo y convirtiéndola en capital humano (Rodríguez Simón, 2022).

Otro elemento relevante de la nueva gestión fue la decisión de otorgar, a poco de asumir, un aumento del 100% del monto transferido por la AUH³⁸⁶, que se contrapone con el descenso del poder adquisitivo que esta prestación había experimentado durante la última gestión del Frente de Todos. Como resultado, la Asignación pasó de representar el 34,% de la Canasta Básica Alimentaria y el 16,35% de la Canasta Básica Total del Adulto Equivalente, a acaparar el 53,05% y 25,75%, respectivamente³⁸⁷. A este aumento le siguieron nuevos incrementos en la prestación así como subas en otras asignaciones³⁸⁸. A lo largo del período el porcentaje de aumento de la Asignación Universal ascendió a un 274,9%. Aunque su poder de compra se deterioró debido a la inflación -generada por la devaluación y las medidas de desregulación económica del gobierno- en los primeros 7 meses, estos valores rondaron en promedio el 50,68% y el 23,51% de las respectivas Canastas, es decir que se colocaron muy por encima del porcentaje del último mes de la gestión del Frente de Todos³⁸⁹.

³⁸⁵ En este sentido, la primera medida de la Libertad Avanza y consonancia con el cambio de estructura orgánico-funcional realizado a nivel de los ministerios, el gobierno, transfirió el Programa al ámbito de Ministerio de Capital Humano (Dto. 125/23, del 29 de diciembre).

³⁸⁶ Por Dto. 117, del 29/12/2023. Así, las asignaciones pasaron del \$ 20.661 y 67.279 (establecidas por Resolución 223/23) al doble de su valor.

³⁸⁷ Cabe señalar que el gobierno fundó la norma, además de hacerlo en las obligaciones de las normas locales y aquellas emanadas de los tratados internacionales, en la “necesidad de paliar las contingencias más primarias de los sectores más vulnerables de la sociedad” También es dable notar que la normativa produce un cambio terminológico importante al referirse a la población beneficiaria como “menores y menores con discapacidad”, a tono con el nuevo abordaje estatal en materia de infancia, de marco tinte tutelar, cuyo punto máximo de expresión es el actual proyecto de bajar la edad de imputabilidad frente a infracciones a ley penal.

³⁸⁸ Luego, por Resolución 40, del 28/2/24, el gobierno decidió incrementar una vez más el monto de la prestación. De este modo, el monto transferido por cada hijo/a y a cada mujer embarazada ascendió a \$ 52.554 y, en el caso, de la Asignación por Discapacidad, a \$ 171.131. El aumento equivale al 27,8%. Por Resolución N° 189, del 21/5/24 se incrementaron una vez más los montos de las Asignaciones, llegando a \$ 74.374 y \$ 242 117. Finalmente, en julio de 2024 (por Resolución N° 327) se aumentaron una vez más. Los montos de las mismas alcanzaron los \$ 77.462 para hijo y \$ 2525.238 para hijo con discapacidad.

³⁸⁹ Su representatividad sobre las Canastas Básica Alimentaria y Básica Total nunca bajó del 43% y del 19%, respectivamente.

La Tarjeta Alimentar experimentó una evolución semejante³⁹⁰. Aunque también tendieron a erosionarse por causa de la inflación³⁹¹, los incrementos nominales no dejan de ser sugestivos si se los compara con la evolución de otras prestaciones sociales que se estancaron y, a la postre, se licuaron por efecto del plan de ajuste, tal como las jubilaciones (Serra, 2024). y las transferencias ligadas a los programas de empleo subsidiado³⁹². Asimismo, la cantidad de perceptores de la prestación se mantuvo estable respecto del año anterior³⁹³.

La reestructuración de los programas de empleo subsidiados o las transferencias monetarias “malas”.

Poco antes de culminar el mandato, el gobierno del Frente de Todos, en un contexto de fuerte cuestionamiento a la asistencia social (Logiudice, 2024) había decidido el reemplazo del Programa Potenciar Trabajo -cuya ampliación el gobierno mismo había alimentado- por el denominado Programa de Inclusión Laboral³⁹⁴, transfiriendo su gestión y sus perceptores al ámbito del Ministerio de Trabajo. Con estas medidas, el gobierno se hacía eco del sentido común contrario a los “planes sociales”, argumentando la necesidad de favorecer la inserción de estos trabajadores en el “empleo privado” (Logiudice, 2023).

A poco de asumir, la Libertad Avanza decidió congelar tanto los ingresos como los montos transferidos (ANSES: Nuevos montos del Potenciar Trabajo, 2023), argumentando que era necesario “terminar con el negocio de la pobreza”, del que se responsabilizaba a las organizaciones sociales que oficiaban de intermediarias (El gobierno anunció paritarias libres y gobierno de planes, 2023). Como consecuencia, el monto del subsidio se estancó en la suma de \$78.000. En un contexto altamente inflacionario, el poder de compra real se deterioró notablemente, de modo que el mismo pasó de representar el 121,9% de la CBA del adulto equivalente al 61,28% y el 57,7% de la CBT al 27,6%. Por otra parte, la cantidad de perceptores se mantuvo estable, aunque continuó la tendencia a la baja iniciada en los últimos meses de la gestión anterior³⁹⁵. Este conjunto de decisiones permite visibilizar que el gobierno, más allá de su crítica general a la política social, otorga un tratamiento diferencial a las diferentes transferencias monetarias, al distinguir los planes de empleo subsidiado vinculados a las organizaciones sociales del resto de las transferencias, cuya ejecución continuó y aumentó.

Asimismo, dos meses más tarde, y en la misma línea que la última decisión de la gestión precedente, creó el Programa Volver al Trabajo³⁹⁶, en el ámbito de la Secretaría de Trabajo del nuevo Ministerio

³⁹⁰ Por Resolución 3 del 20/12/23 del gobierno de Milei, se elevó la prestación de la Tarjeta Alimentar. Luego, por Resolución N° 11, del 24/1/24, se volvieron a aumentar los montos, situación que se reiteró el 23/4/24, por Resolución N° 111. En junio, el monto volvió a aumentar pasando a \$ 52.250, 481.936 y 108.062, para cada categoría.

³⁹¹ Según la Oficina de Presupuesto del Congreso la prestación Alimentar perdió el 13,8% de su valor real en los últimos 6 meses (2024: 10).

³⁹² Aún así, el incremento fue menos significativo que en el caso de la AUH. Mientras en noviembre, el monto de la prestación para las familias con un hijo representaba el 36,7% de la CBA adulto equivalente, el mes siguiente alcanzó el 42,4%. En promedio, la proporción representó el 41,34%, manteniéndose siempre por encima de los porcentajes percibidos en la gestión anterior. En el caso de la CBT, los porcentajes de cobertura sobre la Canasta pasaron del 17,4% al 20,6% en el mismo período, promediando el 19,2%.

³⁹³ Alcanzado los 2432061 titulares contra 2390918, correspondientes al mismo período del año anterior (Ministerio de Economía-seguimiento Físico-financiero Trimestral, 2024).

³⁹⁴ Dto. 565/23

³⁹⁵ En el primer trimestre de 2024 la cantidad de perceptores ascendía a 1216225 mientras que en el mismo trimestre de 2023 era de 1306774 titulares activos. En cuanto a los titulares “nexo”, los mismos pasaron de 240632 a 226403. Pero ya en el cuarto trimestre de 2023 el número de titulares activos era de 1275871 y 239543 titulares nexos, de modo que la tendencia a la baja se había iniciado en el gobierno anterior.

³⁹⁶ Dto. 198/24, del 27/2/24.

de Capital Humano. A diferencia de los cambios efectuados por el Frente de Todos, el nuevo programa no comprende a toda la población de aquel que lo antecede, ya que las mujeres y varones de 50 años en condiciones de vulnerabilidad las mujeres con 4 o más hijos son incorporados al Programa de Acompañamiento Social, que no exige contraprestación laboral sino el cumplimiento de condicionalidades educativo-sanitarias. Ambas prestaciones tienen una duración inicial de 24 meses y son compatibles con la percepción de la AUH, los programas alimentarios, el trabajo en casas particulares, rural o en relación de dependencia con una remuneración bruta mensual no superior a los 3 Salarios Mínimos Vitales y Móviles.

Según la normativa de creación, el Programa Volver al Trabajo busca “consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral”³⁹⁷. En cambio, el Programa de Inclusión Social tiene por objeto mejorar “las condiciones de vida de los hogares de mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven”³⁹⁸. De esta forma, el gobierno recuperó y readaptó el criterio de “empleabilidad” que se había utilizado para clasificar a los perceptores del Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar en la PostConvertibilidad, con el objeto de segmentar en universo de perceptores de la política asistencial y desarticular la participación de las organizaciones sociales.

Para favorecer la empleabilidad, las contraprestaciones requeridas por el Programa Volver al Trabajo se determinan sobre la base de una clasificación del tipo de competencias detentadas por los “beneficiarios”³⁹⁹. La expectativa está puesta en la incorporación de los perceptores al empleo privado. En su defecto, el nuevo programa promueve la realización de actividades de capacitación, dando continuidad al “giro capacitador” que ya había iniciado Cambiemos (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Esta orientación de la gestión de la asistencia busca desplazar a las organizaciones sociales que, con anterioridad, fungían como entes ejecutores en los que se realizaban las actividades laborales. Como consecuencia, este tipo de contraprestación, característica de la política social asistencial de los 90, termina por perder protagonismo frente a otro tipo de exigencias normativas de los programas.

Además de esta clasificación según el grado de empleabilidad⁴⁰⁰, cuyo supuesto es la ausencia de calificaciones laborales de la mayor parte de los trabajadores participantes de los planes, un rasgo particularmente relevante del nuevo plan es su tinte disciplinador. Así, entre las causales de egreso fijadas por la normativa, se establece la posibilidad de excluir a aquellas personas que entorpezcan el funcionamiento de los transportes o que incurran en “actos de violencia que importen la alteración del orden público”⁴⁰¹.

Como consecuencia, el Programa Volver al Trabajo terminó por subsumir al Salario Social Complementario cuya creación había sido impulsado por la CTEP. Este proceso había comenzado durante el gobierno del Frente de Todos, cuando el SSC se convirtió en objeto de negociación entre funcionarios nacionales y organizaciones sociales o entre el poder central y las jurisdicciones subnacionales. En este caso, al desvincular la fijación de la transferencia del programa respecto del

³⁹⁷ Art. 1° del Dto. 198/24.

³⁹⁸ Art. 2° del Dto. 198/24.

³⁹⁹ Las personas sin “competencias generales básicas” deben insertarse en actividades de terminalidad educativa, alfabetización o de adquisición de competencias laborales básicas. Para quienes sí cuentan con competencias generales básicas pero no laborales se establece la inserción en “actividades laborales iniciales”. Por último, las personas sociolaboralmente competentes deben acogerse a las actividades tradicionales que ofrecía en antiguo Ministerio de Trabajo.

⁴⁰⁰ Art. 10 del Anexo 1 del Dto. 198/24.

⁴⁰¹ Art. 16 del Anexo I del Dto. 198/24.

valor del SMM, no solo se deprecia su monto (Ferrari Mango, 2024) sino que se deja de reconocer que las labores que desarrollan determinados colectivos de trabajadores (desde los recuperadores de residuos hasta quienes asisten en comedores comunitarios, pasando por los agricultores familiares) configuran trabajos socialmente útiles que deben ser remunerados.

El “Programa de Inclusión Social”, por su parte, pasó a implementarse en el ámbito de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, a la que quedó reducida el antiguo Ministerio de Desarrollo Social en el nuevo organigrama estatal. La transferencia otorgada es del mismo valor que aquella del Programa Volver al Trabajo y puede ser discontinuada si los perceptores incurren en actos de protesta.

La normativa enuncia como objetivo del Plan “mejorar las condiciones de vida de las familias, promoviendo la autonomía familiar y desarrollando capacidades para la autogestión”⁴⁰². Para ello, se establece la necesidad de realizar un conjunto de acciones tales como elaborar un plan familiar, generar espacios de diálogo, identificar oportunidades para generar o incrementar los ingresos familiares, participar de encuentros familiares y comunitarios, además de cumplir con las corresponsabilidades educativo-sanitarias. También siguiendo la orientación iniciada en la gestión de Cambiemos, el gobierno apela al emprendedorismo como posible fuente de generación de ingresos de estas familias. Así, la normativa plantea como objetivo el “fortalecimiento de la unidad productiva familiar”, sobre la base de la puesta en marcha y/o el fortalecimiento de emprendimientos socioproductivos, precooperativos, mutualistas y cooperativos”. No obstante, conforme la última información publicada, solo el 20,5% del universo de perceptores/as ha sido incorporado/a este Programa⁴⁰³.

Las razones invocadas para realizar los cambios programáticos van en sintonía con las declaraciones públicas realizadas por los funcionarios gubernamentales desde su asunción. Se señalaba así que el objetivo es implementar los programas de manera “directa y transparente, eliminando la intermediación”⁴⁰⁴. Esta misma tesitura alcanzó a otras políticas, como las de integración sociourbana, cuya puesta en marcha había sido conseguida por las organizaciones sociales, en particular aquellas ligadas a la economía popular, desde la gestión de Cambiemos. También se dio marcha atrás con otras transformaciones promovidas por las organizaciones sociales, como la simplificación de los procesos de constitución de cooperativas que había llevado adelante el Instituto Nacional del Asociativismo y la Economía Social (INAES).

Solo las organizaciones confesionales han sido beneficiadas por la política de LLA pero la distribución de alimentos por medio de las Iglesias evangélica y Católica que estableció el gobierno ha sido parcial e insuficiente (Villareal, 2024). En cualquier caso, esta situación devela el carácter diferencial del rechazo esgrimido hacia los “intermediarios”.

A la vez, estos cambios se dan en el marco de una reestructuración más general de las instituciones de la asistencia social, los que abandonan el cumplimiento de funciones que habían desplegado históricamente, como la distribución de alimentos en comedores y la atención de la población en Centros de Referencia del ex Ministerio de Desarrollo Social. Otras intervenciones de otros Ministerios -como el Programa De Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA)-, corrieron la misma suerte (Ferreira, 2024), en este caso, en el Ministerio de Salud. Aunque estos programas no siempre conllevan la participación de organizaciones sociales, se trata de políticas que se requieren de un despliegue territorial de la estructura estatal, que el gobierno rechaza.

⁴⁰² Art. 4° del Anexo II del Dto 198/24.

⁴⁰³ Resolución Conjunta N° 1/24 de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Secretaria de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del 15/4/24

⁴⁰⁴ Resolución N° 84 del 9 de abril de 2024. Para terminar con la intermediación establecía el cese de la actividad de las Unidades de Gestión y de Certificación.

Esta defección generalizada de las instituciones de la asistencia -a excepción de aquellas encargadas de las transferencias monetarias condicionadas- se tradujo en recortes de personal y en subejecuciones presupuestarias inéditas. Según estimaciones gremiales, el Ministerio de Capital Humano fue uno de los más golpeados por despidos masivos, reduciendo en un 17,7% su personal (Alertan que áreas del estado dejarán de existir, si recortan 50 mil contratos más, 2024). En materia de recursos, conforme la Oficina de Presupuesto del Congreso (2024), las políticas alimentarias sufrieron un ajuste del 17.9%. Además, de la depreciación del monto del subsidio, la falta de ejecución se explica por el casi nulo devengamiento de las partidas presupuestarias destinadas a los comedores comunitarios

Rupturas y continuidades de la Postconvertibilidad.

Llegados a este punto, cabe preguntarse en qué medida la política socioasistencial de la Libertad Avanza representa un punto de ruptura respecto de los lineamientos trazados durante el ciclo progresista de la Postconvertibilidad -que instituyó la AUH-, explorando también las diferencias y similitudes con el gobierno de Centro Derecha que encabezó la Coalición Cambiemos

Lo primero que debemos destacar para responder a este interrogante es que, pese al rechazo de los libertarios respecto a la “aberración de la justicia social⁴⁰⁵” (Micheletto, 2023), la asistencia sigue asumiendo el carácter masivo que caracterizó a todo el período posterior a la crisis de 2001/2002 y, en especial, a la etapa inaugurada en 2009. La extrema derecha, al igual que gobierno de Cambiemos, optó por dar continuidad a las transferencias monetarias sujetas al cumplimiento de las condicionalidades educativo sanitarias -especialmente la AUH- y, como contracara, el rechazo a los programas de empleo subsidiado.

Ahora bien, la decisión de continuar la ejecución de la AUH, pero especialmente aquella de duplicar la cuantía de la transferencia -que contrasta con el desmantelamiento que experimentaron otros programas sociales (desde la asistencia alimentaria en comedores hasta la provisión gratuita de medicamentos de alto costo para pacientes sin cobertura de salud)- devela la intención del gobierno de utilizar a esta herramienta no solo como modo de administración de la conflictividad social sino como instrumento de desarticulación de la organización popular. La expansión de las transferencias constituye la contracara del desplazamiento de las organizaciones. Así lo reconoce un informe presupuestario que se refiere al “gasto social sin intermediaciones”:

“La consolidación en las cuentas públicas se alcanzó además con un significativo incremento en el valor real de los programas sociales sin intermediarios como la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar y el plan Primeros Mil Días que crecieron 335%, 138% y 1.205% entre noviembre de 2023 y junio de 2024, presentando en todos los casos subas en términos de poder adquisitivo”⁴⁰⁶

Así, la gestión de Libertad Avanza apunta a disolver cualquier intento de organización colectiva, aún aquella construida en subordinación al poder estatal, como fue aquella que promovió el kirchnerismo para con los movimientos sociales. En este sentido, vale recordar que también Cambiemos había intentado eclipsar a las organizaciones no afines. Su actitud, en cambio, fue más pragmática puesto que buscó integrarlas a otros programas estatales, cuando su participación resultó funcional para alcanzar resultados electorales o bien para obtener recursos de los organismos multilaterales de asistencia al desarrollo. Tal es el caso de los proyectos de urbanización de barrios populares, ya mencionados. Lo que el gobierno de la Libertad Avanza busca no es solo desplazar a las

⁴⁰⁵ La frase fue dicha por el actual Presidente durante la campaña electoral y reiterada en otros acos locales internacionales.

⁴⁰⁶ Presupuesto General de la Administración Nacional. Ejercicio 2025. Informe de Avance al honorable Congreso de la Nación. Disponible en <https://www.lapoliticaonline.com/congreso/el-primer-presupuesto-de-milei-refuerza-el-ajuste-sobre-las-provincias/>

organizaciones sociales sino, ante todo, poner en cuestión sus iniciativas, logros y reivindicaciones históricas.

Ahora bien, tal como ocurrió con esa misma gestión, el desmantelamiento inmediato de los Planes se devela como un objetivo imposible de cumplir en el corto plazo. Por este motivo, la extrema derecha evita su eliminación *tout court*. En lugar de “hacer morir los programas”, que se develaría demasiado conflictivo, la gestión libertaria elige “dejarlos morir” por la vía de la depreciación continuada del poder adquisitivo de sus transferencias. La capacidad (presente y futura) de movilización de las organizaciones sociales dirá si ello es posible o no⁴⁰⁷. Esta capacidad incluye la posibilidad de construir interpelaciones más efectivas hacia los sectores populares no organizados y hacia los sectores medios, que permitan superar el rencor que las prácticas organizativas de los pobres han generado entre estos sectores, capitalizado hoy por la extrema derecha (Thwaites Rey, 2024).

A modo de conclusión: el nuevo neoliberalismo y el abandono del paradigma comunitario.

A partir de una lectura de largo plazo, comparativa con la década neoliberal, es posible afirmar que la masividad aludida en los párrafos precedentes constituye una diferencia sustancial con la política social asistencial de los 90, que revestía un carácter marcadamente reduccionista. Otro contraste es el abandono de dos ejes centrales de la política social asistencial de los 90 como son la preocupación por la formación de los trabajadores con débiles inserciones en el mercado de trabajo (y su reemplazo por una capacitación *light*) y, por otro lado, la apelación a la comunidad y las relaciones de reciprocidad como forma de enfrentar las problemáticas sociales.

Estos preceptos de la asistencia neoliberal de los 90 ya habían sido puestos en cuestión por el gobierno de derecha que encabezó Cambiemos. Un claro ejemplo fue el Programa Hacemos Futuro, que encarnaba el “giro capacitador” destinado a reemplazar a las actividades de contraprestación laboral desplazando a las organizaciones sociales. Para el macrismo, las organizaciones ya no podían ser pensadas como “colaboradoras” de la gestión estatal sino que habían devenido actores políticos condicionantes y fuente permanente de demandas (excepto por aquellas participantes en los procesos de urbanización financiados por organismos multilaterales). En este sentido, el actual gobierno radicaliza la tesitura del macrismo respecto de los movimientos sociales. No solo busca su desmovilización social sino también su desorganización política. Como consecuencia de esta radicalización, la Libertad Avanza se opone además a la implementación de cualquier política pública que conlleve una dimensión territorial ya que, para la extrema derecha, ella es sinónimo de organización popular. En este sentido, la política social se la Libertad Avanza abandona preceptos tradicionales de la asistencia social (incluyendo aquella de la década neoliberal). Por otro lado, el tinte represivo que adquiere la normativa de los nuevos programas, sumado a los cambios generales que el gobierno impulsó para el abordaje de la protesta social -como el denominado “Protocolo Antipiquetes o las disposiciones incluidas en la primera versión del proyecto de Ley de “Bases”- pone en evidencia no solo su intención de no atender las demandas asociadas a la “cuestión social” sino, antes bien, de barrer cualquier intento de problematización del orden social por parte de los sectores populares, develando, una vez más, el cariz autoritario del proceso en curso.

En cualquier caso, la masividad que caracteriza a la política asistencial actual muestra el carácter cambiante del neoliberalismo y, por ende, la inconveniencia de analizarlo solo como doctrina o

⁴⁰⁷ Otro interrogante posible consiste en preguntarse en qué medida los lineamientos (y déficits) de la asistencia de la gestión del Frente Todos allanaron el camino hacia la gestión actual. En este sentido, se puede hipotetizar que temprana desarticulación del IFE (que contrastó la persistencia de los recursos volcados a sostener los niveles de empleo asalariado-formal- canalizados por medio del ATP) de la que da cuenta la literatura especializada (Gené, 2022) contribuyeron a agudizar la desafección de ciertos colectivos de trabajadores/as respecto de la protección social proporcionada por la regulación y la intervención estatal (Corradi, 2024)

conjunto fijo de políticas. En cambio, pone en evidencia la importancia de abordar los procesos de neoliberalización (es decir, de las adaptaciones espacio-temporales del proyecto neoliberal), en los que las políticas terminan por adquirir un matiz diferente a los postulados teóricos (Brenner, Peck y Theodore, 2010, Harvey, 2005; Peck y Tickell, 2002).

Por otro lado, la generalización del uso de las transferencias monetarias condicionadas pareciera indicar la asunción, por parte de la derecha, del carácter persistente de los déficits que presenta el mercado de trabajo argentino. Solo que, en este caso, las problemáticas del desempleo o la informalidad laboral no son vistas como problemas a resolver. Por el contrario, parecería que los sectores dominantes contemporáneos y sus expresiones políticas no buscan solo administrar la superpoblación excedente estancada sino utilizar la misma para profundizar las condiciones de explotación general de la fuerza de trabajo, garantizando su supervivencia por la vía de las transferencias monetarias a nivel de los “mínimos biológicos de reproducción” (Álvarez Leguizamón, 2006). En este sentido, cabe recordar que, más allá del rechazo que el pensamiento liberal libertario manifiesta respecto a las políticas sociales, Friedman y Hayek eran favorables a la implementación de un Ingreso Básico Universal (IBU) para colocar a la población por encima de la línea de pobreza. Como recuerda Benavav, para estos autores, “los pobres no necesitan asistencia social, necesitan dinero, así se pueden reinsertar en los mercados” (2020: 171). Esta orientación de la política de la Libertad Avanza termina por traducirse en el abandono del *workfare* como orientación dominante de la asistencia social neoliberal.

Adicionalmente, el análisis presentado aquí nos permite concluir que las transferencias monetarias (como la AUH), lejos de constituir una política progresista *per se* -como se afirmaba en los debates académicos que se dieron cuando se creó la AUH (Logiudice, 2024)-, son también susceptibles de ser utilizadas por proyectos políticos alternativos, no solo como forma de administración de la conflictividad social, mediante la provisión de ingresos a nivel de los mínimos biológicos, sino como herramientas (de carácter individualizado e individualizante) para romper la organización popular.

Por último, considerando la notable influencia que tuvieron los organismos multilaterales de asistencia al desarrollo en la modelización de la intervención socioasistencial de la década de los 90, uno de los interrogantes que surge, que motivará futuras indagaciones, se vincula al rol jugado por dichos organismos en la etapa actual. En este orden, vale recordar que los mismos también contribuyeron a ampliar la asistencia social durante el ciclo de impugnación neoliberal, como modo de apuntalar la gobernabilidad, cuya construcción adquirió un carácter cada vez más multiescalar. Al mismo tiempo, estos organismos han cuestionado la participación de las organizaciones sociales en la gestión de la asistencia social, inclinándose también por implementación de transferencias monetarias “no intermediadas”.

Referencias Bibliográficas.

Álvarez, Mariana; Fernández, Ana Laura y Pereyra, Francisca (2012). El mercado de Trabajo en la post-convertibilidad (2002-2010). Avances y desafíos pendientes. En Mariana Luzzi (Coord.), *Problemas socioeconómicos de la Argentina Contemporánea, 1976-2010* (pp. 175-208). Los Polvorines: UNGS.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres”. En Luciano Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Los Polvorines: Prometeo-UNGS.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas, en Ciudadanías. *Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N 2, pp. 83-111.

- Arza, Camila. (2022). El Sistema previsional argentino: reformas, contrarreformas y nudos críticos para la protección económica de las personas mayores” en Gustavo Gamallo (comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (pp. 349-371). Buenos Aires: EUDEBA.
- Barrios , A. y Carro, M. (2020), Dinámica de la desigualdad y la pobreza en el gobierno de Macri. En: Frascina, S. y Panigo, D. (compiladores): *Tiempo de reconstrucción. Los desafíos de la economía argentina luego de la nueva ola neoliberal*. UNDAV Editorial.
- Benavay, A. (2020). *Automation and future of the work*. London: Verso.
- Corradi, F. (2024). Estrategias organizativas de los/as trabajadore/as de plataformas de reparto: desafíos, obstáculos y demandas. En J. Maldovan Bonelli y A. Del Bono, *Cuando el trabajo se vuelve esencial: incertidumbre y encrucijadas de vida en ocupaciones precarias*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Duménil, Gérard and Lévy, Dominique (2004). The Neoliberal (counter) Revolution. En Alberto Saad-Filho y Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalism. A Critical Reader* (pp. 9-20). London: Pluto Press.
- _____ (2005). The nature and contradictions of neoliberalism. En Leo Panitch, Colin Leys, Alana Zuege y Martijn Konings (ed.), *The globalization decade. A critical reader*, (pp. 245-274). United Kingdom: Merlin Press.
- Felder, R.; Patroni, V., Logiudice, A. y Bascuas, M. (2023): Economía popular y políticas estatales en M. Mazzeo y Stratta, Fernando: *Perspectivas crítica y miradas desde Nuestra América*. Editorial El Colectivo.
- Gené, M. (2022). La decisión política en la urgencia. Sobre la confección del IFE y el ATP frente a la pandemia en Argentina. En Mariana Heredia (coord.). *Qué pudo y qué no pudo el estado frente a la emergencia de COVID 19 y después* (pp. 55-76). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gilbert, Neil (2002). *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of the Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (1994). *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Harvey, David (2005). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Huo, Jingjing; Nelson, Moira y Stephens, John (2008). Decommodification and activation in social democratic policy; resolving the paradox. *Journal of European Social Policy*; 18(1), pp. 05–20.
- Marticorena, Clara (2011). ¿Masa marginal o ejercito industrial de reserva? En A. Bonnet (comp.). *El país invisible. Debates sobre la Argentina contemporánea*, (pp. 199-222). Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Logiudice, A. (2021). El legado socioasistencial del gobierno de Cambiemos (2016-2019). En J. Tirenni y Ma. C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *La protección social en América Latina: El Estado, Políticas Públicas entre la inequidad y la crisis social* (pp. 139-160). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Logiudice, A. (2022). *Metamorfosis de la asistencia argentina. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad (2002-2012)*. Buenos Aires: IEALC/Editorial El Colectivo.

Logiudice, A. (2023). Políticas públicas para la economía popular en Argentina: tensiones, avances y perspectivas. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. Núm. 18: 2796- 2851. Disponible en: <https://www.rer.fahce.unlp.edu.ar/article/view/rermt18e038/18219>

Logiudice, A. (2024). Transformaciones de la política social asistencial para trabajadores no asalariados de bajos ingresos en la Argentina: *Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos (2019-2023)* en *Revista de Políticas Públicas* N°22, mayo septiembre, pp. 115-143.

Merklen, Denis(2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina, 1983-2003]*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021). *Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* N° 98, pp. 157-189.

Rodríguez Gonzales, Simón (2022). Origen y corrientes del proyecto neoliberal” en Rodríguez González, S. *El gran ensayo. Génesis, consolidación y crisis del proyecto neoliberal en Chile*. Tiempo Robado.

Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021). En *Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* N°98, pp. 157-189.

Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Thwaites Rey, M. (2024). La ultraderecha y el clivaje entre laboriosos y parásitos. En AAVV. El estado en debate. Estado y autoritarismos emergentes. *Boletín del Grupo de Trabajo de Clacso El estado como contradicción*, Abril.

Fuentes.

Alertan que áreas del estado dejarán de existir, si recortan 50 mil contratos más (27 de junio de 2024). *El cronista*. Disponible en <https://www.cronista.com/economia-politica/empleo-publico-advierten-que-la-caida-de-50-mil-contratos-en-el-estado-haria-que-los-organismos-centrales-dejen-de-existir/>

ANSES: Nuevos montos del Potenciar Trabajo (25 de diciembre de 2023). *Ámbito*. Disponible en <https://www.ambito.com/informacion-general/anses-nuevos-montos-potenciar-trabajo-n5902882#:~:text=Las%20inscripciones%20al%20plan%20Potenciar,un%20ingreso%20total%20de%20%2478.000.>

El gobierno anunció paritarias libres y gobierno de planes: “queremos terminar con el gobierno de la pobreza (15 de diciembre de 2023). *El Destape*. Disponible en <https://www.eldestapeweb.com/politica/ajuste/el-gobierno-anuncio-paritarias-libres-y-congelamiento-de-planes-queremos-terminar-con-el-negocio-de-la-pobreza--202312151280>

Ferreyra, Claudia (11 de Abril de 2024). Milei dismantla el Plan de Prevención del embarazo en niñas y en adolescentes. *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/728278-milei-desmantela-el-plan-de-prevencion-del-embarazo-en-ninas>

Micheletto, Karina (14 de Agosto de 2023). La justicia social, esa aberración. El Lema que eligió Javier Milei para el festejo, *Diario Página 12*, Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/578531-que-se-vayan-todos-la-bandera-ganadora-de-milei>

Ministerio de Economía de la Nación *Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria*. Año 2023 y 2024. Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/ejecucion/2024>

Oficina de Presupuesto del Congreso (2024). *Análisis de la ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional*.

Serra, Laura (8 de Julio de 2024). Variable de ajuste: el poder de compra de los jubilados cayó un 30% real en el primer semestre de Milei. *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/variable-de-ajuste-el-poder-de-compra-de-los-jubilados-cayo-un-30-real-en-el-primer-semester-nid08072024/>

Villareal, Guillermo (20 de Abril de 2024). Comedores: la tercerización religiosa de Sandra Petovello, en capilla. *La Letra P*. Disponible en <https://www.lettrap.com.ar/politica/comedores-la-tercerizacion-religiosa-sandra-petovello-capilla-n5407988>.

CONSEJO PROVINCIAL DE SALUD, UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN Y ARTICULACIÓN SUBSECTORIAL

*Lucía Mildemberger
Manuel Ducant
Diego Alonso*

La creación del Consejo Provincial de Salud persiguió los siguientes **objetivos**:

- Fortalecer la Rectoría del Ministerio de Salud Provincial
- Estimular la participación de referentes técnicos y políticos de los 3 subsectores
- Propiciar la coordinación de estrategias sanitarias
- Fortalecer la gobernanza del sistema

En cuanto a la estructura, lo preside la máxima autoridad del Ministerio de Salud y se compone por 34 consejeros/as de diferentes subsectores, donde participan autoridades políticas y sanitarias. Por el subsector privado participan 6 consejeros/as representantes de cámaras y asociaciones de clínicas. Por el sector público participan un consejero/a por departamento (26), designados por su correspondiente comunidad regional, y además el Ministro de Gobierno. Finalmente por el sector de la seguridad social participa el presidente de la Administración Provincial del Seguro de Salud (APROSS).

La propuesta para el ejercicio del rol de consejero/a es que el/la mismo/a contribuya a la construcción del diagnóstico situacional de su región/dependencia, proponga y valide acciones en el marco del Consejo Provincial, y establezca el nexo con autoridades y referentes sanitarios de cada región/dependencia.

Además el consejo cuenta con la asistencia de perfiles técnicos del Ministerio de Salud y del Ministerio de Gobierno, entidades deontológicas como el consejo de médicos, referentes académicos entre otros actores sociales; y es coordinado por una secretaría permanente.

Definición conjunta de problemas

La primera medida efectuada en la primera sesión fue realizar un diagnóstico de las principales problemáticas de salud, donde se debatió sobre los siguientes ejes:

- **Recursos Humanos:** En relación a la formación, se identificó la necesidad de revisar el paradigma actual de producción de profesionales de la salud, dada la escasez de formaciones técnicas y la extensión de requisitos de contratación para cubrir puestos ligados principalmente a especialistas con formaciones largas. Se visualiza como importante dar impulso al desarrollo y extensión de profesiones técnicas. En relación a la falta de disponibilidad de especialistas, se identificó la existencia de una visión poco estratégica y sin proyección de la política de producción de profesionales. Dentro de lo cual se observó la inexistencia de políticas de promoción e impulso a las distintas formaciones en función de la demanda estimada. Se visualizó como paso importante para avanzar en la resolución de la problemática la construcción de proyecciones para el mediano plazo, que permitan estimar las necesidades formativas y de distribución de recursos humanos en función de los elementos demográficos y de la morbilidad. También se identificó la precarización laboral y la insuficiencia de las políticas salariales y/o de formación de los profesionales de la salud como mecanismos para la permanencia en el interior. En cuanto a la distribución de agentes sanitarios y enfermeros, se visualizó la necesidad de impulsar propuestas regionales y ampliar la oferta de formación en servicio de promotores.

- **Coordinación entre niveles y subsistemas:** Se observó el desdibujamiento de las responsabilidades asumidas por cada uno de los niveles de atención en el cuidado de las personas, la escasez y poca eficacia de mecanismos formales de referencia contrarreferencia, la dificultad de acceso a turnos protegidos y la ineficacia de sistemas y canales de comunicación, lo que dificulta la continuidad del cuidado.
- **Acceso:** Se identificaron barreras geográficas de acceso dadas por lejanía a centros de asistencia así como disponibilidad inapropiada de servicios de transporte público. Además se observó escasa oferta de servicios de salud pública en algunos territorios a lo que se suma retracción progresiva del sector privado en el interior. Se identificaron problemáticas de infraestructura en algunos efectores importantes.
- **Financiamiento:** Se señaló como problemática a los valores diferenciados en las guardias de los profesionales médicos según instituciones, municipios o comunas. Además se identificaron problemáticas relacionadas a la distribución y los costos de medicamentos, insumos, equipamiento y tecnología médica.

Tras deliberar sobre dichas problemáticas en la primera sesión se realizó una votación donde se definió de manera unánime la necesidad de afrontar primeramente el eje de recursos humanos.

Trabajo por comisiones

Al finalizar la primera sesión se definió realizar un trabajo por comisiones para abordar las grandes dimensiones identificadas en relación a la problemática de recursos humanos, que fueron formación y distribución.

Como respuesta a las necesidades de formación se trabajó para que en la segunda sesión se firmaran convenios con instituciones educativas para poner en marcha la tecnicatura en emergencias y la licenciatura en obstetricia. Además, se logró el establecimiento de un compromiso para la ampliación del cupo para la residencia en anestesiología, se obtuvieron cupos para la formación de promotores de salud y se abrió una corte nueva del programa de radicación de médicos en el interior con la entera designación por parte de consejeros.

Esta última acción estuvo acompañada de un trabajo conjunto con el programa para identificar los factores de éxito y potenciarlos, así como los factores que dificultan la radicación para pensar estrategias de mejora. En el Anexo 1 se presentan los resultados de este trabajo.

Por otro lado, se desarrolló un sistema para el cálculo de un valor de referencia para las guardias médicas activas 24 horas con el objetivo de introducir criterios de equidad en dicho cálculo y potenciar una mejor distribución del recurso humano. Dicho sistema se basó en una propuesta de zonificación y definición de categorías de localidades en función de variables técnicas para establecer políticas diferenciales que se elaboró en conjunto con la Universidad Nacional de Córdoba.

Nueva zonificación sanitaria y categorización de municipios y comunas

El objetivo de este trabajo fue contar con una propuesta de regionalización basada en criterios técnicos que permita orientar políticas territoriales de forma equitativa. Para esto, se trabajó con el equipo del Laboratorio de Estudios Territoriales de la Universidad Nacional de Córdoba, quienes establecieron cuatro categorías de análisis fundamentales: accesibilidad territorial, cobertura de salud, demanda de atención médica y condiciones socioeconómicas para establecer la nueva regionalización. El resultado de este trabajo indicó la existencia de 14 regiones sanitarias en la Provincia de Córdoba.

Posteriormente, y con el fin de orientar la ejecución de diferentes políticas y programas se realizó una ponderación de variables que dio por resultado la categorización de municipios y comunas. Las variables ponderadas fueron las siguientes:

- Área de cobertura de salud: medida mediante isocronas, lo que implica la representación de áreas geográficas que pueden ser alcanzadas desde cada centro de atención médica en un período de tiempo específico. Estas isocronas se utilizan para evaluar la accesibilidad de la población a los servicios de atención médica y para identificar áreas con deficiencias en la cobertura de atención médica (Buffalo, 2023)
- Médicos cada 10000 habitantes
- Primacía urbana: núcleos urbanos identificados en función de su complejidad funcional en relación a la localización, el peso poblacional y su dinámica demográfica, su nivel de servicios y las condiciones de vida de sus habitantes (Buffalo, 2023)
- Índice de vulnerabilidad de la región⁴⁰⁸

De este modo la categoría 1 refiere a aquellos municipios y comunas que atendiendo a la conjugación de variables requieren un mayor estímulo o fortalecimiento por parte del nivel central. Los municipios y comunas de categoría 2 requieren un nivel intermedio de estímulo o refuerzo. En cuanto a la categoría 3 refiere a aquellos municipios y comunas que según los valores que presenta en cada variable se encuentran en una situación relativamente más beneficiosa y por lo tanto requieren un estímulo menor por parte del nivel central.

Valor de referencia para las guardias médicas activas 24 horas

La primera aplicación de la política de zonificación impulsada desde el consejo fue la creación en acuerdo con el Consejo de Médicos de la Provincia de Córdoba, de un sistema para el cálculo de un valor de referencia para las guardias médicas 24 horas con el objetivo de introducir criterios de equidad en dicho cálculo y potenciar una mejor distribución del recurso humano. El mecanismo se orientó a:

- Estimular diferencialmente a la oferta en función de categorías de municipio (construidas en base a isocronas, médicos cada 10 mil habitantes, primacía urbana y vulnerabilidad de la región)
- Vincular el valor de guardia con la capacidad de pago de los financiadores
- Incorporar en el cálculo las variables de formación de especialista o residencia concluida, fin de semana y feriados.

De esta forma se construyó una fórmula a partir de un valor base equivalente a 10 consultas de guardia con observación según nomenclador APROSS. Al mismo se le adiciona:

- -El 10% para las localidades de categoría 1, 7% para las localidades de categoría 2 y 2% para las localidades de categoría 3.
- -El 20% si el profesional cuenta con título de especialista y el 15% si cuenta con residencia concluida

⁴⁰⁸ El Laboratorio de Estudios Territoriales (2023) construyó el índice de vulnerabilidad sanitaria como medida cuantitativa a partir de cuatro indicadores: 1) Áreas de Cobertura: se seleccionaron los pueblos que quedaron fuera del área de cobertura de un Hospital públicas por isocronas. 2) Población con cobertura efectiva básica: indicador sanitario que mide el acceso de la población a cuidados efectivos de salud. Una persona obtiene CEB cuando el centro de salud le brinda y reporta una determinada prestación a un beneficiario del Programa SUMAR en un intervalo de 12 meses.

3) Médico por habitante: considerando la población total por región se calculó la media de médicos por cada 10 mil habitantes. Se clasificó en regiones por arriba y por debajo de la media. 4) NBI-Capacidad de subsistencia: del total de los hogares por región, se calculó la proporción de hogares con la NBI capacidad de subsistencia. Luego se calculó la media y se clasificó regiones por debajo y por arriba. El índice Regional de Vulnerabilidad Sanitaria resultó de la suma de los indicadores anteriormente mencionados: Vulnerabilidad Crítica (4): regiones que tienen los 4 indicadores con déficit; Vulnerabilidad Alta (3): regiones que tienen al menos 3 indicadores con déficit; Vulnerabilidad baja (2): regiones que tienen al menos 2 indicadores con déficit; y Vulnerabilidad Muy Baja (1): regiones que tienen 0 al menos 1 indicador con déficit.

– -El 15% si la guardia fuera en día sábado, domingo o feriado.

El mecanismo se trabajó en comisión y se presentó al consejo general en la tercera sesión con gran aceptación.

Proyecto futuro: registro único de profesionales de la salud

Atendiendo al diagnóstico realizado en la primera sesión, se visualizó como paso importante para avanzar contar con la construcción de proyecciones para el mediano plazo, que permitan estimar las necesidades formativas y de distribución de recursos humanos en función de los elementos demográficos y de la morbilidad y mortalidad. La propuesta es construir un padrón integrado de profesionales de la salud en el territorio provincial y realizar un análisis proyectivo de variables demográficas y epidemiológicas a los fines de estimar las necesidades formativas y de distribución de recursos humanos a mediano plazo.

Para esto se realizó un sondeo de las distintas bases de datos de profesionales existentes en la actualidad, tales como el Registro Federal de Profesionales de la Salud (REFEPS), observando que ninguna de las mismas cuenta hoy con el nivel de exhaustividad y detalle requerido para el análisis pretendido. De esta forma se propuso articular con la Federación de Profesionales Universitarios de Córdoba (FEPUC) a los fines de incorporar al proyecto a colegios profesionales con matrícula. Por otro lado, se conformó un equipo de trabajo junto con el área de gestión de la información de la Dirección General de Atención Primaria de la Salud, con la cual se está realizando el análisis estadístico en función de datos demográficos, y se convocó a la Dirección de Epidemiología al proyecto para incorporar variables de morbilidad y mortalidad.

Conclusión

Considerando la cantidad de propuestas surgidas que se transformaron en políticas concretas en medio año de funcionamiento, y teniendo en cuenta los proyectos que están en marcha es posible decir que el Consejo Provincial de Salud ha demostrado ser un dispositivo prolífico y con un fuerte potencial para la generación de iniciativas conjuntas poniendo sobre la mesa la importancia de la participación jurisdiccional y subsectorial en la definición de políticas públicas.

Bibliografía

Buffalo, L., Cisterna, C., & Echeolanea, J. M. (2023, noviembre). Informe elaborado para el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba a partir de los resultados del PROYECTO: Zonificación sanitaria y la gestión territorial de la salud. Lineamientos técnicos científicos para la evaluación y ejecución de estrategias sanitarias (agosto-noviembre 2023).

Anexo 1

	Favorecedores	Obstaculizadores

Cumplimiento de convenio	Garantizar los viáticos según lo acordado, dar marco de posibilidad al desarrollo del perfil de la especialidad, favorecer el acceso a la vivienda	Exigir guardias por fuera del marco formativo y sin retribución, obstaculizar el desarrollo de acciones vinculadas al perfil de la especialidad (especialmente las no clínicas), no garantizar el pago de viáticos correspondientes, desentenderse de la cuestión habitacional o proveer viviendas en malas condiciones
Acompañamiento	Rol dedicado de tutor académico y territorial, existencia de espacios de intercambio regulares con compañeros	Sentimiento de estarse formando de forma aislada
Contratación	Propuestas de contrato futuro en municipio u hospitales provinciales	Incertidumbre, ofertas contractuales no satisfactorias por parte del municipio (monotributos, salarios bajos, etc)
Ser Oriundo	Ser oriundo de la localidad o región, estar viviendo allí o proyectando radicarse.	Inexistencia de redes sociales, dificultades de integración
Proyecto Profesional	Estar pensando en formarse en esta especialidad previamente, perfil comunitario, enfoque integral	
Formación	Importancia de la propuesta académica, valoración del tipo de certificación (Coneau)	
Vinculación y Proyectos Regionales	Encontrarse integrado y participando activamente dentro de procesos territoriales y proyectos profesionales en marcha (comisiones, redes de trabajo, creación del servicio de medicina familiar y general)	
Equipo Interdisciplinario	Posibilidad de insertarse en equipo consolidado con variedad de roles, reuniones de articulación, coordinación de las funciones, etc que le den sentido al perfil de la especialidad	Sobrecarga, tareas no acordes al perfil
Oferta y Distribución		Dificultad de encontrar profesionales dispuestos a radicarse

Anexo 1

	Favorecedores	Obstaculizadores
Cumplimiento de convenio	Garantizar los viáticos según lo acordado, dar marco de posibilidad al desarrollo del perfil de la especialidad, favorecer el acceso a la vivienda	Exigir guardias por fuera del marco formativo y sin retribución, obstaculizar el desarrollo de acciones vinculadas al perfil de la especialidad (especialmente las no clínicas), no garantizar el pago de viáticos correspondientes, desentenderse de la cuestión habitacional o proveer viviendas en malas condiciones
Acompañamiento	Rol dedicado de tutor académico y territorial, existencia de espacios de intercambio regulares con compañeros	Sentimiento de estarse formando de forma aislada
Contratación	Propuestas de contrato futuro en municipio u hospitales provinciales	Incertidumbre, ofertas contractuales no satisfactorias por parte del municipio (monotributos, salarios bajos, etc)
Ser Oriundo	Ser oriundo de la localidad o región, estar viviendo allí o proyectando radicarse.	Inexistencia de redes sociales, dificultades de integración

Proyecto Profesional	Estar pensando en formarse en esta especialidad previamente, perfil comunitario, enfoque integral	
Formación	Importancia de la propuesta académica, valoración del tipo de certificación (Coneau)	
Vinculación y Proyectos Regionales	Encontrarse integrado y participando activamente dentro de procesos territoriales y proyectos profesionales en marcha (comisiones, redes de trabajo, creación del servicio de medicina familiar y general)	
Equipo Interdisciplinario	Posibilidad de insertarse en equipo consolidado con variedad de roles, reuniones de articulación, coordinación de las funciones, etc que le den sentido al perfil de la especialidad	Sobrecarga, tareas no acordes al perfil
Oferta y Distribución		Dificultad de encontrar profesionales dispuestos a radicarse

ABORDAJES MULTIAGENCIALES Y VIOLENCIA URBANA: EL CASO DEL BARRIO LUDUEÑA NORTE DE LA CIUDAD DE ROSARIO

Macarena Moleón

Introducción

Desde finales del siglo XX hasta la actualidad, el crecimiento y la transformación de la violencia urbana resulta un fenómeno alarmante sostenido en el tiempo que ha exigido a los Estados Latinoamericanos mantener la cuestión en sus agendas gubernamentales buscando diversas soluciones a esta problemática donde, la ciudad de Rosario, no es la excepción.

En efecto, la violencia urbana puede identificarse como una problemática multicausal y multidimensional, y como tal, rara vez puede ser abordada sectorialmente, por el contrario, se requiere de un abordaje estratégico desde una mirada transversal multisectorial⁴⁰⁹ donde diversos actores gubernamentales y no gubernamentales desarrollen acciones conjuntas y dirijan los esfuerzos hacia la construcción tanto de redes formales de trabajo como de políticas públicas.

Sin embargo, esto presenta un enorme desafío ya que no todos los actores parten desde la misma condición en cuanto a los recursos humanos y materiales con los que disponen, los alcances que poseen dentro del territorio son disímiles, y, los posicionamientos frente a la definición y abordaje de la problemática adoptados pueden distar mucho entre sí.

Por este motivo, resulta fundamental pensar en abordajes multiagenciales e implementación de políticas en un territorio geográficamente delimitado teniendo como ejes troncales los criterios de coherencia⁴¹⁰ y de coordinación⁴¹¹. Estos criterios, permiten pensar en redes de políticas donde los actores gubernamentales y los no gubernamentales se acoplen de modo flexible, permitiendo, de acuerdo a Natera (2004) generar un mayor consenso para facilitar la formación de una política que se adapte mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, y, que al momento de su aplicación, encuentre menos resistencias. De esta manera, el diseño e implementación de políticas, se adapta mucho mejor a los escenarios sociales complejos y dinámicos, cuya coordinación resultaría difícil cuando no imposible desde el punto de vista práctico si el Estado interviniera de forma monopolística o exclusiva (Op.Cit).

⁴⁰⁹ De acuerdo a Neirotti (2016) se entiende como mirada transversal a la “(...) la acción conjunta y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales (y también de protagonistas no gubernamentales) pertenecientes a diferentes sectores (educación, salud, desarrollo social, etc.), acción que constituye una respuesta a problemas cuya solución atañe a las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolverlos sólo por sí misma. Puede ocurrir que la acción es conjunta porque se trabaja sobre una misma población objetivo (por ejemplo, la infancia, los adultos mayores, las mujeres), porque se enfrenta una situación crítica durante un período determinado de tiempo (por ejemplo, cuando hay crisis o emergencias), porque se aborda una problemática que abarca varias áreas (por ejemplo, violencia, pobreza o migraciones) o porque se actúa sobre un mismo espacio (zonas deprimidas socioeconómicamente, territorios locales, áreas de similitud cultural y étnica).” Cuando se habla de mirada transversal intersectorial se hace referencia al alcance de la misma, donde se trasciende de una simple coordinación y se logra la construcción de modalidades de abordajes multiagenciales.

⁴¹⁰ La coherencia en el presente trabajo es definida como el resultado de la subordinación de las políticas, programas, intervenciones a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles o ámbitos. En otras palabras, es el resultado obtenido de la unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello (Martínez Nogueira, 2010).

⁴¹¹ El concepto de coordinación adoptado en la presente investigación es el aportado por Martínez Nogueira (2010:20) entendido como el proceso que comprende reglas, diseños, procedimientos de tareas dirigidos a lograr complementariedad y/o agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales.

En este sentido, poder explorar esas redes de trabajo que se dan a nivel territorial desde un enfoque de análisis de políticas públicas, las relaciones y estrategias que surgen para llevar adelante abordajes multiagenciales fue el objetivo de la tesina de grado mencionada sobre la cual, en el presente artículo, se expondrán los principales hallazgos detectados durante su realización.

Herramientas teórico - metodológicas

Retomando lo expresado anteriormente, la motivación principal del trabajo de investigación del que se hace mención, fue estudiar, desde un enfoque de análisis de políticas públicas, los abordajes sobre los entramados de violencia urbana que operan en los jóvenes del Barrio Ludueña Norte en la ciudad de Rosario durante un período particular como lo fueron los años 2020 - 2021 donde la pandemia mundial por el COVID-19 re-configuró las estructuras al interior del tejido social.

Para llevar adelante el trabajo, se adoptó una metodología flexible permitiendo integrar diversas técnicas de investigación en miras de incorporar y comprender el fenómeno estudiado desde las diversas aristas que lo componen. En efecto, el paradigma cualitativo en el cuál se encuadra posibilitó llevar adelante un proceso interactivo de recolección de información marcado por el propio desarrollo de la investigación y, por el enfoque técnico metodológico adoptado propuesto por Guber (2013), el cual reconoce la perspectiva de los actores y la incorporación de la reflexividad tanto de ellos como del investigador en la situación de campo en torno a la temática, permitiendo así, la reconstrucción de información necesaria para el desarrollo del trabajo.

Esto último, permitió explorar y comprender las diversas perspectivas existentes y modalidades de abordaje en torno a la violencia urbana, y, cómo se reconstruye en torno a esto la trama vincular entre los diversos actores gubernamentales, no gubernamentales, agencias y estrategias que llevan adelante sus acciones sobre estos entramados.

El modelo analítico adoptado para llevar adelante el proceso de investigación fue el propuesto en Berardo, et.al (2014), el cual aportó herramientas analíticas para comprender, desde un enfoque de análisis de políticas públicas, las distintas aristas y complejidades a tener en cuenta al momento de indagar sobre trama vincular entre las organizaciones, siendo los conceptos de coherencia y coordinación los ejes claves del mismo.

En el modelo mencionado, la noción de coherencia es entendida como los objetivos buscados por las estrategias de los actores de los abordajes multiagenciales y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores (Berardo, et.al, 2014). Las dimensiones construidas por las autoras son:

- Conceptualización del problema: esto es, el enfoque desde los cuales se perciben y aprehenden los problemas públicos.
- Lógica de intervención: son las acciones que se llevarán adelante para abordar una situación entendida como problemática. Cómo se desarrollarán las mismas dependerá del espacio donde acontece la cotidianeidad de los actores y sus estrategias de intervención pudiendo estas ser:
 - En territorio: las acciones del actor se enclavan en el espacio físico bajo objeto de estudio.
 - Para territorio: las acciones del actor se enclavan por fuera del espacio físico bajo estudio.
- Población objetivo: consiste en determinar quiénes son los destinatarios/beneficiarios de las intervenciones llevadas adelante por los actores, pudiendo ser:

- Específica para jóvenes: las acciones del actor están destinadas a los jóvenes en entramados sociales atravesados por la violencia urbana.
- General: las acciones del actor están destinadas a otros grupos sociales o etarios en entramados sociales atravesados por la violencia además de jóvenes.
- Modalidad de intervención:
 - Grupal: se da a partir de la consideración de la configuración identitaria del colectivo juvenil.
 - Individuales: se aborda la particularidad de cada caso.
- Según capacidad de adaptación:
 - Flexible: lógica de intervención que manifiesta capacidad para adaptarse a la complejidad y dinámica del contexto.
 - Rígida: lógica de intervención determinada por el apego a las normativa que la vuelven menos capaz de adaptarse al contexto.

Poder identificar cada una de estas dimensiones al interior de cada institución y realizar una lectura transversal y comparativa permite identificar los tres niveles posibles entre los actores y las estrategias analizadas propuestos en el modelo analítico desarrollado por Berardo, et.al (2014) que se retoma en la presente investigación:

Nivel I de coherencia: no existe ni unidad ni integración entre los enmarques y las lógicas de intervención de los actores y las estrategias analizadas. Los objetivos de los actores, las estrategias y su modo de operacionalización no son sinérgicos, son contradictorios y son mutuamente neutralizadores.

Nivel II de coherencia: Algunos de los objetivos de los actores, algunas de sus estrategias y sus modos de operacionalización son sinérgicos y no contradictorios, mientras que algunos otros objetivos no son sinérgicos y en su defecto son mutuamente neutralizadores.

Nivel III de coherencia: Existe unidad e integración entre los enmarques y las lógicas de intervención de los actores y estrategias analizadas. Los objetivos de los actores, las estrategias puestas en juego y su modo de operacionalización son sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores

Paralelamente, coordinación es el proceso que comprende reglas, diseños, procedimientos de tareas dirigidos a lograr complementariedad y/o agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactoriales (Martínez Nogueira, 2010:20). Aquí es donde se observa cómo se vinculan, interaccionan e interactúan los actores, los cuales se las puede mirar a partir de las siguientes categorías:

Tiempo: focaliza en la frecuencia en la que los actores se vinculan e interactúan entre sí. Frecuencia entendida como la ocurrencia de las vinculaciones teniendo en cuenta intervalos temporales. Según el tiempo estas vinculaciones pueden ser:

- No frecuentes: las vinculaciones e interacciones entre los actores ocurren en intervalos de tiempo-espacio y su duración es de un período de tiempo corto. Las vinculaciones son puntuales y esporádicas.
 - Frecuentes: las vinculaciones e interacciones entre los actores son de mediano plazo.
 - Muy frecuentes: las vinculaciones e interacciones entre los actores son continuas en el tiempo.
- Espacio Geográfico: refiere al espacio donde el actor desarrolla su cotidianidad.

- *Espacio Geográfico*: refiere al espacio donde el actor desarrolla su cotidianidad. Las vinculaciones de los actores pueden ser:
- Con actores en y para territorio: vínculos e interacciones con actores que influyen con sus acciones en el territorio sin que se enclaven en el espacio físico contenido por el barrio y con actores que desarrollan sus intervenciones en el barrio como espacio físico puntual entendido.
- Con actores en territorio: Vínculos e interacciones con actores que desarrollan sus intervenciones en espacio físico puntual contenido por el barrio.
- Con actores para territorio: vínculos e interacciones con actores que influyen con sus acciones en el territorio sin que éstos se encuentren en el espacio físico contenido por el barrio objeto de estudio.
- *Tipo de interacción*: Describe el grado de planificación de las acciones que se desarrollan conjuntamente. Estas pueden ser:
- Acciones planificadas: las tareas en el marco de la acción se encuentran estratégicamente orientadas y programadas, los compromisos de cada una de las partes en relación a la acción están clarificados.
- Acciones puntuales programadas: son acciones que no se enmarcan dentro de una planificación global pero se encuentran programadas. Se encuadran en el marco de cada una de las agendas de los actores intervinientes, poseen un tiempo acotado pudiéndose o no incorporarse a una lógica de trabajo planificada. Son acciones previsibles que por lo general se encuentran incluidas en las actividades de la organización de antemano donde, el abordaje en algunos casos, forma parte de la tradición del barrio.
- Acciones espontáneas y esporádicas: son acciones que no se encuentran programadas, no son previsibles y por lo general se comportan reactivamente. Surgen de las vinculaciones actorales en tiempo real.

Tipo de relación: Caracteriza a la relación que sostienen los actores que se vinculan entre sí, pudiendo ser esta relación de:

- Armonía: la relación que se plantea entre los actores es de empatía y buena correspondencia.
- Conflicto: la relación que se plantea es de confrontación y oposición.
- Indiferencia: la relación que se plantea entre los dos actores es de apatía, y entre ellos no existe ni interés ni afecto.

Tipo de articulación: focaliza en el tipo de actor, de acuerdo a su anclaje institucional, con el que los actores y sus estrategias se vinculan. Estos pueden ser actores gubernamentales (nacionales, provinciales, municipales) o no gubernamentales.

Identificar la composición de la trama vincular en términos analíticos permite observar cómo los actores intersectoriales se vinculan, interactúan e integran, permitiendo distinguir, de acuerdo a Repetto, niveles de coordinación. Estos pueden ser tres:

Nivel de Coordinación I: existe un reconocimiento mutuo entre los actores donde es posible llevar adelante modalidades de trabajo compartido, pero esto se da en términos de sólo a través de acuerdos entre aquellos que estén dispuestos a cooperar entre sí, comprometiendo el trabajo en común dentro de sus propios límites organizacionales. En este nivel las formas en que los actores se vinculan según el tiempo es no frecuente, las interacciones por lo general son esporádicas y espontáneas y prima una relación entre ellos de indiferencia.

Nivel de Coordinación II: además de la identificación y reconocimiento de los actores, se van articulando ideas, procedimientos y estructuras conjuntas. Para ello, se da un proceso de negociación política entre las organizaciones involucradas, las cuales deben definir si sus metas son efectivamente compatibles con las demás que forman parte del entramado. Por este motivo, cada una de ellas debe definir previamente sus metas. De acuerdo a este nivel, las formas en que los actores se vinculan con el resto del entramado según el tiempo son frecuentes, las interacción son puntuales y programadas y priman entre ellos relaciones de armonía pudiendo sin embargo existir el conflicto en forma latente o presente.

Nivel de Coordinación III: el más complejo y profundo de los analizados implica el desarrollo de enfoques comunes para el tratamiento de las cuestiones sobre las que operan, el diseño de objetivos en conjunto y se existe un intento por compatibilizar metas interorganizacionales. Aquí la forma en que los actores se vinculan con el resto de los actores del entramado según el tiempo es muy frecuente, las interacciones son por lo general planificadas y priman las relaciones de armonía entre ellos.

A continuación, a modo de síntesis, se grafica lo expresado anteriormente:

COHERENCIA	CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA		ENFOQUE DESDE LOS CUALES SE PERCIEN Y APREHENDEN LOS PROBLEMAS PÚBLICOS PARA EL TERRITORIO
	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	ESPACIO GEOGRÁFICO	EN EL TERRITORIO
		POBLACIÓN OBJETIVO	GENERAL ESPECÍFICA PARA JÓVENES
		MODALIDAD	GRUPAL INDIVIDUAL
		CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN	FLEXIBLE RÍGIDA
COORDINACIÓN	TRAMA VINCULAR	TIEMPO	MUY FRECUENTE
			FRECUENTE
			NO FRECUENTE
		ESPACIO GEOGRÁFICO	CON ACTORES EN EL TERRITORIO
			CON ACTORES PARA EL TERRITORIO
			CON ACTORES EN Y PARA TERRITORIO
		INTERACCIONES	ACCIONES ESPORÁDICAS Y ESPONTÁNEAS
			ACCIONES PUNTUALES PROGRAMADAS
ACCIONES PLANIFICADAS			
RELACIÓN	INDIFERENCIA		
	CONFLICTO ARMONÍA		

Fuente: Berardo et al, 2014

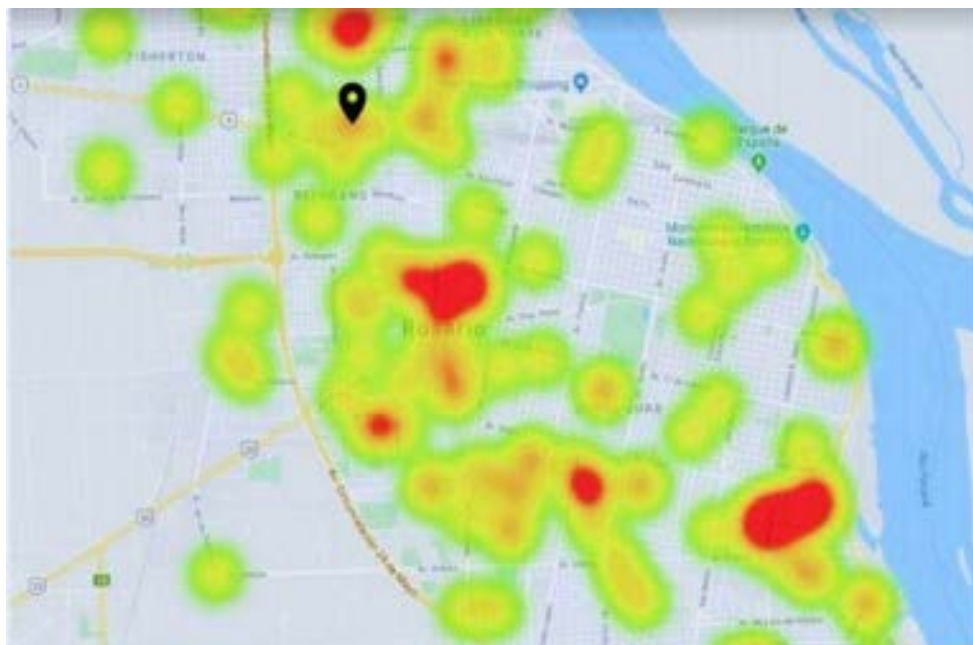
Definiendo la unidad de análisis: rasgos distintivos del Barrio Ludueña Norte

La unidad de análisis designada es el Barrio Ludueña Norte ,y, fueron los actores gubernamentales y no gubernamentales que trabajan la problemática desde el territorio como así también para el territorio, aquel aspecto de la unidad a profundizar partiendo de la definición propuesta por Guber (2013) donde establece que una unidad de estudio es un acotamiento territorial cuya elección incluye precisar qué partes de la gran unidad se profundizan y qué otras unidades de estudio alternativas o complementarias a la unidad central será necesario explorar.

Puntualmente, el Barrio Ludueña Norte, delimitado al norte por la calle Juan José Paso, al este por la Av. Sabin, al sur por calle Junín, y, al oeste por Av. Provincias Unidas, es uno de los barrios que conforman el Distrito Noroeste⁴¹² de la Ciudad de Rosario en la Provincia de Santa Fe.

⁴¹² La Ciudad de Rosario inició en 1995 un proceso de descentralización cuyo objetivo fue generar un Gobierno más eficaz, eficiente, participativo y cercano con las y los vecinos. Esto fue la respuesta a un diagnóstico claro de una ciudad

Además de caracterizarse por contar con la mayor cantidad de jóvenes judicializados de acuerdo a las estadísticas relevadas (Central de Procesamiento de Información para la prevención del delito “OJO” de la Provincia de Santa Fe, 2019) ,y, formar parte de uno de los puntos rojos del mapa de calor de la ciudad, posee otros rasgos distintivos que resultan interesantes al momento de comprender la conformación del barrio ,y, las relaciones sociales que allí se tejen.



Fuente: Diario La Capital

En efecto, fueron los rasgos distintivos que se expondrán a continuación, los determinantes al momento de la aplicación del modelo analítico detallado anteriormente, ya que estos permitieron comprender cómo operan allí los complejos entramados de violencia urbana en las juventudes ,y, cuál es la incidencia de los actores, tanto de aquellos que habitan en ese espacio geográfico como para los que no pero que, con su labor, impactan en la configuración barrial en términos urbanos, políticos y jurisdiccionales.

En primer lugar, una de las características fundamentales propias del territorio designado es la incidencia de la violencia urbana en su historia como barrio. Por este motivo, es necesario identificar que lo que actualmente se reconoce como el Barrio Ludueña Norte, en sus inicios, formaba parte del Barrio Ludueña. Este último, delimitado al norte por la calle Juan José Paso, al este por la Av. Sabin, al sur por la Av. Eva Perón, y, al oeste por Av. Provincias Unidas, es uno de los barrios que conforman el Distrito Noroeste de la Ciudad de Rosario en la Provincia de Santa Fe.

Ludueña, es un barrio que fue creciendo a la vera de las vías del ferrocarril que allí se emplazan desde finales de los años 60', registrando durante la década de los 90', un incremento de asentamientos irregulares y viviendas precarias consecuencia del gran deterioro de la actividad ferroviaria (Pellegrini, 2014) y de la llegada de inmigrantes de países limítrofes - siendo en su mayoría oriundos de Paraguay y de migrantes internos provenientes de Chaco, Corrientes y del norte de la Provincia de Santa Fe- que fueron desalojados de sus tierras natales por ausencia de recursos y falta de oportunidades (Pellegrini, 2014).

con grandes desequilibrios económicos y sociales en su territorio que venía creciendo de manera exponencial alejándose cada vez más del área central como así también un incremento en el deterioro de esta última zona. Para ello, se delimitaron unidades territoriales de planificación y gestión conocidas como “Distritos”. Se establecieron seis: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur.

Se destaca por poseer una fuerte militancia social devenida en la construcción de diferentes organizaciones sociales que desde sus inicios hasta el día de la fecha acompañaban a vecinos y vecinas del barrio. El Padre Edgardo Montaldo, Pocho Lepratti y Mercedes Delgado, como para mencionar algunos, han sido grandes referentes del nosotros barrial, de la construcción e identificación simbólica del barrio entre vecinos y vecinas, y, grandes precursores del trabajo multiagencial en el barrio.

Si bien el material histórico escrito sobre el barrio no destaca un hecho puntual que se haya constituido como el punto de inflexión que derivó en su fraccionamiento entre el norte y el sur, todos los actores entrevistados coinciden en que la división interbarrial siempre existió, y que, consecuencia del incremento de los niveles de violencias y de las disputas territoriales entre diversos grupos que operan en el narcotráfico, este fenómeno se fue profundizando a lo largo de los años siendo siempre la calle Junín la barrera física establecida para tal diferenciación. Tal es así, que esta delimitación ha trascendido las fronteras del barrio para ser reconocida por las diferentes entidades, tanto públicas como privadas, que trabajan para y en el territorio. Se identifica, entonces, desde calle Junín hacia avenida Eva Perón, como “Ludueña Sur”, y, de Junín para Juan José Paso “Ludueña Norte”.



Como sucede en otros barrios periféricos de Rosario, es difícil definir cómo y cuándo empezaron a incrementarse los niveles de las violencias. Para algunos actores entrevistados comenzó en 2008 cuando asesinaron a Ariel “Gitano” Luraschi, un narcotraficante que desarrollaba su circuito de economías delictivas en el noroeste de la ciudad cuyo epicentro de operaciones se encontraba en los alrededores de Pasaje Quintana y Junín en pleno corazón de Ludueña; para otros, estalló con el triple crimen por error de militantes de la organización 26 de junio en enero de 2012 en Villa Moreno y repercutió en los demás barrios.

Sin embargo, más allá de estas discrepancias, todos coinciden en señalar el año 2013 como un punto de inflexión donde el incremento exponencial de las violencias en la ciudad expuso la división al interior del barrio⁴¹³.

⁴¹³ A partir de un estudio realizado por el Observatorio de Seguridad y Convivencia de la Municipalidad de Rosario precisó que durante el año 2013 el 60% de los rosarinos víctimas de balaceras de ese año, contando heridos y fallecidos,



Fuente: Google Maps 2023

El asesinato de Mercedes Delgado, referente barrial del comedor comunitario San Cayetano, a dos cuadras de donde actualmente se encuentra el playón municipal en la intersección de Bielsa y Magallanes producto de quedar en medio de una balacera cruzada el 8 de enero del año 2013⁴¹⁴, no solo marcó una profundización simbólica y tornó transparente la delimitación barrial mencionada para quienes no vivían ni formaban parte de la cotidianeidad del barrio, sino que también, al interior de lo que los vecinos consideraban Ludueña Norte se generó una reconfiguración en la estructura de la vida barrial, gestando divisiones territoriales simbólicas que, aún hoy, condicionan la circulación de los jóvenes y vecinos en general.

Este suceso, marcó una división simbólica territorial convirtiéndose, con el correr de los años, en una microterritorialidad latente al interior del Barrio Ludueña Norte. En efecto, el espacio del que forma parte el Playón, durante el período analizado, de acuerdo al relevamiento realizado, se encuentra dentro una disputa territorial como punto de ventas de drogas entre dos de las bandas narcotraficantes que se encuentran en el barrio.

- Además de estas características propias del espacio territorial designado, resulta necesario mencionar aquellos factores que se han visto afectados por la coyuntura de ese momento: la pandemia por el COVID-19. A pesar de ser problemáticas preexistentes en el territorio analizado, este fenómeno mundial ha profundizado y/o visibilizado las mismas reconfigurando las estructuras al interior del tejido social del barrio. Por este motivo, a continuación, se mencionan aquellas que han presentado una mayor influencia sobre la dinámica barrial:
- Crisis habitacional: a pesar de que el barrio cuenta con una multiplicidad de obras públicas, lo cierto es que el inicio del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), expuso que un gran porcentaje de la población que vive en el barrio era incapaz de sostener un aislamiento social preventivo y las normas de higiene necesarias debido a falta de espacio real dentro de sus viviendas, por irregularidad en los servicios de agua, luz, la falta de cloacas y/o de dinero para poder retirar los residuos de los pozos particulares.

nace, vive y muere en un espacio no mayor a mil metros lineales, es decir, a poco menos de diez cuadras. Información recuperada de: <https://www.lacapital.com.ar/informe-especial/una-decada-que-cambio-el-mapa-la-violencia-rosario-n2599855.htm>

⁴¹⁴ Información extraída de: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/condenaron-16-anos-prision-al-asesino-mercedes-delgado-n501130.html>

- Surgimiento y/o reaparición de basurales en diferentes espacios públicos o en terrenos baldíos. Esto fue consecuencia de la reducción a guardias mínimas del servicio de recolección de residuos sumado a la ausencia de lugares cercanos donde tirar los desechos de los hogares. Asimismo, otro factor condicionante fue el desconocimiento existente en materia de educación ambiental de las y los vecinos, trayendo como consecuencia mal olor, molestando a vecinas y vecinos cercanos a esos espacios, proliferación de alimañas y enfermedades.
- Incremento de situaciones de violencia de género debido a que los miembros que componían el núcleo familiar debían permanecer en sus viviendas por un tiempo prolongado sin contar con espacios de contención o lugares donde recurrir al momento de vivenciar diferentes situaciones de violencias.
- En el factor empleo, quienes trabajaban como autónomos se vieron impedidos a poder salir a trabajar impactando de manera directa en los ingresos de los hogares causando un aumento en la demanda de alimentos.
- Aumento de la deserción escolar siendo la brecha digital uno de los motivos que se le agregan a los pre-existentes al 2020. Es importante destacar que, previo a la pandemia, esta problemática era una situación pendiente a revisar puesto que existía un gran porcentaje de abandono escolar iniciando en edades cada vez más tempranas. Dentro de las causas, las que fueron mencionadas en reiteradas oportunidades por los actores son: consumo problemático de sustancias tanto propia como de familiares convivientes, escaso acompañamiento de las familias en el proceso educativo de los alumnos, la baja currícula que hay disponible por cada establecimiento, y, las violencias simbólico-territoriales que limitan el traslado de los jóvenes a sus establecimientos educativos lo que genera una necesidad de irse a otras escuelas de barrios cercanos.
- Desarrollo de circuitos cada vez más complejos de las economías delictivas potenciando las disputas territoriales, el crecimiento del delito y de la comercialización de drogas, incremento de balaceras cruceiras debido a disputas territoriales para delimitar zonas de ventas siendo la ausencia en el espacio público tanto de las y los vecinos como de los diferentes dispositivos del Estado una de las cosas que han contribuido.
- Para resumir, retomando lo expresado en párrafos anteriores, fueron estos rasgos distintivos propios de la complejidad territorial los que condicionaron la implementación del modelo analítico elegido y los que, simultáneamente, permitieron comprender cómo y por qué se desarrollan los entramados multiagenciales de determinada manera para finalmente llegar a las aproximaciones que detallaremos en el apartado siguiente.

Aplicación del modelo analítico: principales hallazgos detectados

En el presente apartado se presentará la información recopilada a partir de la aplicación del modelo teórico - metodológico elaborado por las autoras Berardo et.al (2014) en virtud de evidenciar las características principales de las estrategias y relaciones que surgen del entramado multiagencial en el barrio Ludueña Norte para el abordaje de la violencia urbana en juventudes.

Marcos de abordaje

Las violencias urbanas, entendidas como un problema perverso, no poseen una respuesta técnica única, por el contrario, existen diversas maneras de abordarlas. Entonces, ¿es posible pensar sinergias y trabajos conjuntos respecto a una problemática donde los distintos actores que la abordan se posicionan sobre diferentes conceptualizaciones, paradigmas y/o visiones?

Previo a resolver el interrogante presentado en el párrafo anterior, se debe, en primer lugar, dar cuenta de cómo una misma problemática es definida y abordada por cada uno de los actores relevados, para luego poder delimitar dónde y cómo se produce el abordaje multiagencial de la situación problemática que los convoca a trabajar de manera conjunta.

En términos generales, se pudo identificar que los actores relevados se posicionan desde un **enfoque de seguridad humana**, llevando adelante diversas estrategias de prevención social del delito y la violencia, reconociendo la historicidad que posee la misma en el barrio. Esto último es, como mencionamos en el apartado anterior, un rasgo distintivo del territorio, tal es así, que de aquellos agentes que se encuentran en el territorio, la conceptualización de la violencia es definida a partir de las distintas trayectorias de trabajo y/o de vida dentro de ese espacio asociando la misma con desigualdad, otros como disputas barriales entre vecinos y vecinas, balaceras cruzadas, violencia de género, usurpaciones, heridos de armas de fuego, de arma blanca, el narcomenudeo, las economías delictivas.

Aquí, lo interesante a destacar es que de la diversidad de conceptualizaciones y abordajes observados, se puede dilucidar que **existen ciertos niveles de coherencia, o al menos discursivamente, entre los marcos de abordaje de los actores en el territorio y para el territorio** reforzando que la violencia es una noción plena de significaciones variables, donde cada actor le da un sentido que no es exactamente idéntico a otro, y, frente a esto, cada uno adopta la estrategia de abordaje que considera más pertinente.

Abordajes según su espacio geográfico

Una primera aproximación a los abordajes que los actores realizan es considerando espacio geográfico donde llevan adelante sus intervenciones. Por este motivo, se establece la diferenciación entre actores y estrategias *en territorio* o *para territorio*.

Del universo de actores entrevistados, la mayoría configuran sus intervenciones dentro de los márgenes del territorio analizado siendo su rasgo distintivo **la existencia de un reconocimiento mutuo del trabajo que cada uno lleva adelante**.

Por otro lado, **los actores para el territorio, poco conocen el barrio** ya que no operan sobre el territorio sino sobre las personas a través de las Coordinaciones del Distrito o de las propias personas que se acercan a los diversos dispositivos.

Abordajes según su población objetivo

En este apartado se diferenciarán los abordajes de acuerdo a la población objetivo y/o beneficiarios de las estrategias que son llevadas adelante por cada uno de los agentes relevados. Por lo tanto, se discriminan aquellas intervenciones destinadas específicamente a juventudes de otras que desarrollan estrategias de prevención para el conjunto de la población.

En este caso, **quienes atienden las necesidades y demandas de las y los jóvenes específicamente son actores en el territorio**. Por su parte, los demás actores, generan estrategias para la población en general del barrio, salvo algunas excepciones donde **llevan adelante propuestas muy específicas para las y los jóvenes pero estas son el resultado de un trabajo multiagencial con los agentes que trabajan específicamente con juventudes**, poniendo en juego los recursos disponibles que poseen cada uno para que las y los jóvenes participen de esas instancias.

Abordajes según la modalidad de trabajo

De acuerdo a la modalidad de trabajo, se pueden diferenciar las diversas estrategias adoptadas teniendo en consideración si lo hacen poniendo foco en la construcción y permanencia del grupo, la grupalidad y/o los colectivos considerando esas adscripciones como identitarias; o bien, se trata de un abordaje individual atendiendo a la particularidad de cada caso.

Aquellos agentes cuyos principales destinatarios son las y los jóvenes poseen un enfoque fuertemente arraigado en la construcción y fortalecimiento de la grupalidad donde cada uno lo ha llevado adelante de manera diferente. Por ejemplo, algunos de ellos ven a la grupalidad como pensamiento central para pensar una vida más colectivamente; otros, como el incentivo a la

participación y permanencia en las propuestas presentadas construyendo un entorno libre de violencias para las y los jóvenes donde puedan encontrar en la figura del educador un referente positivo; o también, como una finalidad en sí misma, para poder conformar, mantener y/o fomentar la colectividad en los talleres por parte de cada uno de sus miembros como así también garantizar su implementación.

Si bien, se llevan adelante diferentes estrategias a la hora de construir grupalidad, lo cierto es que también, simultáneamente, se trabaja la particularidad de cada situación buscando la mejor alternativa para esa o ese joven articulando recursos con otros actores y dispositivos.

En lo que respecta a los actores para el territorio, algunos de ellos llevan adelante un abordaje individual atendiendo a las necesidades y particularidades de la persona - y/o de su familia - que se encuentra atravesada por una situación problemática contemplando una instancia de construcción de estrategias conjuntas con dispositivos locales y organizaciones sociales para el acompañamiento del individuo fomentando su incorporación en espacios de grupalidad.

Abordaje según su capacidad de adaptación

Respecto a la capacidad de adaptación al dinamismo y la complejidad del contexto de cada una de las estrategias e intervenciones desplegadas por los actores se la puede clasificar como rígida, entendiendo la misma como la capacidad de adaptabilidad donde la lógica de intervención se encuentra apegada a la normativa donde no se incorpora el dinamismo y la complejidad del contexto; o, flexible, donde la lógica de intervención es todo lo contrario, es decir, se manifiesta una clara capacidad de adaptación a la complejidad y dinámica del contexto rediseñando las intervenciones propuestas sin perder de vista la direccionalidad de las estrategias.

Del espectro de actores analizados se puede identificar **que los actores en el territorio son mayoritariamente flexibles incluyendo aquellos que poseen una estructura de horarios y días de presencia en el territorio.** Esto se debe al reconocimiento de la complejidad y dinámica del contexto barrial por parte de los equipos que conforman estos dispositivos y su adaptabilidad al mismo

Por su parte, **los actores para el territorio tienen una intervención mucho más rígida debido a que sus estrategias de intervención están atravesadas por procesos técnico-administrativos obligatorios establecidos para el abordaje de cada una de las situaciones.** No obstante, **estos lineamientos cuando se conectan con la instancia del dispositivo que trabaja para la construcción y reinserción social del individuo se tornan flexibles** ya que para lograr esto requiere no solo de un trabajo conjunto con otros dispositivos y organizaciones sociales, sino que también para delinear las estrategias es necesaria una capacidad de adaptación al contexto complejo y cambiante.

El tiempo dentro de la trama vincular

Se puede observar que existe una **vinculación muy frecuente y/o frecuente entre los actores en el territorio** siendo un poco más de la mitad parte del gobierno local. Por su parte, en lo que compete a la relación de los **actores para el territorio con los actores en territorio, en líneas generales, se caracteriza por ser no frecuente.**

El espacio Geográfico de la trama vincular

Del entramado de actores entrevistados, **se puede dilucidar que existe una mayor interacción entre aquellos que, además de localizarse en el barrio, se encuentran llevando adelante diversas estrategias de intervención allí. Por lo tanto, se puede mencionar que se visualiza una mayor vinculación entre los actores “en” el territorio.**

Por su parte, de los actores que llevan adelante intervenciones destinadas para el territorio, se puede identificar que, aquellos cuya pertenencia jurisdiccional es municipal, se vinculan con quienes

desempeñan estrategias en el territorio, mientras que los agentes restantes cuyo anclaje institucional es provincial, registran interacciones entre sí pero no con los demás.

Partiendo de lo descrito en los párrafos anteriores, se puede decir que las vinculaciones se dan principalmente entre organizaciones sociales y dispositivos de jurisdicción municipal tanto aquellos que se encuentren en el territorio o lleven adelante estrategias para el territorio. Sin embargo, existe una **única excepción** que es el Programa Provincial Santa Fe Más⁴¹⁵, que se caracteriza por ser un dispositivo que lleva adelante sus actividades en el territorio, y, en el caso puntual de Ludueña Norte, ha logrado formar parte del engranaje institucional que opera en el barrio siendo reconocido por las y los jóvenes como un espacio de referencia.

La interacción en la trama vincular

Cuando se hace alusión a la dimensión de tipo de interacción, se pretende describir el grado de planificación de las acciones que desarrollan de manera conjunta entre los actores. Estas pueden ser acciones planificadas, entendidas como tareas cuyos marcos de acción se encuentran estratégicamente orientadas y programadas donde los compromisos de cada una de las partes están clarificadas; acciones puntuales programadas que se encuadran en las agendas de los actores intervinientes y suelen estar vinculadas con actividades que la organización ya realizaba de antemano; y, acciones espontáneas y esporádicas que surgen de las vinculaciones de los actores en tiempo real.

A partir del relevamiento realizado, se puede detectar que **las interacciones entre los actores en el territorio se dan, en líneas generales, a partir de acciones planificadas y/o acciones puntuales programadas.**

Esto, de acuerdo a los entrevistados, es consecuencia de la re-configuración en las formas de vincularse que tuvieron que realizar los agentes producto de la pandemia por el COVID-19 y de las reglamentaciones establecidas en los Decretos de Necesidad y Urgencia donde se instauraron períodos de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), y, de distanciamiento social preventivo y obligatorio (DISPO).

Si bien los dispositivos de jurisdicción municipal ya llevaban adelante acciones planificadas, el rasgo distintivo de este período, es la nueva modalidad de interacción de dichos dispositivos con los referentes barriales y de estos entre sí.

Hasta el año 2019, las vinculaciones solían ser espontáneas o esporádicas, sin embargo, tal y como mencionamos previamente, la crisis sanitaria trajo una re-configuración en sus maneras de interactuar siendo el contexto dinámico y complejo lo que los llevó a empezar a estructurar un diálogo previo y comenzar a elaborar estrategias que contemplaran acciones programadas con distintos dispositivos para poder llevar adelante sus propósitos. Esta manera de interactuar, no sólo perduró durante el período del Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio convirtiéndose en un hábito al momento de pensar las acciones, sino que también, favoreció el inicio de la re-construcción de un mecanismo de articulación barrial interactoral a partir de agosto del año 2021 fomentando la construcción de estrategias conjuntas y el desarrollo de acciones planificadas.

En lo que compete a la interacción con los actores para el territorio, se registran acciones puntuales programadas con aquellos agentes cuya pertenencia institucional es de carácter municipal mientras que con aquellos de jurisdicción provincial no se registra ninguna vinculación.

⁴¹⁵ El Programa Santa Fe Más fue un programa provincial orientado a promover la inclusión socio-económica de jóvenes entre 16 y 30 años a través de la formación en talleres u oficios cuya implementación inicio en mayo del año 2021 y finalizó en diciembre de 2023.

Del espectro de actores que sí registran una interacción, se puede observar, por un lado, a aquellos dispositivos que poseen un anclaje territorial a partir del abordaje de una situación en particular cuyo rasgo distintivo, como mencionamos en oportunidades anteriores, es el acompañamiento a la persona para que vuelva a vincularse con diversos espacios de socialización sea en su barrio de origen, o, lo que sucede más habitualmente, en otro espacio para resguardar su integridad y evitar la emergencia de la situación conflictiva nuevamente, se caracterizan por llevar adelante acciones puntuales programadas, donde se trabaja conjuntamente con otras organizaciones de la sociedad civil o dispositivos municipales y se interviene únicamente para el abordaje de una persona en particular.

La relación en la trama vincular

La dimensión de “relación” en la trama vincular hace referencia a los modos de vinculación e interacción que existen entre los diversos actores que se encuentran en el territorio y aquellos que son para el territorio.

Se puede distinguir que aquí las relaciones armoniosas son principalmente entre los actores de la sociedad civil y de aquellos cuya pertenencia institucional es de carácter municipal reflejando relaciones de indiferencia con los dispositivos provinciales a excepción del Programa Provincial Santa Fe Más.

Por su parte, las interacciones de indiferencia se pueden clasificar si se tratan de actores en el territorio o para el territorio, y, a la jurisdicción a la que pertenecen. En el caso de los actores en el territorio, la generalidad de las relaciones de indiferencia está dada, principalmente, desde un lugar de desinterés como consecuencia de no existir una necesidad, hasta el momento, de vincularse entre sí. Ahora bien, cuando se piensa en la vinculación entre los actores en el territorio con los actores para el territorio hay que distinguir varias interacciones donde, tal y como se mencionó en el párrafo anterior, la dimensión de la jurisdicción interviene profundamente delineando cómo se llevan adelante las mismas. En primer lugar, de aquellos agentes que se encuentran en el territorio cuya dependencia es municipal, la vinculación entre sí y para con los actores para el territorio que poseen la misma pertenencia institucional se caracteriza, en líneas generales, por poseer una buena correspondencia. En caso de tratarse de relaciones de indiferencia, todos los actores entrevistados que responden a la clasificación establecida previamente aseguraron trabajar de manera conjunta para garantizar el abordaje de la situación problemática que requiera de ser intervenida. En lo que respecta a su relación con los agentes provinciales, si bien se refleja una relación de indiferencia, lo cierto es que existe una tajante distinción de acuerdo a si se tratan de actores en el territorio, con quienes se identifica y reconoce su labor en el territorio y el interés de la interacción puede modificarse en caso de ser necesario; o para el territorio, a quienes la indiferencia resulta del desconocimiento de esos actores. Por último, las organizaciones sociales poseen una interacción armoniosa con los actores para el territorio principalmente con quienes comparten una misma pertenencia organizacional de acuerdo a lo mencionado previamente, mientras que, desconoce la existencia de los actores para el territorio independientemente de su pertenencia jurisdiccional.

Reflexiones finales

El presente escrito busca exponer algunos de los hallazgos que se lograron detectar a partir de la realización de la tesina de grado titulada “Abordajes multiagenciales que operan sobre los entramados de violencias urbanas en los jóvenes del Barrio Ludueña Norte de la Ciudad de Rosario durante los años 2020 - 2021”. De la consideración conjunta de los apartados anteriores, se recuperan a continuación algunas líneas trabajadas en clave de poder alcanzar algunas consideraciones finales al respecto.

Ludueña Norte es un territorio que se encuentra atravesado por las violencias desde hace varias décadas afectando de manera profunda y re-configurando en más de una oportunidad el tejido social

del barrio impactando de manera directa en las y los jóvenes que viven allí. Esta re-configuración de las dinámicas barriales ha llevado a que los diversos actores que se encuentran trabajando en o para el territorio desarrollen diversas estrategias para abordar la problemática reflejando, en líneas generales, una clara flexibilidad en sus capacidades de actuación siendo la seguridad humana la perspectiva transversal adoptada en todos ellos. Sumado a ello, aquellos agentes que trabajan específicamente con juventudes tienen como eje común el desarrollo de estrategias que lleven a la construcción de la grupalidad, buscando que las y los jóvenes logren encontrar un sentido de pertenencia no solo con el barrio sino también entre pares.

Durante el período analizado, al igual que durante toda su historia como barrio, se observa una fuerte presencia de los actores en el territorio siendo el rol de los diversos referentes barriales, de las organizaciones sociales y de los agentes municipales y provinciales fundamentales para llevar adelante un proceso de acompañamiento y abordaje de las violencias urbanas. Sin embargo, se puede concluir en una primera instancia, que la coyuntura de la pandemia por el COVID – 19 fue la que propició una vinculación más armónica entre ellos, llevando a mancomunar esfuerzos, recursos y estrategias para el logro de los objetivos que tenían, que, durante este período fue común.

Lo expuesto anteriormente, permite identificar la existencia de un **nivel II de coordinación** entre los actores, fundamentalmente en aquellos que se encuentran en el territorio, ya que no solo existe un reconocimiento y piso mínimo de intercambio de información entre aquellos actores que operan en un mismo entramado territorial y sobre una misma cuestión de política pública sino que también, se da lugar interactoralmente a la colaboración en la acción (Berardo et.al, 2014). Esto se puede observar en la permanencia de relaciones muy frecuentes/frecuentes según el tiempo, tipo de relaciones predominantemente armónicas –sin que ello anule la posibilidad de conflicto latente- y tipos de interacciones que en términos generales son puntuales-programadas, y, en algunos de los casos planificadas.

Finalmente, en **términos de coherencia**, se detectan niveles de confluencia existentes entre los marcos y abordajes de los actores que condicen con **un nivel II**. Ello, actúa como una base al momento de sentarse a discutir como así también para la construcción de futuras acciones permitiendo la construcción de una agenda conjunta en materia de seguridad humana como al menos se proyectaba al momento de finalizar el recorte temporal de la tesina realizada.

Bibliografía

Berardo, A., Bergamini, M., Crescini, V., (2014) “*Abordajes multiagenciales que intervienen en territorios complejos: jóvenes, violencias y delito en un barrio del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario 2012-2013*” en Aportes para la Seguridad Democrática, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES).

Código Civil y Comercial de la Nación. (2015). Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Decreto de Necesidad y Urgencia 297/2020. Boletín Oficial de la República Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018) “*Plan Abre. Política social integral en barrios*”, Rosario, Santa Fe, Argentina. Recuperado de: http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf#:~:text=Plan%20ABRE%20es%20una%20estrategia,derechos%20para%20transformar%20las%20desigualdades.

Guber, R., (2004) *“El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo”*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R., (2010) *“La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”* en Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Buenos Aires.

Natera, A., (2004) *“La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”* en Documentos de Trabajo Política y Gestión, N°2 © Universidad Carlos III de Madrid, ISSN: 1698-482X, Madrid.

Neirotti, N., (2016) *“Políticas sociales: múltiples actores, múltiples manos”* en Revista Estado y Políticas Públicas, Año 4 No. 6, p. 39 - 58, FLACSO, ISSN: 2310-550X, Buenos Aires.

Observatorio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2021) *“Informe semanal sobre Violencias Altamente Lesivas. Desde el 01 de enero al 12 de septiembre - Año 2021”*, Ministerio de Seguridad, Rosario, Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2021/09/SEMANTAL-Homicidios-dolosos-12-09-2021.pdf>

Pellegrini, N., (2014) *“Otras violencias. Violencias Institucionales “sobre-contras” los y las adolescentes de barrio Ludueña en el período 2013-2014”* [Tesina de Grado, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario] Repositorio RedHip de la Universidad Nacional de Rosario

<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/5199/Natal%c3%ad%20Pellegrini.%20Tesina%20Final.%20PDF.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Repetto, F., (2012), *“Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales”* Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF

Repetto, F., (2010) *“Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”* en Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina, Buenos Aires.

EL GOBIERNO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD Y LA POLICÍA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DURANTE LA ADMINISTRACIÓN SCIOLISTA (2007-2011)

Pablo Navarro Urquiza

Introducción

La seguridad constituye uno de los principales problemas públicos de la provincia de Buenos Aires. Esto es así, principalmente, desde la década del noventa en adelante, periodo en el cual las cifras y estadísticas oficiales vinculadas con los delitos aumentaron de forma notoria. Según el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), se pasó de una tasa de 863 hechos delictuosos totales cada 100.000 habitantes en 1991 a una de 2.173 en 2001, mientras que en lo atinente a los delitos contra las personas, la tasa pasó de 125 casos cada 100.000 personas en 1991 a 399 en 2001. Si bien se trató del correlato de una tendencia nacional, su repercusión en territorio bonaerense fue significativa (Sistema Nacional de Estadística Criminal, 2002).

El aumento de las tasas delictivas se vinculó, por un lado, con la notable transformación que experimentó el fenómeno criminal y la expansión de nuevas modalidades delictivas, así como también con la progresiva aparición de grupos criminales complejos dedicados a la criminalidad organizada y, por otro, con la necesidad de promover reformas institucionales en la institución policial bonaerense, la cual no contaba con las herramientas para abordar las nuevas modalidades delictivas (Mariani, 2003).

Todo ello tuvo un notable impacto a nivel subjetivo, basada en la paulatina consolidación del “sentimiento de inseguridad” como “el centro de las preocupaciones públicas” y, en su marco, el impacto vinculado con el miedo al crimen (Kessler, 2009: 9).

En suma, el avance de la inseguridad tuvo un plano objetivo, vinculado con el aumento de las tasas criminales y la proliferación de nuevas formas de criminalidad en el país y, además, un plano basado en las sensaciones subjetivas de la ciudadanía. Ambos elementos confluyeron para que la seguridad se establezca como un problema público en la provincia de Buenos Aires desde aquella década.

Sin embargo, la conformación de la seguridad como un problema público no implicó que las autoridades políticas impulsaran acciones orientadas al efectivo gobierno político de la misma, una tarea que abarca al “conjunto de estructuras y procesos institucionales que [...] se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública”, así como también “a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual estas se llevan a cabo” (Sain, 2015: 71). Es decir, no trajo aparejados abordajes institucionales tendientes a la conformación de un diagnóstico institucional y situacional sobre dicha cuestión y, derivado de ello, la intervención por medio de políticas públicas. Para abordar estas cuestiones de forma práctica, el trabajo propone estudiar un periodo temporal específico, dando lugar a la indagación empírica de una administración gubernamental determinada, a saber: la gestión a cargo de Daniel Scioli como gobernador provincial. En este marco, se propone investigar la intervención del gobierno a partir de la incorporación de la seguridad en la agenda pública con todo lo que ello implica o, en su defecto, la aparición secundaria de la seguridad en la arena gubernamental por medio de otro tipo de abordajes.

Métodos

El presente trabajo se enmarca en una investigación de estilo cualitativo, entendiendo a la misma como aquella que apunta a la elaboración de teorías fundamentadas empíricamente por medio de la

caracterización de los actores sociales y los contextos en los cuales estos desarrollan sus acciones (Vasilachis de Gialdino, 2009).

El trabajo en sí mismo conforma un estudio de caso, lo que implica un método signado por el abordaje científico sobre “situaciones particulares, organizaciones o tipos de acontecimientos” que apuntan a “razonar a partir de conjuntos de correlaciones entre variables” (Becker, 2016: 17). Las fuentes utilizadas son, principalmente, documentos oficiales, decretos, resoluciones y alocuciones de los actores relacionados con el proceso abordado, así como también artículos periodísticos y de investigación vinculados con el mismo. Muchos de los discursos públicos de los funcionarios públicos relacionados con el objeto de estudio resultan de vital relevancia para una cabal comprensión de los procesos abordados. En sus exposiciones, dejan entrever los lineamientos fundamentales del accionar gubernamental, al cual resulta complejo acceder en documentos oficiales, más allá de lo estrictamente vinculado con lo normativo. A su vez, la técnica utilizada para el tratamiento de las mismas es la del análisis documental, consistente en el abordaje de las fuentes como un insumo inicial sujeto a su abordaje y posterior interpretación por parte del investigador, lo que da lugar a un nuevo texto que incluye el contenido de la fuente y la perspectiva aportada por el autor (Peña Vera y Pirella Morillo, 2007).

El gobierno de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires (2007-2011)

El 28 de octubre de 2007, el entonces vicepresidente Daniel Scioli ganó las elecciones por la gobernación de la provincia de Buenos Aires, obteniendo un 53% de los votos (Diario La Nación, 2007). El 10 de diciembre de ese año, asumió ante la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires, acompañado por el presidente saliente, Néstor Kirchner, así como también por el gobernador al que Scioli reemplazaba, Felipe Solá. Scioli expuso los principales lineamientos que orientarían su gestión y, en ese marco, destacó que la seguridad sería su prioridad. Sobre este punto, señaló que los ciudadanos bonaerenses percibían a esa problemática como “el más grave de sus problemas” y que “reestablecer la seguridad [era] posible” (Página 12, 2007).

En este marco, el presente apartado tiene por objeto estudiar la gestión de Scioli en materia de seguridad y lo hace por medio de la desagregación de los principales lineamientos en materia de políticas y acciones institucionales vinculadas con la seguridad y la institución policial desarrollados durante la gestión de los tres funcionarios a cargo de la seguridad bonaerense: el ministro de Seguridad, Carlos Stornelli (2007-2010); el ministro de Justicia y Seguridad Ricardo Casal (2010-2013); y, finalmente, el ministro de Seguridad Alejandro Granados (2013-2015).

Stornelli: desandando la reforma

Luego de la asunción de Scioli al frente del gobierno provincial, Carlos Stornelli fue designado al frente del Ministerio de Seguridad. Una de sus principales medidas en el cargo fue la designación de un jefe para la Policía de la Provincia de Buenos Aires. La decisión buscó diferenciar el criterio implementado por su antecesor, León Arslanian, quien había llevado adelante un esquema que ponderaba la conducción política sobre la policía bajo la figura del superintendente de Seguridad en la policía. En el modelo propuesto por el funcionario entrante, en cambio, la policía volvería a contar con cierto grado autonomía en el manejo de la seguridad pública provincial (Kollman, 2007).

Días después de su asunción, el ministro de Seguridad delineó los ejes que orientarían su labor en el ministerio. En ese marco, señaló que desde el gobierno no querían tener “más familias desmembradas a causa de muertes absurdas ocasionadas por delincuentes incorregibles” y que, por esa razón, apuntarían a reducir “las condiciones de riesgo en los asentamientos urbanos que [promovían] la violencia y el delito”. A su vez, se comprometió públicamente a garantizar “mayor presencia policial preventiva”, crear “nuevas comisarías en función del mapa del delito”, aumentar el personal policial,

jerarquizar la función policial, promover exigencias “más rigurosas” para el reclutamiento e ingreso de personal policial, duplicar “el tiempo de entrenamiento de los aspirantes a oficiales”, mejorar “la potencia de fuego” de la policía, sumar a “los ciudadanos al diseño de nuevas políticas”, “combatir la corrupción policial”, “mejorar las remuneraciones [de los policías]”, conformar “áreas de videovigilancia” en las zonas de “alta conflictividad”, “potenciar y aumentar” la prevención del consumo de alcohol y sustancias estupefacientes en menores de edad, “perseguir con persistencia a quienes [vendieran] drogas”, “controlar el sistema de seguridad privada” y, finalmente, “eliminar los muros artificiales y la impropia desconfianza que [existía] entre la policía y la comunidad”, ya que, a su entender, “la policía [debía] ser la sociedad y la sociedad, la policía” (Diario Clarín, 2007). De esta forma, evidenciaba la ausencia de un programa de gobierno en la materia por parte del sciolismo por medio de la concatenación de distintos anuncios relacionados directamente con la institución policial bonaerense, con un lugar marginal para la participación ciudadana y nula mención a la conducción política de la policía.

En marzo de 2008, fuentes del Ministerio de Seguridad informaron que de los 7.000 móviles con los que contaba la policía provincial, solamente 4.000 estaban en condiciones, mientras que los restantes 3.000 estaban destruidos y/o eran inutilizables. Por esa razón, el gobierno avanzó en la compra de 1.500 patrulleros y 2.300 motocicletas, profundizando el criterio de circunscribir la seguridad a medidas relacionadas con la institución policial y, en particular, con adquisición de equipamiento policial, una medida orientada a potenciar el sistema vigente (Diario El Día, 2008).

Días después, el jefe policial bonaerense fue consultado respecto de por qué la provincia no avanzaba en un esquema de policías municipales, a lo que respondió que la negativa respondía a dos motivos: por un lado, que “la seguridad [tenía] costos altos y las intendencias con menos recursos económicos tendrían menos capacidad para cubrirlos” y, por otro, que “para afrontar las cuestiones de seguridad, [había] intendentes con más capacidad, disposición o transparencia que otros” (Kollman y Lipcovich, 2008). Pese a la gravedad de las declaraciones del titular de la policía, ninguna autoridad política se manifestó al respecto.

Para cerrar el año, el gobernador Scioli envió a la legislatura provincial un proyecto de ley para conformar un nuevo régimen escalafonario en la policía bonaerense, al tiempo que manifestó su compromiso para trabajar “con la policía” y no “contra” la misma. En esa dirección, el mandatario provincial señaló que “no se [podía] debilitar, ni maltratar o someter a falsas antinomias a la fuerza policial” y que no era “ni la mejor policía ni la maldita policía”, sino “la Policía de la Provincia de Buenos Aires sin otro calificativo”. El proyecto incluyó un nuevo estatuto policial y el retorno de la nomenclatura jerárquica desplazada durante la gestión de Solá y Arslanian, proponiendo nuevamente la figura del comisario como una pieza central del entramado organizacional de la policía provincial (Diario Ámbito Financiero, 2008). La diferenciación en la gestión de la seguridad y, en su marco, de los asuntos policiales respecto de la anterior administración gubernamental se tornaba elocuente, al tiempo que la institución policial adquiría un papel cada vez más preponderante en la seguridad provincial.

En marzo de 2009, la legislatura provincial sancionó la ley que aprobó el nuevo Estatuto de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Uno de los principales componentes de dicho estatuto fue el regreso del viejo escalafón, suprimido en 2005 por iniciativa del entonces ministro, León Arslanián. De esta manera, se aprobó el retorno a la antigua nomenclatura jerárquica, que incluía la figura del comisario. Fuentes gubernamentales aseguraron que el proyecto apuntó a “respetar el derecho a carrera, el ascenso, devolver retribuciones económicas que se habían perdido y establecer claramente obligaciones y deberes” (Diario Infobae, 2009b).

A mediados de año, el gobierno provincial puso en marcha los cambios en el estatuto policial, restituyendo la figura del comisario, y avanzando con otros cambios previamente descriptos. Para

Scioli, las modificaciones permitirían “optimizar la operatividad” de la policía, así como también “recomponer la cadena de mandos” (Diario Página 12, 2009). Luego de la implementación de estos cambios, Stornelli dejó en evidencia su discordancia con el esquema previamente propuesto por Arslanián e indicó que al asumir habían encontrado “una organización [policial] desmotivada, sin los recursos necesarios para combatir el delito, suboficializada, [con] la cadena de mando [rota], con un escalafón en el que nadie creía y que generó estancamiento y confusión” (Diario Página 12, 2009). La terminología manifestada por el ministro vislumbraba la influencia de la policía en el propio criterio gubernamental.

La gravitación de Stornelli en el gabinete provincial se diluyó paulatinamente hasta que, en mayo de 2010, Scioli lo removió de su cargo, unificó los Ministerios de Justicia y Seguridad y designó al frente de la flamante dependencia gubernamental a Ricardo Casal. El mandatario provincial aseguró que con este conjunto de cambios se iniciaba una etapa orientada a “articular el accionar de la gestión de seguridad ciudadana” (Diario La Nación, 2010a).

Casal: mucho ruido y pocas nueces

Para oficializar públicamente la designación de Casal, el gobernador brindó una conferencia de prensa junto con el ministro entrante, el jefe de Gabinete y el jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Scioli manifestó, en aquella ocasión, que la modificación respondía a “una evaluación de las demandas ciudadanas” y, en ese marco, al hecho de que en materia de seguridad habían experimentado “avances muy importantes en algunos temas”, tales como “la lucha contra la droga”, “la presencia de prevención policial”, “la exitosa temporada turística”, “los espectáculos deportivos” y, finalmente, “la seguridad vial”. Pese a ello, reconoció la presencia de “asignaturas pendientes” y “expectativas en la sociedad” que no se habían cumplido (Portal AN Digital, 2013).

Casal aprovechó la ocasión para, por un lado, exhibir un criterio meramente policialista de la seguridad pública, al manifestar que querían “más policías en las calles” y, por otro lado, estigmatizar a un enorme espectro de la sociedad bonaerense al indicar que el gobierno había decidido “penetrar en los tres estamentos más claros que [tenía] la sociedad donde [existían] problemas de seguridad: los estamentos más carenciados, asentamientos y villas”. Además, anunció la ampliación del financiamiento para la compra de cámaras de videovigilancia como una medida orientada para la “clase media y urbana”. En definitiva, el gobierno quería penetrar las villas con más policías y llevar calma a las clases medias con cámaras de seguridad (Ibíd.).

Tiempo después, el titular del Ministerio de Justicia y Seguridad dio cuenta de las principales intervenciones que se estaban llevando en el marco de su gestión. Estas consistían en tres tipos de “operativos especiales”. Primero, aquellos vinculados a la “interceptación, identificación y cacheo de las motos que [llevaban] dos personas en las zonas neurálgicas de cada ciudad del conurbano y La Plata”. Segundo, operativos de prevención desarrollados en el conurbano bonaerense. Por último, allanamientos programados con la justicia. Según Casal, estas actividades habían producido una “mejora sustantiva” en la seguridad pública, pero la misma servía, únicamente, para “seguir planificando más prevención”. Para concluir, el funcionario sostuvo que “tanto el gobernador como toda su gestión [tenían] su acción dirigida exclusivamente a darle tranquilidad y seguridad a todos los ciudadanos de la Provincia” (Diario Ámbito Financiero, 2010).

Pese a que las medidas anunciadas por Casal no conformaban un programa integral en materia de seguridad pública, bastaron para diferenciarse de Stornelli, quien no había anunciado de manera pública la realización de este tipo de medidas. La interceptación de motos y la realización de operativos de prevención en sí mismos no constituían una política de seguridad, sino que representaban hechos aislados que, fuera de una estrategia coordinada por las autoridades políticas y

compuestas por distintas iniciativas, no representaban una modificación del entramado securitario provincial.

Luego de unos meses con Ricardo Casal a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad, dirigentes políticos y sociales, académicos, expertos en seguridad, referentes religiosos, gremiales y de los derechos humanos salieron a cuestionar la política de seguridad bonaerense. Ello se materializó en el “Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática”, un documento que evidenció los desatinos gubernamentales en materia de gobierno político y gestión de la seguridad pública y los asuntos policiales.

El 4 de febrero de 2011, un grupo de personas quiso robar la carga de un tren que descarriló y la policía los reprimió. Como consecuencia del hecho, Mauricio Ramos, de 16 años de edad, perdió la vida en el acto. Franco Raúl Almirón, de 17 años, falleció en un centro de salud, luego de haber sido atacado en el mismo hecho (Vallejos, 2011; Centro de Estudios Legales y Sociales; Comisión Provincial por la Memoria, 2011). Con motivo de estos hechos de gatillo fácil, el debate sobre el desempeño gubernamental en materia de seguridad volvió a ocupar un lugar central. Rápidamente, Casal salió a defender a los policías involucrados al señalar que los mismos habían sido atacados a tiros cuando arribaron al lugar. Además, el ministro indicó que los efectivos policiales bonaerenses solían acudir a ese tipo de incidentes con cartuchos de posta de goma, pese a que habían disparado perdigones de plomo. (Rodríguez, 2011).

En esta ocasión, fueron el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Comisión Provincial por la Memoria quienes apuntaron duramente contra el escaso control sobre la policía del gobierno de Daniel Scioli (Centro de Estudios Legales y Sociales y Comisión Provincial por la Memoria, 2011). Scioli, en tanto, salió a apoyar a su ministro e indicó que, en materia de seguridad, no había “soluciones mágicas” (Diario Ámbito Financiero, 2011).

Envalentonado con el apoyo oficial, Casal indicó tiempo después que las críticas de distintos sectores contra su gestión provenían de “grupos no representativos de la política”. Luego de algunas idas y vueltas, tras un encuentro entre Scioli y la entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner -principal referente del espacio político que integraba Scioli- se acordó la continuidad del Casal (Diario Clarín, 2011a).

Los meses siguientes se desarrollaron con una baja exposición pública de Casal. Esto duró hasta agosto de 2011, cuando se produjo el secuestro y asesinato de una niña de once años de edad. El hecho se inscribió en un ajuste entre organizaciones dedicadas al comercio ilícito de drogas en el partido bonaerense de San Martín y puso en evidencia la trama vincular entre política, policía y narcotráfico en dicha zona (Schamun, 2012). El hecho se produjo en la antesala de las elecciones por la gobernación bonaerense en las que Scioli buscaría su reelección. La administración provincial buscó cerrar prontamente la investigación con el fin de evitar eventuales repercusiones en los comicios. En este contexto, el accionar de los funcionarios judiciales y policiales intervinientes en la pesquisa fue fuertemente cuestionado (Navarro Urquiza, 2020).

Por lo expuesto, y para contribuir en el esclarecimiento del hecho, la legislatura provincial creó la “Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez”. El informe final de ésta estableció que la investigación había sido manipulada política e institucionalmente. Además de señalar que el hecho estaba vinculado a la trama narco de San Martín y que el gobierno provincial protegía a la misma, fue lapidario respecto del accionar del gobierno provincial y, en particular, del desempeño de Ricardo Casal (Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez, 2012).

En julio de 2012, el gobierno presentó una serie de medidas vinculadas a la seguridad pública basadas, principalmente, en el “máximo control de las excarcelaciones” para la aplicación de la “ley vigente”

en la materia. Además, el mandatario provincial anunció la creación de la “Unidad de Prevención Bancaria” compuesta por policías motorizados que prestarían servicios en las inmediaciones de los bancos cercanos a las ciudades cabeceras de los municipios bonaerenses. Por último, el gobernador anunció la implementación de un software de lectura de patentes para la identificación de vehículos robados y con pedidos de secuestro (Musse y Ramiro, 2012).

En septiembre de 2013, Scioli anunció que, “en función de las necesidades operativas”, la cartera de Justicia y Seguridad sería nuevamente bifurcada en dos ministerios. En ese plano, resaltó que el proyecto de separación sería enviado a la legislatura provincial a la brevedad. El gobernador señaló, además, que para conducir el venidero Ministerio de Seguridad convocaría al entonces intendente de Ezeiza, Alejandro Granados. Casal, en tanto, asumiría la titularidad del área de Justicia (Portal Télam, 2013).

Granados: idas y vueltas en torno a la municipalización de la seguridad en la provincia

Una vez separados los ministerios, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires estableció la nueva estructura ministerial que quedó a cargo de Granados. La principal modificación fue el restablecimiento de la Superintendencia General de Policía. A esta dependencia se le confirió, nuevamente, rango de subsecretaría y dependencia orgánico-funcional del ministro. A cargo de la misma fue designado Hugo Matzkin (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

En enero de 2014, el ministro Granados postuló la necesidad de contar con policías municipales en la provincia y consideró que la inseguridad era “una llaga” que aquejaba a todos y que la misma no debía ser utilizada políticamente sino que, por lo contrario, debía ser un tema de Estado. Además, resaltó la necesidad de contar con una ley de Equipamiento Policial para poder separar las compras y adquisiciones policiales del presupuesto provincial, en aras de poder comprar “un helicóptero por año, mil móviles por año, 20.000 chalecos por año y 10.000 pistolas por año”. Para el ministro, lo central para una política de seguridad efectiva era “la policía bien paga [y], después, bien equipada” (Diario Clarín, 2014).

En abril de 2014, Scioli decretó la emergencia en seguridad pública en la provincia por el término de un año. Según el mandatario, ello se inscribió en la violencia “sin precedentes” que los delitos estaban exhibiendo en territorio bonaerense. En ese contexto, el gobernador anunció la inversión de 600 millones de pesos en equipamiento policial, la “convocatoria inmediata” de personal policial retirado de la policía y el servicio penitenciario bonaerenses y la creación de 8 alcaldías para alojar 1000 personas privadas de la libertad. A su vez, Scioli aseguró que la policía estaría acompañada por “más de 40 mil agentes de seguridad privada” que se incorporarían a la “red de prevención con la obligación de avisar a la policía situaciones de riesgo” en el marco de “patrullajes más intensos para acorralar el delito” (Diario Infobae, 2014). Ante el diagnóstico oficial vinculado con el agravamiento de la problemática de la inseguridad, la respuesta era más policía y más equipamiento policial, la misma receta que se venía aplicando desde 2007 y que había conducido a la provincia a ese desolador panorama que el máximo responsable político planteaba.

A fines de junio de 2014, Scioli estableció por decreto la creación de la Policía Local para los municipios bonaerenses de más de 70 mil habitantes, luego de que el debate legislativo para la conformación de dichas policías fracasara (Navarro Urquiza y Oddone, 2023). La decisión se enmarcó en la emergencia en seguridad pública y el “fortalecimiento de la prevención” y la “seguridad ciudadana”. Según el Poder Ejecutivo provincial, ello sería alcanzable con la “adaptación de las políticas generales a las particularidades de cada distrito”, lo que se reflejaría en “mayor inmediatez entre las fuerzas policiales y los ciudadanos”. Por lo expuesto, se instruyó al ministro de Seguridad a crear la Superintendencia de Seguridad Local, con el fin de “fortalecer la prevención del

delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2014).

Días después, el ministro reglamentó la creación de las “Unidades de Policía de Prevención Local” como “Unidad Policial” en los municipios bonaerenses “cuyas autoridades [decidieran] suscribir el «Convenio Específico de Conformación y Cooperación»”. Además, se estableció que las unidades creadas serían “equipadas, conformadas y financiadas” con el presupuesto de la provincia bonaerense y que serían coordinadas por recientemente creada Superintendencia de Seguridad Local (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2014).

Granados señaló que en mayo de 2015 la “policía local” estaría en funcionamiento y lamentó que no se aprobara la ley de Policías Locales, la cual les hubiera otorgado mayores facultades a los gobiernos locales en ese sentido, tal como la designación del jefe de la policía de su distrito. Pese a ello, defendió las Unidades de Policía de Prevención Local e indicó que las mismas no serían meras ampliaciones de la bonaerense, sino que las mismas irían “por un andarivel separado de la estructura policial” provincial (Diario El Día, 2014).

Para concluir, en marzo de 2015, en el acto de presentación de la Unidad de Policía de Prevención Local de la ciudad de La Plata, el gobernador Scioli manifestó que esa división conformaba “el mayor cambio de la historia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”. Además, señaló que “la inclusión, la educación, la cultura y el deporte son lo más importante para bajar los índices delictivos”, y que el establecimiento de estas Unidades de Policía de eran, también, un fenómeno económico, dado que la implementación de las mismas había creado oportunidades laborales para los jóvenes bonaerenses (Portal Télam, 2015). De este modo, el mandatario peronista se jactaba de haber transformado el sistema policial bonaerense, pese a que, en verdad, dichas unidades se habían establecido como meras extensiones de la policía provincial ya existente.

Conclusiones

El presente artículo tuvo por objeto abordar el desempeño del gobierno de la provincia de Buenos Aires en materia de seguridad entre los años 2007 y 2011, es decir, durante los ocho años de Daniel Scioli al frente del territorio bonaerense. En este sentido, partió de la conformación de la seguridad como un problema público, primero, a partir de datos provenientes de fuentes estadísticas y, segundo, por medio de la incorporación de distintos trabajos académicos que abordaron este fenómeno.

El documento planteó una estrategia argumentativa basada en la descripción cronológica de tres instancias específicas en materia de seguridad en la provincia de Buenos Aires: la gestión de Carlos Stornelli al frente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; el periodo de Ricardo Casal como titular de la cartera de Justicia y Seguridad (2010-2013); y, finalmente, la etapa de Alejandro Granados como ministro de Seguridad bonaerense (2013-2015).

Sobre la etapa de Stornelli, los emergentes de la investigación dieron cuenta de una preponderancia de las iniciativas gubernamentales en favor de los elementos policiales, en contraposición a la impronta reformista que había caracterizado al ministro anterior, León Arslanián. En este sentido, se llevó adelante una política oficial de desguace de esos lineamientos reformistas por medio de la instalación de la institución policial como el actor principal en materia de seguridad. De este modo, se pusieron en marcha distintos cambios. Durante esta etapa, el propio gobernador incorporó a su política discursiva un tono conciliador para con la policía, mientras que el ministro fue un paso más allá, indicando que habían recibido una policía desmotivada, que no funcionaba y que había sido maltratada por las autoridades gubernamentales salientes.

Como contraposición a los pronunciamientos en favor de la policía y en contra de las políticas de reforma policial por parte del gobierno, no se llevaron adelante políticas ni medidas institucionales

de relevancia en materia de seguridad. En cambio, el gobierno basó esta etapa en la amplificación del sistema vigente, incorporando patrulleros e instalando slogans asentados en la necesidad de “acorrallar el delito” y llevar adelante una “guerra contra las drogas”.

Luego del señalamiento oficial de la ausencia de resultados en materia de seguridad, Daniel Scioli desplazó del cargo a Carlos Stornelli y, en su reemplazo designó al entonces ministro de Justicia, Ricardo Casal. Para ello, el gobernador optó por unificar ambas dependencias y conformar un “bloque de seguridad ciudadana”, compuesto por la justicia y la seguridad como instancias fundamentales de dicho bloque. Esta iniciativa fue duramente cuestionada por numerosas organizaciones de la sociedad civil, quienes denunciaron que la unificación de las dependencias constituía, de hecho, la asignación de un lugar de segundo orden a la seguridad pública, así como también que el desempeño de Casal en materia de Justicia no había sido alentador, ya que había impulsado un aumento masivo de los encarcelamientos preventivos. Pese a ello, Scioli mantuvo su postura.

Casal inició su gestión con una impronta distinta a la de Stornelli al hacer énfasis en la necesidad de implementar cambios en los lineamientos en materia de seguridad, ya que dicha materia constituía uno de los principales problemas de la ciudadanía bonaerense. Sin embargo, las propuestas impulsadas por Casal a tales fines se circunscribieron, exclusivamente, a la institución policial, tales como la asignación de más efectivos a tareas de calle y la realización de operativos basados en controles vehiculares y en tareas de prevención en centros urbanos.

Luego de haberse visto envuelto en distintas polémicas, dentro de las cuales destacaron un caso de gatillo fácil en José León Suárez y el denominado “caso Candela” en Hurlingham, Casal adoptó una nueva postura oficial basada en la ocupación de un lugar marginal y silencioso en el gabinete de Daniel Scioli hasta el año 2013, cuando el mandatario provincial decidió bifurcar nuevamente las carteras de Justicia y Seguridad y designar en esta última al entonces intendente de Ezeiza, Alejandro Granados.

El arribo de Granados fue presentada con bombos y platillos por lo que implicaba políticamente el desembarco de un intendente en el gabinete provincial, así como también por su consideración respecto de que la inseguridad era una guerra a matar o morir con quienes cometían delitos.

El desempeño de Granados en materia de seguridad fue chato y destacó, únicamente, por haber impulsado las Unidades de Policía de Prevención Local. El hecho se produjo luego de dos años de debate legislativo en torno a la conformación de policías municipales. Pese a haberse manifestado a favor de la conformación de estas policías de carácter municipal en primera instancia -dado su carácter originario de intendente-, finalmente, y para evitar la confrontación con la policía bonaerense, Granados priorizó, junto con Scioli, la conformación de dicha unidad como un apéndice de la policía bonaerense. La misma fue establecida por medio de un decreto del poder ejecutivo y una resolución ministerial, dando cuenta de la endeblez con la que surgió esta iniciativa.

La gestión de Daniel Scioli al frente de la provincia de Buenos Aires no contó con ninguna iniciativa relevante en materia de seguridad pública, pese a haberse desempeñado como gobernador durante ocho años y haber contado con tres ministros diferentes a lo largo de ese periodo. No hubiera resultado difícil llevar adelante acciones institucionales orientadas al fortalecimiento de la conducción política de la seguridad y la policía ya que durante la gestión de su antecesor, Felipe Solá, se habían impulsado distintas iniciativas orientadas a la reforma del sistema de seguridad y policial de la provincia. Sin embargo, Scioli optó, junto con sus sucesivos ministros, por desandar esos elementos reformistas y retornar a un esquema tradicional, basado en la colocación de la policía bonaerense como la instancia principal en materia de seguridad provincial, conformando un profundo vacío en lo atinente al gobierno y gestión política de la seguridad.

En suma, el trabajo visibilizó algunos elementos centrales del gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires entre 2007 y 2011. Se espera, entonces, profundizar estas líneas de investigación, sumando nuevos enfoques teóricos, metodológicos y por medio de la incorporación de otras fuentes empíricas, tanto para el periodo abordado en el presente trabajo como para periodos precedentes y posteriores.

Bibliografía

- Bruschtein, J. (13 de diciembre de 2011). "Scioli juró y puso acento en la seguridad". Diario Página 12.
- Centro de Estudios Legales y Sociales y Comisión Provincial por la Memoria. (7 de febrero de 2011). "La bonaerense en la mira tras J. L. Suárez". Diario Página 12.
- Comisión Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez. (2012). *Informe final*. La Plata: Senado de la Provincia de Buenos Aires.
- Diario Ámbito Financiero. (16 de diciembre de 2008). "Scioli devuelve la jerarquía a la policía".
- Diario Ámbito Financiero. (19 de febrero de 2009). "Cambios en la cúpula de la Bonaerense".
- Diario Ámbito Financiero. (2 de septiembre de 2010). "Para Casal hay mejora «sustantiva» en la lucha contra la inseguridad".
- Diario Ámbito Financiero. (27 de febrero de 2011). "La provincia defiende su política de seguridad y resiste la embestida contra Casal".
- Diario Clarín. (10 de diciembre de 2013). "El conflicto policial ya afectó a 17 provincias y hay saqueos".
- Diario Clarín. (12 de enero de 2014). "«En cualquier coche puede venir un enemigo en potencia»".
- Diario Clarín. (14 de diciembre de 2007). "Stornelli prometió «más poder de fuego» para la Bonaerense".
- Diario Clarín. (18 de diciembre de 2009). "Stornelli aportó más datos a su denuncia de complot".
- Diario Clarín. (23 de octubre de 2011b). "Scioli ganó por amplio margen y seguirá siendo el gobernador bonaerense".
- Diario Clarín. (9 de febrero de 2011a). "Casal se defiende: «Son grupos no representativos de la política»".
- Diario El Cronista. (1 de noviembre de 2008). "Scioli dice que no está «conforme» con la política de seguridad".
- Diario El Día. (5 de marzo de 2008). "Seguridad: la Provincia sale a comprar patrulleros y motos".
- Diario El Día. (7 de julio de 2014). "Granados confirmó que en mayo de 2015 estará lista la policía local".
- Diario Infobae. (18 de febrero de 2009a). "«Hay que limpiar la Policía para que los ciudadanos se sientan seguros»".
- Diario Infobae. (20 de marzo de 2009b). "Vuelve la vieja denominación a la Policía de la Provincia".
- Diario Infobae. (5 de abril de 2014). "Scioli decretó la emergencia en seguridad pública por el término de un año en la provincia".
- Diario La Nación. (10 de septiembre de 2010b). "Kirchner a Scioli: «Que diga quién le ata las manos»".
- Diario La Nación. (11 de mayo de 2010a). "Scioli desplazó a Stornelli del Ministerio de Seguridad bonaerense".
- Diario La Nación. (29 de octubre de 2007). "Scioli ganó en Buenos Aires".
- Diario Página 12. (12 de mayo de 2010). "Mando único para la policía y las cárceles".
- Diario Página 12. (19 de junio de 2009). "Vuelve el comisario al pueblo".
- Diario Perfil. (28 de septiembre de 2008). "Para Stornelli, «Argentina ya es un lugar de consumo»".
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2013). Decreto N° 758/2013. La Plata.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2014). Decreto N° 373/2014. La Plata.

- Kollman, R. (11 de diciembre de 2007). "La Bonaerense volverá a tener un jefe de Policía". Diario Página 12.
- Laquidara, J. (18 de junio de 2009). "Reforma en la Bonaerense: Scioli le quita poder a Stornelli". Portal La Política Online.
- Mariani, E. (2003). "El fenómeno delictivo en Buenos Aires: seguridad ciudadana y rol de la policía". En *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2014). Resolución N° 835/2014. La Plata.
- Navarro Urquiza, P. (2020). *El Estado en acción: protección policial y ocultamiento político del narcotráfico en el «caso Candela»*. Bernal: Tesis de grado.
- Página 12. (11 de diciembre de 2007). "«Reestablecer la seguridad es posible»".
- Peña Vera, T., y Pirella Morillo, J. (2007). "La complejidad del análisis documental". En revista *Información, Cultura y Sociedad*
- Portal AN Digital. (13 de mayo de 2013). "Para Scioli, en seguridad hay «asignaturas pendientes» y «expectativas que no se cumplieron»".
- Portal Cosecha Roja. (15 de diciembre de 2011). "Motín de la bonaerense".
- Portal Infojus. (10 de diciembre de 2013). "Cómo se negoció para desactivar la protesta policial en Buenos Aires".
- Portal La Política Online. (2 de septiembre de 2010). "Scioli sobre la inseguridad: «Tengo las manos atadas»".
- Portal La Política Online. (9 de diciembre de 2013). "Scioli sube a \$8750 el sueldo mínimo de la Bonaerense, pero los policías lo rechazan".
- Portal Télam. (26 de marzo de 2015). "Scioli: «Ustedes son el mayor cambio de la historia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires»".
- Portal Télam. (5 de septiembre de 2013). "Scioli desdobló el Ministerio de Justicia y Alejandro Granados irá a Seguridad".
- Rodríguez, C. (12 de mayo de 2010). "Llamados de atención desde la Corte". Diario Página 12.
- Rodríguez, C. (5 de febrero de 2011). "Esquirlas sobre la Bonaerense". Diario Página 12.
- Schamun, C. (2012). *Cordero de Dios. El caso Candela*. Buenos Aires: Editorial Marea.
- Sistema Nacional de Estadística Criminal. (2002). Informe anual de estadísticas policiales. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la República Argentina.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2009). "Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa. En revista *Forum Qualitative Social Research*.
- Verbitsky, H. (27 de junio de 2010). "Atando cabos". Diario Página 12.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN ESTATAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2003-2024): EL CASO DE LA CUENTA DNI

Gregorio Nicolai

Introducción

En un contexto mundial de avances tecnológicos, digitalización de las transferencias bancarias obligada por las condiciones impuestas por la pandemia del COVID-19 y ante la necesidad inmediata de un Estado de llegar a los millones de habitantes del país, es que ubicamos el *relanzamiento* -luego volveremos sobre esta idea- de la billetera virtual “Cuenta DNI” en provincia de Buenos Aires, con la gestión al frente de Axel Kicillof y Juan Cuattromo como presidente del Banco Provincia.

El presente estudio se sitúa en el marco del proyecto de investigación “Políticas Públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)” y del taller “Análisis sociodemográfico y construcción de indicadores⁴¹⁶”. El propósito que guiará el trabajo es poder presentar Cuenta DNI como política pública desde distintas dimensiones, recuperando estudios diversos que nos permitan enriquecer dicho análisis. En ese sentido, se intentará localizar el contexto (o *los* contextos mejor dichos) de lanzamiento y relanzamiento de la aplicación, teniendo en cuenta las diferencias que se presentan entre ambos.

Partiendo del entendimiento central e insoslayable del rol que juega el *contexto* en estudios como el que aquí se presenta, retomaremos la noción de Oszlak y O'Donnell (1976) del mismo como un “(...) conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (‘políticas estatales’) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables” (p. 121).

Por otro lado, también se adhiere la idea de que el contexto “(...) no es un ‘objeto-que-está-ahí’. Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible ‘situar’ el tema ‘específico’ estudiado, respecto el conjunto de factores indispensables para comprenderlo, describirlo y eventualmente explicarlo” (Oszlak y O'Donnell, 1976, p. 127). Lo dicho se traduce en una comprensión de la política que aquí analizamos, situada desde las características del contexto en el que se lanza tanto inicial como posteriormente, con la intención de comprender el alcance que la misma ha tenido -y tiene-, en los distintos actores sociales dinámicos que integran el proceso social. Este proceso, a su vez, se entiende como necesariamente histórico, y por lo tanto cambiante.

A partir de un primer encuentro con trabajadores/as del banco -específicamente de la Gerencia de Asuntos Económicos-, surge el interés por adentrarnos en distintas dimensiones que trajo consigo el impulso y la expansión de la aplicación. A pesar de la relevancia que ha tomado la billetera en la provincia -al punto que supera los 8 millones de usuarios-, y de ser una marca y referencia de la gestión actual, aún no se han desarrollado muchos estudios sobre la misma.

Sumado a la contextualización de la política, el trabajo plantea el objetivo de abarcar la “direccionalidad” de la billetera virtual desarrollada por el Banco Provincia, en conjunto con el gobierno bonaerense a partir del año 2020 hasta la actualidad. Por “direccionalidad” entendemos el sentido de identificar cuáles son aquellos sectores sobre los que impactan en mayor medida los reintegros que la aplicación les ofrece a sus usuarios en la realización de sus compras.

⁴¹⁶ Radicado también en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UNLP.

De esta manera, y teniendo en cuenta la gran cantidad de población no registrada en las estadísticas oficiales del país -popularmente denominada como “economía en negro”-, intentaremos dar respuesta hacia qué *universos* apunta efectivamente la aplicación.

El trabajo se estructurará de la siguiente manera: en primer lugar se profundizará sobre la historia del Banco Provincia, para comprender mejor tanto su surgimiento, como así también los objetivos y valores que como institución representan –los cuales, según ellos mismos declaran, trascienden el rol financiero y crediticio-. A su vez, se intentará conocer la manera en que estos se mantienen en la actualidad -si es que lo hacen- y si se vinculan con los valores de la gestión de Axel Kicillof en la Provincia de Buenos Aires. Esto nos brindará un marco desde el cual entender la idea de *cercanía* y el por qué de la búsqueda por “llegar a cada rincón de la provincia”, como declaran sus trabajadores en las entrevistas realizadas.

En segundo lugar, nos propondremos observar, como dijimos, el contexto de lanzamiento y relanzamiento de la *app*, centrándonos en la toma de decisión desde el Estado y los objetivos que acompañaron la misma, diferenciando entre los años 2019 y 2020. En este sentido, se profundizará sobre las implicancias que se hallan en los cambios de gestión y en los modos en que se da continuidad a las políticas cuando este suceso tiene lugar entre gobiernos que difieren ideológicamente.

Por otro lado, también interesa analizar la relación que Cuenta DNI presenta con otras políticas que le son contemporáneas. Es por eso que luego nos detendremos en el análisis particular de la política, partiendo de sus características y comenzando a delinear su relación con otra política relevante del año 2020 -el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)-. Se analizará también la evolución de su alcance en el territorio bonaerense y su población hasta el año 2023, a la vez que nos adentramos en las características socioeconómicas de estos últimos.

A partir de la información con la que contamos, también se intentará conocer dentro de lo posible la manera en la que se llevó -y se lleva- adelante la evaluación de la política hacia el interior del banco, siendo conscientes de las limitaciones con las que nos podamos encontrar. Para ello, adherimos a la noción de evaluación que presenta Subirats (1989) de la misma entendida en términos de mejora de gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Esa será la máxima que guiará los puntos en los que se hable sobre esta etapa del ciclo de políticas públicas en el presente trabajo.

Por último, y como cierre del estudio, se esbozarán algunas conclusiones finales.

El estudio será un trabajo de análisis documental que se respaldará en una evaluación realizada por el área de Servicios Financieros, del “*holding de empresas*” del Banco Provincia, en conjunto con el área de Inteligencia Comercial. La pregunta que da pie al trabajo, a partir de la dificultad para diseñar una política pública de transferencia de ingresos, es -según una de las trabajadoras del área-: ¿El Estado, finalmente, logra acercarse a ese *universo* de trabajadores/as no registrados, a partir de su registro inicial en la aplicación de Cuenta DNI?

Preguntas de investigación

En esta línea surgen las siguientes preguntas: ¿Sobre qué objetivos se enmarcó el impulso de la aplicación en los primeros meses de pandemia?, ¿Qué alcances tuvo finalmente?, ¿Qué lectura realizó el gobierno de Axel Kicillof al momento de relanzar la aplicación?, ¿Qué lectura había realizado el gobierno de Vidal en su momento?, ¿Qué se entiende por “*direccionalidad*” de una política?, ¿Quiénes usan mayormente Cuenta DNI en la actualidad?, ¿A qué sector socioeconómico pertenecen porcentualmente?, ¿Cómo es su situación con el mercado laboral?, ¿Tienen algún tipo de registro ante la AFIP?, ¿Quiénes son los sectores que reciben mayor cantidad de reintegros a través de la aplicación?, ¿Qué implicancias trae consigo la bancarización de una población no bancarizada para el gobierno de la provincia de Buenos Aires?, ¿Qué lectura puede hacerse de la aplicación con los diferentes actores de la estructura social?, ¿Cómo se vincula Cuenta DNI con otras políticas?

Fuentes

Sobre el diseño metodológico, se trata, como ya se dijo, predominantemente de un estudio de carácter cualitativo y análisis documental donde en primera instancia se releva de manera exhaustiva la información disponible en internet sobre la aplicación desarrollada por el Banco Provincia.

Aun así, el trabajo contará tanto con la utilización de fuentes primarias como secundarias. La elección de estas decisiones metodológicas se sostiene a partir del aprovechamiento de los recursos con los que contaba al momento de realizar el estudio.

En cuanto a las fuentes primarias, además de la información recuperada y mencionada previamente, se recopilará información que ha surgido en las entrevistas en profundidad realizadas tras acceder a un contacto clave, en primer lugar, a trabajadores y trabajadoras de la Gerencia de Asuntos Económicos del Banco Provincia, y en segundo lugar, a una trabajadora del área de Servicios Financieros del banco.

Sobre la utilización de fuentes secundarias, además de que se recurrirá tanto a fuentes documentales institucionales, normativas y reglamentaciones, como así también el análisis de los últimos datos publicados por el gobierno, para contextualizar el surgimiento y desarrollo de la aplicación “Cuenta DNI”, el trabajo cuenta con una serie de estudios realizados por los dos sectores del banco entrevistados, sobre los cuales volveremos constantemente para ampliar el análisis propuesto. Sumado a esto, se utilizarán los últimos informes publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a raíz del Censo 2022.

Dimensiones

La búsqueda por “llegar a cada rincón de la provincia” que mencionamos con anterioridad, conduce a entender el interés que se tiene desde el Banco para que los reintegros -concepto que ampliaremos más adelante- que se realizan a través de la aplicación de Cuenta DNI, lleguen en mayor medida hacia una población que por su nivel socioeconómico efectivamente lo necesite, y es este interés, traducido en “direccionalidad” de la política, lo que el presente trabajo se propone estudiar, para comprender así su alcance.

Por otro lado también se buscará acercarnos a las evaluaciones que se realizan hacia el interior del Banco Provincia, a partir de los trabajos brindados por sus trabajadores/as. Esto es interesante en tanto que si bien no existe hacia el interior del Banco un área especializada en el tema y en ese sentido ellos/as mismos/as declaran que “*hay un gran desconocimiento sobre todo lo que es evaluación*”, la gerencia de Asuntos Económicos, por su parte, realiza una suerte de evaluación de resultados, a la vez que forma parte de convenios internacionales para tomar el ejemplo de otras entidades financieras⁴¹⁷.

Además, en esta búsqueda por bancarizar a los sectores no bancarizados, se profundizará sobre la idea de “inclusión financiera masiva”, concepto repetido constantemente tanto en los discursos oficiales del Banco, como así también en las entrevistas realizadas, y el cual se tendrá presente como marco conceptual, ya que se entiende que no hace referencia exclusivamente a los sectores no registrados, sino que también comprende la idea de apuntar a una población joven, a la vez que se compite con las denominadas “fintech”, señaladas como una “amenaza” por los/as mismos trabajadores/as del Banco. Sobre esta última cuestión se ahondará en una ponencia futura sobre la cual también me encuentro trabajando.

⁴¹⁷ Puede revisarse esta nota para conocer uno de los más recientes convenios que se realizaron: <https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/MasNoticias/banco-provincia-y-alide-haran-una-capacitacion-con-eje-en-desarrollo-productivo-innovacion-y-cercania-1050>

La definición que recuperaremos sobre esta idea de inclusión es la del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) el cual la entiende como “el acceso a servicios financieros (crédito, ahorro, seguros y servicios de pagos y transferencias) formales y de calidad, y su uso por parte de hogares y empresas, bajo un marco de estabilidad financiera para el sistema y los usuarios” (p. 2)

Tema de investigación: Distribución sociodemográfica de la población en Provincia de Buenos Aires y la población usuaria

Según los datos del último censo en el territorio argentino (2022), la población total en la Provincia de Buenos Aires es de 17.523.996, de los cuales el 64,5% integran la Población Económicamente Activa (PEA).

A partir de los datos brindados por los/as trabajadores/as de la Gestión de Asuntos Económicos del Banco Provincia, se observa que para mayo de 2023, de las 6,7 millones de personas usuarias de Cuenta DNI (número al que en la actualidad se le sumaría más de un millón de usuarios/as), el 45% tiene entre 18 y 35 años. Sumado a esto, el 61% vive en el AMBA y el 54% son mujeres.

Historia del Banco Provincia: el rol de la banca pública:

Por mencionar algunas características de los 200 años de historia del Banco Provincia que serán útiles para el análisis que aquí se plantea y para no extendernos en este punto, debemos mencionar que hacia principios de 1822 se resuelve la creación del mismo –Banco de Buenos Ayres en aquel entonces- como una sociedad anónima privada, siendo la primera del país, y el primer banco de Hispanoamérica. Tiempo después, en 1946, a partir de la política de estatización de empresas que tuvo lugar en el primer gobierno de Juan Domingo Perón, el banco pasó a ser una empresa estatal de la Provincia de Buenos Aires, con Arturo Jauretche como presidente.

A partir de ese entonces, la banca asume un “doble desafío” -como los/as mismos trabajadores/as mencionan-: el de ser un *banco comercial*, por un lado, pero a la vez ser un *banco de fomento*. “En los países industrializados, e incluso en muchos países en desarrollo, el hecho de contar con una banca de fomento o desarrollo ha sido y es uno de los factores que contribuyen a su desempeño económico.” (CEPAL, 2018, p. 199).

La banca pública, entonces, supone una función distinta a la privada. Supone, como su nombre indica, fomento, desarrollo e inclusión -podemos especificar, como vimos, inclusión financiera-. Esta diferenciación es central en tanto que estos pilares que la institución persigue son los que guiarán sus decisiones y en ese sentido también las políticas, como veremos más adelante.

Desde esta caracterización de la banca pública de fomento es que los/as trabajadores/as del banco sostienen la discusión y la diferenciación con la banca privada, a pesar de las dificultades que se les presentan al posicionarse desde ese lugar: “(...) *es verdad que con Cuenta DNI más allá que vos fidelizas clientes, implica un costo muy alto. Pero es parte de nuestro rol como banco de fomento*”. (Trabajador del Banco Provincia)

Contexto de surgimiento de la aplicación:

Ampliando la noción de política pública que hasta este punto veníamos desarrollando, debe recuperarse la idea Oszlak y O'Donnell (1976) sobre que la explicación de las mismas no puede estar escindida de las políticas de otros actores. Desde esa noción nos posicionamos para estudiar ahora, el contexto en el que surge Cuenta DNI.

Desarrollada originalmente en septiembre del año 2019, bajo la búsqueda de una “modernización estatal” durante el gobierno de Provincia de Buenos Aires de María Eugenia Vidal, y Juan Curutchet

como presidente del Banco Provincia, Cuenta DNI se presenta como una billetera virtual completamente gratuita, con la cual cada persona con un Documento Nacional de Identificación (DNI) puede tener acceso a una caja de ahorro en la institución.

Recuperando a Sánchez y Dumm (2022) quienes realizan un estudio de la política partiendo de esta diferenciación de los gobiernos y sus modos de implementación, se entiende que la consigna de “modernización estatal” que mencionamos con anterioridad, contiene en sí misma la idea “desburocratización del Estado”, bajo las consignas de *transparencia, simplicidad, agilidad y confianza*, todo dentro de la máxima de perseguir una construcción “*primermundista*” de la administración pública.

Desde este lanzamiento inicial de la aplicación podemos encontrar los comienzos de un tema que luego será central para nuestro análisis: los reintegros. Para ese entonces, los mismos se realizaban en algunos productos de algunos comercios.

Sin embargo, Cuenta DNI presenta su versión más expansiva hacia el interior de la población bonaerense a partir del año 2020, con el inicio de una nueva gestión –tanto en el Banco, como en Provincia de Buenos Aires y en Nación-. Dicha expansividad se registra no solo en los números de usuarios y comercios adheridos –al momento del cambio de gobierno la aplicación contaba con 10.000 usuarios y 3.000 comercios adheridos, según detalla Curutchet-, sino que también se observa en las características de la *app*, ya que la misma pasó de ser un “*ecosistema cerrado*” a un “*ecosistema abierto*”. Este traspaso implica que en un primer momento las transferencias de fondos debían realizarse únicamente a través de la misma aplicación, pero esto cambió bajo el control de la nueva gestión.

Si algo caracterizó el 2020 a nivel mundial, fue la irrupción de la pandemia a raíz del COVID-19 y el desafío que significó para los gobiernos de cada país. En Argentina, el 19 de marzo se decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). Esta decisión, lógicamente, dificultó el normal funcionamiento de la actividad económica, la cual ya venía transitando por dos años de recesión (-2,6% i.a. en 2018 y -2,0% i.a. en 2019), además de los alarmantes indicadores en términos de altos niveles de endeudamiento, inflación, pobreza y precarización del mercado de trabajo, entre otros, que se observaron en los años mencionados.

Sobre este último punto, según los datos del INDEC (2020), se registra una caída de 9 puntos porcentuales de la tasa de empleo, entre el segundo y el primer semestre de ese año, caída que resultó más significativa aún entre los asalariados/as informales. Por su parte, en el Gran Buenos Aires la tasa de desocupación en 2020 fue de 12,6% (14,1% en los partidos del GBA y 7,2% en CABA), la más alta del país, debido en parte a que la estructura del mercado laboral de la Provincia registraba un mayor porcentaje (60%) de trabajadores vinculados a las actividades más afectadas y en riesgo por la pandemia en relación con el resto del país (55%).

Ante estas dificultades, los gobiernos –en los distintos niveles- tomaron medidas partiendo desde la perspectiva desde la cual se entiende al Estado como un “agente de transformación clave”, tal y como lo relatan los/as trabajadores/as entrevistados de la institución. En ese sentido, por destacar algunas medidas, se podría hacer mención del programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que, junto con la prohibición de despidos, buscaban sostener los niveles de formalidad en el empleo, así como también los ingresos de los/as trabajadores/as registrados/as.

Por otro lado, y en relación con el estudio del presente trabajo, se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), el cual consistió en una transferencia de \$10.000, alcanzando a cerca de nueve millones de usuarios en todo el país. Específicamente en PBA, la cantidad de beneficiarios/as del primer pago del IFE, fue de 3,2 millones, según el Boletín IFE PBA 2020. Lo particular de este bono, que se vincula con la idea central del trabajo, es que se dirige a trabajadores/as informales,

monotributistas, personal doméstico, y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH) o Progresar.

Población alcanzada IFE - Cuenta DNI:

Si bien más adelante nos adentraremos particularmente en los usuarios de Cuenta DNI y su relación con el mercado laboral, ampliando además la noción de informalidad del trabajo en Argentina, resulta interesante en este punto comprender que una de las formas por las cuales se incrementó la cantidad de usuarios, fue a partir de la necesidad de acceder al IFE y la imposibilidad de realizar un cobro de manera personal debido a las condiciones del ya mencionado ASPO. Esto implica que si bien originalmente la aplicación se desarrolla -desde su relanzamiento- como una política subsidiaria de otra facilitando así su alcance, la misma con el tiempo ha ido alcanzando materialidad propia, transformándose, como ya se dijo, en una política de gran alcance en toda la provincia de Buenos Aires.

Lo dicho explica cómo el Estado, a través de los registros de estas personas en Cuenta DNI, empezó a acercarse a una población -o por lo menos aproximarse al número total- que no se reflejaban en las estadísticas oficiales, creando una “gran base de datos”. En ese sentido, al desagregar la situación laboral de los/as beneficiarios/as del IFE en el año 2020, se observa que en PBA, más de 1,9 millones (59,4%) corresponden a trabajadores/as informales o desocupados/as sin Seguro por Desempleo, 0,9 millones (28,4%) a beneficiarios/as de la AUH/AUE, casi 0,3 millones (8,4%) a monotributistas (categorías A, B o monotributo social), poco menos de 0,1 millones (2,6%) a trabajadores/as de Casas Particulares, y alrededor de 36 mil (1,1%) a beneficiarios/as del programa PROGRESAR⁴¹⁸. En el siguiente cuadro se muestran las distintas modalidades de cobro del beneficio en el total de PBA, dentro de las cuales, Cuenta DNI se ubica rápidamente en cuarto lugar:



En ese escenario, y al ser la única billetera digital del sistema financiero que habilitó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para recibir el IFE sin pasar por un cajero automático, es que Cuenta DNI comienza a expandirse cada vez más por el territorio bonaerense, para lo cual fue fundamental el trabajo realizado por el banco, en conjunto con el gobierno de la provincia, para lograr mantener uno de sus pilares fundamentales que ya mencionamos: la *cercanía*. Aún en tiempos de aislamiento social.

⁴¹⁸ https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%20PBA.pdf

De esta manera confluyen dos ejes de la gestión: la innovación y la cercanía. Esta última, ahora, debía ser *digital*, y la herramienta para ello era una: Cuenta DNI.

Cuenta DNI

Si bien Cuenta DNI surge, como ya se dijo, durante el gobierno bonaerense de María Eugenia Vidal, en ese momento la aplicación se desarrolla como un *ecosistema cerrado*. En aquel entonces, como se señaló en un apartado anterior, Cuenta DNI contaba con 10.000 usuarios, y 3.000 comercios adheridos. Al día de hoy, según los últimos datos de la entidad, además de permitir operar de manera abierta con todo el sistema, la aplicación supera los 8 millones de usuarios (promediando 131 mil usuarios nuevos por mes⁴¹⁹), lo que significa que casi la mitad de la población de la Provincia de Buenos Aires se ve beneficiada con esta política –siendo 17 millones en total, si incluimos a la población menor a 13 años, los cuales no pueden tener acceso a la *app*-. Además, la cantidad de transacciones es tal, que se estima que se realizan aproximadamente 23 transacciones por segundo⁴²⁰. De esta manera, Cuenta DNI significó una herramienta fundamental para poder bancarizar a una población que no estaba bancarizada previamente, y la gestión que continuó buscó aprovechar la oportunidad de ya tener una aplicación creada sobre la cual instrumentar sus objetivos.

Sobre la importancia que adquirió la aplicación en los últimos años, Juan Cuattromo, presidente del Banco, entiende que:

“La solidez actual es resultado de una clara orientación política que surge del Gobierno provincial: el Banco debe ser una herramienta al servicio del desarrollo productivo y la inclusión financiera de las y los bonaerenses. A partir de allí, nuestro rol es ofrecer los mejores productos y servicios financieros al menor costo posible, siendo responsables con la administración del patrimonio público”. (J. Cuattromo, Reporte de Sostenibilidad del Banco Provincia. 2022)

Lo dicho señala la importancia de que el nuevo gobierno de la Provincia de Buenos Aires comprenda la centralidad del Estado, y en ese sentido traccione la política para fortalecerla. Además, aparece la importancia de la *inclusión financiera* para la actual gestión del Banco Provincia.

Para mayo de 2023, el Banco Provincia cuenta con 416 sucursales localizadas en función de las necesidades detectadas, y 1.930 cajeros automáticos desplegados en los 135 municipios de PBA, además de atender de forma *exclusiva* en 131 localidades (reforzando la idea de *cercanía*), promoviendo también la “educación financiera” para que los clientes utilicen y se familiaricen con las herramientas financieras y los productos comerciales ofrecidos.

Reintegros con Cuenta DNI

Ahora bien. Una de las decisiones que más impacto tuvieron en la población bonaerense y que interesa conocer para el trabajo que analizaremos a continuación, fue la política de reintegros que impulsó -o retomó, mejor dicho- el gobierno de Axel Kicillof, a través del Banco Provincia.

En distintos comercios de cada uno de los municipios de la provincia se puede observar la publicidad de esta política -y las largas filas que se generan por la misma-, la cual ofrece un porcentaje de reintegro en las compras (que en algunos casos llega al 100%). Esto significa una inversión muy grande desde el Banco, al punto que los/as mismos trabajadores/as con los que pude conversar, señalan que no resulta *rentable* económicamente. Aun así, la misma se mantiene -estableciendo un

⁴¹⁹ Según los datos brindados por los/as mismos trabajadores/as del Banco situados en mayo de 2023.

⁴²⁰ <https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/MasNoticias/juan-cuattromo-con-cuenta-dni-procesamos-23-transacciones-por-segundo-1192>

tope de reintegro por semana- en línea con la lógica de banca de fomento que desarrollamos con anterioridad.

En este punto nos encontramos con otra diferenciación entre el momento del lanzamiento inicial de la aplicación bajo el gobierno bonaerense de María Eugenia Vidal y el de relanzamiento. Desde 2019, el Banco Provincia impuso una política de reintegros para las compras con tarjetas de crédito y débito del banco, con lo cual en aquel momento los reintegros se circunscribían a quienes ya eran previamente clientes de la entidad. Los mismos incluían descuentos del 50% los días miércoles para compras de alimentos frescos, frutas y verduras, cortes de carne seleccionados, bebidas sin alcohol, productos de limpieza y productos de Precios Cuidados.

Sin embargo, al momento del cambio de gobierno, Augusto Costa, actual Ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires y uno de los referentes económicos del equipo de Axel Kicillof señalaba que

“(…) la política del Banco Provincia -en aquel entonces- de entregar 50% de descuento en compras puede ser interesante, pero hay que evaluar quiénes son los beneficiarios, si son los que realmente se busca beneficiar. Los sectores más vulnerables no están bancarizados⁴²¹” (Augusto Costa, 2019).

Esto ya marca una diferencia entre ambos gobiernos sobre las maneras en las que cada uno pone el foco en los destinatarios de las políticas.

A su vez, Costa agrega que: *“Además eso implica un costo muy alto para el banco que no le presta a la producción, no le presta a las empresas y parte de su rentabilidad la tiene que destinar a cubrir los costos de esta política”*.

A partir de la evaluación de estos beneficiarios los reintegros se concentraron en productos claves de “comercios de barrios” y “ferias provinciales”, lo cual fomentó el consumo de los y las bonaerenses en estos espacios, a la vez que la aplicación comenzó a tener cada vez más usuarios adheridos, y el gobierno accedió cada vez a más información, lo que le permitió actualizar los registros de su población.

Universos Cuenta DNI

Habiendo recorrido, entonces, el crecimiento en cuanto número de usuarios y presencia que ha presentado el Banco Provincia en todo el territorio, en gran parte a partir del relanzamiento de Cuenta DNI, y entendiendo la importancia que para la institución representan los pilares tales como la cercanía, la inclusión y el desarrollo, pasaremos ahora a analizar, a partir de un trabajo realizado en conjunto por el área de Servicios Financieros y la Gerencia de Inteligencia Artificial del Banco, la *penetración* que Cuenta DNI ha tenido en la economía de la provincia, poniendo especial énfasis en sus usuarios.

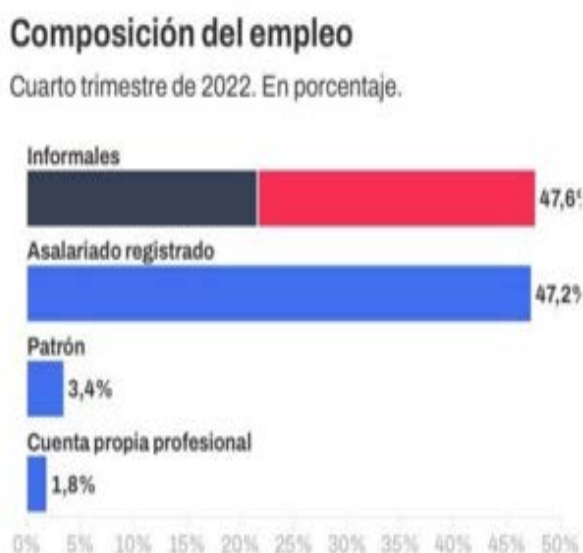
El trabajo realizado en octubre de 2023 al que se me dio acceso en una de las entrevistas realizadas, tiene como objetivo identificar si Cuenta DNI es una política pública que llega efectivamente a los sectores informales los cuales muchas veces quedan por fuera del radar de las políticas públicas tradicionales, aunque es cierto también que, como vimos, a partir del cobro del IFE y/o de la AUH fue posible captarlos -en parte-.

En Argentina, según el informe publicado por el INDEC en 2023, la desocupación en el segundo semestre de 2023 fue del 6,2%, siendo la tasa más baja registrada desde 2004. Sin embargo, se observa que en los últimos años, el crecimiento se da en mayor medida a partir de la creación de puestos de

⁴²¹ <https://www.infobae.com/economia/2019/11/20/finalizaron-los-descuentos-del-50-en-supermercados-para-los-clientes-del-banco-provincia/>

trabajo informales, definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “todo trabajo remunerado, que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos”⁴²².

La tasa de empleo en el país, según los datos del organismo mencionado, se ubicó en el 44,6%. Del total de los/as trabajadores/as, el 46,9% declaró ser asalariado registrado, mientras que el 27,3% dijo cobrar un salario, pero no los beneficios con los que cuentan los/as trabajadores/as registrados. Sumado a esto, el 22,2% de las personas trabaja por cuenta propia. La composición del empleo, por lo tanto, se comprendería de la siguiente manera:



Fuente: Datos del INDEC. Composición del empleo en porcentajes. Cuarto trimestre de 2022.

En este marco, el trabajo analizado, a partir del objetivo ya mencionado, puso el foco en la identificación de los beneficiarios de los reintegros otorgados en las compras en comercios a través de la aplicación.

En primera instancia, partiendo de la consideración del total de usuarios *activos* de la aplicación, se realizó una clasificación en dos universos⁴²³. Por un lado, se encuentran aquellos usuarios que directamente no reciben ningún tipo de reintegro, o que reciben un reintegro “débil”. Por otro lado, se encuentran aquellos que reciben reintegros, ya sea en un nivel “medio” o “fuerte”.

Luego, en segundo lugar, se seleccionó a aquellas personas sin acreditación de saldos en el Banco, o que pertenecieran al segmento “Beneficio Social Vigente”. Se trata del universo de clientes de los cuales el Banco no conoce su situación laboral, y que potencialmente podría corresponderse con sectores informales. Como veremos más adelante, se trata de 2,4 millones de usuarios y el 67,2% pertenecen al grupo de reintegro nulo/débil.

Para conocer más sobre este universo, ya que el Banco cuenta únicamente con el nombre, apellido y DNI del usuario, se realizaron consultas a NOSIS⁴²⁴. En este caso, se consultó para tener información acerca de si los individuos del universo seleccionado presentan -o no- algún tipo de registro ante

⁴²² <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

⁴²³ Se entiende que lógicamente esta clasificación ha ido cambiando a lo largo del periodo.

⁴²⁴ Empresa que desde distintas fuentes estadísticas recopila información.

AFIP, su nivel de ingreso, entre otras cuestiones. En fin, se buscó lograr caracterizar a esta población no formalizada, y que por lo tanto, el Banco y el Estado no conocen.

En primer lugar, para comprender mejor el estudio considero que es necesario conocer la diferenciación que realiza NOSIS (actualizado cada 6 meses) del nivel socioeconómico de la población:

NSE	%	Ingreso Estimado Junio-2023		
		Mínimo	Máximo	Promedio
A	5.00%	1,053,170		1,627,551
B	10.00%	655,812	1,053,169	806,403
C1	30.00%	336,063	655,811	454,568
C2	25.00%	234,794	336,062	281,462
C3	15.00%	165,738	234,793	202,761
D1	10.00%	106,103	165,737	136,158
D2	5.00%	-	106,102	81,824
Total	100.00%	-	-	416,876

Fuente: Elaboración de NOSIS. Clasificación de individuos en niveles socioeconómicos en función de los ingresos mensuales pronosticados⁴²⁵.

Teniendo esto en cuenta, pasamos a observar la distribución que estos distintos niveles socioeconómicos presentan en los dos universos mencionados previamente: el del reintegro nulo/débil, y el reintegro medio/fuerte.



Fuente: Elaboración del Banco Provincia (2023). Distribución de individuos por nivel socioeconómico.

A primera vista, lo que puede observarse, es que tanto en un universo como en otro el mayor porcentaje -si bien con alguna diferencia- es ocupado por los individuos que pertenecen a los niveles socioeconómicos más bajos, según la caracterización de la tabla anterior. Mientras que los niveles socioeconómicos más altos, nuevamente tanto en un universo como en otro, presentan una participación notoriamente menor.

⁴²⁵ No se tiene conocimiento (ni yo ni los trabajadores del banco) acerca de la metodología de esta clasificación.

Por lo tanto, si bien es claro que aún hay un porcentaje muy importante de la población que no se encuentra recibiendo un reintegro importante -por lo menos al momento en el que se realizó el estudio-, de las casi 800.000 personas que si reciben un reintegro de tipo medio/fuerte, solo el 1,1% pertenece al nivel socioeconómico más alto.

Ahora bien, el estudio bien podría quedarse ahí. Pero aprovechando la consulta realizada a NOSIS, se decide ampliar la información entrecruzando los datos obtenidos con los registros que se presentan ante la AFIP. Los resultados fueron los siguientes:

	Inscriptos en AFIP	No inscriptos en AFIP		Total
		Beneficio social vigente	Sin acreditación	
Reintegro nulo/débil	550.086	352.114	731.749	1.633.949
Reintegro medio/fuerte	470.343	50.272	276.581	797.196
Total	1.020.429	402.386	1.008.330	2.431.145

Fuente: Elaboración del Banco Provincia. Inscripción en AFIP.

Nuevamente, si bien es cierto que la cantidad de población que pertenece al primer universo caracterizado (es decir, aquellos que reciben un tipo de reintegro nulo/débil), es mayor, la cantidad de personas que reciben pertenecen al segundo universo (reintegro medio/fuerte) y no se encuentran inscriptos en la AFIP (o son beneficiarios de algún plan social) también es un número importante. Son más de 300.000 las personas que responden a esta caracterización.

Finalmente, y para terminar de responder a los objetivos que el trabajo se planteó en un principio, se presenta una diferenciación entre los segmentos inscriptos ante la AFIP y los no inscriptos:



Fuente: Elaboración del Banco Provincia. Cruce inscripción entre AFIP y nivel socioeconómico.

Se observa, entonces, como de aquellas casi 300.000 personas que, como dijimos previamente, reciben un reintegro medio/fuerte a través de la aplicación de Cuenta DNI, pero que no presentan ninguna acreditación ante la AFIP (o son beneficiarias de un plan social), el 95,97% pertenecen a los niveles socioeconómicos más bajos, es decir aquellos que cobran entre \$136,158 y \$81,824 (promedio) al mes (recordemos, en octubre de 2023).

Conclusiones del trabajo

La intención de realizar un recorrido alrededor de la política de Cuenta DNI encuentra su motivación en la utilidad y en la identificación que los y las bonaerenses han desarrollado con la misma en el último tiempo. Como se dijo, las largas filas, el crecimiento constante y exponencial de usuarios, y la cada vez mayor adherencia de comercios son una muestra de esto.

A modo personal, ya que no es algo que haya oído en discursos ni en publicaciones de la institución, se entiende que esta identificación que siente la población no es casual. No es lo mismo el haber decidido denominar a la aplicación como “Cuenta DNI” que de otra manera. El Documento Nacional de Identidad es parte fundamental de nuestro reconocimiento como ciudadanos argentinos. Son varios los trabajos que se podrían recuperar para mostrar las significaciones que se hallan detrás de la obtención y/o la tenencia del mismo. De nuevo, en mi opinión, la política desde la etapa de diseño de la misma -y desde la deliberación misma del nombre- buscó atravesar las sensibilidades desde la identificación de los individuos con la aplicación, y así también con el territorio y con un colectivo. A mi entender y respaldándome en lo hasta este punto desarrollado, dicho objetivo se logró. Ahora bien, no sin limitaciones.

Que los comercios de los distintos barrios de la provincia -tales como las carnicerías- aumentan su clientela los días que se aplican los reintegros es una realidad (basta con acercarse uno de esos días y comprobarlo). Que cada vez el Estado tiene más registros de sus ciudadanos también es una realidad (los indicadores presentados por los trabajadores de la institución así lo demuestran). También, y en línea con el objetivo del presente trabajo, pudimos observar la composición de los usuarios y distinguirlos en su nivel socioeconómico, con lo cual entendemos la significación -o por lo menos la utilidad- que los sectores con menos ingresos le otorgan a los reintegros.

Sin embargo, sobre este punto retomamos la advertencia de Oszlak y O'Donnell (1976) sobre las complicaciones que se pueden presentar a la hora de intentar establecer conexiones entre una política estatal y su impacto real. La dificultad de encontrar una relación causal entre ambos se entiende también por el hecho de que, como señala Aguilar Villanueva (1993)

La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo. (p. 17)

Aun así, teniendo en cuenta el estudio presentado, se concluye que, si bien aún hay mucho por trabajar, y una población a la cual llegar, sobre todo ahora que conocemos los objetivos y valores del Banco Provincia, la expansión y centralidad que el Banco ha logrado alcanzar en el último tiempo se debe en gran medida a la forma en que se puso en práctica la política de Cuenta DNI. Los cambios que se generaron -y que analizamos- entre un gobierno y otro, sumado a las condiciones contextuales que demandaron una política con estas características, fueron centrales para la implementación de la misma.

Tanto como usuario de la aplicación como luego del análisis realizado entiendo que sería importante emitir algunos lineamientos y consideraciones de cierre que se espera contribuyan a continuar mejorando el funcionamiento de la aplicación, de forma que la misma se consolide cada vez más en la provincia.

Como se ha ido señalando en distintos pasajes del estudio aquí presentado, Cuenta DNI compite con otras billeteras virtuales en el territorio. Sobre una de ellas es que quisiéramos enfocarnos por un momento. “MODO” se presenta como “la billetera de los bancos”. Esta billetera virtual es parte de un convenio entre bancos públicos y privados (por mencionar algunos, en dicho convenio se encuentran el Banco Macro, el Santander, el BBVA, el Banco Nación y el Banco Ciudad). Este

convenio les permite a los usuarios la posibilidad de operar sus cuentas bancarias sin importar la entidad -siempre y cuando se encuentren dentro del convenio- desde una misma aplicación. Esto es algo sobre lo que considero que el Banco Provincia debería prestar atención y evaluar las ventajas y desventajas que traería consigo adherir o no al convenio, priorizando lógicamente el no perder los resultados y la presencia que hasta el momento se han alcanzado y que en el presente estudio hemos recuperado.

Creo relevante también detenernos en algunas características que presenta “MODO”. Por un lado, esta billetera realiza “reintegros inmediatos”, lo cual toma relevancia en un contexto de inflación tal y como en el que nos encontramos -siendo 79,8% la inflación acumulada de 2024⁴²⁶-. Por su parte, Cuenta DNI realiza los reintegros días después de que se realizó la compra, con lo cual los usuarios no pueden tener un control inmediato de que el reintegro se efectivice, sumado a que por las condiciones contextuales, al momento que finalmente se realiza, el dinero ha perdido valor en comparación con el momento en el que se realizó la compra.

Una última característica que podría servir como influencia para Cuenta DNI desde la aplicación MODO es el hecho de que esta última, cada mes les notifica a sus usuarios cuánto dinero han ahorrado, lo cual les da la posibilidad de tener un control de sus transacciones.

Sobre el estudio presentado, considero que resultaría interesante estudiar las razones de por qué aún dentro del primer universo caracterizado, la población que en mayor medida recibe reintegros nulos o débiles pertenece a los niveles socioeconómicos más bajos. Si es por desconocimiento de la aplicación, por los niveles de consumo, o alguna otra razón que corresponda.

No quiero dejar pasar en este trabajo la oportunidad de resaltar la relevancia que tiene la continuidad de las políticas en el tiempo, aun cuando las mismas se encuentren atravesadas por cambios de gobierno como en el caso que aquí se presenta. La diferencia de ideologías políticas no tiene que significar -cuando se realiza un traspaso de mando- un “barajar y dar de nuevo” constante. Los contextos adversos demandan estabilidad y los programas y/o proyectos a largo plazo pueden ser una respuesta -entre otras-.

Quisiera concluir el trabajo poniendo el foco en la noción de la importancia que para la sociedad representan las políticas públicas en contextos adversos como los que se están atravesando en Argentina los últimos años. Más allá de todo lo que se ha teorizado en el presente estudio, las políticas públicas son una herramienta que permite garantizar derechos y Cuenta DNI es una de las tantas muestras de ello.

Bibliografía:

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018) La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/48c62b04-7611-4a61-bd9f-f6dcc5c27c7d/content>

De Olloqui, F., Andrade, G., Herrera, D. (2015). *Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: Coyuntura actual y desafíos para los próximos años*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/inclusion-financiera-en-america-latina-y-el-caribe-coyuntura-actual-y-desafios-para-los-proximos>

Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1976). “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*” en Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), Para investigar la

⁴²⁶ <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/argentina#:~:text=La%20tasa%20de%20variaci%C3%B3n%20anual,es%20del%2079%2C8%25>.

Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública. (A partir de apartado 3)

Sánchez, L. y Dumm, M. (2022). *La Cuenta DNI: Un análisis sobre su surgimiento, cambios y desafíos como política pública*. Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/167580>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política

Tamayo Sáez, Manuel, “*El análisis de las políticas públicas*”, en Bañón, Rafael & Ernesto Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997. Disponible en: http://guerrero.upn.mx/tlapa-meb/file.php/9/Tamayo-Analisis_de_las_PP.pdf

Anexo:

https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%20PBA.pdf

<https://www.bancoprovincia.com.ar/Noticias/MasNoticias/juan-cuattromo-con-cuenta-dni-procesamos-23-transacciones-por-segundo-1192>

<https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/argentina#:~:text=La%20tasa%20de%20variaci%C3%B3n%20anual,es%20del%2079%2C8%25.>

<https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>

<https://www.infobae.com/economia/2019/11/20/finalizaron-los-descuentos-del-50-en-supermercados-para-los-clientes-del-banco-provincia/>

<https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3366>

EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: ROL DEL PODER EJECUTIVO Y DEBATES PARLAMENTARIOS EN TORNO A SU CREACIÓN (1998)

Martina Virginia Oddone

Introducción

Las investigaciones sobre el gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires se han enfocado en diversas cuestiones vinculadas con el desarrollo de políticas públicas en la materia. Estas han abordado distintas etapas en el marco de la reinstauración democrática en 1983, ya que a partir de allí el problema de la inseguridad ingresó de manera más llamativa en las agendas políticas (Sain, 2008; Constantino, 2016; Oyhandy, 2014).⁴²⁷ Pese a esto, existe un espacio de vacancia vinculado a las estructuras administrativas de gobierno abocadas a la seguridad pública. Esta ponencia tiene por objetivo analizar la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires ocurrida en 1998, abordando la propuesta del poder ejecutivo -materializada en un proyecto de ley- y los debates legislativos en torno a la modificación de la Ley Orgánica de Ministerios vigente en aquel entonces. Este suceso se inscribió en una trama más amplia que fue la reforma de la policía bonaerense iniciada con la intervención civil de dicha institución en diciembre de 1997, extendiéndose hasta agosto de 1999 para volver a ser retomada entre los años 2004 y 2007.

El trabajo parte del enfoque teórico de las políticas estatales propuestas por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995), quienes sostienen que, en torno a una cuestión socialmente problematizada, los diversos actores estatales toman una postura e intervienen en la resolución de dicha cuestión. De esta forma las políticas estatales son definidas como aquella “toma de posición” que intenta “alguna forma de resolución de la cuestión,” incluyendo “decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión” (Ibíd., p. 112). Este enfoque permite observar la heterogeneidad de posiciones que conviven dentro del Estado y cómo estas se manifiestan en las decisiones gubernamentales.

En cuanto al marco metodológico, la ponencia se basa en una estrategia cualitativa, aplicando un estudio de caso. Los estudios de caso consisten, según Guillermo Neiman y Germán Quaranta (2006), en “describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados” (p. 220). Para Howard Becker (2016), el análisis profundo de casos puntuales permite formular nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, ayudan “a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social” (p. 19). Siguiendo esta línea, y para llevar a cabo el presente estudio, se recopilaron diversas fuentes que dan cuenta de la complejidad del fenómeno a abordar, incluyendo documentos oficiales, normativas (decretos, leyes, resoluciones), diarios de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la Provincia de Buenos Aires, y bibliografía especializada en la materia.

La propuesta del Poder Ejecutivo

El 19 de diciembre de 1997, motivado por la crisis de inseguridad que atravesaba la provincia y en el marco de la Ley de Emergencia Policial,⁴²⁸ el gobernador justicialista Eduardo Duhalde (1991-1999)

⁴²⁷ Cabe destacar que, pese a esta tendencia, hay algunas excepciones, como el libro *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (siglos XIX a XXI)* compilado por Osvaldo Barreneche y Ángela Oyhandy (2014).

⁴²⁸ La tasa de delitos cada 100.000 habitantes en la provincia de Buenos Aires pasó de 863 en 1991 a 1.516 en 1997 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002). Además, habían ocurrido diversos casos de violencia y corrupción

dispuso -por un plazo de 90 días- la intervención civil de la Policía Bonaerense, lo cual fue convalidado por ley (Ley N°11.880/1996; Ley N°12.056/1997; Decreto N°4506/1997; Ley N°12.068/1997). El interventor al que se designó fue Luis Lugones, quien también asumió las funciones de secretario de Seguridad (Decreto N°4508/1997). Asimismo, se creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), orientado al seguimiento de la reestructuración policial, el cual fue presidido por León Arslanian y dirigido operativamente por Alberto Binder (Ley N°12.069/1997; Decreto N°202/1998; Sain, 2015).⁴²⁹

De esta manera, comenzó la reforma de la Policía Bonaerense, en cuyo marco el IPCS elaboró el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, orientado a fortalecer la conducción de la policía, depurar su cúpula y reestructurar la institución promoviendo la especialización funcional y la descentralización territorial y operativa (Binder y Arslanian, 1997). En este sentido, se llevaron adelante diversas medidas, entre ellas:

- Se disolvió la Policía Bonaerense y se eliminaron las Unidades Regionales y las Brigadas de Investigaciones (Duhalde, 1998);
- Se crearon 18 Policías Departamentales de Seguridad, cada una con un Jefe propio, las cuales se correspondieron jurisdiccionalmente con los 18 Departamentos Judiciales de la provincia de Buenos Aires (Ibíd.);
- Se creó una Policía de Investigaciones, con sedes en cada Departamento Judicial llamadas Delegaciones Departamentales de Investigaciones -en reemplazo de las antiguas Brigadas de Investigaciones- (Ibíd.);
- Se creó un servicio de traslado y custodia de detenidos, con el objetivo de “liberar a la policía” de esa “pesada carga” que -según el IPCS- distorsionaba su funcionamiento (Página 12, 1998, p. 10);
- Se dispuso el pase a retiro de todos los comisarios generales, comisarios mayores y comisarios inspectores (Página 12, 1998).

En este contexto, el 23 de marzo de 1998, se decretó la prorrogación de la intervención civil de la policía provincial por 45 días más, lo cual fue interrumpido el 8 de abril de ese año por la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N°621/1998). Como producto de la intervención, el 2 abril de 1998 había ingresado a la Legislatura el proyecto de ley sobre la modificación de la Ley Orgánica de Ministerios N°11.175, presentado por el poder ejecutivo. Dicho documento proponía, entre otros cambios, crear la mencionada entidad, a la que se le otorgaba la siguiente misión:

Asistir al gobernador de la Provincia en la determinación de las políticas relativas a las relaciones con el Poder Judicial, al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales de los habitantes, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y federal, asistiéndolo en la propuesta, elaboración y ejecución de las políticas provinciales que en el marco de su competencia, fije el Poder Ejecutivo en materia de seguridad pública. (Diputados de Buenos Aires, 1998, p. 1360).

policial -como la “Masacre de Wilde” o el atentado a la AMIA (Berges, 2022)- que llevaron a que renuncien el Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe y el Subjefe de la Policía Bonaerense (Decreto N°4503/1997; Decreto N°4504/1997; Decreto N°4505/1997).

⁴²⁹ Arslanian era un abogado, conocido por haber participado como parte del tribunal del “Juicio a las Juntas”. El “Juicio a las Juntas” fue un juicio ocurrido en 1985 mediante el cual se condenó a las Juntas Militares que gobernaron el país durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983).

Por otra parte, y en lo atinente a la seguridad puntualmente, se le asignaban las funciones de “organizar y dirigir la Policía provincial, el sistema de defensa civil, y la actividad de las agencias de seguridad privada”; coordinar el vínculo entre policía y comunidad; elaborar, proponer, organizar y ejecutar -de acuerdo con los lineamientos del poder ejecutivo- “planes, programas y proyectos en materia de catástrofes y accidentes”; dirigir y coordinar “el sistema de comunicación al servicio de la seguridad”; “fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial que fueran conducentes a la prevención del delito”; y planificar, implementar y coordinar interjurisdiccionalmente “acciones para la lucha contra el narcotráfico, en el marco de su competencia” (Diputados de Buenos Aires, 1998, p. 1361). El proyecto fue aprobado por unanimidad en ambas cámaras y el 8 de abril fue promulgado como Ley N°12.090/1998.

Esta última acción pone de manifiesto cierta jerarquización de la temática de la seguridad en la agenda gubernamental. El proyecto fue una respuesta a la necesidad de profundizar la reforma policial desde una estructura administrativa más compleja y con una estructura burocrática de mayor envergadura. Tal como sostienen Nuria Gamero y Rosario Solá (2009), la creación de estructuras gubernamentales se vincula con la “necesidad de adaptación a situaciones concretas” y su configuración suele establecerse “como instrumento para alcanzar los objetivos organizacionales” (p. 7).

Con la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Lugones renunció a su cargo como interventor para dar lugar a la política de seguridad de Arslanian, quien fue designado a cargo de dicha entidad el día 13 de abril (Decreto N°901/1998; Decreto N°902/1998). Según aseguró Lugones en una entrevista al diario La Nación, era “tiempo de que el nuevo ministerio [desplegara] los operativos y transformaciones estructurales cuyas líneas básicas se [habían cumplido] con [la] intervención” (Lugones en La Nación, 1998).

Debates parlamentarios

Los debates parlamentarios fueron clave en el marco de la intervención civil de la Policía Bonaerense, tanto a la hora de iniciarla -cuando se trató el proyecto sobre su convalidación y el de creación del IPCS-, como al momento de finalizarla -cuando se abordó el proyecto de modificación de la Ley Orgánica de Ministerios-. A partir de las elecciones de medio término celebradas en 1997, la Legislatura Bonaerense quedó conformada por 44 diputados y 25 senadores del Frente Justicialista Bonaerense; y 48 diputados y 21 diputados de la oposición (Dirección Nacional Electoral, s/f). Esta oposición estaba constituida por una alianza entre la Unión Cívica Radical (UCR) y la Alianza Frente País Solidario (FREPASO), llamada Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación.

El proyecto presentado por el ejecutivo que proponía la modificación de la Ley Orgánica de Ministerios fue tratado el 7 de abril de 1998. El mismo fue aprobado en ambas cámaras, contando con el apoyo unánime del oficialismo y la oposición. Si bien abarcaba diversas cuestiones, los debates se enfocaron en la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. En primer lugar, los justicialistas exhibieron los motivos por los cuales el área de seguridad debía estar unida a la de justicia. Según el senador Luis Genoud, ésta era “una propuesta absolutamente novedosa en el ámbito bonaerense, sustentada en el principio de unidad de acción que [debía] regir el ejercicio de las funciones administrativas” (Genoud en Senado Buenos Aires, 1998, p. 518). Este senador consideraba que la propuesta de crear un único ministerio que conglomerara ambas carteras se sujetaba a los “nuevos modelos organizativos que en ciencia se [proponían] para el logro de eficiencia, eficacia y economía funcional” (Ibíd., p. 519). En una línea similar, el diputado Carlos Bonicatto sostuvo que esta era una manera de abordar el problema de la inseguridad de forma integral:

Cuando hoy decíamos que hacemos un análisis dentro de un marco integrador, es porque estamos haciendo el análisis de un sistema penal, de un sistema de seguridad, de un sistema que abarca lo jurídico, la prevención del delito y la actuación con el delito y un elemento más,

nuevo, [...] que es la participación de la gente. (Bonicatto en Diputados Buenos Aires, 1998, p. 1363).

Por otro lado, los oficialistas sostuvieron que la seguridad era un asunto estatal y que por eso involucraba a todos los actores políticos, no sólo al partido justicialista que es el que estaba gobernando. Por este motivo, valoraron el apoyo opositor que también se hizo presente a la hora de sancionar las leyes sobre la intervención policial y la creación del IPCS. En palabras de Bonicatto:

Vale la pena decir por qué le decimos sí al Ejecutivo: porque es una cuestión de Estado. Y esto lo hemos demostrado cuando sancionamos de común acuerdo las leyes que hoy permiten que haya una intervención policial en nuestra provincia. Esta intervención ha trabajado mucho y bien. (Bonicatto en Diputados Buenos Aires, 1998, p. 1364).

Finalmente, sostuvieron que la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad era una profundización de la reforma que ya se estaba llevando adelante. Para Genoud, esta entidad iba a cumplir “un rol estratégico de conducción” y, además, iba a revitalizar el “rol constitucional de dirección y control político eminente sobre todos y cada uno de los componentes del sistema de seguridad pública que, en el marco de sus competencias, se [estaba proyectando] instaurar” (Genoud en Senado Buenos Aires, 1998, p. 518).

En cuanto a la oposición, ésta remarcó que el proyecto de ley era el resultado de un consenso entre el peronismo y los partidos que tenían representación en la legislatura -es decir, la UCR y el FREPASO, unidos a través de la Alianza-. Para el diputado Daniel Salvador, el documento debatido era “el resultado de un acuerdo respecto de los puntos esenciales que si bien no [reflejaban] en su plenitud la posición de cada uno de los bloques, [constituía] un punto medio que [conciliaba] y [afirmaba] una solución de consenso” (Salvador en Diputados Buenos Aires, 1998, p. 1366).

Estos legisladores consideraban, asimismo, que la modificación de la Ley de Ministerios era una parte necesaria de un proceso más amplio, en cuyo marco se debían sancionar nuevas legislaciones para regular la seguridad y la policía. El senador Ricardo Vallarino veía a la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad como “un punto de partida” para que el Estado asumiera “de manera cabal” la “grave situación” que experimentaba la provincia de Buenos Aires” (Vallarino en Senado Buenos Aires, 1998, p. 514). Para Alejandro Mosquera se trataba de la finalización de una etapa y el comienzo de otra, involucrando la desarticulación de la Policía y la conformación de un “sistema de seguridad en beneficio de los bonaerenses” (Mosquera en Senado Buenos Aires, 1998, p. 1368). Respecto de esta última cuestión, Salvador sostuvo lo siguiente:

La ley de Ministerios puede ser vista como un armazón, un esqueleto cuyo contenido va a estar completo, sin duda, al tiempo que se debatan, se voten y se sancionen las leyes de seguridad, la ley orgánica de la Policía y la ley que regula el funcionamiento de las agencias privadas de seguridad. (Salvador en Diputados Buenos Aires, 1998, p. 1366).

Ahora bien, a pesar de que la oposición apoyara este proyecto, ello no significaba que estuviera de acuerdo con el desempeño del poder ejecutivo en el marco de la intervención. Para los legisladores de la Alianza, dicho proceso había contado con una falta de organización y planificación. De hecho, según Salvador, el “voto afirmativo no [implicaba] compartir todo lo actuado por el Poder Ejecutivo de diciembre a [esa] fecha en lo relativo a la reforma del sistema de seguridad de [la] provincia” (Salvador en Diputados Buenos Aires, 1998, p. 1366). El senador Mosquera, por su parte, remarcó la necesidad de terminar “con la imprevisión política y de la ejecución” que hubo en la etapa de la intervención, lo cual implicó -desde su punto de vista- la “inestabilidad para la población pero también para el personal de las policías” (Mosquera en Senado Buenos Aires, 1998, p. 1368).

En este contexto, también realizaron algunos reclamos o propuestas. Según Mosquera, se debía iniciar un “proceso de rejerarquización y de reencuentro de la Policía con la sociedad,” vinculado “no sólo

a la decisión de avanzar en la reforma sino también con consolidar fuertemente el control comunitario, político y social” que permitiera “estructurar una forma distinta de relación entre la comunidad y la Policía de la provincia de Buenos Aires” (Mosquera en Senado Buenos Aires, 1998, p. 1369). Por su parte, Salvador sostuvo la necesidad de modificar la formación policial, regular la seguridad privada y concebir a la seguridad de un modo amplio, incorporando al sistema de seguridad diversas instituciones y actores sociales:

Reclamamos que en el nuevo ordenamiento se sienten las bases de una política integral en la materia que se desarrolle desde la etapa predelictual hasta la etapa posdelictual. Reclamamos la integración al sistema de seguridad de institutos como el Patronato de Liberados, el Sistema Penitenciario, el Poder Judicial, el Consejo del Menor y la Familia, la Subsecretaría de Prevención de la Drogadicción y la activa participación de los municipios; reclamamos, en definitiva, la creación y organización de la política judicial, cumpliendo con lo que establece nuestra Constitución. [...] Reclamamos la total reformulación del sistema formativo de la Policía. [...] Reclamamos una ley de regulación y funcionamiento de las empresas privadas de vigilancia. (Salvador en Diputados Buenos Aires, 1998, p. 1367).

En síntesis, estos debates demuestran el consenso entre partidos, sintetizado en la creación de una estructura gubernamental orientada a la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, se evidencia cierta diferenciación por parte de la oposición respecto del desempeño del poder ejecutivo en el marco de la intervención. Estos últimos introdujeron, además, críticas al proceso de intervención y marcaron la necesidad de modificar la legislación vigente, profundizando en la dimensión del control social y comunitario.

Reflexiones finales

El presente trabajo se propuso analizar la creación -en el año 1998- del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, prestando atención a la propuesta del poder ejecutivo y a los debates parlamentarios. Como pudo verse, esta entidad surgió como un producto de la reforma policial bonaerense iniciada en 1997, para convertirse en la responsable de profundizar dicho proceso en abril del año siguiente.

En el marco de la intervención civil de la policía, motivada por la situación de inseguridad, se desarrollaron diversas medidas orientadas a descentralizar operativa y funcionalmente la institución y a depurarla de aquellos policías que se habían visto involucrados en casos de corrupción y violencia policial. En ese contexto, y considerando que la intervención podía extenderse durante un tiempo limitado, el poder ejecutivo se propuso como objetivo institucionalizar las políticas de seguridad presentando sus propuestas ante la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Una de ellas consistió en modificar la Ley Orgánica de Ministerios vigente en ese entonces, creando un Ministerio de Justicia y Seguridad.

La inclusión de la instancia parlamentaria da cuenta de que la reforma policial en general y la creación de una entidad gubernamental a cargo de la seguridad en particular, constituyeron políticas estatales, en las que no solo participó la cúpula del poder ejecutivo, sino también otros actores como el IPCS y el poder legislativo. Durante el desarrollo del trabajo pudo verse como, una toma de posición por parte del Estado respecto de una cuestión, presenta contrapuntos en su interior y se va construyendo con los aportes de todos los involucrados. En los debates vimos que, si bien la oposición apoyó la iniciativa de crear un ministerio a cargo de la justicia y la seguridad, también expuso sus reclamos y propuestas a futuro, participando activamente del proceso de reforma.

Para cerrar, podemos afirmar que las estructuras administrativas van mutando según las necesidades y los objetivos de cada gobierno, en diálogo con el contexto social y político -en este caso, por ejemplo, la inseguridad y los reclamos ciudadanos motivaron la implementación de una reforma-. Su

estudio, permite conocer los intereses gubernamentales en un contexto histórico determinado y el nivel de participación de otros actores, ya sea apoyando u oponiéndose. En el futuro, se espera profundizar este trabajo analizando cómo se fue construyendo la orgánica del ministerio estudiado, dando cuenta de sus cambios y permanencias a través del tiempo.

Bibliografía

Barreneche, Osvaldo y Oyhandy, Ángela (compiladores) (2014). *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (siglos XIX a XXI)*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP) y Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).

Becker, Howard (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Berges, Matías (2022). "Después de más de 28 años, comienzan a juzgar a 7 expolicías por la Masacre de Wilde". *Policiales, Télam Digital*. 17 de octubre de 2022.

Binder, Alberto y Arslanian, León (1997). *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los delitos de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Constantino, Gabriel (2016). "Planes de campaña y seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires (1984–2011)," en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, no. 26.

Decreto N°202/1998 por el que se designa a León Arslanian como presidente del Instituto de Política Criminal y Seguridad. 4 de febrero de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4503/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4504/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4505/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4506/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4508/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°621/1998. 23 de marzo de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°901/1998. 8 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°902/1998. 13 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Diputados de Buenos Aires (1998). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Período 126. 5a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de abril de 1998.

Dirección Nacional de Política Criminal (2002). *Informe Anual de Estadísticas Policiales, Sistema Nacional de Información Criminal*.

Dirección Nacional Electoral. (s/f). "Gobiernos en las provincias". Obtenido de Recorriendo las elecciones de 1983 a 2013: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/gobiernosenasprovincias.html>

Duhalde, Eduardo (1998). *Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires*. *Diario de Sesiones del Senado*. Período 126. 1a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 2 de marzo de 1998.

Gamero, Nuria y Solá, Rosario (2009). "Análisis de la Estructura Organizativa de las Empresas del Sector del Transporte por Carretera en el Arco Atlántico-Mediterráneo Español". España: Informes técnicos Ciemar, Departamento de Medio Ambiente.

La Nación (8 de Abril de 1998). "Lugones dejó la intervención policial". La Nación.

Ley N°12.090/1998 por la que se modifica la Ley Orgánica de Ministerios. 8 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°11.880/1996 por la que se declara el estado de emergencia de la Policía Bonaerense. 6 de diciembre de 1996. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.056/1997 por la que se prorroga y modifica la Ley de Emergencia de la Policía Bonaerense. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.068/1997 por la que se convalida la intervención civil de la Policía Bonaerense y se crea la Comisión Bicameral de Seguimiento en el ámbito de la Honorable Cámara de la Legislatura de la Provincia. 30 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.069/1997 por la que se crea el Instituto de Política Criminal y Seguridad. 30 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2006). "Los estudios de caso en la investigación cualitativa". En Vasilachis de Gialdino, Inés. Estrategias de Investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

Osztak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Redes, 2(4).

Oyhandy, Ángela (2014). "De la reforma policial a la declaración de emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014," Cuestiones de sociología, no. 10.

Página 12 (30 de Enero de 1998). "Grandeza y miseria". Página 12.

Sain, Marcelo (2008). El Leviatán azul: policía y política en la Argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Sain, Marcelo (2015). El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Octubre.

Senado de Buenos Aires (1998). Diario de Sesiones del Senado. Período 126. 5a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de abril de 1998.

POLÍTICAS DE EFICIENCIA Y AHORRO ENERGÉTICO EN EL APARATO PRODUCTIVO DE ARGENTINA DURANTE LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI DESDE LA ÓPTICA DEL ENSAYO-ERROR

Gerardo Oviedo

Introducción

Este trabajo se propone indagar en las políticas públicas de ahorro y eficiencia en consumo energético del aparato productivo y su relación con la reproducción capitalista en Argentina, en un período donde se agudiza la restricción externa y se mantiene una fase de estancamiento económico de la postconvertibilidad (2011-2022). Si bien tales medidas cuentan con antecedentes desde principios del siglo XXI, la preocupación por el uso racional y eficiente de la energía en los sectores económicos adquiere un mayor impulso en el horizonte de análisis.

En tal sentido, dos preguntas atraviesan el análisis: ¿qué límites y grado de adecuación/inadecuación presentaron tales políticas, respecto a qué y a quiénes? Y, ¿cuál es la potencialidad de las políticas de eficiencia y consumo de energía de la estructura productiva respecto a las transiciones energéticas y eco-sociales?

Este estudio se inscribe en la perspectiva marxista y, en particular, en el enfoque de la derivación del estado y que asume al proceso de las políticas públicas como ensayo-error (Álvarez Huiwler, 2022; Álvarez Huiwler y Bonnet, 2022; Bonnet, 2022; Fernández, 2020; 2022; Hirsch, 2001). Y surge como producto del proceso de trabajo doctoral (en curso) del autor y de las discusiones en el seno del equipo de investigación sobre acumulación y dominación en la Argentina reciente de la UNQuilmes y del equipo de investigación sobre análisis crítico del proceso de políticas públicas en Argentina conformado por investigadorxs de otras universidades nacionales.

En vistas a la crítica del estado y de las políticas públicas, así como los alcances de estas últimas frente a la problemática del cambio climático, se plantea y fundamenta la hipótesis que las políticas públicas de ahorro y eficiencia del estado argentino durante el período constituyeron ensayos tendientes a una mera optimización de la demanda energética y del aparato productivo sin alterar las bases estructurales que sostienen su dinámica. Y por ende, su potencialidad es de un grado insuficiente para enfrentar y contener efectos del cambio climático.

En el trabajo se empleó una metodología cuanti-cualitativa, contemplando datos estadísticos de organismos públicos nacionales e internacionales y documentales tales como fascículos presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, normativas nacionales (leyes, decretos y resoluciones), publicaciones en portales web de organismos estatales, material periodístico y estudios de especialistas sobre demanda energética de sectores productivos.

Tres apartados centrales estructuran la ponencia.

El primero se ocupa de la descripción de los principales medidas gubernamentales en términos de ahorro y eficiencia en el consumo de energía de sectores del aparato productivo y su desempeño en términos de evolución del consumo y la intensidad energética, así como emisiones de gases de efecto invernadero.

En el segundo, se presenta un análisis de los límites y la adecuación relativa de tales políticas respecto a las problemáticas de los sectores productivos, en clave del enfoque ensayo-error del proceso de políticas públicas.

En el tercero, se revisa el alcance de las medidas respecto a la problemática climática y los desafíos del proceso de transición socio-ecológica y energética. Finalmente se exponen las conclusiones.

1. Un breve repaso de las políticas de eficiencia y ahorro energético respecto a sectores productivos en Argentina (2011-2022)

Las políticas de ahorro y eficiencia⁴³⁰ dirigidas a la demanda energética de los sectores productivos constituyen un caso relevante, por su extensión temporal, ampliación cuantitativa y cualitativa en términos de medidas estatales desplegadas en la Argentina reciente, a la vez que permiten evidenciar las limitaciones y contradicciones al interior de la política pública. Puesto que relevan de forma paradigmática, el alcance de las políticas estatales respecto a las problemáticas de la estructura productiva y las implicancias de su patrón de consumo energético.

A continuación, se presenta una descripción de los principales lineamientos de política y luego se comenta la performance de sectores productivos en torno al nivel total o absoluto de demanda energética, la intensidad en el empleo de la misma y la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero (entre otros impactos socio-ambientales) derivados de este consumo.

1.1 Principales medidas gubernamentales sobre ahorro y eficiencia energética a lo largo del período

Las políticas de ahorro y eficiencia energética en Argentina se remontan a principios de la década del 1990, si bien las normativas se amplían a principios del 2000. En ese momento, las medidas establecidas sobre uso racional de la energía (dirigidas a modificar conductas para reducir consumos) y uso eficiente (que buscan un mejor aprovechamiento de la energía respecto a un proceso productivo) contaron con asistencia técnica y económica de Unión Europea entre 1992-1999 y el programa de incremento de eficiencia energética en pymes con financiamiento de la agencia alemana GTZ (ANI, 2012). En 2003, el Decreto 27/2003 establece a la Subsecretaría de Energía Eléctrica del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios como la entidad a cargo de promoción de programas conducentes al uso racional de la energía, así como el desarrollo de fuentes renovables. Mientras que en 2003, 2004 y 2005 se desarrollan programas de ahorro y eficiencia en edificios públicos, uso racional de la energía eléctrica y normativas sobre etiquetado obligatorio de lámparas y refrigeradores.

En 2007, el Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 140 que declara "de interés y prioridad nacional" al uso racional y eficiente de la energía. Y marca el establecimiento de un marco normativo con lineamientos generales, respecto a la optimización de los consumos energéticos. El decreto establece al Programa Nacional para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE) cargo de la Secretaría de Energía (en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y, dentro de la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros el desarrollo del Programa para el Uso Racional y Eficiente de la Energía en los Edificios Públicos de los organismos de la Administración Pública Nacional (PROUREE). En tal decreto, se plantean acciones de corto plazo (campañas masivas de educación y concientización a la población y en escuelas, reemplazo masivo de lámparas incandescentes, gestiones para establecer un régimen de etiquetado de eficiencia y estándares de eficiencia energética mínimos de equipos, acuerdos con entidades empresariales, universidades, distribuidoras eléctricas, convenidos con integrantes del MERCOSUR, etc.) y otras de largo plazo (acciones para sectores industrial, comercial y servicios, transporte, educación, etiquetado, vivienda, cogeneración, alumbrado público y semaforización, mecanismo de desarrollo limpio-cambio climático, y regulación de la eficiencia energética). Entre los fundamentos del decreto 140/2007 se

⁴³⁰ Cabe aclarar que la búsqueda de mejoras en la eficiencia energética abarca tanto al segmento de consumo energético (de sectores residenciales como productivos) como a las actividades que conforman la oferta y el transporte/distribución energética. No obstante, el foco de interés se centra en la demanda de energía y, dentro de ella, específicamente la de los sectores productivos (primarios, industriales, y de servicios).

citan las normativas ambientales que incorporaron compromisos internacionales para el estado argentino y que las políticas de eficiencia energética implican cumplir con tales exigencias a la vez que favorecer el desarrollo sustentable, crecimiento del empleo y la productividad.

Varias de las indicaciones contenidas en el Decreto 140/2007 se tradujeron, en nuevas normativas y medidas en los años sucesivos, respecto a etiquetado y estándares de eficiencia de artefactos, alumbrado público, mejoras y relevamientos eficiencia en edificios públicos estatales, etc. En tanto, que entre 2014 y hasta 2017, a partir de una donación del Fondo Mundial del Medio Ambiente (GEF) se estableció el Fondo Argentino de Eficiencia Energética, que implicaba una línea de créditos a mediano y largo plazo para financiar proyectos que impliquen mejoras de eficiencia en pequeñas y medianas empresas (ya sea para adquirir equipamientos o mejoras de procesos productivos). Estas diversas medidas se despliegan en un contexto donde se empieza a hacer evidente la restricción externa al crecimiento, cuyos efectos se agudizan desde 2011, si bien no ocupan un lugar central respecto a otros campos de la política energética tales como la política hidrocarburífera (Santarcángelo y Perrone, 2018).

En el período de 2015-2019, se revisan, reformulan y amplían de medidas respecto a la eficiencia y ahorro energético, así como se avanza en un impulso a la diversificación de fuentes (renovables) consumidas. Entre las primeras medidas de la coalición de gobierno Cambiemos, se desmembra el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y en el caso de la Secretaría de Energía y sus organismos pasan a formar parte del reciente Ministerio de Energía y Minería (Decreto 231/2015). El programa PRONUREE pasa ahora a depender de la Subsecretaría de Ahorro y Eficiencia Energética, dependiente de la Secretaría de Planeamiento Energético (Res. MINEM 96/2016).

De acuerdo al informe de gestión de la Dirección Nacional de Eficiencia Energética (SubERyEE, 2019) entre 2016 y 2019 continuaron múltiples acciones y medidas en materia de eficiencia energética, a partir de los lineamientos del Decreto 140/2007 que creó el PRONUREE (tales como etiquetado de artefactos y viviendas y estándares de eficiencia, campañas de capacitación y concientización, entre otras) y PROUREE (en edificios públicos de la Administración Pública Nacional, con capacitaciones a administradores energéticos, y aplicativos respecto a diagnósticos por edificios), también se modificaron algunas medidas anteriores. En 2017 se presentó el Plan de Alumbrado Eficiente y semaforización (Res 84/2017 MINEM), que derogó la normativa que databa de 2008; y en 2018, se derogó el ítem sobre usuarios residenciales del reglamento del PRONUREE (plan de entrega lámparas LFC) y se inició una investigación sumarial ante informe de auditoría de SIGEN (2017).

En ese período, el sector industrial y otros sectores productivos, se buscó incentivar la aplicación de sistemas de gestión de la energía SGE (Norma ISO-IRAM 50001). En cuanto a créditos para pymes por proyectos de inversión en Eficiencia Energética, continuaron los llamados a presentarse en el Fondo Argentino de Eficiencia Energética (FAEE, a partir del financiamiento externo GEF) junto con el Fondo Nacional de Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (FONAPYME). Según el informe de SubERyEE (2019), estos créditos destinados a equipamiento industrial y mejoras de sistemas térmicos, y de climatización e iluminación destinados a mejoras de eficiencia “entre 2015 y 2017 durante los cuales se desarrolló el programa, se aprobaron 63 proyectos cuya inversión promedio era de \$1.400.000”; en tanto que el BICE agregó una línea de créditos al respecto para grandes empresas y pymes que consistió “en financiamiento de entre \$500.000 y \$20.000.000 para cubrir hasta el 80% de la inversión. Período de pago de 5 años con 1 año de gracia”, sin embargo tal informe estatal no indica de modo preciso cuál fue la incidencia en términos de eficiencia y ahorro de estas medidas.

Otras iniciativas implicaron proyectos de cooperación internacional con organismos del estado mexicano y de Alemania. Así, se estableció también el programa de Redes de Aprendizaje en Eficiencia Energética que buscaba mejorar el desempeño de organizaciones participantes reduciendo tiempos y costos de un sistema de gestión de la energía (SubERyEE, 2019). A la vez que se establecieron subsidios para grandes usuarios electro-intensivos, a fin de estimular la aplicación de los SGE (Res. 1 E 2017). En el sector transporte, se aplicaron medidas tales como el etiquetado de eficiencia energética vehicular obligatorio, un programa de transporte inteligente, y medidas "buenos hábitos de conducción" para reducir combustibles por mejoras en el manejo vehicular (SubERyEE, 2019).

Desde 2019, con la llegada al gobierno del Frente de Todos, las políticas de eficiencia y ahorro para sectores productivos se mantienen, si bien con algunos cambios, y se las ubica dentro de los planes de transición energética. En términos del aparato estatal, el PRONUREE pasa a depender de la Subsecretaría de Energía Eléctrica en el marco de la Secretaría de Energía en la órbita del Ministerio de Economía (Res 130/2021) y posteriormente, se delega su ejecución a la Dirección Nacional de Generación Eléctrica Disposición 8/2021 SEE) así como la aplicación del mismo en edificios públicos, el plan de alumbrado eficiente y listado de consultores de eficiencia energética (creado en 2018).

En 2021, se concluye la propuesta del Plan Nacional de Eficiencia Energética -PLaNEEAR-(GFA, 2021), originada a partir de un proyecto de cooperación con la Unión Europea y donde participaron la Secretaría de Energía, la Fundación Bariloche entre otras entidades. Con motivo de esta propuesta de planificación materializada en el PLaNEEAR se realizaron múltiples diagnósticos de diferentes sectores económicos y de las barreras o dificultades a la implementación de políticas, a la vez que se incluyeron diferentes iniciativas de eficiencia, estimación de indicadores y hasta un proyecto de normativa. También en el marco de este proceso de planificación y diagnóstico, continuaron las acciones de redes de aprendizaje en eficiencia energética en diferentes provincias. Por otro lado, el mismo año mediante Res. SE 1036/2021 se establecen los lineamientos del plan de transición energética hacia 2030, que incorpora las políticas de ahorro y eficiencia energética. Y de modo parecido a la propuesta del PLaNEEAR, en esos lineamientos se priorizan las demandas energéticas de los sectores residencial, industrial y transporte, dada su magnitud relativa respecto al consumo nacional de energía. En ese documento referido a la planificación para la transición energética, se citan nuevamente compromisos asumidos en acuerdos y cumbres internacionales, incluyendo espacios del G20, articulación con el BID, etc.

Respecto a otras medidas para enfrentar la transición energética y las políticas climáticas, cabe mencionar que entre 2017-2019 se establecieron siete planes sectoriales con sus diagnósticos en materia de consumo energético, emisiones de gases de efecto invernadero y propuestas de medidas de intervención. En noviembre de 2019 se aprueba la ley 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Y en 2020, se publica el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático 2030 (MAyDS, 2022). Mientras que en 2023 el Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto de ley sobre eficiencia energética en el Congreso, si bien en años anteriores también se hicieron presentaciones por parte de miembros de la oposición. Todas estas acciones estatales, desde los planes sectoriales, leyes y resoluciones con los lineamientos para la transición energética (Anexo Res. SE 1036/2021-SE,2021b-) como en el PNAyMCC 2030, están atravesados por las políticas de eficiencia energética dirigidas a diferentes sectores productivos (industria, agro, transporte, etc.).

El informe del PNAyMCC 2030 establece luego de un diagnóstico e inventario de emisiones GEI, dos tipos de metas hacia 2030: una sobre mitigación (reducción de emisiones) y otras sobre adaptación (avances respecto a la percepción de impactos por parte de la población, involucramiento social, disminución de la vulnerabilidad en materia de energía, agua, salud, vivienda y hábitat, agricultura,

ganadería y pesca, etc.; integración de comunidades y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, enfoque de género y enfoque intergeneracional; y generación de co-beneficios). En términos de las medidas para alcanzarlas, establece cuatro enfoques transversales (género y diversidades; gestión integral del riesgo; salud; y transición laboral justa), seis líneas estratégicas (transición energética; transición productiva; movilidad sostenible; territorios sostenibles y resilientes; conservación de la biodiversidad y bienes comunes; y gestión sostenible de los sistemas alimentarios y bosques) en los que se distribuyen 250 acciones. El discurso y las políticas de la eficiencia y ahorro energético atraviesa la mayoría de estos ejes y sus medidas específicas. Si bien no se ha estimado el costo de la totalidad de las acciones para los 6 lineamientos estratégicos, en el informe se indica que para las cuantificadas se necesitan algo más de 296 mil millones de dólares.

1.2 Desempeño de la demanda energética de sectores productivos: consumo total, intensidad energética, emisiones de gases efecto invernadero

En materia de resultados, las políticas de ahorro y eficiencia energética no mostraron en general una evidencia alentadora más bien lo contrario tal como muestran los datos de intensidad energética por sectores productivos (SE, 2021). A lo que se agrega que el incremento de renovables en la generación eléctrica se mantuvo en niveles muy bajos (Secretaría de Energía, 2021; Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, 2023) mientras prevalece la provisión hidrocarburífera (por el desarrollo de petróleo y gas no convencional -Barrera,2022-) que repercuten a su vez en las emisiones GEI en el período (MayDS,2021).

Si bien en el período 2001-2021 se registra un crecimiento significativo del consumo energético en diferentes sectores productivos, al desagregar por etapas se detecta heterogeneidad del desempeño sectorial. Así los años previos a la crisis global de 2008 el crecimiento de la demanda energética mostró mucho más dinamismo que la fase posterior. El estancamiento en el proceso de acumulación en el espacio nacional entre 2011-2021 implicó un menor crecimiento en el consumo, mostrando una retracción más marcada entre 2016-2019 y luego en 2020 (con la crisis global y pandemia, desatada ese año). No obstante, el consumo energético recuperó su crecimiento en 2021 respecto a los niveles pre-pandémicos.

Tasas de variación porcentual en Consumos Energéticos Finales por sector y período

Var. %	Agropecuario	Comercial y Público	Industrial	Residencial	Transporte	Subtotal Consumos sin Residencial
2001-2021	28%	36%	5%	51%	45%	33%
2008-2019	-10%	7%	5%	16%	16%	10%
2008-2021	0%	8%	-10%	18%	11%	6%
2001-2008	28%	27%	17%	28%	31%	26%
2009-2011	13%	5%	10%	15%	16%	13%
2011-2015	-1%	12%	6%	10%	7%	7%
2016-2019	-8%	-5%	4%	-11%	2%	-3%
2019-2022	13%	-3%	-9%	11%	4%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de Balances Energéticos Nacionales, Secretaría de Energía de la Nación.

En tanto que, según datos del Balance Energético Nacional (SE, 2021), los principales consumos de sectores productivos corresponden al Transporte y la Industria seguidos por Comercial y Público, y por último el Agro, representando en 2021 32,7%, 22,9%, 8,8% y 8,1% del consumo energético total respectivamente. Nótese, que se produjo una reducción de participación en el consumo total de energía del sector Industrial, a diferencia del aumento de Transporte (y Residencial) entre 2001 y 2021.

Participación sectorial en el consumo energético final en Argentina (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Balances Energéticos Nacionales, Secretaría de Energía de la Nación

Respecto al indicador de intensidad energética, una proxy de eficiencia, tampoco mostró mejoras en la mayoría de los sectores entre 2011-2021. Puesto que esta relación consumo energético/valor agregado sectorial, con salvedad del Agro (que presentó una tendencia a la baja), los demás sectores o se mantienen relativamente constantes (Transporte) o bien empeoran (Industria y Comercial).

Intensidad energética sectorial por sectores productivos en Argentina 1960-2022

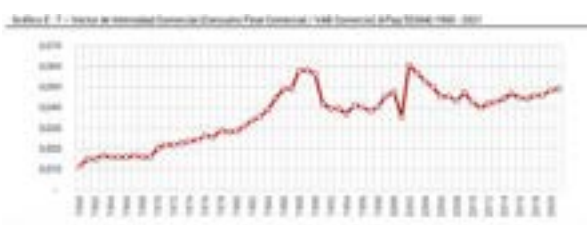
Transporte



Industria



Comercial



Agro



Fuente: Secretaría de Energía (2021).

No está demás mencionar que, respecto calidad del consumo de energía por parte de los sectores productivo a lo largo del período 2011-2019 se observó una profundización del carácter fósil (principalmente los hidrocarburos no convencionales) de matriz energética y con escaso avance en diversificación de fuentes energéticas (Gutiérrez, 2018; Ceppi, 2022). Y si bien hay diferencias en la

composición de las fuentes energéticas utilizadas por cada sector productivo, en todos prevalecen el uso de combustibles fósiles⁴³¹. Esa dinámica continuó post-pandemia, según datos de los Balances de Energía (SE, 2021). Además, como señala OLADE(2022), se ha incrementado la dependencia externa de energía⁴³².

En cuanto al uso de renovables, a través de la Ley N°26190 y su modificatoria Ley N° 27191 se estableció un régimen de fomento de energías renovables y la obligatoriedad (en el caso de esta última normativa) del cumplimiento por grandes usuarios del mercado eléctrico mayorista y grandes usuarios en distribuidor respecto de las metas de aumento de renovables en el consumo eléctrico (hasta llegar al 20% de la generación eléctrica en 2025). Posteriormente, en el gobierno de Cambiemos se crea el programa Renovar que establece un régimen de fomento de “generación eléctrica a partir de energías renovables con precios dolarizados”. Este se vio afectado fuertemente por de la turbulencia financiera desatada a partir de la crisis y devaluación de 2018 (Barrera, 2022). De acuerdo a datos de la Oficina del Presupuesto del Congreso, hacia 2023 la participación de renovables en la generación eléctrica está cercana al 14 %.

En cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), si bien las de Argentina representan el 0,8% del total mundial (BCRA, 2023) implican un agravamiento de la crisis climática, con impactos y riesgos severos no sólo a escala global sino diferentes daños y pérdidas estimadas para mismo territorio del país en el futuro cercano (MAyDS, 2022).

Al respecto, según el inventario nacional de los mismos (MAyDS, 2021) en 2018 el 51% del total GEI correspondía a actividades del sector energético derivadas la quema de combustibles fósiles (entre ellas, las principales emisiones se debieron a los consumos de las industrias de extracción y generación de energía, del transporte, de las industrias manufactureras y de la construcción, así como de los sectores comercial y público y residencial, y del agropecuario). En tanto que el 49% restante de emisiones GEI se reparte entre procesos del sector agropecuario (ganadería, agricultura y cambios de uso de suelo y silvicultura), y en menor medida, otros procesos industriales y emisiones asociadas a residuos. Estos impactos fueron crecientes desde su medición en 1990, y llegaron a un máximo en la previa a la crisis internacional de 2008. Posteriormente, si bien se recuperó el ritmo ascendente, hacia 2012/2013 la fase de estancamiento en la que entró la economía doméstica puso un freno respecto a su ritmo de aumento. En el caso de las emisiones del área de energía, tuvieron una caída hacia 2017 y 2018 debido al aumento de las fuentes renovables en la generación eléctrica de la red y del uso de gas natural de red en centrales térmicas, según el 4to Informe Bienal de Actualización frente a CMNUCC (MAyDS,2021).

⁴³¹ De acuerdo al informe de la Secretaría de Energía (2021), En la Industria se utiliza principalmente gas natural por red y electricidad (además de otros combustibles, en menor medida, como Fuel Oil y GLP, y Gasoil); en tanto que, en el Transporte prevalecen principalmente Gasoil, Naftas y Gas Natural de Red, y en los últimos años (aunque en mucha menor medida, se comenzaron a utilizar biocombustibles como Bioetanol y Biodiesel). Respecto, al sector Comercial y Público, presenta como fuentes principales Electricidad, seguida del Gas Natural de Red y en menor medida GLP. En el Agropecuario, se utiliza el Gasoil, seguida en mucha menor medida por Fueloil, y por las fuentes Eólica y Eléctrica. (Véase cuadros por sector en el Anexo).

⁴³² De acuerdo a OLADE (2022, pág. 56) “Se define como la relación entre las importaciones totales de energía menos las exportaciones totales divididas por la oferta total de energía”.

Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero-Argentina

Resultados inventario nacional GEI-Arg Evolución emisiones GEI-Argentina 1990-2018 2018



Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2021), Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero-Argentina 2021

2. Análisis de las políticas desde la lógica del “ensayo y error”

A continuación se observan diferentes aspectos de las políticas de ahorro y eficiencia energética de los sectores productivos contemplando en enfoque marxista de la derivación del estado y la concepción de las políticas públicas como un proceso de ensayo y error (Álvarez Huiwler y Bonnet, 2018, 2022). En concreto, se analizan, los límites que las acotan y su nivel de (in)/adecuación respecto a la dinámica de la reproducción capitalista, a fin de evaluar la potencialidad de las mismas respecto a la problemática del cambio climático y el proceso de transición socio-ecológica y energética desplegado al respecto.

Antes de continuar con tales análisis, es importante tener presente que el consumo energético está determinado por las condiciones de producción y reproducción social capitalista y, por el medio ecosistémico en que ocurre, y a su vez, incide en ambos. Siguiendo a Recalde (2010): la energía constituye un insumo indispensable para los procesos socio-productivos por los que su demanda depende de las determinaciones de estos (esto se expresa en términos microeconómicos como una “demanda derivada”, de la producción de bienes y servicios finales en que se utilizará); y a su vez, el patrón o estructura que adopte el consumo energético impacta sobre las condiciones del proceso económico (y macroeconómico). Respecto de lo último, se pueden destacar entre otras, las implicancias en términos de la balanza de pagos y las reservas, de resultado fiscal y nivel de precios, así como problemas distributivos y ambientales. Este carácter dialéctico entre consumo de energía y proceso económico es una implicancia del aspecto material y termodinámico (entropía) que atraviesa la relación ambiente y actividades económicas, como lo indicó Georgescu-Roegen (1977).

En vista a la escasa mejora en indicadores de eficiencia y ahorro energético de sectores productivos a lo largo de más de década (OLADE, 2022; Secretaría de Energía, 2021), es razonable preguntarse: ¿a qué se debieron estos resultados? No obstante, y sin dejar de reconocer la introducción de modificaciones y avance en el detalle de las medidas a modo de cambios incrementales, cabe preguntarse más allá de sus resultados, ¿por qué se mantuvieron vigentes estas políticas? ¿En qué sentido se puede hablar de adecuación? ¿Respecto a qué y/o quiénes fueron adecuadas? Veamos.

2.1 Límites estructurales e internos de las políticas

Desde un punto de vista teórico-metodológico, se tiene en cuenta dos cuestiones relevantes. La primera, para el análisis de las políticas y su relación de (in)adecuación con los requerimientos de la reproducción capitalista se considera como un asunto objetivo, es decir que “no puede abordarse a partir de la influencia privilegiada de la que gozarían determinados capitales individuales, grupos de capitales o la clase capitalista en su conjunto sobre el Estado” como señalan Álvarez Huwiler y Bonnet (2022, pág. 127). Y la segunda, que de la conceptualización del estado capitalista adoptada (a partir del enfoque de la derivación) como instancia o forma particular de las relaciones sociales, es decir como relaciones de dominación se implica que tal Estado enfrenta límites, que se interiorizan en el aparato y accionar del personal estatal y afectan por ende al proceso de políticas públicas (Álvarez Huwiler y Bonnet (2022, pág. 125). De modo tal que, se puede identificar la operación de dos grupos de limitantes sobre al proceso de las políticas de ahorro y eficiencia energética, contemplando el deficiente desempeño en materia de eficiencia y evolución de la demanda energética de los sectores productivos de Argentina durante el período (opuesto al objetivo buscado por tales políticas). Cabe señalar también que no se pretende un análisis exhaustivo sino la mención de algunos aspectos considerados de mayor relevancia y sus manifestaciones respecto al asunto de interés en este trabajo.

Por un lado, se presentan distintas facetas de límites estructurales o sistémicos que enfrenta el estado capitalista, originados de la separación-en-la-unidad de las esferas de lo político y lo económico como plantean diferentes autorxs en el debate sobre la derivación del estado (Bonnet, 2011; Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, 2022). En primer lugar, el comando en la esfera económica de la relación de explotación por los capitales privados y el ejercicio de la propiedad sobre los medios de producción restringe (de modo determinante) las regulaciones y medidas en políticas de ahorro y consumo energético que supongan un avance sobre procesos productivos, su configuración logística y territorial. Es decir, impide medidas radicales que supongan un cambio estructural del patrón de consumo energético del aparato productivo, moldea y acota, por tanto, las regulaciones en la materia a meras mejoras de gestión energética, a partir de orientaciones que dependen de la voluntad de los capitales en su aplicación, sin afectar por tanto aspectos profundos del proceso productivo que determinan en gran parte la demanda energética.

En segundo lugar, la asimetría en la escala nacional de influencia de las políticas respecto a dinámica mundial de la reproducción capitalista (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, 2022) constituye otra manifestación de un límite estructural que tiende a mitigar el impacto de las políticas de eficiencia y ahorro energético. Puesto que a partir de los procesos de transnacionalización del capital productivo y con la reestructuración capitalista de 1989 y durante 1990 (Grigera 2011; Piva, 2019, 2020; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), una parte significativa de capitales que operan la estructura productiva doméstica se han extranjerizado y responden a decisiones globales de inversión. Además de que el propio sector energético de Argentina se ha incorporado desde 1990 a las cadenas globales de valor y responde de manera significativa a estrategias globales de acumulación (Barrera, 2021; Perrone y Santarcangelo, 2018). Por lo que las regulaciones nacionales que fomentan el uso racional y eficiente de la energía solo constituyen un aspecto más, y de injerencia muy posiblemente menor, respecto a procesos de producción y gestión gobernados dinámicas que exceden el ámbito territorial del estado argentino.

En tercer lugar, la particularización del estado como instancia separada de la sociedad capitalista (Hirsch 2001, Bonnet, 2011) implica como consecuencia la tendencia a la auto-conservación del personal y el aparato estatal y a su vez de la reproducción capitalista (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, 2022) que nutre las arcas públicas. Esta continuidad del statu quo de la reproducción social capitalista moldea y limita el ámbito y radicalidad de las medidas de ahorro y eficiencia energética,

fomentando por tanto mejoras de procesos e incorporación tecnológica que no alteran de forma sustancial la conformación de la especialización productiva o sus circuitos de transporte y distribución. Por ejemplo, en los lineamientos para la transición energética de 2021 (Anexo de Res.1036/2021 SE,-SE,2021b pág. 2-) y en el plan de adaptación y mitigación al cambio climático de 2022(MAyDS, 2022, pág. 176) si bien se reconoce la necesidad de cambios estructurales en el sector energético en cuanto al abastecimiento y en su uso, se deja en claro que transición energética “debe armonizarse con la estabilización macroeconómica necesaria para el desarrollo” y en “un sendero compatible con disponibilidad de divisas” dejando limitada las medidas de eficiencia y ahorro a incentivos y propuestas de mejoras en sistemas de gestión y diagnósticos energéticos, etiquetado, estándares mínimos de eficiencia, renovación de vehículos y equipamiento, capacitación, sensibilización sobre los beneficios de la eficiencia, entre las principales medidas sin alterar la estructura productiva sino buscando su potenciación.

Por otro lado, también se deben considerar otras limitaciones internas al aparato estatal y al comportamiento del personal político que atraviesan al ciclo de las políticas (Álvarez Huwiler, 2022; Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, 2022). Entre las que se encuentran, por los referidos a la disponibilidad y procesamiento imperfecto de la información, problemas vinculados al paradigma de políticas en que se enmarca las políticas de eficiencia y ahorro energético, inconsistencias entre políticas derivadas del carácter fragmentario y heterogéneo del aparato estatal y disponibilidad de recursos por organismos y entre políticas, y racionalidad predominante en del personal estatal a diferencia de la basada en el intercambio capitalista propia del sector privado.

La existencia de sistemas de información parcial respecto al sector energético y sus aspectos específicos siguen siendo un problema para los procesos de planificación, tal como lo indica el informe diagnóstico PLaNEEAR (GFA, 2021) y que se arrastra desde los inicios del PRONUREE⁴³³. Lo que implica para estas políticas que la comprensión de la problemática del consumo energético se inicia con dificultades, que resienten el diagnóstico, la formulación y la implementación de los lineamientos gubernamentales. A ello se agrega, que la existencia de un marco conceptual o el paradigma de ideas dominantes respecto al “ahorro y la eficiencia energética” (que goza de cierto consenso a nivel de organismos internacionales y otros estados, con los que establece relaciones el estado argentino tal el caso de Fondo Verde por el Clima, o la Unión Europea, por citar algunos) presenta supuestos y “fallas de conceptualización” (a partir de las categorías de Thomas, et al., 2017). Tales como una concepción productivista y voluntarista que no enfrenta la vigencia de la paradoja de Jevons o el efecto rebote en el uso energético, y el sesgo del determinismo tecnológico, ambas omisiones sirven a sostener ilusiones simplistas como que con solo una modificación de hábitos de consumo y contar con tecnologías más eficientes se permitirá reducir el consumo de energía por ejemplo. Esas ideas dominantes pueden terminar inhibiendo otras medidas, incluso buscando el medio para alcanzar el ahorro y la eficiencia en el sector productivo, “que podrían ser más racionales a la luz de los problemas existentes” (Álvarez Huwiler, 2022, pág.43).

El carácter fragmentario y contradictorio del aparato estatal, que implica la superposición entre objetivos y políticas de diferentes áreas de la estructura pública es otro límite interno que afectó a las políticas analizadas. Así, las inconsistencias entre políticas macroeconómicas (ya sean fiscales, tarifarias, monetarias, etc.) y la política energética⁴³⁴, y al interior de esta última (el predominio de

⁴³³ Véase el Decreto 140/2007, que señalaba ya a la fecha de su redacción la necesidad de contar con información y datos sobre diagnósticos energéticos.

⁴³⁴ Inconsistencias derivadas también de los efectos de retroalimentación de patrón de consumo energético de los sectores productivos y su forma de abastecimiento fósil en distintas áreas de la macroeconomía, que implicaron serias consecuencias en materia de comercio exterior (como factor que contribuyó a la restricción externa al crecimiento- Goldstein et al, 2016; Barrera y Serrani, 2018; Santarcángelo y Perrone,2018; Barrera 2021; Barrera 2022), resultado fiscal y distributivos (en cuanto a subsidios y transferencias energéticas, especialmente las hacia las empresas

las políticas de oferta energética, especialmente la promoción hidrocarburífera no convencional, por sobre las políticas de demanda, como las de ahorro y eficiencia energética) repercutieron en la disponibilidad de recursos y alcances de las medidas. Las propias debilidades en las capacidades de planificación articulada de política energética y macroeconómica y sus efectos contradictorios en el período es reconocido por algunos investigadores (Barrera, 2022; Goldstein et al 2016) y en los propios lineamientos para la transición energética de 2021 (véase los considerandos de la Res.1036/2021, -SE, 2021-) se establece que la política energética y económica “deben tener un enfoque articulado y conjunto”. De forma que, la disponibilidad de financiamiento estatal para sostener procesos de recambio tecnológico y de sistemas de gestión energética estuvo acotado a ciertas líneas de financiamiento bancario y al acceso a algunos fondos internacionales (Zalaboy, Guzowski, y Recalde, 2023) y fue un aspecto que se consideró insuficiente según relevamiento del GFA (2021). Esto sucedió frente a otros usos alternativos de los recursos públicos que fueron priorizados, como ocurrió con las cuantiosas transferencias al sector hidrocarburífero para el desarrollo del mega proyecto Vaca Muerta (López Crespo, García Zanotti y Kofman, 2016) o el pago de la deuda externa.

La racionalidad diferenciada del personal estatal, respecto a la propia del intercambio capitalista que prevalece en el sector privado (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018, 2022), que implica además de “conservar cierto grado de legitimidad (...) mantener cierto grado de “estabilidad económica” (Álvarez Huwiler, 2022, pág. 47) fue otro de los limitantes. Puesto que a lo largo del período el personal estatal (más allá de los cambios de administración) optó de modo central por garantizar el abastecimiento fósil y favorecer las explotaciones no convencionales (Ceppi, 2022; Gutiérrez Ríos, 2018) en lugar de sostener el avance más profundo en la racionalización y eficiencia de los consumos energéticos productivos. Además, la tensión entre acumulación versus legitimación vía políticas tarifarias y fiscales implicó mantener bajos los precios de la energía a lo largo el período (Pérez Roig, 2021; Barrera, 2022) pero no se impulsaron a proyectos de mejoras de eficiencia con otros incentivos de envergadura.

La operación de ambos límites, en especial el estructural, lleva a sostener la hipótesis que las políticas de ahorro y eficiencia energética quedaron acotadas a lo largo de su ciclo a un mero proceso de optimización de la estructura productiva alejándose de cualquier pretensión de cambio estructural, es decir, sin aspirar a mayor injerencia en los determinantes profundos de los procesos productivos y sus reflejos territoriales y logísticos. Y, si bien, la tendencia a la optimización es la cota máxima al que podrían aspirar tales políticas su alcance se encontró incluso aún más restringida durante período, dado los múltiples límites internos en especial la inconsistencia entre políticas y el predominio de las políticas de oferta basadas en recursos hidrocarburíferos.

2.2 Adecuación (relativa) de ensayos de política frente a los desafíos de la reproducción capitalista

La continuidad y el desarrollo incremental de las políticas de ahorro y eficiencia energética a lo largo del horizonte de estudio implican contemplar la pregunta por el grado de (in)adecuación de las mismas frente a los requerimientos de la reproducción capitalista. Lo que conduce a preguntarse, respecto a qué requerimientos de las relaciones sociales capitalistas se dirigen estas políticas y a cuáles actores buscaron dar respuesta.

Los requerimientos de la reproducción capitalista “nunca se ponen de manifiesto ex ante como tales” ni ante los propios capitalistas ni ante el personal de estado” y, como dice Wirth, “no aparecen más

hidrocarburíferas y mayores incrementos tarifarios a los sectores residenciales- Barrera 2021, 2022; Goldstein, et al, 2016), aumento de la dependencia energética externa (OLADE, 2022) además de los múltiples impactos del desarrollo de hidrocarburos no convencionales (Bertinat et al, 2014; Gutiérrez Ríos, 2018) y retroalimentación del esquema del intercambio ecológico desigual y conflictividad (FARM, 2021, Mora et al., 2021). Además, tales procesos repercutieron en la tensión entre acumulación y legitimidad que también atravesó al período (Pérez Roig, 2021; Piva, 2018, 2022).

que cuando no se satisfacen o, en otros términos, aparecen como crisis” (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2012, pág. 131 y 127) Ahora bien, observando retrospectivamente, en la década de 1990 y principios del siglo XXI se desarrollan dos procesos que implicaron un desarrollo incremental de medidas que conforman las políticas hacia el ahorro y el uso eficiente en Argentina. Por un lado, se despliegan procesos de internacionalización de las políticas públicas (Fernández, 2020) en materia de eficiencia y uso racional de la energía, vía diferentes mecanismos de cooperación, firma de acuerdos internacionales, participación en foros, asistencia técnica, y hasta acceso a financiamiento ambiental (Decreto PEN 140/2007; ANI, 2012; Ley 27520; SE, 2021; MArDS, 2022; Zalaboy, Guzowski y Recalde, 2023) a lo largo del período. Y por otro, la emergencia de restricción externa al crecimiento y los efectos críticos del patrón de producción-consumo de energía en la macroeconomía (no sólo en el déficit de cuenta corriente sino también la creciente participación de subsidios energéticos en el gasto público y los efectos distributivos según la política tarifaria adoptada) adquiere más relevancia la racionalización de la demanda energética (Barrera y Serrani, 2018; Goldstein et al, 2016; Santarcángelo y Perrone, 2018).

En vistas a los resultados y el desempeño del consumo energético de los sectores productivos, y las características dadas a las políticas de ahorro y eficiencia energética podría indicarse que ocurrió una adecuación relativa a tales requerimientos o procesos de la reproducción capitalista. Relativa, en primer lugar, puesto que, si bien las medidas adoptadas supusieron un éxito en la legitimación e internalización del paradigma de la eficiencia energética sostenida por organismos internacionales y otros estados, como varios de los que conforman la Unión Europea (ANI, 2012; Zalaboy, Guzowski y Recalde, 2023) y otros estados latinoamericanos (Pistonesi, Bravo y Contreras Lisperguer, 2019), los resultados en términos de ahorro o reducción en nivel total de consumos energéticos de sectores productivos y reducción de la intensidad energética fueron muy escasos (a pesar incluso de tratarse de un período de estancamiento económico). Si bien es cierto, que no estaba en cuestión dejar de garantizar el abastecimiento fósil (dada su importancia para sostener la acumulación de capital) el complemento buscado de racionalizar la demanda energética del aparato productivo tuvo poca relevancia (habida cuenta de por la operación de diferentes límites)⁴³⁵.

También la adecuación de estas políticas podría caracterizarse como relativa respecto a los actores o grupos sociales involucrados. Considerando a las políticas como dispositivos socio-tecnológicos situados en tiempo y espacio (a partir del planteo de Thomas (2008), Thomas et al (2017) y Thomas, Becerra, y Bidinost (2019)), más allá de la heterogeneidad de miradas y formas de conceptualizar los problemas y soluciones respecto a un determinado asunto⁴³⁶, se puede contemplar que las mismas no implican el mismo grado de adecuación para los diferentes actores. Así se puede señalar que tales medidas tuvieron mayor grado de adecuación para algunas empresas consumidoras de energía, personal político estatal y organismos internacionales⁴³⁷. En tanto que para otros grupos sociales,

⁴³⁵ Cabe mencionar también, que la presión de la restricción externa fue relevante hacia el período 2011-2015 fue más relevante para impulsar políticas de racionalización del consumo energético (Santarcángelo y Perrone, 2018) y por ende mayor énfasis en el incremento de las políticas de eficiencia y ahorro energético. Después de 2015, el efecto de la mayor producción de hidrocarburos, la baja de sus precios internacionales y la menor demanda interna implicó una reducción del déficit de la balanza energética al menos hasta 2019 (Barrera, 2022), manteniéndose las políticas de eficiencia y ahorro energético sujetas a una lógica de ajustes incrementales sobre las bases del despliegue previo.

⁴³⁶ Es esto es, más allá de la conformación de diferentes grupos sociales relevantes. Tales grupos que comparten un determinado sentido en la definición de una relación de un problema-solución. Véase, Thomas, Bortz y Garrido (2015, pág.41).

⁴³⁷ Puesto que más allá de los resultados agregados de la demanda energética y de la intensidad energética, implicado avances en términos del fomento de mejores hábitos de consumo afectando algunos procesos productivos (tales como etiquetado de artefactos y vehículos, promoción de adopción de sistemas de gestión de la energía, acciones educativas, relevamientos y auditorías energéticas, líneas de créditos para renovación de equipos y proyectos de eficiencia en procesos, redes de aprendizaje, registros de consultores energéticos, etc.)

entre la que podrían encontrarse organizaciones socio-ambientales y otros grupos de la población el grado de adecuación puede haber sido considerado mucho menor (el ritmo de emisiones de gases de efecto invernadero asociado a un ritmo consumo energético de los sectores productivos que no se reduce lo suficiente, por ejemplo.)

Dentro del iterativo y dialéctico proceso de ensayo-errores de las políticas públicas, que opera como mecanismo en busca de adecuación de las políticas con los requerimientos de la reproducción capitalista, cabe mencionar que los factores limitantes operan a su vez como condiciones de posibilidad de aprendizajes y nuevos ensayos (Álvarez Huwiler y Bonnet, págs., 136,137 y 140). En tal sentido, por ejemplo, la fragmentación y heterogeneidad del aparato y personal estatal a la vez que supone un límite a la adecuación y acota el logro de los objetivos de la política (por las inconsistencia en la formulación de las política económica respecto a la energética) permite que internalizan lineamientos internacionales en instrumentos y regulaciones que intentan optimizar la demanda energética de algunos capitales en ciertas ramas productivas.

3. Potencialidad de las políticas de ahorro y eficiencia energética del aparato productivo en la transición energética y eco-social

En el apartado anterior se proveyeron argumentos para sostener la hipótesis que las políticas públicas de ahorro y eficiencia del estado argentino durante el período constituyeron ensayos tendientes a una mera optimización de la demanda energética y del aparato productivo sin alterar las bases estructurales que sostienen su dinámica. Puesto que en los últimos años, algunos documentos estatales (Anexo Res. SE 1036/2021-SE,2021b- y el informe del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático al 2030-MAyDS,2022) las incluyen como aspectos relevantes dentro de las estrategias de los procesos de transición energética y eco-social se busca establecer a continuación su posibles alcances en tales procesos.

De este modo las políticas de ahorro y eficiencia energética pasan a integrar también el conjunto de medidas climáticas y ambientales de cara a un proceso de transición energética y eco-social respecto a la problemática del cambio climático. En tal sentido, se amplía la hipótesis inicial respecto a la caracterización de las políticas de ahorro y eficiencia hacia los sectores productivos. Para señalar que las mismas suponen una estrategia de optimización del aparato productivo que resulta insuficiente frente a la magnitud de los desafíos, amenazas y urgencias temporales del cambio climático⁴³⁸. Además resultan un caso paradigmático del resto de las políticas de transición planteadas en el informe del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático al 2030 (MAyDS, 2022) en el sentido que las demás medidas que integran esas políticas de transición se pueden leer como un gran ensayo amplificado de optimización de la estructura de producción-consumo social aunque impotentes y acotadas para avanzar en un cambio estructural [objetivo declamado en los documentos oficiales, de las acciones de adaptación y mitigación frente las circunstancias nacionales y el escenario de crisis climática global] dado que también respecto de ellas operan de los límites (en especial, aquellos de carácter sistémico o general) que enfrenta el estado como instancia particularizada de las relaciones sociales capitalistas.

El planteo de la debilidad de las estrategias de optimización del consumo energético del aparato productivo y luego de la estructura de producción y consumo social sin modificación de sus determinantes profundos se sostiene por una parte, en la insalvable límite sistémico proveniente de la separación-en-la unidad de lo político y lo económico que caracteriza a las relaciones sociales capitalistas (Hirsch, 2001;Bonnet, 2011) y por otro, en el carácter irrevocable y dialéctico de la

⁴³⁸ Véase las previsiones e impactos previstos en diferentes regiones de Argentina en el informe del PNAyMCC al 2030 (MAyDS, 2022).

interacción entre procesos socio-económicos (entre los que se encuentra el patrón de consumo energético) y ambientales (Georgescu-Roegen, 1977). Puesto que, no sólo se trata de contar con un acotado margen de la política de ahorro y eficiencia energética y demás políticas de transición energética a partir de la particularización del estado frente a una reproducción social antagónica y anárquica (Bonnet, 2022) como la capitalista, sino que también ese margen se reduce aún más frente a una amplificación de la retroalimentación en las esferas sociales y económicas de los desequilibrios ecológicos a medida que avance la problemática cambio climático.

Lo que implica que, en caso de lograr implementarse exitosamente tales políticas se encontrarán incluso muy lejos de modificar radicalmente la estructura de producción-consumo que sostiene el patrón de consumo energético fósil y serán insuficientes, por lo tanto, para desplegar un proceso transicional a un futuro resiliente, al ritmo, magnitud y profundidad que implica la gravedad de los riesgos y pérdidas y daños estimados por el mismo aparato estatal (véase PNyMCC al 2030, (MAyDS, 2022)). Y si bien hay variabilidad en cuanto a las probables pérdidas y daños⁴³⁹ a partir de los impactos del cambio climático y la dinámica insostenible del sistema energético, la consecuencia de las tendencias señaladas llevan a que la posibilidad de su contención por la acción estatal sea ínfima.

Si bien no es posible aquí por razones de espacio avanzar en el análisis detallado de las medidas previstas en el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático al 2030 (MAyDS, 2022), se deja planteada la hipótesis del alcance de las mismas, así como las medidas correspondientes a las políticas eficiencia y ahorro energético en tanto políticas de transición energética. Basta señalar que como la optimización de la estructura de producción-consumo implica una estrategia o ensayo insuficiente, en el proceso de transición respecto a los desafíos del cambio climático, se puede esperar que contribuya con su fracaso a nuevos ensayos en las políticas públicas futuras. Se tratarán en su caso, de ensayos tardíos e insuficientes (dadas las previsiones climáticas) de mantenerse la sociedad capitalista.

Puesto que el futuro es un espacio de disputa (Bertinat, 2013), existen varias transiciones eso-sociales y configuraciones de producción-consumo energético factibles a explorar. Habrá, entonces, que ensayar por tanto otras transiciones energéticas y socio-ecológicas, aunque por fuera del estado capitalista.

A modo de conclusión

En este breve repaso en particular por las de ahorro y eficiencia energética hacia los sectores productivos durante el período 2011-2021, se señalaron algunas de las características y evolución

⁴³⁹ En tal sentido en el informe del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático de Argentina al 2030 (MAyDS, 2022, págs.335-336) se reconoce habrá “costos”, por impactos del cambio climático, que no podrán ser evitados por tales políticas climáticas: “La acción climática se ha estructurado, principalmente, alrededor de dos pilares desde los cuales se construyen políticas tendientes a reducir los impactos del cambio climático: la adaptación y la mitigación. En este sentido, es claro que una mayor ambición en dichos ámbitos conduce a una reducción de las pérdidas y los daños (PyD). Sin embargo, **también se reconoce que las respuestas desde la adaptación evidencian límites, ya sea por factores biofísicos, institucionales, financieros, sociales y culturales (IPCC, 2014). Esto da lugar a que los sistemas sociales y naturales ya no pueden ser protegidos de los riesgos a los que están expuestos (IPCC, 2022) (...)** A pesar de su institucionalización en el artículo 820 del Acuerdo de París, las pérdidas y daños vinculadas al cambio climático no han sido formalmente definidas bajo el régimen de la CMNUCC. De manera general, la Convención **se refiere a las PyD como** “la manifestación real y/o potencial de los impactos asociados con el cambio climático en los países en desarrollo que afectan negativamente a los sistemas humanos y naturales” (CMNUCC, 2012, p.3)²¹ o como los **“costos residuales, que no pueden ser evitados por mitigación y adaptación”** (CMNUCC, 2013, p.3). De manera particular, la CMNUCC se refiere a las pérdidas como “impactos negativos en relación a los cuales la reparación o restauración es imposible”, y a los daños como “impactos negativos en relación a los cuales la reparación o restauración es posible” (CMNUCC, 2012, p.3).” [la negrita ha sido colocada por el autor]

incremental desde los primeros antecedentes desde la década del 1990 hasta los últimos años donde se incorporaron a las políticas y estrategias estatales de transición energética y socio-ecológica. A partir del enfoque de ensayo y error se examinaron sus límites (de naturaleza estructural e internos al aparato y personal estatal) y se explora la posible adecuación respecto a las dinámicas de la reproducción social capitalista. En tal sentido, la continuidad de las políticas analizadas más allá de su desarrollo incremental permite pensar en un proceso de adecuación relativo, tanto respecto a los aspectos considerados (mayor respecto a los procesos de internalización del paradigma de la eficiencia energética sostenida por otros estados y organismos internacionales pero baja respecto a los logros en cuanto a reducción de niveles de demanda energética de los sectores productivos así como de su intensidad energética), como sobre los grupos sociales considerados (en cuanto a favorecer la legitimidad del personal político estatal y de organismos internacionales que sostuvieron estas políticas así como de algunos capitales de ciertas ramas productivas que utilizaron el marco y las herramientas de políticas, en tanto que podría suponerse que presentó menor adecuación a otros grupos sociales como organizaciones socio-ambientales dados los escasos resultados de las políticas en el desempeño del sector productivo y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero consecuente).

A partir del análisis se fundamenta la hipótesis que las políticas públicas de ahorro y eficiencia del estado argentino, durante el período, constituyeron ensayos tendientes a una mera optimización de la demanda energética y del aparato productivo sin alterar las bases estructurales que sostienen su dinámica. En tanto que, respecto a su alcance en términos del proceso de transición se sostiene que las mismas suponen una estrategia de optimización del aparato productivo que resulta insuficiente frente a la magnitud de los desafíos, amenazas y urgencias temporales del cambio climático. Además resultan un caso paradigmático del resto de las políticas de transición planteadas en el informe del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático al 2030 (MAyDS, 2022), en el sentido que las demás medidas que integran esas políticas de transición se pueden leer como un gran ensayo amplificado de optimización de la estructura de producción-consumo social aunque impotentes y acotadas para avanzar en un cambio estructural [objetivo declamado en los documentos oficiales, de las acciones de adaptación y mitigación frente las circunstancias nacionales y el escenario de crisis climática global] dada la operación de los límites (en especial, aquellos de carácter sistémico o general) que enfrenta el estado como instancia particularizada de las relaciones sociales capitalistas. Y si bien hay variabilidad en cuanto a las probables pérdidas y daños a partir de los impactos del cambio climático y la dinámica insostenible del sistema energético, la consecuencia de las tendencias señaladas llevan a que la posibilidad de su contención por la acción estatal sea ínfima.

Basta señalar que como la optimización de la estructura de producción-consumo implica una estrategia o ensayo insuficiente, en el proceso de transición respecto a los desafíos del cambio climático, se puede esperar que contribuya con su fracaso a nuevos ensayos en las políticas públicas futuras. Se tratarán en su caso, de ensayos tardíos e insuficientes (dadas las previsiones climáticas) de mantenerse la sociedad capitalista. Habrá, entonces, que ensayar por tanto otras transiciones energéticas y socio-ecológicas, aunque por fuera del estado capitalista.

Bibliografía

- Álvarez Huwiler, L. (2022). Apuntes sobre el proceso de políticas públicas y sus límites. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comps.). *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo. Bs As.
- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2018), Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62 (232). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, México, 2018.

- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2022). Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comps.). *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo. Bs As.
- ANI [Academia Nacional de Ingeniería] (2012). Documento N°3-Eficiencia Energética Situación actual y recomendaciones. Un enfoque de política pública. Buenos Aires.
- Barrera, M. (2021). El complejo energético argentino y los impactos estructurales sobre el sector externo. *Ensayos de Economía*; Lugar: Medellín; Año: 2021.
- Barrera, M. (2022). La política hidrocarburífera del gobierno de Macri y las causas del equilibrio del balance energético externo. *Cuadernos del Cendes*; Lugar: Caracas; Año: 2022 vol. 39 p. 109 – 142.
- Barrera, M. A y Serrani, E. (2018). Energía y restricción externa en la Argentina reciente. En *Realidad Económica*. IADE. Buenos Aires; vol. 47 p. 9 – 45.
- Banco Central de la República Argentina (2023). Finanzas sostenibles y riesgos financieros relacionados con el clima. Disponible en: <https://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/finanzas-sostenibles-riesgos-clima.asp>
- Bertinat, P. (2013). Un nuevo modelo energético para la construcción del Buen Vivir. En *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI*, Pags.161-188, Ediciones Abya Yala y Fundación Rosa Luxemburgo, Quito-Ecuador.
- Bertinat, P. et al. (2014). 20 mitos y realidades del fracking. Buenos Aires: El Colectivo. (Chico Mendes). En *Memoria Académica UNLP-FaHCE*. Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5136/pm.5136.pdf>
- Bonnet, A. (2011). Las relaciones entre estado y mercado. ¿Un juego de suma cero?. En *El país invisible*. Debates sobre la Argentina reciente. Peña Lillo/Continente. Buenos Aires.
- Bonnet, A. (2022). Ensayo y error en el mainstream del análisis de las políticas públicas. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comps.). *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo. Bs As.
- Ceppi, N. (2022). La gobernanza energética de la República Argentina en el siglo XXI: desentrañando sus ejes centrales. En *Revista Relaciones Internacionales*; Año: 2022 vol. 95 p. 147 – 167.
- FARM. (2021). Efectos, impactos y riesgos socioambientales del megaproyecto Vaca Muerta. Disponible en: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2021/02/DOC_IMPACTOS-VACA-MUERTA_links.pdf
- Fernández, E. (2020). Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas. En *Revista SAAP [online]*. 2020, vol.14, n.2, pp.429-451.
- Fernández, E. (2022). Apuntes para una crítica al modelo secuencial de las políticas públicas. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (Comps.). *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo. Bs As.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior Ed. Buenos Aires.
- Georgescu-Roegen, N. (1977). Qué puede enseñar a los economistas la termodinámica y la biología? En Aguilera Klink, F. y Alcántara, V. (1994). *De la economía ambiental a la economía ecológica*. Fuhem e Icaria. Págs. 188-198. Disponible en: <https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Actualidad/2011/N.Georgescu-Roegen.pdf>

GFA Consulting Group et al. (2021). Informe Ejecutivo. PROPUESTA DEL PLAN NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA ARGENTINA. Diciembre. Disponible en: <https://www.eficienciaenergetica.net.ar/>

Goldstein, E., et al. (2016). Efectos macroeconómicos del sector energético en Argentina en el período 2003-2014. En Realidad Económica; Nro.298; 2-2016; págs.32-52.

Grigera, J. (2011). La desindustrialización en Argentina. ¿Agresión a la manufactura o reestructuración capitalista?. En Bonnet, A. (comp.), El país invisible. Continente. Buenos Aires. Págs. 81-99.

Gutiérrez Ríos, F. (2018). La política hidrocarburífera en la Argentina No convencional. En Gutierrez, F. y di Risio, D., (Comp.). (2018). Soberanía Energética, propuestas y debates desde el campo popular. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ed. del Jinete Insomne. Págs. 89-115.

Hirsch, J. (2001). “¿Qué es el estado? Reflexiones acerca del estado capitalista”, en J. Hirsch: El estado nacional de competencia. Estado, democracia y política en el capitalismo global, México, UAM-Xochimilco.

INFOLEG: Decretos, resoluciones, disposiciones, leyes.

López Crespo, F., García Zanotti, G. y Kofman, M. (2016). INFORME ECONÓMICO-Transferencias al sector hidrocarburífero en Argentina. Taller Ecologista Rosario y Observatorio Petrolero Sur en EJES. Rosario, Santa Fe, Argentina. Disponible en: <https://ceppas.org.ar/wp-content/uploads/2020/10/InformeTransferencias.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MAyDS-. (2021). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero: Argentina 2021. Disponible en: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MAyDS-. (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático al 2030. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/plan-nacional>

Mora, A., Piccolo, P., Peinado, G. y Ganem, (2021). La Deuda Externa y la Deuda Ecológica, dos caras de la misma moneda: el intercambio ecológicamente desigual entre la Argentina y el resto del mundo. En Revista Cuadernos de Economía Crítica, Año 7, N° 13 (2021) pp. 39- 64.

Organización Latinoamericana de Energía - OLADE-. (2022). Panorama Energético de América Latina y El Caribe 2022. Quito.

Oficina del Congreso de la Nación. (2023). Monitor de Subsidios a la Energía de la Administración Nacional. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/monitores-fiscales/monitor-de-subsidios-a-la-energia-de-la-administracion-nacional/>

Pérez Roig, D. (2021). Política hidrocarburífera del Estado y modo de acumulación de capital durante la postconvertibilidad argentina (2002-2011). Economía e Sociedade, 30(2), 10. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art10>

Pistonesi, H., Bravo, G. y Contreras Lisperguer, R. (2019). Mapeo situacional de la planificación energética regional y desafíos en la integración de energías renovables: hacia una planificación sostenible para la integración energética regional. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Piva, A. (2018). Política económica y modo de acumulación en la Argentina de la posconvertibilidad. En Perfiles Latinoamericanos. FLACSO. Vol. 26.

- Piva, A. (2019). El modo de acumulación de capital en Argentina (1989 y 2015). En: Bonnet, A. y Piva, A. (comps.) (2019). El modo de acumulación en la Argentina contemporánea. Imago Mundi. Buenos Aires. Págs. 21-50.
- Piva, A. (2020). Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia. En “La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y el capital desde Argentina”.pp.13-41. Recuperado en junio de 2023 de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/192909>
- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012 - 2021). Argumentos. Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México; Año: 2022 p. 157 – 192
- Poder Ejecutivo Nacional (2007). Decreto 140/2007-PROGRAMA NACIONAL DE USO RACIONAL Y EFICIENTE DE LA ENERGIA-.
- Recalde, M. (2010).Sistemas energéticos y desarrollo socio económico: Implicancias del control sobre los recursos naturales energéticos. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Santarcángelo, J. y Perrone, G. (2018). Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: Análisis de la historia reciente. Ensayos de Economía, 52, Medellín, Colombia.
- Secretaria de Energía (S.E). (2021). Balance Energético Nacional-Serie histórica – Indicadores Actualizados al año 2021. CABA.
- Secretaria de Energía. (2021b). Resolución 1036/2021. Lineamientos para un plan de transición energética. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252092/20211101>
- Subsecretaría de Energía Renovables y Eficiencia Energética-SubERyEE-. (2019). Informe de Gestión 2016-2019-Dirección Nacional de Eficiencia Energética.
- Thomas, H. (2008). Estructuras cerradas vs. procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico. En Thomas, H. y Buch, A. (eds.). Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología. Bernal. Editorial de la UNQ, pp. 63-100.
- Thomas, H. et al. (2017). Theoretical and policy failures in technologies and innovation for social inclusion: The cases of social housing, renewal energy and food production in Argentina.
- Thomas, H.; Becerra, L. y Bidinost, A (2019). ¿Cómo funcionan las tecnologías? Alianzas socio-técnicas y procesos de construcción de funcionamiento en el análisis histórico. En Pasado Abierto. Revista del CEHis. N°10. Mar del Plata. Julio-diciembre. Disponible en: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/3639/3791>
- Zalaboy, M. F; Guzowski, C. y Recalde, M. (2023). Políticas públicas para la transición energética argentina: pasado, presente y futuro. Revista estudios de políticas públicas, 9(1), 95-112.

PROBLEMAS COMPLEJOS Y NUEVAS FORMAS DE GERENCIAMIENTO. ANÁLISIS DE CAPACIDADES DE GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN COSTA RICA

Catalina Palacio Cortés

1. Planteamiento del tema/problema

La sociedad siempre ha buscado la mejora transversal para poder vivir mejor de acuerdo al paradigma de la época, y en esta oportunidad, el paradigma está marcado por la supervivencia. El cambio climático es el principal fenómeno que de manera transversal amenaza la continuidad de la existencia del hábitat humano como lo hemos conocido hasta ahora, y si bien tiene más afectaciones sobre las personas con mayor nivel de vulnerabilidad, la totalidad de la población a nivel global se ve amenazada por la alteración del clima y pérdida de los ecosistemas.

Como parte de la estrategia para la regulación de este proceso, se han marcado dos abordajes técnicos: la mitigación y la adaptación al cambio climático. Adicionalmente se ha generado una estructura institucional a nivel global que guía las acciones de los países adscritos en su contribución con el fin de limitar el aumento de la temperatura por debajo de los 2 grados centígrados en comparación con niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura con un límite superior de 1.5 grados centígrados, tal y como lo establece en Acuerdo de París.

Los consensos sobre las acciones necesarias para alcanzar las metas de calentamiento máximo han sido establecidos a niveles nacionales y supra-nacionales, no obstante, la concreción de las mismas recaen en gran medida sobre los niveles locales.

Por su parte, los últimos reportes de las Naciones Unidas sobre el análisis de los planes nacionales para el cambio climático, establecen que el progreso que estos han tenido ha sido insuficiente y por lo tanto, se deben establecer acciones inmediatas para parar la trayectoria y evitar los peores impactos del cambio climático (Unites Nations , 2023).

Con relación al caso de estudio, según estimaciones del Censo 2023, Costa Rica es un país con 5.226.448 habitantes los cuales están distribuidos en 91 cantones y/p consejos municipales de distrito. Cuenta con un gobierno centralizado el cual tiene bajo su tutela los temas de salud, educación, seguridad y transporte. El país ha mostrado un firme compromiso con sus aportes con el manejo del Cambio climático en relación con la planeación de medidas de mitigación y adaptación al mismo. En este contexto se expidió el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (última edición cubre el periodo 2022 – 2026) que funciona como marco general para el desarrollo de políticas y planes sectoriales que incorporan elementos importantes para transversalizar la adaptación a la planificación del desarrollo y fortalecer así la resiliencia del país frente a los efectos del cambio climático. Dentro de esas políticas se encuentran el Plan Nacional de Descarbonización y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial entre otros.

Actualmente la matriz energética del país es 100% de fuentes renovables, y cuenta con políticas de consumo eficiente. Pese a lo anterior, la mayoría de sus vehículos usan combustibles fósiles y las condiciones de las vías y las grandes congestiones que se presentan, principalmente en el Gran Área Metropolitana, hacen que la motorización sea uno de los factores cruciales en la emisión de gases de efecto invernadero.

En este sentido, el Plan de descarbonización tiene dentro de sus principales componentes la reducción de emisiones, el transporte y la electricidad, y dentro de sus estrategias transversales están la estrategia de digitalización y la estrategia de transparencia, métricas y datos abiertos. Así mismo, dentro de las acciones de cambio están la modernización del transporte público, intervenciones urbanas para

promover la movilidad sostenible basada en la priorización del uso de transporte público y de los medios no motorizados como peatonalización y uso de bicicleta.

Por otro lado, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático responsabiliza a todas las dependencias del sector público a implementar el plan dentro de su ámbito respectivo legal y establece la ruta a seguir para que dichas instituciones fortalezcan las políticas con acciones concretas en la materia. (Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía, 2024).

En el mismo sentido, Plan Nacional de Adaptación indica que si bien algunas instancias de implementación del Plan son regionales y locales, la mayoría de las instancias de coordinación y gobernanza operan actualmente en el nivel nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, los hechos que delinear el problema son el avance del cambio climático que actúa en detrimento del hábitat humano amenazando su supervivencia, la falta de obtención de los resultados esperados de las medidas dictadas para parar la amenaza, la intervención de distintos niveles de gobierno para la toma de decisiones y para los procesos de implementación, la característica del cambio climático de problema complejo por lo que para su manejo requieren capacidades diferentes a las tradicionales exigidas para el manejo de procesos lineales, y la ausencia de capacidades para el manejo de problemas complejos en los niveles locales de gobierno que son los que están a cargo de la implementación.

2. Objetivos

Objetivo general:

- Establecer en el caso específico de los cantones de estudio, cuáles son las capacidades que inciden en la obtención de mejores resultados relacionados con el alcance de los objetivos del Plan Nacional relacionado con el cambio climático.

Objetivos específicos:

- Identificar, dentro de las capacidades de los gobiernos locales para el manejo de problemas complejos, cuáles son aquellas que tienen mayor incidencia en el alcance de los objetivos establecidos por el plan de gobierno nacional contra el cambio climático.
- Definir aspectos adicionales, internos y externos, que tengan incidencia significativa dentro de la implementación de acciones específicas destinadas cumplir los objetivos marcados por el plan de cambio climático.
- Proponer estrategias para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales necesarias para manejar problemas complejos.

3. Justificación/Fundamentación/Aporte

La gobernanza del cambio climático ha sido un factor que ha madurado en un periodo corto de tiempo dada la relevancia que cobra el tema incrementalmente debido a los impactos evidentes que van tomando forma en diversos escenarios, cobrando cuantiosas vidas humanas, afectando directamente los ecosistemas de los cuales depende el hábitat de las personas y significando altos costos económicos en términos de inversión para costear los daños y en términos de pérdidas de productividad y de competitividad.

Adicionalmente, los fenómenos de formulación de políticas para los temas ambientales, si bien vienen acompañados por amplios sectores de la sociedad, aún no tienen costos a nivel político por su no cumplimiento como si sucede con temas de seguridad y economía.

Teniendo en cuenta la importancia de abordar con urgencia y efectividad los lineamientos sobre el cambio climático ya que los impactos no son reversibles en términos de economía del ambiente, se resalta la importancia de trabajar no sólo en el planteamiento de la política y en el aspiracional de la

misma, sino que es preciso trabajar sobre la implementación efectiva de las mismas y sobre la medición del impacto que ellas generan.

Este trabajo se enmarca a su vez en la búsqueda de una implementación efectiva a partir del análisis multi-actoral que incide en el tratamiento de un tema. La diversidad de niveles de actuación según lo permitido en los diferentes marcos normativos, y la disparidad de capacidades que existe entre los gobiernos de diferentes países, o entre los diferentes niveles de gobierno de un mismo país, genera fallas en el alcance de los objetivos de temas que tienen impactos que carecen de fronteras político-administrativas.

La situación que se encuentra en el caso de estudio tiene una probabilidad muy grande de que se repita al menos en otros países de la región que, por sus condiciones de emplazamiento geográfico y de topografía, están más expuestos a sufrir los efectos del cambio climático con ecosistemas y sociedades con altos niveles de vulnerabilidad ante ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sabiendo que la política pública busca en primera instancia garantizar el bienestar de la comunidad a partir del establecimiento de parámetros que generen contextos equilibrados para que las sociedades puedan tener procesos de desarrollo sostenibles, es menester seguir ahondando en los análisis que ayuden a esclarecer cuál es la falla con que está contando actualmente la política que le impide efectividad relacionada con las medidas para manejar temas de cambio climático.

La capacidad de implementar la política es tan importante como la formulación de la misma, teniendo en cuenta lo anterior, la importancia de la realización de este estudio radica en la complementariedad del proceso de la política pública para que tenga sentido su desarrollo.

4. Marco teórico

Para identificar cuáles son las capacidades en los gobiernos locales que tienen un papel fundamental a la hora de manejar temas relacionados con el cambio climático, se acudió a la bibliografía para identificar cuáles son las capacidades de los gobiernos necesarias para tener “buena gobernanza” en el manejo de problemas complejos.

Las principales fuentes bibliográficas son la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2023): “Capacidades Estatales y Problemas Complejos. Cómo abordar vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano”, el paper “Assessing the Governance Capacity of Cities to Address Challenges of Water, Waste and Climate Change” y el artículo “The role of the Local Government in the drive for sustainable development public policies. An analytical framework based on institutional capacities”.

Adicionalmente, se revisaron documentos relacionados con la gobernanza del cambio climático en Costa Rica como lo son el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2022-2026 y el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050. Junto con eso, se estudiaron los datos provenientes del estudio Ciudades Inteligentes desarrollado en el marco del programa IFAM Infinito: Cantones Resilientes e Innovadores del Instituto para el Fomento y Asesoría Municipal del gobierno de la Nación de Costa Rica, en los cuales se evidencian lecturas a nivel cantonal sobre el nivel de alcance de las metas propuestas por la nación en su planes estratégicos.

Sobre las capacidades estatales para el manejo de los problemas complejos, el BID (2023) establece que las capacidades de los gobiernos están divididas en dos grandes capítulos: El primero está relacionado con la gobernanza (capacidades institucionales-políticas) y el segundo con la gestión (capacidades técnico-administrativas). En este marco, en el documento Capacidades Estatales y Problemas Complejos de Políticas Públicas se plantean dos ejes clave para la gestión de políticas de

cambio climático, el primero es la alineación de los incentivos para los actores clave y el segundo es la ampliación de la información disponible para los encargados de la toma de decisiones.

Para el eje basado en el cambio de incentivos de los actores las acciones de reforma planteadas cobijan la coordinación desde un Centro de Gobierno para asegurar un enfoque sistémico, la implementación de instrumentos para conectar la planificación de largo plazo con el ciclo de las políticas y la rendición de cuentas públicas sobre el avance en las metas.

Por su parte, para el eje basado en el cambio de gestión de la información, se plantean como acciones de reforma la gestión adaptativa y la flexibilidad gerencial, los estándares de evidencia para la aprobación de políticas y regulaciones, los sistemas de información, monitoreo y evaluación y el desarrollo de recursos humanos.

En cuanto al documento *The Role of Local Government in the drive of sustainable development public policies. An analytical framework based on institutional capacities* (Salvador, 2021), este utiliza la capacidad de gobernanza para encontrar soluciones en largo plazo en las áreas de la escasez de agua, el riesgo de inundaciones, el tratamiento de aguas servidas, el tratamiento de residuos sólidos y las islas urbanas de calor.

Salvador (2021) estableció nueve condiciones de gobernanza, cada una de ellas con tres indicadores con un método de puntuación. Los conceptos utilizados con el manejo integrado de los recursos del agua (IWRM) y el Manejo adaptativo (AM).

En el manejo adaptativo se cambia la forma en que las autoridades responsables perciben y actúan enfatizando la experimentación y el valor del aprendizaje en los procesos de adaptación al cambio y a la incertidumbre en desafíos como el cambio climático.

Dentro del marco de capacidades de la gobernanza, se establece la capacidad institucional como un importante componente de la misma. La capacidad institucional está entendida como el establecimiento de reglas y regulaciones que habilitan a actuar y a colaborar en el direccionamiento de problemas compartidos, mientras que la capacidad de la gobernanza la define como la posibilidad de permitir cambios efectivos en un contexto de dependencia.

Los autores indican que un cambio efectivo siempre es contexto-dependiente, por ejemplo: La integración es necesaria siempre y cuando las partes estén fragmentadas, las aproximaciones adaptativas son necesarias para direccionar la inflexibilidad y la gobernanza anticipatoria ese requiere cuando las respuestas son reactivas.

Así mismo, indican la importancia de la habilidad de los actores para identificar continuamente y a trabajar unidos sobre problemas colectivos, lo determinante que es la interacción entre actores pertenecientes a establecimientos sociales e institucionales, la asignación de recursos y la inclusión del interés de los actores, valores y culturas para darle forma a las interacciones e influenciar colectivamente los procesos de formulación de respuestas.

En consecuencia, las capacidades clave que consideran los autores que funcionan como prerrequisito para manejar los problemas con un buen diseño, implementación y evaluación de políticas y programas, especialmente los relacionados con desarrollo sostenible, son: Estrategia, Análisis, administración organizacional y colaboración.

La capacidad estratégica se refiere a la habilidad de la organización de articular una visión y establecer una meta clara para interrelacionar las políticas.

La capacidad analítica hace referencia a la capacidad de las organizaciones para obtener, manejar y usar los datos y la evidencia naturalmente para mejorar la toma de decisiones de política pública y el desarrollo de la acción pública sobre la base de que mientras mejor se conozca el contexto externo, mejor resultan las condiciones internas y sus resultados. Parte clave de este componente es la

existencia de un equipo de profesionales con capacidades analíticas que estén legitimizados por diferentes niveles de la organización.

La capacidad de gerencia organizacional se enfoca en la efectividad en la articulación de los recursos y en las actividades necesarias para desarrollar las estrategias y de alcanzar los objetivos.

Finalmente, la capacidad de colaboración está vinculada a la asociación de habilidades con la promoción de actividades de trabajo en red, involucrando actores ajenos al sector público para mejorar el desarrollo sostenible. De la misma forma, los autores enfatizan en que la capacidad de colaboración implica la articulación de sistemas transparentes, abiertos y evaluables.

Por su parte, en el artículo *Assessing the governance capacity of cities to address challenges of water, waste and climate change* (Koetsier, 2017), se resalta la importancia de la iteración que requiere la capacidad de gobernanza para encontrar soluciones dinámicas en periodos de tiempo largos, que se suponen, tienen segmentos flexibles para anticipar barreras emergentes y situaciones cambiantes.

La construcción del marco para el análisis de las capacidades se desarrolla en tres dimensiones: Conocimiento, Deseo y Disponibilidad. Cada una de estas capacidades está compuesta por tres condiciones, y cada condición, está constituida por indicadores.

La primer dimensión: Conocimiento, está constituida por las condiciones de: Conciencia, conocimiento útil y aprendizaje continuo. Estas condiciones están medidas por los indicadores de conocimiento comunitario, sentido local de la urgencia, comportamiento internalizado, disponibilidad de la información, transparencia en la información, cohesión del conocimiento, monitoreo inteligente, evaluación y aprendizaje cruzado entre actores.

La dimensión Deseo está compuesta por las condiciones de proceso de compromiso de los actores, administración de la ambición y agentes del cambio. Los indicadores son Inclusión de actores, protección de valores clave, progreso y variedad de opciones, manejo realista de la ambición, discurso embebido, manejo de la cohesión, agentes emprendedores y agentes visionarios.

Por su parte, la dimensión Disponibilidad está compuesta por las condiciones de potencial de red de trabajo multinivel, viabilidad financiera y capacidad de implementación. A su vez, los indicadores que la conforman son espacio para maniobra, división clara de responsabilidades, autoridad, posibilidad de ser adquirido, voluntad de pago del consumidos, continuidad financiera, instrumentos de política, cumplimiento de estatutos y preparación.

Teniendo en cuenta los tres documentos base del marco teórico, hay conceptos que son transversales a todos y que se van a tomar para hacer a posteriori el estudio sobre la disponibilidad y su medida en las ciudades del estudio. Los conceptos son capacidad de iterar, vinculado con flexibilidad y adaptación a los cambios constantes para dar respuesta situaciones determinadas, también es un término que se vincula con innovación, con capacidad de abordar diferentes ángulos y recorrer caminos no convencionales para ofrecer nuevas respuestas.

La iteración y la innovación también vinculan con el aprendizaje continuo, tema que se vincula con las capacidades para manejar escenarios de complejos y de incertidumbre.

Los datos son otro aspecto que cobra fundamental importancia. La capacidad de generación, de administración y de utilización de los datos para procesar información es otro aspecto fundamental que se repite en los tres documentos y que le dan base sólida a la capacidad de toma de decisiones robustas.

El tercer factor es el trabajo en red, la inclusión de actores en los análisis, la participación activa de todas las partes en la identificación de los problemas y en la forma de abordar soluciones se convierten en el tercer pilar a utilizar en el estudio.

De esta manera se abordan al funcionario como individuo y el manejo de herramientas de administración que le permitan moverse de manera ágil y dinámica en escenarios complejos, a los datos como herramienta para tener las lecturas más claras y precisas de la realidad y la interacción entre partes para abordar las situaciones como lo que son: la suma de diferentes realidades con diferentes protagonistas.

Próximos avances

En las próximas semanas se iniciará un proceso de identificación de las variables que puedan dar una mejor lectura sobre los resultados que estén teniendo los gobiernos en sus acciones relacionadas con el cambio climático, y en especial, con el proceso de descarbonización. Adicionalmente, se identificarán dentro de la batería de datos disponibles que han sido recolectados en el marco del programa de Ciudades Inteligentes adelantado por el gobierno de la nación, con qué variables relacionadas con la descarbonización se cuenta y cómo es el comportamiento de dichas variables. Adicionalmente, se analizarán variables relacionadas con el desempeño de los funcionarios y con el entorno que puede modelar su desempeño. Se elegirán las metodologías de análisis de datos que permite establecer correlaciones entre variables y a partir de eso se espera poder llegar a cumplir los objetivos propuestos por este estudio.

Bibliografía

Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía. (2024). Dirección de Cambio Climático. Obtenido de Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático: [https://cambioclimatico.minae.go.cr/plan-nacional-de-adaptacion/#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Adaptación,2018%20-%202030%20\(PNACC\).](https://cambioclimatico.minae.go.cr/plan-nacional-de-adaptacion/#:~:text=El%20Plan%20Nacional%20de%20Adaptación,2018%20-%202030%20(PNACC).)

Koetsier, S. K. (2017). assessing governance capacity of cities to address challenges of water, waste and climate change. *Water resources Management*, 3427-3443.

Mosqueira, E., & Alessandro, M. (Agosto de 2023). Capacidades Estatales y Problemas Complejos de Política Pública: Cómo aboradas vulnerabilidades que afectan el desarrollo humano. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo BID: <https://publications.iadb.org/es/capacidades-estatales-y-problemas-complejos-de-politicas-publicas-como-abordar-vulnerabilidades-que>

Salvador, M. S. (2021). The role of local government in the drive for sustainable development public policies. *An analytical framework on institutional capacities. Sustainability*, 1-17.

Unites Nations . (12 de nov de 2023). New Analysis of National Climate Plans: Insufficient Progress made, COP28 Must Set Stage for Immediate Action . Obtenido de United Nations Climate Change: <https://unfccc.int/news/new-analysis-of-national-climate-plans-insufficient-progress-made-cop28-must-set-stage-for-immediate>

ENSAYO-ERROR EN LA POLÍTICA HIDROCARBURÍFERA DE LA POSTCONVERTIBILIDAD ARGENTINA

Diego Pérez Roig

Introducción

Durante la postconvertibilidad, la política hidrocarburífera argentina se orientó progresivamente hacia la extracción de petróleo y gas provenientes de “reservorios no convencionales”⁴⁴⁰ (Barrera, 2021; Bravo, 2018; Cantamutto, 2020; Ferrante & Giuliani, 2014; Pérez Roig, 2024). En su carácter general, este objetivo se relaciona con grandes tendencias observables a escala mundial y se ha consolidado como verdadera “política de Estado”. Una mirada más específica permite distinguir, hasta 2019, dos etapas. La primera (2012-2015) se articuló en torno a la recuperación del control estatal de YPF (Pérez Roig, 2020a, 2021b; Sabbatella, 2012; Serrani, 2013). Esta decisión respondió tanto al creciente desabastecimiento interno, como a una inminente crisis de balanza de pagos gatillada por la factura de importaciones energéticas (Barrera & Serrani, 2018; Pérez Roig, 2021a). Sus objetivos políticos y económicos reforzaron la necesidad de un desarrollo masivo de la abundante dotación doméstica de HNC, mediante la atracción y fijación de inversiones internacionales (Pérez Roig, 2020a, 2021b).

Mientras tanto, la segunda etapa coincidió con el período de gobierno de la alianza Cambiemos e implicó continuidades y rupturas. El Estado siguió interviniendo activamente en el sector hidrocarburífero, aunque tal intervención fue resignificada, en el marco de una extendida incorporación de funcionarios provenientes del ámbito privado, por la desarticulación de agencias e instrumentos de regulación del sector, el inicio de un sendero de convergencia de los precios locales con los internacionales y una abrupta descarga del peso de los estímulos a la producción de HNC sobre lo abonado por la demanda (Arceo, 2018; Barrera, 2021; Bravo, 2018; Canelo & Castellani, 2017b; Sabbatella & Burgos, 2017). Los nuevos contratos, precios y tarifas, que reflejaban un conjunto de demandas de los capitales petroleros, tuvieron entre sus principales beneficiarias a Tecpetrol, operadora que lideró un ciclo masivo de inversión en el área Fortín de Piedra (Barrera, 2021; Sabbatella & Nunes Chas, 2020).

Nuestro objetivo es analizar e interpretar las políticas que singularizan a cada etapa, desde la perspectiva de su proceso como determinado por la forma “ensayo-error”. Asumimos que este enfoque permite conjurar dos sesgos posibles de tal interpretación, que pueden ser identificados, a su vez, con cada uno de dichos períodos. El primero está dado por una mirada funcionalista de la actividad estatal. En este sentido, la estatización parcial de YPF podría ser comprendida como una respuesta mecánica del Estado, en vistas del carácter “estratégico” de la provisión de combustibles para el sostenimiento material y económico de la reproducción capitalista. De la relación objetiva del Estado con la acumulación se desprendería una función, igualmente objetiva, que explicaría de antemano la intervención adoptada. El segundo sesgo consiste en una lectura instrumentalista. Desde esta perspectiva, la satisfacción de las exigencias del sector estaría esclarecida, también de antemano, por el poder de capitales altamente concentrados y su capacidad de “colonizar” distintas secciones y niveles del aparato de Estado.

Se trata de visiones opuestas, pero a la vez convergentes en su modo de entender la separación economía/política que es constitutiva de la relación capitalista. Cuando tal escisión no es problematizada, se diluyen las determinaciones de forma a las que se encuentra sometido el Estado, con lo cual también se disuelven las contradicciones de distinta naturaleza que lo atraviesan y

⁴⁴⁰ En adelante, HNC (hidrocarburos no convencionales).

constrañen. Así pues, sus políticas pueden ser entendidas a la manera de intervenciones “correctoras” de las compulsiones de la acumulación, o bien, como subordinadas a los intereses directos de los capitales petroleros y su capacidad de *lobby*. La perspectiva del ensayo-error (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022a) concibe al estado en tanto *forma política* del capital, cuyo movimiento contradictorio expresa una lógica de reproducción social conflictiva y anárquica. El fundamento de esta elaboración es el debate alemán acerca de la “derivación del Estado” (Bonnet & Piva, 2017). Sobre su base, el enfoque entrelaza la *forma* o racionalidad interna del proceso de políticas públicas en el Estado capitalista con la *función* o racionalidad externa de esas políticas desde la perspectiva de los requerimientos —no sólo económicos— de la reproducción social. La premisa es que:

[En el] mecanismo de ensayos y errores, es decir, en la forma misma que reviste el proceso de políticas públicas, antes que en los diversos y contradictorios contenidos de sus políticas y sus complejos vínculos con los distintos intereses sociales, [es] donde radica, en última instancia, el carácter capitalista del proceso de políticas públicas (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b, p. 121).

El próximo apartado despliega este marco conceptual y lo relaciona con las determinaciones estructurales de la sociedad capitalista que definen a la política energética (hidrocarburífera). Los dos siguientes muestran e interpretan la mecánica de pruebas y errores que atravesó a las políticas más significativas de cada etapa. Por último, se sintetizan los resultados del trabajo.

Mecanismo ensayo-error y política hidrocarburífera

La política hidrocarburífera es un tipo específico de intervención del Estado capitalista. Esto significa que su análisis debe tener en consideración dos aspectos: (1) la lógica general que rige al proceso de la política pública; (2) las determinaciones que singularizan a esa política como tal. En la apreciación de ambos, el punto de partida es la naturaleza de la relación de capital.

La estructura básica de la sociedad capitalista entrelaza tres *momentos*:

- a) *una relación de explotación mercantil*: (I) mediada por el valor como exteriorización y objetivación del carácter social del trabajo; (II) apoyada sobre la “acumulación originaria” como su presupuesto histórico; (III) *libre y formalmente igual*, en tanto vínculo entre individuos que son partes contratantes y se encuentran emancipados de lazos de dependencia personal; (IV) pero *coactiva y realmente desigual*, como relación social total que enfrenta a las y los propietarios de fuerza de trabajo con quienes poseen capital;
- b) *el fraccionamiento del dominio del capital sobre el trabajo en una plétora de comandos privados desprovistos de medios de coerción física*;
- c) *una reproducción anárquica, espoleada por la crisis y propensa a periódicas reestructuraciones*, que se explica por la separación de condiciones particulares y generales de la producción, así como por las compulsiones de la acumulación dadas por la lucha de clases y la competencia.

A partir de aquí, comencemos por considerar el primero de aquellos aspectos.

De esa estructura se deriva la necesidad de una *forma política particularizada* (Hirsch, 2017), *diferente* de la *forma económica* de la relación capitalista, pero *idéntica* a ella como expresión de una única realidad de subordinación del trabajo al capital. La mediación política del proceso de reproducción es necesaria por cuanto: (1) la relación mercantil presupone una fuerza extraeconómica que garantice la calculabilidad y las reglas generales del intercambio, comenzando por la cualidad jurídica formal y socialmente idéntica de los sujetos (Blanke et al., 2017); (2) el capital subsume y pone sus propias condiciones, pero no puede garantizar sólo mediante la competencia un conjunto de prerequisites sociales y materiales de la reproducción, muchos de los cuales son destruidos compulsivamente; (3) la fragmentación de la dominación en comandos privados y las tendencias

objetivas a la crisis requieren una instancia específica capaz de articular las respuestas anárquicas y descoordinadas de los capitales como ofensiva de clase contra el trabajo (Pérez Roig & Piva, 2024; Piva, 2012); (4) en su generalidad como sociedad de clases, el capitalismo proporciona una forma específica a otro tipo de opresiones (Ollman, 2003) —el patriarcado, el racismo, el nacionalismo— que también exigen una sanción política.

Arribamos, así, a una forma global de la dominación cuya función genérica es garantizar la cohesión de la sociedad capitalista (Jessop, 2008; Poulantzas, 2001). Como tal, se materializa en el aparato de Estado y adopta la condición de un poder público cuyo medio específico es el ejercicio del monopolio de la violencia legítima (Weber, 2008). Sustraído de los imperativos de la competencia, el Estado *es capaz* de reunir los medios materiales y de fuerza necesarios para reorganizar sistemáticamente el proceso de reproducción social. Pero sólo puede acometer esta tarea como poder público que se enfrenta a sujetos *iguales* en la esfera de la circulación (Hirsch, 2017; Piva, 2012). Por este motivo, la intervención estatal se encuentra sometida a una contradicción fundamental: su *forma* es la de un poder autónomo que objetiva el “interés común” de las y los propietarios de mercancías, mientras que su *contenido* únicamente puede tender a la configuración de la dominación de clase, entendida como un dominio integral del capital sobre la sociedad (Negri, 1992; Wirth, 2017). La supervivencia del Estado depende de ambas determinaciones. Debe sostener su particularización como instancia separada de los intereses privados de la sociedad civil, aunque sólo es capaz de lograrlo objetivamente ligado a ella por la continuidad del valor como generador de excedentes.

Históricamente, la organización de la dominación política ha tendido a desarrollarse y expresarse como *función de legitimación* del Estado (Habermas, 1999; O’Connor, 1974; Offe, 1984). La primera está determinada por la *forma*, es decir, por el lugar de la estatalidad en aquella estructura espoleada por la crisis. La segunda, en cambio, es un resultado histórico asociado a la progresiva conquista de derechos democráticos por medio de la lucha. Su conexión con la estructura de relaciones de la sociedad capitalista no es más que la de una posibilidad abierta, lo cual la convierte en una función contingente. En regímenes democrático-representativos, la determinación dual del poder político consiste en un compromiso objetivo con la acumulación de capital y aquellos intereses que constituyen a los capitales individuales en tanto clase, pero que se encuentra mediado, a su vez, por procesos políticos que reafirman la lealtad de masas al Estado y contribuyen a negar sistemáticamente su naturaleza clasista.⁴⁴¹

Este conjunto de determinaciones —tanto las *de forma*, como las *históricas*—, introyecta parcialidad, inconsistencia e imprevisión en la lógica de desenvolvimiento del Estado. Como garantía de la reproducción de las clases en su mutua y desigual relación, la intervención estatal sólo es capaz de realizarse a través de procesos de lucha (Hirsch, 2017; Wirth, 2017). Asimismo, al impregnarse en su aparato como cristalizaciones institucionales y funcionales (Poulantzas, 2005), esos procesos también dilatan el espacio autónomo de acción del personal político y burocrático, categoría social en la que se encarna el carácter abstracto e impersonal de la dominación, y cuyo interés específico es, por el mismo motivo, la conservación del Estado (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b; Hirsch, 2017; Piva, 2012). La autonomización y consecución de intereses particulares por parte del funcionariado, así como la apertura a la influencia de distintas clases y grupos sociales —sobre todo en regímenes democráticos—, pueden empujar a la actividad estatal a chocar contra las necesidades y límites de la producción capitalista (Offe, 1977).

El mecanismo de “ensayo y error” (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b; Holloway, 1993; Wirth, 2017) modula la naturaleza contradictoria de la intervención estatal. Cotidianamente, la irracionalidad de la

⁴⁴¹ La distinción entre ambas funciones es analítica, de todos modos. Aún en ausencia de mecanismos democrático-formales de renovación de una élite política, la organización de la dominación requiere la construcción de algún tipo de legitimidad para ser perdurable.

reproducción social plantea “problemas” frente a los cuales el Estado siempre encuentra límites. La más importante de estas restricciones es sistémica (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b; Blanke et al., 2017) y consiste en la continuidad de la explotación como un vínculo “desarmado” (Piva, 2012). El Estado no puede violar *ordinariamente* la separación entre economía y política sin por ello poner fin a la relación de capital. Luego, tampoco existe un “interés capitalista colectivo” discernible, sino más bien una miríada de demandas y necesidades en pugna y en muchos sentidos irreconciliables. Así pues, en caso de que tal interés fuese de algún modo distinguible, las intervenciones “correctoras” aún deberían probar su factibilidad tanto política como material (Wirth, 2017). Finalmente, restarían las dificultades que emanan del propio Estado, en su realidad como cuerpo seccionado en aparatos y niveles, que son resultado de políticas pretéritas y que adolecen de una organicidad preestablecida (Oszlak, 1977). Esta condición caótica de la estatalidad, por medio de la cual se interioriza el carácter anárquico de lo social en el capitalismo, es un serio obstáculo para el desenvolvimiento de intervenciones unitarias y coherentes (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b; Hirsch, 2017).

La consecuencia crucial es que, aún en condiciones de relativa estabilidad, la relación entre política pública y reproducción capitalista siempre deviene problemática. El verdadero desafío para el Estado no es implementar regulaciones y planes que “funcionen” —ilusión de su personal condenada al fracaso de antemano—, sino arbitrar aquellas medidas que, entre las fronteras de la adecuación cabal y la completa inadecuación, sean eficaces para *gestionar* los conflictos propios de una sociedad atravesada por contradicciones de clase y una multiplicidad de otras opresiones (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b; Jessop, 2008; Poulantzas, 2001; Wirth, 2017). Prevalece, entonces, un procedimiento de “averiguación constante” (Heinrich, 2008) y reacciones *ex post* al desarrollo del proceso de acumulación (Holloway & Picciotto, 2017). En este sentido, la desagregación estatal en un conjunto de aparatos no es sólo un obstáculo. También proporciona la plasticidad necesaria para sostener relaciones complejas con distintas clases y grupos sociales, a partir de las cuales obtener información y realizar políticamente las decisiones (Alvarez Huwiler & Bonnet, 2022b; Hirsch, 2017; Wirth, 2017). Tal dispersión cuestiona la cohesión relativa del Estado y ello torna relevante, a su vez, el rol rutinario del liderazgo político como garantía de esa unidad imprescindible para la consolidación de la dominación (Hirsch, 2005).

La forma de ensayo-error media el cumplimiento de las funciones estatales y sus intervenciones específicas. Veamos ahora cómo se entrelaza con el segundo de los aspectos que mencionamos al comienzo, las determinaciones que singularizan a la política hidrocarburífera.

La sociedad capitalista ha desarrollado el aprovechamiento de fuentes energéticas fósiles *como contenido adecuado a su forma*. Esta afirmación comprende tres tendencias fundamentales, que se derivan de la estructura básica previamente esquematizada. El capital debe enfrentar los desafíos planteados por el antagonismo obrero (Holloway, 2003; Negri, 2003) y por las compulsiones del mercado, divorciado de los medios de coerción física. Entonces, puede responder profundizando su contenido mediante la sustitución de trabajo vivo por trabajo muerto, así como expandiendo su forma a través de la absorción de nuevas esferas de la vida social y natural. De esto se desprende: (1) *la continua automatización de la producción*, aguijoneada por: (a) el disciplinamiento tecnológico mediante el cual el obrero es expropiado de sus destrezas y capacidades de comando sobre el proceso de trabajo (Marx, 2001); (b) las leyes que la competencia impone a cada capitalista individual, constriñéndolo a “producir por producir” sobre la base de una acumulación progresiva (Marx, 2008); (2) *la propensión expansiva del capital* (Harvey, 2007), tanto a través de la multiplicación de las conexiones del comercio internacional (Wallerstein, 2010), como bajo la forma de una mundialización del modo específicamente capitalista de producción (Astarita, 2004; Piva, 2020); (3) *la producción del consumo* como el aumento del círculo de consumidores y la generación de un “sistema de necesidades cada vez más amplio y copioso” (Marx, 2009, p. 361). La reproducción capitalista supone la simultaneidad de los procesos de trabajo y de valorización del valor, así como

la unidad de producción y circulación. Entonces, esas tendencias immanentes implican, por un lado, la necesidad de sustituir productivamente una creciente masa de valor, *pero que también es una masa material* (Grossmann, 2004; Rosdolsky, 2004); por el otro, el lanzamiento de un volumen siempre mayor de objetos de uso al mercado.

Desde el punto de vista de una exigencia potencialmente infinita, el sistema se encuentra sometido a una escasez energética crónica. Históricamente, esa progresiva y cada vez más compleja necesidad se ha configurado como parte de un conjunto de *condiciones generales para la acumulación* (Altvater, 2017; Hirsch, 2017). La reproducción social requiere un abastecimiento de energía en cantidades, calidades y precios adecuados, que no puede ser salvaguardado por la mera acción de los capitales en competencia. Es preciso asegurar el acceso a los recursos —cosa que muchas veces ocurre por la fuerza—; desarrollar periódicamente nuevos métodos acordes a los desafíos naturales, técnicos y económicos de la producción; así como garantizar un suministro por debajo de los costos de producción a determinados sectores y grupos sociales. Ahora bien, si ello torna objetivamente necesaria la intervención estatal en este ámbito, sólo lo hace en tanto función general, es decir, sin predeterminar propósitos peculiares, formas concretas de cumplimiento, ni su “éxito” frente a cada ocasión (Hirsch, 2017).

Lo anterior está sujeto a distintos factores coyunturales, como la difusión social del valor y las mutaciones del capital, el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, el desencadenamiento de conflictos interestatales, variaciones abruptas de los precios en el mercado mundial, entre otros. Estos aspectos circunstanciales envuelven a la política hidrocarburífera en una permanente accidentalidad e imprevisión. Sin embargo, lo sustancial en este sentido es que, por su naturaleza general como intervención estatal “a secas”, ella no puede sino modular el ordenamiento —siempre incierto, impersonal e histórico— que adopta la subsunción de la sociedad en el capital. Esta determinación profunda la somete a las contradicciones internas e históricas con las que el Estado se interpenetra en tanto *forma* de las relaciones capitalistas, expresadas como modos específicamente económicos (acumulación) y políticos (dominación/legitimación) que arbitran la subordinación del trabajo. Todo lo cual significa que los objetivos, recursos y resultados concretos de esa política están atravesados, cotidianamente, por una multitud de requerimientos —muchas veces opuestos entre sí—, problemas y conflictos que se desenvuelven de manera anárquica. Como resultado de esta mediación caótica es que su proceso adopta la forma de la prueba y el error.

Veamos a continuación cómo se expresó este mecanismo en cada una de las etapas consignadas en la *Introducción*.

El largo proceso de estatización (parcial) de YPF

La recuperación del control de YPF es parte de un conjunto de estatizaciones ocurridas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Bonnet & Piva, 2013). Por la envergadura de la empresa y la condición estratégica del sector hidrocarburífero desde el punto de vista de la reproducción social, puede sostenerse que esta intervención materializó el cambio más importante en el Estado durante la postconvertibilidad. En tanto resultado —siempre provisorio—, la estatización puede ser reconstruida como colofón de un largo proceso atravesado por factores internos y externos, que se desarrolló bajo la forma del ensayo-error. Comenzaremos por señalar las características del sector petrolero y las contradicciones de la “estructura social de acumulación” (Gordon et al., 1986), para ver cómo estas circunstancias se tradujeron en una serie de objetivos de política de difícil compatibilización. Luego, mostraremos su expresión como conjunto de pruebas y errores. Por último, especificaremos la forma, las contradicciones y los resultados de la estatización de YPF.

El legado de las políticas neoliberales⁴⁴²

A través de un agresivo proceso de desregulación, apertura y privatización, las políticas neoliberales produjeron cambios radicales en la estructura y el funcionamiento del sector hidrocarburífero argentino. Desde el punto de vista del modo en que se articuló la dominación, estas transformaciones: (a) posibilitaron la implementación de la convertibilidad, pues tanto la fragmentación y privatización de YPF, como la nueva dinámica exportadora de la industria petrolera, propiciaron el ingreso de un importante caudal de divisas necesario para instrumentar y sostener la paridad cambiaria; (b) vehiculizaron la coacción de la restricción monetaria, la desregulación y la apertura indiscriminada de la economía, a partir de la eliminación de subsidios y regímenes especiales, en un marco de convergencia de los precios locales de la energía con los internacionales. En lo referido a la satisfacción de los prerequisites energéticos de la acumulación, la mercantilización de los hidrocarburos resolvió, a través de la lógica del valor, aquello que el Estado ya no podía garantizar tras el estallido hiperinflacionario, la crisis fiscal y el quebranto de las empresas públicas.

Todo lo anterior tuvo cuatro consecuencias de largo plazo: (1) con la llegada de capitales provenientes del exterior, el sector hidrocarburífero argentino se convirtió en un escenario más de la competencia mundial; (2) la apropiación del petróleo y el gas en tanto objetos de uso quedó subordinada a su producción *qua* mercancías, según los parámetros de esa competencia; (3) la aceleración y el volumen alcanzado por las exportaciones menoscabó la capacidad productiva de los yacimientos y precipitó su maduración, lo cual se convirtió en una presión por avanzar sobre nuevos “horizontes geológicos”; (4) tras el desprendimiento de acciones que permitían injerencia sobre la política de YPF S.A., se perdieron importantes capacidades de intervención estatal.

Contradicciones de la postconvertibilidad y dilemas de la política hidrocarburífera

La postconvertibilidad estuvo atravesada por un reordenamiento paradójico de la ecuación economía/política. La crisis de diciembre de 2001 fue resultado de un largo ciclo de luchas que impugnaron tanto las consecuencias del ajuste neoliberal, como los mecanismos deflacionarios de desahogo de la convertibilidad. La insurrección popular no pudo evitar el éxito de una salida “devaluacionista”, ni revertir el legado de transformaciones estructurales —como las del sector hidrocarburífero. Pero sí produjo un “movimiento orgánico” que alteró duraderamente las relaciones de fuerza entre clases y grupos sociales. De aquí emergió una lógica “neopopulista” de recomposición del consenso (Piva, 2015) tendiente a chocar contra las necesidades y límites de la acumulación. En esta última dimensión, las restricciones más importantes estaban dadas por la heterogeneidad y desarticulación de la producción manufacturera, así como por la ausencia de cambios cualitativos de base tecnológica que potenciaran la generación de excedentes y la competitividad internacional de la economía. Esto se traducía en una baja agregación de valor del grueso de las exportaciones y en una propensión al déficit comercial industrial en los ciclos de auge (Gaggero et al., 2014; Piva, 2018).

Para la política hidrocarburífera, lo anterior suponía una serie de presiones contradictorias (Pérez Roig, 2021a). El crecimiento económico y sus características capital-extensivas revalidaban la condición estratégica del petróleo y el gas para la reproducción. Al mismo tiempo, en un contexto de sostenidos incrementos de los precios internacionales, los límites de la acumulación inducían a su aprovechamiento mercantil, tanto para equilibrar los resultados de la balanza de pagos, como a fin de solventar capacidades estatales mediante la captura de rentas extraordinarias. La satisfacción de ambas necesidades requería importantes incrementos de la inversión, especialmente en vistas del agotamiento de los campos tradicionales.

⁴⁴² Recuperamos las conclusiones de (Pérez Roig, 2020b).

Lo anterior estaba supeditado a las estrategias internacionalizadas de competencia de los capitales ya presentes o de aquellos que pudieran ser atraídos y fijados. Pero sus exigencias, sobre todo en lo concerniente a la rentabilidad relativa de la inversión, no podían ser satisfechas. El desacople de precios internos y externos, así como la implementación de subsidios a la demanda, permitían: (a) subvencionar económicamente la producción local, especialmente a las ramas menos competitivas de la industria, responsables de la mayor parte de la recuperación del empleo; (b) mejorar indirectamente el poder adquisitivo de los salarios e impulsar el consumo; (c) contener presiones inflacionarias. De modo tal que, esos requerimientos colisionaban con las debilidades de la acumulación y, sobre todo, con la lógica “neopopulista” de recomposición del consenso y la dominación política.

Ensayos y errores

La contradicción fundamental de la política hidrocarburífera en esta etapa puede sintetizarse del siguiente modo: la intervención estatal ya no podía convalidar plenamente la condición social de valores de los hidrocarburos, de la cual dependía su apropiación como objetos de uso, pues la regulación extraeconómica de los precios de la energía favorecía tanto la competitividad del espacio de valor, como un conjunto de políticas que legitimaban al Estado. Esta oposición se materializó en un *set* descoordinado de políticas (Pérez Roig, 2021a). Con centro en la implementación de derechos de exportación, un primer conjunto de medidas permitió administrar estratégicamente las ventas externas —limitando las de gas— y captar rentas extraordinarias generadas por los elevados precios internacionales. Aunque su propósito más profundo fue separar al espacio nacional de valor de las tendencias imperantes en el mercado mundial. De esta manera, se evitó la depredación del recurso gasífero, se protegió a la producción manufacturera local, se anclaron precios de referencia para toda la economía y se sostuvo el poder adquisitivo de los salarios. Por su parte, otro grupo de políticas reconoció el entrelazamiento *valor de uso* y *valor* legado por la convertibilidad e intentó incentivar nuevas inversiones. Pero, como veremos, los límites erigidos por el primer conjunto restringieron sistemáticamente su alcance.

ENARSA y la frustrada apuesta al *OFFSHORE*

El primer “ensayo” fue la creación de Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) en octubre de 2004. Bajo control del Estado nacional, ENARSA se encontraban facultada para: (a) intervenir en el mercado a los efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante; (b) propiciar la apertura de áreas a la valorización de capital y dinamizar proyectos con agentes privados. Inicialmente, sus esfuerzos se concentraron en la promoción de la actividad *offshore*, motivo por el cual le fueron adjudicados permisos de exploración y concesiones de explotación nacionales que se encontraban vacantes. Sin embargo, este objetivo se vio prematuramente truncado por una pobre capitalización y la búsqueda de asociaciones mediante el esquema *carry*: ENARSA sólo aportaría la titularidad sobre las áreas, de modo que sus socios cargarían con la totalidad del costo de las operaciones. La empresa estatal reintegraría a las demás partes únicamente si el resultado fuera comercialmente viable, y lo haría en especie o con beneficios provenientes del proyecto. Bajo esta modalidad, sólo fue posible suscribir un puñado de acuerdos con petroleras latinoamericanas (Petrobas, Petrouuguay, ENAP Sipetrol y PDVSA), la mayoría de los cuales culminó entre 2007 y 2008 sin alcanzar avances significativos.

Al margen de otros intentos de cooperación regional, también infructuosos, la actividad más relevante de ENARSA se redujo, en los hechos, a la firma de acuerdos interestatales con Bolivia y Venezuela para la importación de energía. En el primer caso, se alcanzaron convenios para subsanar los déficits de abastecimiento de gas ocasionados por la persistente declinación de la producción doméstica. En cambio, con el país caribeño, se rubricaron compromisos para la adquisición de fueloil y gasoil, destinados tanto a la generación termoeléctrica, como a satisfacer la demanda de la producción agraria.

Planes de estímulo a la inversión

El segundo ensayo estuvo dado por planes de estímulo que corrieron diversa suerte. La Ley 26.154/06 creó dos regímenes promocionales. Uno otorgaba beneficios fiscales y regulatorios a los bloques con potencial geológico que se encontraran vacantes, pero, salvo renuncia explícita, ENARSA debía formar parte de las asociaciones para que los mismos fueran efectivos. El otro régimen contemplaba la posibilidad de que el titular de una concesión de explotación subdividiera un área, que estaría alcanzada por dichos estímulos y recibiría una prórroga anticipada por diez años. Sin embargo, el nuevo bloque sería sometido nuevamente a licitación y ENARSA también debería integrar el consorcio. La ley fue aprobada por ambas cámaras del Congreso y publicada en el Boletín Oficial en noviembre de 2006, recibiendo la adhesión de varias provincias. Sin embargo, debido al rechazo de los capitales petroleros, nunca fue reglamentada e implementada. Las objeciones fueron dos: (1) pese a los beneficios previstos, la suma de Impuesto a las Ganancias, regalías y derechos de exportación suponía un *government take* demasiado alto para las condiciones geológicas locales; (2) la participación de ENARSA no debía reducirse a la de un socio minoritario, *sino que se esperaba que encabezara las inversiones de mayor riesgo*.

Los otros estímulos fueron implementados en 2008, tras el fracaso de las medidas anteriores y en el marco de una “argentinización” de YPF S.A. auspiciada por el Gobierno —a la cual nos referiremos en el siguiente subapartado. Con la incorporación de un grupo de la burguesía local, el oficialismo asumía que la empresa sería más sensible a los requerimientos energéticos y económicos del país, aunque también entendía que debía ser más flexible frente a las demandas del sector. La progresiva caída de la producción y la imposibilidad de instrumentar soluciones regionales a la cuestión energética, obligaron a poner el foco sobre los nuevos horizontes de la geología nacional. “Gas Plus” —Resolución 24/08— mejoró las condiciones de comercialización interna de los volúmenes de fluido considerados “excedentes” respecto de una “producción base” acordada para el período 2007-2011. Las sucesivas resoluciones del plan otorgaron especial relevancia a los reservorios de *tight gas* y otros de mayor complejidad. Por su parte, “Petróleo Plus” —Resolución 1312/08— creó un régimen de incentivos consistente en Certificados de Crédito Fiscal que podían ser destinados al pago de derechos de exportación o deducciones de impuestos sobre la realización de obras de infraestructura. Serían alcanzadas por el plan las empresas que incrementaran la extracción y las reservas de petróleo, o que ampliaran su capacidad de producción de combustibles.

A diferencia de la Ley 26.154/06, ambos planes fueron recibidos con mayores expectativas y arrojaron resultados más positivos. Gas Plus desempeñó un rol importante en la promoción del gas “no convencional”, particularmente el que se obtiene de arenas compactas. Entre 2008 y 2011, fueron reconocidos 57 proyectos. En ese período, la producción estimulada creció rápidamente hasta representar el 8% del total de la producción nacional; un 44% de ese aporte se logró gracias a la extracción *tight* (Secretaría de Energía de la Nación). Petróleo Plus, en cambio, benefició fundamentalmente a PAE, compañía que se encontraba mejor posicionada para sacar provecho de los términos del programa. A partir de la vigencia del plan, sus exportaciones de crudo pasaron de 2,2 millones de m³ a 5 millones de m³ y su valor FOB se duplicó de US\$ 869 millones a US\$ 1.730,9 millones, mientras que su pago en concepto de retenciones descendió de US\$ 685 millones en 2008 a US\$ 143 millones en 2009 (Secretaría de Energía de la Nación).

Sin embargo, como veremos más abajo, estos resultados fueron insuficientes para contrarrestar los desequilibrios de la acumulación.

La “Argentinización” de YPF

El ingreso de un grupo de la burguesía local (familia Eskenazi) a la dirección de YPF, coincidió con el desarrollo de un plan estratégico de crecimiento y diversificación geográfica por el que Repsol

había optado desde mediados de los 2000. A diferencia de los megacampos petroleros y proyectos de GNL distribuidos en otras partes del mundo, Argentina era considerada por la empresa como uno de sus principales “factores de riesgo”, de modo tal que la reducción —en principio parcial— de su participación en YPF era un objetivo específico dentro de esa estrategia general. Lograr el ingreso de un socio local permitiría mejorar la liquidez necesaria para la expansión en las áreas “núcleo”; reducir la exposición en una región que competía desventajosamente desde el punto de vista geológico; y, no menos importante, modificar cualitativamente las relaciones institucionales con el Gobierno nacional. Dos eventuales resultados de un mejor diálogo eran atractivos para la compañía: la extensión anticipada y por el mayor plazo posible de las concesiones de áreas, así como una convergencia de los precios locales de los combustibles con los internacionales.

En mayo de 2007, la nueva estructura organizativa de Repsol separó a la Argentina del resto del negocio global *upstream* y *downstream*, agrupando al conjunto de las operaciones en el país bajo una única Dirección General de YPF. Tras sucesivas adquisiciones promovidas por el Gobierno, entre febrero de 2008 y mayo de 2011, el Grupo Petersen pasó a controlar un 25,46% del capital social de YPF y a ejercer la Vicepresidencia Ejecutiva. Entre otros aspectos, la arquitectura financiera del acuerdo estableció una política de distribución de beneficios que alcanzaría al 90% de las utilidades. Así, se redujo a un mínimo el flujo de fondos disponible para movilizar los recursos de la compleja geología nacional. Como observó un comentarista cuando se produjo la compra del primer paquete de acciones, “la impresión que se tiene [...] es que se ha diseñado una operación financiera para dotar de liquidez a Repsol” (*Perfil*, 26/2/2008).

Al poco tiempo, los cambios en la composición accionaria dieron lugar a una serie de medidas e importantes anuncios. En diciembre de 2009, YPF presentó el “Programa de desarrollo exploratorio y productivo 2010/2014”. El objetivo general del plan eran llevar a cabo una “revisión integral del potencial exploratorio” de las cuencas sedimentarias argentinas, para la cual se haría un cateo de todo el dominio minero nacional, que comprendía 711 bloques de concesión. Entre otros aspectos específicos, se proponía el relevamiento del potencial de HNC. Al año siguiente, la empresa informó a la Comisión Nacional de Valores (CNV) que había verificado la existencia de 4,5 TCF de gas no convencional al sur del área Loma La Lata y que los trabajos de exploración en Vaca Muerta arrojaban condiciones geológicas similares a las de las cuencas productivas de *shale gas* y *shale oil* en Estados Unidos. En mayo y noviembre de 2011, nuevos anuncios dieron cuenta de un estimado de recursos técnicamente recuperables de 927 millones de barriles equivalentes de petróleo, en un área de 428 km² de Loma La Lata Norte. Mientras que en el comunicado presentado en Buenos Aires la petrolera se encargó de remarcar que los recursos mencionados no constituían “a la fecha reservas probadas y [serían] reconocidos bajo dicho concepto cuando [cumplieran] con los criterios formales exigidos por la [CNV] y la Securities and Exchange Commission”, en España, Repsol rápidamente lo difundió como “el mayor descubrimiento de petróleo de su historia”.

No obstante, estos anuncios sólo impactaron positivamente en la cotización accionaria de la compañía, sin que se atisbaran indicios de un cambio cualitativo en su política inversora. Con el ingreso del Grupo Petersen al *management* corporativo, el porcentaje del presupuesto destinado a la exploración se elevó apenas por encima del promedio de los años anteriores. La insuficiencia de estos esfuerzos explica el vertiginoso descenso de las reservas netas de YPF, que cayeron ininterrumpidamente entre 2002 y 2011 de 2.969 MBOE a 977,6 MBOE (*Informe Mosconi*, 2012). En el mismo período, la producción de petróleo y gas natural acumuló disminuciones del 43% y el 60%, respectivamente.

La estatización de YPF

La pobre performance de YPF fue la expresión más notoria de una retracción inversora que involucraba a los principales capitales petroleros. Detrás de esta reticencia se encontraban

condiciones de acumulación poco competitivas desde el punto de vista internacional. Las inconsistencias de la política hidrocarburífera, puestas de manifiesto como una sucesión de “ensayos y errores”, aceleraron la caída de la extracción de petróleo y gas. Entre 2010-2011, las importaciones de combustibles necesarias para cubrir estos déficits de producción doméstica redoblaron la presión sobre la estructura desequilibrada que es característica del capitalismo argentino. Esto se convirtió en un problema no sólo para la sostenibilidad de la acumulación: al acelerar las propensiones al estrangulamiento externo de la economía, los sucesivos fracasos de la intervención estatal también disolvían los fundamentos materiales que proporcionaban “autonomía” a la política para el arbitraje de diversos conflictos y la reproducción del consenso.

La inminencia de una crisis de balanza de pagos *empujó* al gobierno de Cristina Fernández a intervenir y posteriormente recobrar el control estatal de YPF, decisión que hasta entonces y en reiteradas oportunidades el kirchnerismo había desestimado.⁴⁴³ Los últimos seis meses de la dirección de Repsol estuvieron signados por un agudo conflicto con el oficialismo, que se debatió entre: (a) expropiar YPF en su totalidad y retornar a un modelo similar al de la vieja petrolera Sociedad del Estado; (b) asumir el *management* de la compañía mediante la compra de una porción de las acciones, de manera de reducir lo más posible la litigiosidad y las tensiones con los otros capitales del sector. Finalmente, la Ley “de Soberanía Hidrocarburífera” (LSH) declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el 51% del patrimonio de YPF, representado por igual porcentaje de acciones Clase D pertenecientes a Repsol. YPF continuaría operando como una sociedad anónima abierta y su gestión estaría guiada por una administración profesionalizada, que preservara los intereses de sus accionistas transformándola en una “empresa altamente competitiva en el ámbito petrolero internacional”.

En esta forma de la estatización de YPF se expresaban la dualidad de objetivos perseguidos por el Gobierno con la LSH, así como sus posibilidades de resolución. En primer término, el logro del autoabastecimiento reflejaba la condición estratégica de los hidrocarburos como objetos de uso ligados a la reproducción “dependiente” de la acumulación y a la lógica política de construcción de legitimidad. Ello presionaba por una mayor politización de la intervención en el sector, que la estatización buscó canalizar. En segundo término, la obtención de saldos exportables “para el mejoramiento de la balanza de pagos” obedecía al estrangulamiento externo de la economía y reintroducía criterios mercantiles de apropiación. Ambos propósitos sólo podían ser suturados mediante la explotación masiva de HNC, lo cual reforzó el entrelazamiento de la lógica de intervención estatal con la lógica del valor. A través de YPF, podía desarrollarse un aspecto de la industria que los capitales individuales no se encontraban posibilitados o dispuestos a emprender. Pero, debido a la magnitud de las inversiones y el *know how* requeridos por tal desarrollo, esa decisión estaría subordinada a la formación de alianzas estratégicas con capitales internacionales.

En asociación con Chevron Corporation, a partir de 2013, la actividad de YPF permitió comprobar el potencial de recursos de Vaca Muerta, conocer sus distintas ventanas productivas y testear las mejores formas de implementación del paquete tecnológico del *fracking*. El desarrollo de esta curva de aprendizaje arrojó importantes resultados productivos en lo inmediato, que proporcionaron fundamento geológico a los fines de la LSH. Sin embargo, la condición de estos esfuerzos eran señales de precios o subsidios acordes a los mayores “costos estructurales” de la producción (Arceo, 2018) y a las expectativas de rentabilidad relativa; marcos normativos flexibles para los masivos ingresos y salidas de capitales (García Zanotti, 2020; Kofman, 2022), que son un aspecto de las estrategias internacionalizadas de competencia; transformaciones en las modalidades de contratación y empleo

⁴⁴³ Consultar, por ejemplo, las declaraciones de Kirchner durante la Cumbre Unión Europea y América Latina, celebrada en Viena durante mayo de 2006 (Diario *Página/12*, 14/5/2006).

de la fuerza de trabajo; la construcción de nuevas infraestructuras físicas; así como una relativa permisividad en materia de controles ambientales.

Todo lo anterior significa que la estatización dio “solución” a un problema —la recuperación de la inversión y el comienzo del desarrollo masivo de HNC—, *pero para inmediatamente abrir otros, tanto en el plano de la acumulación, como en el de la legitimación*. En primer término, las “políticas de posicionamiento” debían ser más sensibles a la volatilidad de las cotizaciones internacionales de los hidrocarburos, lo cual suponía mayores perturbaciones de los precios domésticos de la energía. A esto debía adicionarse, en segundo término, el costo de los incentivos a la producción y otras erogaciones en concepto de subsidios, con su consecuente impacto fiscal. En tercer término, la modificación de los convenios colectivos de trabajo del sector petrolero debía acordarse con sindicatos proclives a la negociación, pero a la vez poderosos. En cuarto término, el desarrollo masivo de HNC implicaba nuevos desafíos desde el punto de vista de las condiciones infraestructurales: redes de abastecimiento de insumos, gasoductos, oleoductos, puertos. En quinto y último término, también debía sortearse la deslegitimación ocasionada por los múltiples impactos de la extracción de HNC, especialmente en los espacios sociales donde deben territorializarse las inversiones.

Algunos de estos problemas atravesaron a la política hidrocarburífera de la alianza Cambiemos y fueron fundamento de una nueva trama de ensayos y errores.

La política hidrocarburífera como *momento* de un (fallido) proceso de disciplinamiento

El triunfo de Mauricio Macri en las elecciones de 2015 y sus primeros pasos al frente del Poder Ejecutivo estuvieron signados, entre otros aspectos, por el nombramiento de un importante número de directores ejecutivos en las posiciones jerárquicas de la administración pública (Canelo & Castellani, 2017a, 2017b; CIFRA & FLACSO, 2016). El Ministerio de Energía y Minería (MinEM), creado con el propósito de “priorizar y jerarquizar la planificación, desarrollo e implementación” de las políticas en la materia, se destacó especialmente por la elevada participación de funcionarios procedentes de manera directa de la alta gerencia y con una trayectoria laboral “privada pura” (Canelo & Castellani, 2017a, 2017b). La complejidad de este fenómeno y sus distintos significados sociales invitan a pensar más allá de la imagen de un gobierno “conducido” o “colonizado” por los “sectores dominantes” (Canelo & Castellani, 2017a, 2017b; CIFRA & FLACSO, 2016).

En primer término, debe señalarse que la participación de CEOs en el área económica ya era un “rasgo frecuente de los gabinetes argentinos durante los años recientes” (Canelo & Castellani, 2017a, p. 32). Para el PRO, *primus inter pares* de la alianza Cambiemos, la victoria en las elecciones presidenciales planteó el problema de la escasa disponibilidad de cuadros para ocupar los principales puestos en la administración pública (Bonnet, 2016). Esta necesidad reforzó el reclutamiento desde el medio corporativo, ámbito que desde un comienzo había nutrido el *core* partidario junto con la militancia oenegeísta y la dirigencia política desgajada de los agrupamientos tradicionales en crisis (Vommaro, 2016). Como “partido de lo nuevo”, el PRO tomaba de aquellos dos primeros “mundos sociales de pertenencia” un *ethos* mediante el cual legitimar sus políticas por eficaces y transparentes (Arriondo et al., 2016). Tal incorporación de dirigentes rara vez alcanzaba a personas completamente ajenas a algún tipo de participación política previa. Este señalamiento resulta relevante en el caso del nuevo ministro de Energía y Minería. Desde su posición como CEO de Shell, Juan José Aranguren había cumplido un rol público como representante de las demandas del sector hidrocarburífero y ese desempeño lo había llevado a constituirse en una figura del arco opositor al anterior gobierno (Sabbatella & Burgos, 2017).

En segundo término, lo más importante es que no puede deducirse de ello una disolución de las diferencias cualitativas que separan a las relaciones estatales de dominación de las relaciones privadas de explotación. Constreñido por las determinaciones de la *forma-estado*, el funcionario no puede desentenderse del proceso de acumulación de capital *qua* proceso global de reproducción surcado por

relaciones de poder entre clases y grupos sociales. Su formación profesional-ideológica, así como sus vínculos interpersonales, deben avenirse a la inestabilidad de tales límites (Bonnet, 2016). Comencemos por señalar cuáles eran estas constricciones y de qué modo se traducían en disyuntivas para la política hidrocarburífera. Luego, veamos de qué manera se expresaron como sucesión de “ensayos y errores”.

Objetivos y encrucijadas de la política hidrocarburífera

Los objetivos de la política hidrocarburífera encuentran su determinación más profunda en la configuración global de la dominación. Hacia fines de 2015, la postconvertibilidad mostraba múltiples signos de agotamiento. En esta pérdida de vitalidad se expresaba un entrelazamiento de factores de distinta índole. La crisis mundial de 2008 había abierto una fase global de crecimiento débil, deterioro de los precios de las *commodities* y presiones por la reestructuración (Piva, 2020). Los desequilibrios macroeconómicos propagaban esta coacción “externa” sobre el espacio nacional, pero ello era insuficiente frente a la capacidad obrera y popular de rechazo al ajuste. La salida del estancamiento imponía la reconfiguración del entorno social a las nuevas exigencias de la acumulación. Para Cambiemos, la resolución de este desafío descansaba en la ejecución de un amplio y profundo disciplinamiento de la sociedad en su conjunto (Piva, 2017).

Como aspecto de este objetivo general, la política energética debía alinear al sector petrolero con la unificación del tipo de cambio, la liberalización de los flujos comerciales y financieros, el ajuste fiscal, así como con el estímulo a las exportaciones. Esto colocaba al MinEM frente a presiones contradictorias. El disciplinamiento a través de la restricción monetaria y la apertura comercial debía encontrar apoyatura en la reducción del déficit fiscal. Déficit al cual contribuía, de modo determinante, la implementación de distintos subsidios a la producción y el consumo de energía. Desde la óptica del Ministerio, el contexto de bajas cotizaciones mundiales del petróleo y sus derivados abría una ventana de oportunidad. La apertura de las importaciones y la convergencia de los precios locales con los internacionales podían someter a la producción doméstica a un proceso de reestructuración que la volviera menos dependiente de los estímulos fiscales a la obtención de HNC. Ese contexto atenuaría el desequilibrio macroeconómico provocado por una eventual retracción de la oferta y el incremento de las importaciones, así como el impacto sobre los combustibles y las tarifas.

Sin embargo, este proceso de disciplinamiento podía chocar con límites de distinta naturaleza y alcance. En primer término, la contracción de la oferta interna de petróleo y gas implicaba la posibilidad de un agravamiento de los desequilibrios del balance de pagos. Por un lado, porque la depresión de los precios obedecía a una guerra comercial que infundía gran volatilidad en el mercado. Por el otro, debido a que un exitoso relanzamiento de la postconvertibilidad supondría un rápido incremento del consumo energético y las importaciones. El problema crónico de la restricción externa empujaba, en realidad, a buscar el autoabastecimiento de hidrocarburos y la obtención de saldos exportables. Pero para ello debían generarse condiciones de acumulación en el sector conformes a la desafiante geología nacional y las estrategias internacionalizadas de competencia de los capitales.

En segundo término, el macrismo debía legitimar el ajuste en esta y otras áreas sumido en una situación de debilidad relativa. No podía subestimar la construcción de apoyos a nivel federal, pero la probable caída de la inversión determinaría una retracción de los ingresos corrientes y del mercado de trabajo de las provincias petroleras. Las condiciones tampoco le permitían presuponer una aceptación pasiva de los incrementos de los combustibles y las tarifas, sobre todo si estos se entrelazaban con los efectos inflacionarios más generales de la unificación del tipo de cambio.

De modo que una subsunción más rigurosa del conjunto de la sociedad a los imperativos del mercado podía tomar cuerpo a través de la crisis fiscal. Pero ello transformaba a la intervención del MinEM en un momento específico del proceso más amplio de reconfiguración del campo de fuerzas — objetivo que Cambiemos había contraído como tarea histórica. Esta situación obligaría a la

conducción de la cartera energética —así como al resto de los CEOs que poblaron el gabinete— a enfrentar problemas cuya sola concepción suponía un distanciamiento de su ámbito de procedencia y de los intereses particulares ligados a él (Piva, 2017).

Ensayos y errores

Shock tarifario y resistencia popular

Durante 2016, el MinEM se embarcó en una agresiva política de reducción de subsidios. Su marco de sentido fue el diagnóstico de una grave crisis energética provocada por el anterior gobierno que afectaba a los distintos segmentos del sector (Sabbatella & Burgos, 2017). A fines de enero, se dispuso un ajuste del valor agregado de distribución y un incremento de los cuadros tarifarios para los usuarios de energía eléctrica de Edenor y Edesur. En abril, comenzó un aumento de las tarifas de gas a nivel nacional, que fue acompañado por mayores precios del fluido destinado a la generación eléctrica y el suministro de GNC. De esta manera, los incrementos alcanzaron a todos los segmentos regulados, alrededor del 73% de la demanda de gas (Arceo, 2018; López Crespo, 2022).

El aumento del precio en el Punto de Ingreso al Sistema (PIST) buscaba reducir las erogaciones hechas en calidad de estímulo a la oferta a través de los planes Gas I y II, así como aquellas destinadas a subsidiar el consumo del gas proveniente del exterior. *En lo inmediato, el incentivo para el productor no sería económico, sino financiero.* Las inversiones de los capitales petroleros no percibirían un mejor precio que el ya fijado por aquellos planes, pero una mayor parte de sus ingresos provendría directamente de la demanda, en lugar de cobrarlo del Estado en plazos que iban de 90 a 180 días (Arceo, 2018; López Crespo, 2022). Por otro lado, también se pretendía recomponer los ingresos de los segmentos de distribución y transporte, afectados por la eliminación de los subsidios contemplados en la Resolución 263/15 de Secretaría de Energía.

La intención del MinEM era descargar esos ajustes sobre lo abonado por la demanda. En ese momento, se proyectó oficialmente un monto de reducción de subsidios de US\$ 4.000 millones en relación a 2015 (Ministerio de Energía y Minería, 2016). La urgencia con la que pretendía llevar a cabo el recorte condujo al Gobierno a desestimar la convocatoria a audiencias públicas, pese a que se encontraba obligado por la normativa vigente y se trataba de un paso no vinculante. El procedimiento —se evaluó entonces— hubiese demorado durante varios meses la entrada en rigor de la medida.

El incremento inicial de la factura media alcanzaba el 200% para los usuarios residenciales y el 700% para los no residenciales (Arceo, 2018; Sabbatella & Burgos, 2017). Los aumentos eran aún mayores en el Departamento de Malargüe, la Puna y la Patagonia, regiones donde distintas medidas judiciales habían bloqueado la implementación de los cuadros tarifarios definidos en 2014. En la Patagonia, las tarifas serían alrededor de un 540% más caras para los usuarios residenciales y un 1.200% para los no residenciales (Arceo, 2018; Sabbatella & Burgos, 2017). Sin embargo, se mantuvo el régimen de “Tarifa Social” y se ampliaron sus criterios de elegibilidad. También se estableció un esquema de compensación para aquellos usuarios que registraran un ahorro igual o superior al 15% del consumo del mismo período del año anterior. Frente a las primeras reacciones, Aranguren sostuvo que *“más allá de que a mucha gente le [hubiera] parecido un shock, esto [había] sido una implementación gradualista. Nosotros todavía no estamos recuperando el costo de producir [...] gas y petróleo en la Argentina”* (La Nación, 2/4/2016).

En el marco de una contracción de la economía y la caída del poder adquisitivo, la magnitud de los aumentos catalizó un amplio movimiento de oposición al *tarifazo* a nivel nacional. En la Patagonia, la protesta de ciudadanos autoconvocados y empresarios ligados a la actividad turística puso a distintas autoridades municipales y provinciales a la cabeza del rechazo (Wyczykier, 2018). Sucesivos fallos de la justicia federal y local suspendieron los aumentos, a partir de objetar la no realización de audiencias públicas, así como su carácter “arbitrario y desmedido” (La Nación,

23/5/2016). Esta presión forzó al Gobierno a un primer retroceso. En mayo, el MinEM comunicó que, con financiamiento del Estado nacional, pequeños comercios, Pymes y entes oficiales de todo el país abonarían en cuotas el 50% de lo correspondiente al invierno de 2016, durante los períodos de menor consumo de 2016, 2017 y 2018. Pocos días después trascendió que, en una reunión con el intendente del partido de San Martín, Aranguren había explicado que las subas de tarifas obedecían a “*una planilla de Excel que debía cumplir*” (*Ámbito Financiero*, 26/5/2016). En junio, la Resolución 99/16 del MinEM estableció topes en el monto final facturado por metro cúbico de gas. Lo abonado por los usuarios residenciales no debería superar un 400% de incremento, mientras que los pequeños comercios, establecimientos de salud y educación, y pymes, no afrontarían subas mayores al 500%.

Lejos de descomprimir, los límites fueron considerados “*una burla*” por buena parte de la opinión pública (*Página/12*, 7/6/2016) y dieron mayor impulso al conflicto. A partir de junio, proliferaron las protestas en todo el país, bajo la modalidad de movilizaciones, concentraciones, *ruidazos* y *frazadazos*. También se multiplicaron los recursos de amparo y las medidas cautelares dispuestas por juzgados de diversa competencia, ante lo cual el Gobierno decidió ejercer una fuerte presión sobre la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para que se expidiera sobre la constitucionalidad de las decisiones adoptadas. En esta dinámica cobraron protagonismo las multisectoriales integradas por sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles, asambleas ciudadanas, organizaciones políticas, comerciantes y pequeños empresarios (Wyczykier, 2018). A fines de mes, Aranguren compareció ante un plenario de las comisiones de Minería, Energía y Combustibles y de Derechos y Garantías del Senado de la Nación. Con el telón de fondo del conflicto abierto a nivel nacional, el ministro recibió cuestionamientos acerca del rumbo y el modo de implementación de las políticas. Frente a ello, admitió que estaban “*aprendiendo sobre la marcha*” (*Página/12*, 23/6/2016).

El 7 de julio, la Sala II de la Cámara Federal de La Plata frenó el aumento tarifario a nivel nacional. El fallo consideró procedentes los recursos presentados por las asociaciones civiles Consumidores Argentinos y el Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad, que habían impugnado la implementación del ajuste de tarifas sin la previa realización de audiencias públicas (*Página/12*, 8/7/2016). El Gobierno apeló la medida mediante un recurso extraordinario para que el caso llegara rápidamente a la CSJN (*Ámbito Financiero*, 12/7/2016) y realizó nuevas modificaciones al esquema de tarifas. La Resolución 129/16 del MinEM estableció que los topes dispuestos el mes anterior regirían para el total de la factura, con independencia del consumo. La decisión anterior había pasado por alto el récord de frío registrado en el otoño y el significativo incremento del consumo de gas respecto del año anterior, motivo por el cual muchos usuarios habían sido penalizados con aumentos muy superiores al 400% y 500%. Se estimó que esta modificación elevaría el subsidio del Estado del 20% al 30% de la factura (*Página/12*, 12/7/2016). Asimismo, se amplió el régimen de factura social para incorporar a 300 mil usuarios más. En rueda de prensa, Aranguren describió al nuevo parche como “*una mezcla entre lo técnicamente deseable y lo políticamente posible*” (*Página/12*, 13/7/2016).

La impugnación popular al *tarifazo* obligó a distintos integrantes del Ejecutivo a admitir oficialmente la comisión de errores en la instrumentación del esquema. Al interior de la coalición de gobierno, la situación puso en entredicho la continuidad del ministro. Pero Macri optó por sostenerlo, defendiéndolo tanto en privado —“*él se come las puteadas que me tendrían que venir a mí y a ustedes*” (*La Nación*, 15/7/2016) —, como en público —“*Aranguren está aprendiendo lo que es la política*” (*La Nación*, 22/7/2016). A mediados de agosto, la CSJN resolvió por unanimidad el cumplimiento obligatorio de la audiencia pública previa y la nulidad de los aumentos a los usuarios residenciales, cuyas tarifas debían retrotraerse a los valores vigentes con anterioridad a las resoluciones del MinEM (CIJ, 18/8/2016).

Dicha audiencia tuvo lugar en septiembre. Aranguren presentó un nuevo sendero de precios para el gas en boca de pozo, con aumentos semestrales entre octubre de 2016 y octubre de 2019. El esquema

perseguía dos objetivos: (1) otorgar “señales claras” y garantizar la viabilidad de los proyectos de explotación no convencional; (2) reducir a 0% los subsidios hacia octubre de 2019. Aunque el aumento inicial era un 27% menor —con lo cual, la reducción planteada en abril de 2016 se lograría recién en abril de 2018—, la dolarización del gas en el PIST y el valor final a alcanzar (US\$ 6,8/MMBTU) se mantuvieron. El sendero inició una dinámica de aumentos tarifarios⁴⁴⁴ superiores a la inflación y muy por encima de la evolución de los salarios reales que socavó progresivamente la legitimidad del Gobierno.

El desencadenamiento de la crisis en diciembre de 2017 y la depreciación del peso a partir de enero de 2018 tornaron políticamente inviable ese rumbo. En mayo, el Gobierno anunció la firma de un acuerdo *stand by* con el FMI por un préstamo total de US\$ 50 mil millones. A cambio de este salvataje financiero, se comprometió a profundizar y acelerar el ajuste fiscal, lo cual incluía la reducción de subsidios a la energía. Al mes siguiente, Macri vetó una ley de Emergencia Tarifaria que retrotraía los aumentos de gas —así como los de electricidad y agua— a noviembre de 2017 y prohibía su actualización por encima del índice de variación salarial hasta 2019 (*Página/12*, 31/5/2018). El presidente también desplazó a Aranguren y redujo el área de influencia del MinEM, con el traslado de la cartera de Minería a la órbita del Ministerio de Producción.

En julio, Javier Iguacel, nuevo ministro de Energía, ratificó el mantenimiento de “las reglas del juego” en materia de dolarización e incrementos de lo abonado por la demanda en concepto de precio del gas. En octubre, la Resolución 20/18 habilitó a las distribuidoras a exigir a los usuarios un cargo extra en concepto de compensación de pérdidas o caída de rentabilidad por los efectos de la devaluación de abril-septiembre. Sin embargo, el impacto negativo de la decisión en la opinión pública y la posibilidad de que la oposición derogara la medida, hicieron que, a los pocos días, el Gobierno dejara sin efecto la resolución y decidiera afrontar las diferencias originadas con recursos del Tesoro Nacional —alrededor de \$ 20 mil millones, que serían abonados sin intereses a partir de octubre de 2019.

Este abandono de facto del sendero dolarizador se produjo en el marco de una importante reestructuración del organigrama y del personal de la administración pública. En septiembre, Macri redujo a la mitad la cantidad de ministerios, que pasaron de veinte a diez. La cartera de Energía fue finalmente degradada a una Secretaría dependiente del Ministerio de Economía. A fines de diciembre, y tras sólo seis meses al frente del área, Iguacel renunció a su cargo y fue reemplazado por Gustavo Lopetegui, ex jefe de Gabinete. El día previo a esta decisión, había anunciado nuevos aumentos de tarifas de electricidad y gas, muy por encima de la inflación proyectada para el año siguiente.

El último episodio de este proceso tuvo lugar a mediados de abril de 2019. Un día después de conocerse el índice de inflación de marzo, que alcanzó el 4,7%, el Gobierno instrumentó un amplio paquete de medidas de corto plazo. Los anuncios incluyeron un acuerdo de precios por 60 productos de la canasta básica y el otorgamiento de más poder de policía a la Secretaría de Comercio Interior; una nueva ronda de créditos blandos para jubilados y beneficiarios de planes sociales; y la garantía de abastecimiento de cortes populares de carne. *En materia tarifaria, se dispuso que no habría más aumentos de electricidad, gas y transporte por el resto del año.*

Conflictos con capitales petroleros

En marzo de 2017, el MinEM implementó un nuevo programa de estímulo para las inversiones y la extracción de gas proveniente de reservorios no convencionales. Con el propósito de “precisar un horizonte de precios previsibles”, la Resolución 46-E/17 (R46) estableció un valor mínimo a

⁴⁴⁴ Al precio del gas se le adicionaron sucesivos aumentos de los componentes de transporte y distribución.

remunerar por esa producción entre 2018-2021⁴⁴⁵, al que se le restaría el “precio efectivo” consistente en el precio medio de todas las ventas de gas natural de la empresa beneficiada en el mercado interno. Podrían adherir al programa las titulares de concesiones de explotación de la Cuenca Neuquina⁴⁴⁶ que presentaran un plan de inversión específico, que debía contar con la aprobación de la Autoridad de Aplicación Provincial y la conformidad del MinEM. Como la voluntad del Ejecutivo era “acelerar el paso de la etapa piloto a la etapa de desarrollo” de esas concesiones, el estímulo contenía un claro sesgo en favor de los nuevos proyectos de inversión⁴⁴⁷. Esto perjudicó a YPF, que adhirió los proyectos La Ribera I y II y Estación Fernández Oro, pero tenía el grueso de su inversión concentrada desde 2013 en los campos El Orejano y Loma Campana, mientras que benefició a CGC y, fundamentalmente, a Tecpetrol. Entre 2018-2019, sobre un total de \$ 30 mil millones, la petrolera controlada por el Estado recibió el 9% de los pagos en concepto de la R46, en tanto las últimas dos compañías percibieron el 21% y el 55%, respectivamente (Ministerio de Economía de la Nación).

En el marco del programa, Tecpetrol emprendió la explotación masiva de Fortín de Piedra. El anuncio del comienzo de la etapa de desarrollo del área había ocurrido un mes antes de la publicación de la R46. En junio, la petrolera del grupo Techint se comprometió ante la Provincia del Neuquén a invertir US\$ 1.700 millones, con el propósito de perforar 121 pozos y lograr una meta de producción de 8,5 millones de m³/d; en noviembre, el MinEM aceptó la adhesión del proyecto. Entre 2018-2019, Tecpetrol lideró el segundo ciclo masivo de inversión en HNC, luego del encabezado por YPF-Chevron entre 2013-2015. La producción creció vertiginosamente y, con el correr de 2018, superó el doble de lo estimado inicialmente. Así, en aquel bienio, Fortín de Piedra pasó de una extracción marginal a concentrar el 42% de la obtención de *shale gas*. Esto la convirtió en la segunda área en importancia, con una participación del 10% sobre el total de la producción gasífera del país, y posicionó a Tecpetrol como la tercera operadora del rubro, por detrás de YPF y Total Austral (Secretaría de Energía de la Nación).⁴⁴⁸

Las condiciones del programa, el perjuicio ocasionado a YPF, así como la magnitud y la concentración de los beneficios en la subsidiaria del grupo Techint, alimentaron la caracterización de la presidencia de Macri como un “gobierno de CEOs”. Sin embargo, la R46 chocó rápidamente con dos límites. El primero estuvo dado por la falta de infraestructura para evacuar la creciente producción gasífera de Vaca Muerta —déficit que comenzaría a resolverse recién hacia el final del gobierno de Alberto Fernández. El segundo fue el desencadenamiento de la crisis. La recesión económica puso un freno a la demanda. Pero, en lugar de acotar la extracción, Tecpetrol, que contaba con un precio asegurado de US\$ 7,5 MMBTU, continuó incrementando su producción y desplazando a otras competidoras. Al caer el precio efectivo por el exceso de oferta, la porción subsidiada por el Tesoro creció sin control. Las condicionalidades del acuerdo *stand by* suscrito con el FMI tornaron inviable este beneficio.

A fines de enero de 2019, y tras evaluar desde agosto distintas alternativas, el Gobierno comunicó dos decisiones. Por un lado, que no se aceptarían nuevos proyectos dentro del programa. Entre las perjudicadas por esta determinación se encontró Pampa Energía, empresa que contaba con tres planes de inversión aprobados por la Autoridad de Aplicación Provincial y cuyo presidente, Marcelo

⁴⁴⁵ Se fijó un sendero decreciente —US\$ 7,5 MMBTU (2018), US\$ 7 MMBTU (2019), US\$ 6,5 MMBTU (2020) y US\$ 6 MMBTU (2021) — con la expectativa de una convergencia con los precios internos.

⁴⁴⁶ Luego, la Resolución 447/17 del MinEM amplió los beneficios a la producción proveniente de la Cuenca Austral.

⁴⁴⁷ Los beneficios serían por la totalidad de la producción para aquellas concesiones que tuvieran una Producción Inicial menor a los 500 mil m³/d en el período julio 2016-junio-2017, mientras que sólo alcanzarían la oferta incremental de las que hubiesen equiparado o superado dicha producción.

⁴⁴⁸ Para un análisis más pormenorizado, consultar Sabbatella & Nunes Chas (2020).

Mindlin, era un aliado del oficialismo (*Letra P*, 31/1/2019).⁴⁴⁹ Por el otro, en lugar de readecuar el funcionamiento del estímulo con una nueva resolución —que hubiese habilitado reclamos ante el CIADI, como advirtieron a los funcionarios representantes de ExxonMobil y Shell (*El Cronista*, 30/1/2019; *EconoJournal*, 31/1/2019) —, se buscaría cumplir con la meta fiscal reconociendo beneficios por el volumen de gas estimado en la presentación de los proyectos y no por toda la producción. En los hechos, esta decisión perjudicó casi exclusivamente a Tecpetrol, cuyos subsidios se reducirían a la mitad no sólo hacia adelante, sino también como consecuencia de un recálculo de lo liquidado para el período agosto-octubre de 2018, cuando las compensaciones correspondientes a abril-julio sí habían contemplado la totalidad de la producción inyectada.

En mayo, Tecpetrol presentó una demanda ante la Justicia en la que solicitó la nulidad de lo actuado y exigió el reconocimiento de los montos no percibidos por motivo de la decisión estatal (*EconoJournal*, 13/5/2019).⁴⁵⁰ A pocos días de las elecciones generales de octubre, Secretaría de Energía, a través del área Legal y Técnica, contestó judicialmente en duros términos. La presentación acusó a Tecpetrol por su “conducta oportunista y violatoria de la obligación de presentar información exacta y veraz ante las autoridades” (*elDiario.Ar*, 19/6/2022). El argumento de la Secretaría era que la petrolera había subestimado deliberadamente sus objetivos de producción, lo cual redundaba en un menor monto total de subsidios estatales, para ser más fácilmente aceptada en el programa. En este sentido, era “inadmisible” que, en lugar de percibir US\$ 640 millones a lo largo de cuatro años, según se desprendía del proyecto original, aspirase a recibir US\$ 1.300 millones, cuando su inversión había sido de US\$ 1.700 millones y además obtendría beneficios de al menos US\$ 1.800 millones por la porción no subsidiada del gas comercializado. La resolución del conflicto sería responsabilidad del siguiente gobierno.

En tanto, la “consolidación fiscal” exigida por el FMI no sólo implicó ajustes del gasto público, sino también la reintroducción de impuestos para incrementar la recaudación. Dentro de su primer año de gobierno, Macri había suprimido los derechos de exportación de una gran cantidad de productos y había establecido un mecanismo de disminución mensual de las retenciones para el complejo sojero. En el caso del petróleo, la alícuota ya había quedado reducida a un simbólico 1%, como resultado de las modificaciones en el esquema durante el último año y medio del Frente para la Victoria y la caída de los precios internacionales. Sin embargo, en septiembre de 2018, el Decreto 793/18 reinstaló un derecho de exportación del 12% para las producciones primarias, entre las que se encontraban las de crudo. Aunque se fijó un tope de \$ 4 por cada dólar exportado —lo cual, en los hechos, reducía aquella alícuota al 10,5%—, la medida generó roces con los capitales del sector.

Durante el último trimestre de 2018, el precio internacional del crudo experimentó una nueva caída. En este marco, las retenciones dejaban varios proyectos de explotación petrolífera en Vaca Muerta al límite de su factibilidad económica. La decisión iba a contramano, además, de la estrategia trazada por Secretaría de Energía. Tras el incremento de la inversión en *shale gas* estimulado por la R46 a lo largo de 2018, el Ejecutivo esperaba que, en 2019, los planes de negocios de las compañías avanzaran sobre la ventana de petróleo. Sin embargo, frente a la incertidumbre en materia de precios y las nuevas regulaciones establecidas, hacia diciembre algunas petroleras ya habían decidido frenar el ingreso de nuevos equipos de perforación (*EconoJournal*, 13/12/2018). La crítica planteada por la industria era que ese nivel de retenciones permitiría recaudar alrededor de US\$ 100 millones anuales por la exportación de crudo Escalante, pero al costo de bloquear o demorar inversiones por US\$ 1.000 millones en 2019.

⁴⁴⁹ Finalmente, de 20 proyectos presentados, sólo 8 obtendrían el visto bueno del MinEM o Secretaría de Energía (Sabbatella & Nunes Chas, 2020).

⁴⁵⁰ Sólo para el período agosto, septiembre y octubre de 2018, la demanda ascendía a US\$ 55 millones, más intereses.

En el último año del gobierno de Macri, la incertidumbre provocada por la crisis, los vaivenes de la política hidrocarburífera y la posibilidad de un retorno del peronismo al poder, se reflejaron en el comportamiento de la inversión y la performance de Vaca Muerta. En 2019, la inversión anual en HNC se estancó en US\$ 4.400 millones, luego de sucesivos aumentos del 23,8% entre 2016-2017 y del 23,7% entre 2017-2018 (Secretaría de Energía de la Nación). La caída o el freno de los desembolsos de varios de los capitales que habían dinamizado al sector (PAE, Total Austral, Tecpetrol, CGC), fue contrarrestada, fundamentalmente, por la actividad de YPF. La petrolera controlada por el Estado revirtió su tendencia decreciente del trienio 2016-2018 e incrementó la inversión un 29%, alcanzando el 43% del total. Otras estadísticas expresan, en particular, el impacto de la derrota de Cambiemos en las PASO de agosto y la devaluación inmediatamente posterior, a la que Macri respondió con la reimposición del control de cambios y el congelamiento de los precios del crudo y los combustibles por noventa días (DNU 566/19). El promedio mensual de equipos en perforación cayó de 71 en 2018 a 64 en 2019 (Baker Hughes). La disminución fue especialmente visible en el último cuatrimestre del año, cuando se promediaron 54 equipos mensuales. Lo propio ocurrió con la finalización de pozos horizontales gasíferos. Mientras en 2018 la media fue de 24 pozos completados por trimestre, en 2019 la cifra decreció a 15, con un mínimo de 7 entre octubre-diciembre (Rystad Energy).

Lo anterior tuvo consecuencias, en especial, para la producción de *shale gas*, que fue la más afectada por los déficits de infraestructura, el conflicto con Tecpetrol y las vicisitudes del mercado interno. En 2018, la extracción había experimentado un incremento ininterrumpido, que superó el 200% respecto de 2017. En 2019, aunque la producción creció en relación al año anterior, el aumento fue significativamente menor (71%) y se vio interrumpido en el último bimestre, con caídas del 23% en noviembre y del 17% en diciembre, desde el pico logrado en agosto. La retracción inversora tuvo impacto, además, sobre el mercado de trabajo. Entre las PASO y noviembre, operadoras y empresas de servicios especiales concretaron 1.500 suspensiones y 600 despidos (*El Cronista*, 27/11/2019). Tras el anuncio de un paro de 24 horas por parte de los sindicatos de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa y del Personal Jerárquico y Profesional del Petróleo y Gas Privado de Neuquén y Río Negro, el 27 de noviembre, el Ministerio de Producción y Trabajo dictó la conciliación obligatoria. Así, delegó la resolución del conflicto al gobierno de Alberto Fernández.

Conclusiones

Entre 2012 y 2019, se produjo un quiebre en el desarrollo del sector hidrocarburífero argentino. La reconversión tecnológica basada en el *fracking* posibilitó el acceso a una vasta dotación de recursos, suficiente no sólo para satisfacer la demanda doméstica de energía, sino también para modificar cualitativamente la estructura y la dinámica de las exportaciones nacionales. La persecución de estos propósitos por la política estatal adoptó diferentes formas y objetivos específicos durante los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri. Su estudio debe evitar dos sesgos opuestos: el funcionalismo y el instrumentalismo. Argumentamos que partir de la política pública como determinada por el “mecanismo ensayo-error” evita ambas confusiones, pues enfoca un proceso contradictorio e inconsistente que es resultado de la reproducción siempre conflictiva y anárquica de la dominación capitalista.

La estatización parcial de YPF condensó múltiples determinaciones. Desde el punto de vista de las funciones sociales generales del Estado, fue, efectivamente, una intervención orientada a garantizar el abastecimiento energético, en tanto prerequisite de la acumulación que no resultaba satisfecho por el mero efecto de la competencia. Pero esto no significa que (1) estuviera asegurada de antemano; como (2) tampoco nos dice demasiado acerca de sus posibilidades como resolución del problema. Respecto de lo primero, hemos visto que *la medida fue el último eslabón de un encadenamiento de pruebas y errores* determinados, fundamentalmente, por el desencuentro de las exigencias competitivas del sector hidrocarburífero con la lógica de producción de consenso. Señalar los fracasos

de la política restituye agencia al proceso y pone en su lugar a las virtudes del liderazgo. Después de todo, la misma élite que adoptó la “audaz” resolución de expropiar a Repsol, fue la que, a lo largo de una década, *procrastinó la cuestión y agravó los desequilibrios generados por la reticencia inversora, la caída de la producción y, como consecuencia de lo anterior, el déficit externo*. Respecto de la segunda dimensión, señalamos que la estatización resolvió circunstancialmente el desafío de la inversión y el desarrollo de la curva de aprendizaje, pero abrió otro tipo de problemas, como la construcción de infraestructuras físicas o la obtención de consenso en los territorios afectados por los agresivos impactos socio-ambientales del *fracking*. Pero la verdadera cuestión de fondo sería la *inviabile convivencia de condiciones atractivas para la inversión internacional y la lógica neopopulista de la dominación, en el marco de una grave crisis fiscal y de escasez de divisas*.

Si la política hidrocarburífera manifiesta el modo en que el Estado intenta asegurar la dominación de clase, la desregulación y apertura del sector durante el gobierno de Cambiemos debe ser interpretada, ante todo, como aspecto específico de un intento de disciplinamiento de la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, al margen de las necesidades más inmediatas del PRO, la amplia incorporación de cuadros provenientes de la alta gerencia expresó la formación de una élite compenetrada con tal objetivo. Afirmar que esto fue consecuencia, antes que causa, de las políticas implementadas, no implica desconocer la influencia que una fracción, grupo o capital individual puede haber ejercido sobre el diseño de una determinada política. Pero *si supone que tal reclutamiento y la “colusión de intereses” habilitada por él son insustanciales en la explicación de la lógica del movimiento del Estado. En los hechos, observamos una sucesión de ensayos y errores que evidenciaron la impotencia del macrismo para sancionar políticamente la crisis y materializarla en un programa reestructurador*. La corrección de los desequilibrios fiscales y externos encontró dos tipos de límites. Por el lado de la legitimación, el Gobierno chocó con la inviabilidad política de la supresión de subsidios, lo cual lo obligó primero a abortar el sendero dolarizador de los precios de la energía, para luego disponer un congelamiento de tarifas y combustibles. Por el lado de la acumulación, el techo colocado a los incentivos a la producción, así como la restitución de los derechos de exportación, lo empujó a enfrentamientos con los capitales petroleros. Como consecuencia, se puso freno al proceso inversor iniciado en 2017-2018 y se desataron nuevos conflictos con los sindicatos del sector.

Referencias bibliográficas

- Altwater, E. (2017). Algunos problemas del intervencionismo de Estado. En *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 241-306). Herramienta.
- Alvarez Huwiler, L., & Bonnet, A. (Eds.) (2022a). *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*. Prometeo Libros.
- Alvarez Huwiler, L., & Bonnet, A. (2022b). Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. En L. Alvarez Huwiler & A. Bonnet (Eds.), *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos* (pp. 117-150). Prometeo Libros.
- Arceo, N. M. (2018). Las modificaciones tarifarias en la cadena del gas natural en la Argentina. *Apuntes del Cenes*, 37(66), 169-199.
- Arriondo, L., Grandinetti, J. R., Mattina, G., Morresi, S. D., & Vommaro, G. (2016) (Eds.). «Hagamos equipo». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Ediciones UNGS.
- Astarita, R. (2004). *Valor, mercado mundial y globalización*. Ediciones Cooperativas.
- Barrera, M. (2021). Vaca Muerta: ¿del déficit al superávit productivo y externo? La evolución de las políticas hidrocarburíferas y sus resultados en las últimas dos décadas. En A. Wainer (Ed.), *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI* (pp. 157-192). Siglo XXI Editores.

- Barrera, M., & Serrani, E. (2018). Energía y restricción externa en la Argentina reciente. *Realidad Económica*, 315, 9-45.
- Blanke, B., Jürgens, U., & Kastendiek, H. (2017). Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma y función del Estado burgués. Reflexiones sobre la relación entre política y economía. En A. Bonnet & A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 589-656). Herramienta.
- Bonnet, A. (2016, noviembre 10). La cuestión de la ceocracia y la naturaleza del gobierno macrista. *Herramienta*.
- Bonnet, A., & Piva, A. (2013). Un análisis de los cambios en la forma de estado en la posconvertibilidad. En J. Grigera (Ed.), *Argentina después de la convertibilidad* (pp. 3-32). Imago Mundi.
- Bonnet, A., & Piva, A. (Eds.) (2017). *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado*. Herramienta.
- Bravo, V. (2018). *Política energética argentina durante el período 2014 a 2018*. Fundación Bariloche.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2017a). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Observatorio de las Élités, IDAES.
- Canelo, P., & Castellani, A. (2017b). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*. Observatorio de las Élités, IDAES.
- Cantamutto, F. J. (2020). Vaca Muerta y las elusivas promesas de desarrollo en Argentina. *Ensayos de Economía*, 30(56), 185-209.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, & Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Á. de E. y T. (2016). *Documento de trabajo N° 15: La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos*.
- Ferrante, S. B., & Giuliani, A. (2014). Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén): ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI? *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 33-61.
- Gaggero, A., Schorr, M., & Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior.
- García Zanotti, G. (2020). *Vaca Muerta y el desarrollo argentino. Balance y perspectivas del fracking*. EJES.
- Gordon, D. M., Edwards, R., & Reich, M. (1986). *Trabajo segmentado, trabajadores divididos. La transformación histórica del trabajo en Estados Unidos*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Grossmann, H. (2004). *La ley de acumulación y del derrumbe del sistema capitalista. Una teoría de la crisis*. Siglo XXI Editores.
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Cátedra.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital: Hacia una geografía crítica*. AKAL.
- Heinrich, M. (2008). *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Escolar y Mayor Editores.
- Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, 24, 165-175.

- Hirsch, J. (2017). El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués. En A. Bonnet & A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 509-588). Herramienta.
- Holloway, J. (1993). La reforma del Estado: capital global y Estado nacional. *Perfiles Latinoamericanos*, 1, 7-32.
- Holloway, J. (2003). Surgimiento y caída del keynesianismo: se abre el abismo. En *Keynesianismo, una peligrosa ilusión. Un aporte al debate de la teoría del cambio social*. Herramienta.
- Holloway, J., & Picciotto, S. (2017). Hacia una teoría materialista del Estado. En A. Bonnet & A. Piva (Eds.), *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del Estado* (pp. 81-126). Herramienta.
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Catarata.
- Kofman, M. (2022). *Energía y dólares. ¿El problema y la solución?*
- López Crespo, F. (2022). *Tensiones y contradicciones en la normativa hidrocarburífera*. EJES.
- Marx, K. (2001). *El Capital. Libro I Capítulo VI (inédito)*. Siglo XXI Editores.
- Marx, K. (2008). *El capital. Crítica de la economía política. Tomo I. El proceso de producción del capital* (Vol. 3). Siglo XXI Editores.
- Marx, K. (2009). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858* (Vol. 1). Siglo XXI Editores.
- Ministerio de Energía y Minería. (2016, abril 1). *Nuevo cuadro tarifario de gas natural*.
- Negri, A. (1992). *Fin de siglo*. Paidós.
- Negri, A. (2003). John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en 1929. En *La forma-Estado* (pp. 183-214). AKAL.
- O'Connor, J. (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Ediciones Periferia.
- Offe, C. (1977). La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. En H. R. Sonntag & H. Valecillos (Eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (pp. 62-87). Siglo XXI Editores.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State* (J. Keane, Ed.). Hutchinson.
- Ollman, B. (2003). *Dance of the Dialectic. Steps in Marx's Method*. University of Illinois Press.
- Osztak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal* (8).
- Pérez Roig, D. (2020a). La recuperación del control de YPF: lógica política y constricciones económicas de la intervención estatal en la postconvertibilidad. *Trabajo y Sociedad*, XXI (35), 517-543.
- Pérez Roig, D. (2020b). Reestructuración del sector hidrocarburífero argentino y «estrategia de acumulación» de capital en la convertibilidad. *Papers*, 105(3), 449-481.
- Pérez Roig, D. (2021a). Política hidrocarburífera del Estado y modo de acumulación de capital durante la postconvertibilidad argentina (2002-2011). *Economía e Sociedade*, 30(2), 519-550.
- Pérez Roig, D. (2021b). Políticas de posicionamiento del sector hidrocarburífero argentino tras la estatización parcial de YPF (2012-2015). *Sociedad y Economía*, 44, e10510930.
- Pérez Roig, D. (2024). La política hidrocarburífera en la Argentina contemporánea. Una (re)interpretación a través de los conceptos de «desarrollo desigual y combinado» y «estructura social

- de acumulación». En A. Gluj & F. Podestá (Eds.), *Desarrollo desigual y combinado: aportes para abordar el vínculo entre economía y política en contextos de reestructuración productiva* (pp. 121-164). IEALC-El Colectivo.
- Pérez Roig, D., & Piva, A. (2024). Internacionalización del capital y déficits de legitimación del Estado en Argentina. Una aproximación a partir del caso de la promoción del desarrollo de hidrocarburos “no convencionales”. *Latin American Perspectives*, (en prensa).
- Piva, A. (2012). Burocracia y teoría marxista del Estado. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6(2), 27-48.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2017, diciembre 16). La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos. *Intersecciones*.
- Piva, A. (2018). Política económica y modo de acumulación en la Argentina de la postconvertibilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(52).
- Piva, A. (2020). Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia. En V. Ciolli, F. Naspleda, & R. García Bernado (Eds.), *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina* (pp. 17-46). UNQ.
- Poulantzas, N. (2001). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.
- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.
- Rosdolsky, R. (2004). *Génesis y estructura de El Capital de Marx*. Siglo XXI Editores.
- Sabbatella, I. (2012). La política petrolera de la posconvertibilidad: de la herencia neoliberal a la expropiación de YPF. *Argumentos. Revista de crítica social*, 14, 149-180.
- Sabbatella, I., & Burgos, M. (2017). La política energética de Cambiemos: del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa. En M. Burgos (Ed.), *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* (pp. 125-144). Ediciones del CCC.
- Sabbatella, I., & Nunes Chas, B. (2020). ¿Ámbitos privilegiados de acumulación en Vaca Muerta? El caso Tecpetrol. *Realidad Económica*, 335, 47-72.
- Serrani, E. (2013). Transformaciones recientes en la industria petrolera argentina: el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, 1989-2012. *Revista de Gestión Pública*, II (1), 247-280.

IMPLEMENTACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD EN SAN LUIS. ANÁLISIS DE ABAJO HACIA ARRIBA

Inés Mercedes Rouquaud

Introducción

La política pública (PP), como conjunto de acciones (u omisiones) que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en un contexto histórico, da lugar a un complejo entramado organizativo, pero se materializa, en los últimos eslabones de la cadena burocrática. Esta perspectiva sostenida por Lipsky a partir de 1971 y sus seguidores se aplica en el análisis de implementación de PPs aunque en menor medida en América Latina.

El objetivo principal de este trabajo es realizar un análisis contextual, un acercamiento a las organizaciones implementadoras y su influencia en los comportamientos de los integrantes de la burocracia profesional que se estudia, específicamente sus modalidades de toma de decisiones frente a los ciudadanos-usuarios del servicio estudiado. Así, este trabajo⁴⁵¹ pone el foco, por un lado, en ese espacio en el que se produce la última decisión del proceso de implementación, y que depende de empleados públicos que trabajan de forma directa con las personas beneficiarias de la política, y, por otro, en aquello que ocurre a este nivel: la discrecionalidad de la street-level bureaucracy, o burocracia del nivel de la calle denominada así por el autor. La mayor ventaja del mismo es que ilumina un espacio de conocimiento poco explorado, incorporando actores de la PP que no se consideran en los enfoques más tradicionales. Asimismo, posibilita visibilizar en estos contextos, las falencias concretas de la implementación de una política pública.

El caso de estudio se sitúa en la política de Atención Primaria de la Salud (APS) reinstaurada entre 2011-2015 en la provincia de San Luis. El universo de estudio son los médicos de APS de la provincia, distribuidos en los Centros de Atención Primaria (CAPs). Se aplica metodología cuantitativa a través de una encuesta a una muestra aleatoria y representativa. El desafío mayor se presenta en analizar los comportamientos de estos individuos, burócratas profesionales y sus características en relación a las burocracias públicas que se generan como producto de estos diferentes contextos (al de origen) socio-históricos y culturales como son los regímenes políticos de tipo neopatrimonialista que se desarrollan en la Región Latinoamericana, en particular en la provincia de San Luis. Estos aspectos y sus características han sido ampliamente estudiados (Trocello 2008, Rouquaud, 2012) de lo que se rescata el estilo de gestión que generan, al modificar las relaciones intraburocráticas (Oszlak, 1980) lo que amerita su análisis por su posible influencia en los comportamientos de estos actores -en relación a sus decisiones- a la hora de ejecutar las políticas de salud, es decir su discrecionalidad. De esta perspectiva surgieron otras variables y supuestos sobre cómo aquella podría variar en función de las particularidades de estas burocracias modificadas por dicho régimen. En este sentido el análisis de este caso particular podría contribuir a explicar, -agregando otros factores a los laberintos que constituyen la complejidad propia de las organizaciones públicas- y sumar algunas posibles razones que afectan a los SLBs en la implementación de PPs. Dados los escasos estudios empíricos de aplicación de este enfoque en la Región, como así también, del análisis de la conjunción de las dimensiones organización-individuo, se puede considerar que aquí radica el mayor aporte de esta investigación. No obstante, autores como Hupe y Buffat (2018) avanzan en la cuestión contextual y el nivel de la calle, así analizan cómo y en qué medida las variaciones –entre formulación y ejecución de políticas- se deben a los individuos o a los distintos entornos institucionales.

⁴⁵¹ Basado en la tesis doctoral de la autora, titulada: Implementación de Políticas Públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. España.

Esta presentación se organiza en cinco apartados: El primero aborda los rasgos teóricos más importantes de la perspectiva de abajo hacia arriba. El segundo se dedica a una breve descripción socio-histórica de la provincia de San Luis. El tercero aborda la estrategia metodológica planteada para explorar el colectivo objeto de análisis. El cuarto presenta algunos datos descriptivos de los médicos de APS integrantes de la muestra y los aspectos clave en la relación organización-individuo y su posible influencia en las decisiones o discrecionalidad de los actores analizados. Por último, se plantean algunas conclusiones y la bibliografía.

1. Sobre la Burocracia del nivel de la Calle (*Street Level Bureaucracy*) y sus integrantes.

El enfoque de abajo hacia arriba de análisis de PPs sostenido por autores como como Elmore (1979, 1985, 1996), Berman (1996), entre otros, y que fueran condensados por Parsons (2007), plantean desde distintas perspectivas la crítica al modelo tradicional de análisis de arriba hacia abajo. De ellos se destaca la propuesta que realiza Lipsky (1971, 1980, 2010) quien propuso concretamente dirigir la mirada hacia “el lugar donde el gobierno se encuentra con los ciudadanos” donde los burócratas interactúan con la gente. En ese sentido el autor sugiere que existen patrones en esa interacción, que hay continuidades que trascienden las burocracias individuales y que hay condiciones en el entorno laboral de esas burocracias que parecen influir en la estructuración de la interacción burócrata-ciudadano. De esta manera, las organizaciones públicas pueden tener cierta incapacidad de responder a las demandas de algunos clientes y los empleados respondiendo a las presiones del trabajo, pueden tener efectos diferentes -quizás negativos- en los ciudadanos y condicionar la percepción de éstos sobre la política, lo cual llevaría a la necesidad de plantear algunas modificaciones en el entorno laboral de los mismos (Lipsky, 1971).

En este contexto los integrantes de este nivel organizativo, los llamados originalmente Street Level Bureaucrats (SBLs) o burócratas del nivel de la calle (BNC) adoptan comportamientos, estrategias, realizan “simplificaciones” o estereotipos que construyen para enfrentar los cambios en las políticas, la falta de recursos, las presiones de sus pares, del contexto, de los ciudadanos-clientes. También refiere el autor a la relación potencialmente conflictiva con sus jefes inmediatos en razón que éstos pugnan por los objetivos organizacionales en tanto que aquellos se ocupan del trabajo “de acuerdo con sus propias preferencias...” (Lipsky 2010:18-19). Por todo ello, el análisis consiste en observar cómo en su accionar los empleados van generando “patrones de conducta” que pueden asociarse a la rutinización de procedimientos, modificación de objetivos, racionalización de servicios, determinación de prioridades, limitación o control de clientelas, etc. que en términos de Lipsky (1971) podrían a su vez definir la percepción de los ciudadanos sobre la política⁴⁵².

Según Lipsky (1996), los SLBs ejercen su rol en base a dos características asociadas a su posición en la primera línea (desde abajo): a) altos niveles de discrecionalidad y b) autonomía relativa respecto de la autoridad de la organización. Estos comportamientos a la vez definen su participación en la elaboración de las políticas públicas.

La fuente de esa discrecionalidad, a diferencia de otros funcionarios, radica en que de ellos depende la determinación de la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios o sanciones otorgados por las organizaciones públicas. Sin embargo, esto no significa que los SLBs “no estén sujetos a las leyes, a las regulaciones, a las directrices de los órganos superiores o a las normas y las prácticas de su grupo profesional” (Lipsky, 1996:282). Asimismo, las políticas públicas vienen definidas no sólo por las élites políticas, sino además por los altos funcionarios, cuyas influencias determinan las dimensiones más importantes de las políticas de primera línea (Lipsky, 1996).

⁴⁵² Más recientemente, autores como Hupe y Buffat (2018) avanzan en el análisis contextual y el nivel de la calle y estudian la medida en que las variaciones política-gestión se originan en esa relación.

Como consecuencia del ejercicio de la discrecionalidad, se genera cierta autonomía que a su vez cobra existencia a través de reconocer la desconexión entre las órdenes y su cumplimiento. En general se considera siguiendo a Davis (1971:4) que la discrecionalidad es la posibilidad que tienen los funcionarios públicos “de hacer una elección entre posibles cursos de acción o inacción ”

Por otra parte, Lipsky no diferencia la burocracia profesional del conjunto de empleados públicos. Actualmente, Tummers, et al (2015) afirman que si estos empleados son profesionales “resulta una obviedad” afirmar su discrecionalidad, ya que es esperable que puedan juzgar autónomamente dentro de su ámbito profesional, lo cual permite que se sientan libres del control que ejercen sus superiores y sus clientes. De esta manera se relativiza el concepto originario y más estricto del fundante, pues los burócratas profesionales requieren grados de libertad que se traducen en mayor discrecionalidad decisoria de los mismos, como en el caso que se estudia.

Los estudios realizados⁴⁵³ casi todos en el hemisferio norte, reconocen que la política conlleva un espacio de discrecionalidad para llevarla a cabo, como también su negación puede ser en sí misma una forma de discrecionalidad que puede usarse para subvertir la política (Evans y Harris, 2004:889). Por un lado, la excesiva normatividad puede producir paradójicamente mayor discrecionalidad, por la necesidad de ajustar la práctica a esas normas. A su vez, según afirman estos autores, otro de los factores que señala Lipsky, es que los burócratas del nivel de la calle pueden negar su propia discrecionalidad para “protegerse de tener que tomar decisiones difíciles y ser sometidos a la culpa” (Evans y Harris, 2004:889). Esto ocurre en contextos de gran escasez de recursos, donde la posibilidad de decidir a quién otorgar un beneficio resulta poco atractiva.

Los aportes de las teorías de la organización han posibilitado un mejor análisis de la implementación de PPs que se podrían sintetizar en relación con las características más importantes de los burócratas del nivel de la calle, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 1. Las organizaciones y su influencia los comportamientos de los *Street Level Bureaucrats*

Organización		Impacto en los SLBs
CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES	Reglamentación	Alta discrecionalidad
	Modalidad de trabajo	Interacción directa con los ciudadanos
	Asignación de tareas (Leyes y programas gubernamentales)	Cambios constantes en las condiciones de trabajo, ajustes en habilidades y conductas. Sobrecarga de trabajo
	Información, objetivos, metas, prioridades	No reciben o son poco claras
	Reconocimiento de la organización	No reciben
	Remuneraciones directas	Generalmente bajas, no acordes a la carga de trabajo
	Recursos materiales, organizativos y personales	Escasos en relación a la tarea a desempeñar

⁴⁵³ Un análisis más exhaustivo se encuentra en Rouquaud y otras (2022)

	Capacitación para el trabajo	Limitada o inexistente
	Características del trabajo: relación directa con el público o ciudadanos	Acomodan las demandas a la realidad de los recursos con que cuentan y a sus propios criterios

Fuente: Rouquaud (2019, 2022)

2. Contexto socio-político de la provincia de San Luis. La política de APS.

La provincia cambia su historia con la Ley de Promoción Industrial de 1982 que amplió los beneficios a Catamarca y San Luis, que ya habían sido otorgados a la provincia de La Rioja. Se destacan dos cambios en la misma: la autoridad de aplicación pasa a las provincias y exime a las industrias radicadas (y a sus proveedores) del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por 15 años (Páez, 2004), cuyo objetivo fue elevar el nivel de desarrollo relativo de las provincias más pobres del país.

Se pueden distinguir dos grandes etapas: la primera: Auge y desarrollo del patrimonialismo (1983-2000). El gobierno democrático asumido en 1984, se encarga de implementar aquella Ley. Entre 1980 y 1999 se transforma la matriz productiva provincial, donde el Producto Bruto Geográfico, pasa del sector primario al secundario o industrial (Páez, 2004). Este proceso se realiza con total intervención del Estado Provincial, a contramano de lo que ocurría a nivel nacional en los '90. A la vez fue acompañado por un vasto plan de obras públicas, donde se destaca la construcción de viviendas sociales⁴⁵⁴, que se extiende en toda la etapa y le otorga la mayor legitimidad al gobierno. Asimismo, se produce un proceso de apropiación personal de los beneficios de la promoción y manejo discrecional de los bienes de Estado. No obstante, el crecimiento no se pudo sustentar en el tiempo ni pudo lograr una disminución de las desigualdades en la distribución primaria de la riqueza que generó. La segunda etapa: Crisis y decadencia (2001-2011). En 2003 asume el gobierno de la provincia Alberto Rodríguez Saa⁴⁵⁵ hermano de Adolfo y Ex Senador de la Provincia, por dos períodos consecutivos.⁴⁵⁶ En ese contexto de crisis nacional, agravado localmente por la fuerte desindustrialización y desocupación, se generan planes sociales paliativos, donde el gasto público se destina principalmente a solventar estas las políticas públicas -que se mantuvieron a lo largo de esta etapa- concentrando todo el poder en el gobernador. Desde una perspectiva socio-política estos procesos generan en una sociedad de base tradicional un fortalecimiento de la dependencia del Estado, a través de distintas estrategias de cooptación y prácticas clientelares tal como han sido analizadas en Trocello (2008), Rouquaud (2012) entre otros.

En el período 2011-2015 asume el gobierno provincial un integrante de los cuadros adolfistas que reinstala el Sistema de Atención Primaria de la Salud en la provincia. Por Ley de Ministerios N° V-0789/2011, se crea el Ministerio de Salud y se define como política y estrategia la Atención Primaria de la Salud, razón por la cual este estudio abarca ese período. Asimismo, se verifica en los presupuestos del período el incremento en el gasto público social como educación, vivienda y salud. En particular este último con aumento sostenido llegando a fines de la etapa al promedio de gasto de las provincias argentinas (13%) en ese momento. La política de salud se sustenta en Ley N° III-0880-2014 y se promulga por Decreto 3991/14, titulada Ley General de Salud, que a su vez contiene el

⁴⁵⁴ Un análisis exhaustivo se encuentra en Rouquaud (2012).

⁴⁵⁵ En un cuestionado proceso político, luego de la renuncia anticipada de A. Lemme al gobierno provincial e inmediato llamado a elecciones provinciales.

⁴⁵⁶ Cabe aclarar que en 2015 asume su tercer mandato hasta 2019.

Plan Maestro de Salud 2014-2025, el cual se fundamenta en principios de justicia y derechos individuales y sociales a la salud.

1.1.-La política de APS

En 2014 según el Ministerio de Salud⁴⁵⁷ la infraestructura para la Atención Primaria contaba con 115 Centros de Salud, 22 hospitales con internación, 6 hospitales sin internación y 26 centros periféricos (concentrados en las ciudades Capital y Villa Mercedes, con mayor cantidad de población) los que se distribuyen de acuerdo al Mapa Sanitario Provincial, en siete Zonas Sanitarias creadas al efecto. Ello supone que, de media, tomando la totalidad de centros y hospitales de APS (169) cada centro de atención primaria cubre, potencialmente, a 1.062 habitantes que no poseen otra cobertura médica (Censo Nacional 2010). Si se compara con el nivel nacional, que contaba en total con 10.431 establecimientos públicos (Informe Cadenas de Valor, 2016) para atender a 14.314.682 personas (Censo Nacional 2010), sin cobertura médico-asistencial, daría una media de 1.372 habitantes. Se muestra así, que San Luis estaba por debajo de la media nacional. La constante necesidad de médicos y enfermeras se agrava según declaraciones del Ministro de Salud de la Provincia, cuando expresa que más del 70% de la población se atiende en el sistema público, debido a que uno de los ejes problemáticos del sistema provincial es la “débil estructura del sector privado”⁴⁵⁸, lo cual redundaría en una sobredemanda en el subsector público. En relación a la estructura global del sistema público, es decir los niveles de mayor complejidad (secundario y terciario) que requieren de las especializaciones médicas y mayor tecnología, estaría representada por los Hospitales Regionales de San Luis y Villa Mercedes (ciudades que concentran la mayor población). Una muestra de las necesidades es, las protestas y denuncias por falta de insumos y de médicos especialistas en hospitales regionales⁴⁵⁹, realizadas por el gremio de profesionales y técnicos de la salud pública en esta etapa.

De acuerdo a información recabada en este estudio⁴⁶⁰ dado que no se dio información oficial sobre la cantidad de médicos y enfermeras⁴⁶¹, se pudo constatar que el número de médicos de APS (exclusivamente) era aproximadamente de 200 en 2015. En cuanto a la cantidad de enfermeras no se obtuvo la información, pero se reconoce que era muy escaso.

Por otra parte, en el interior de la provincia es muy difícil radicar profesionales médicos, por ejemplo, en la Zona 1 (una de las más carenciadas) no se contaba con médicos en 21 Consultorios Periféricos (va un médico de un Hospital de la zona cada 15 o 30 días), lo mismo ocurre en varias zonas alejadas de los centros más poblados, lo cual muestra gran dificultad para lograr una cantidad de profesionales adecuada y acceso a la salud pública en estas zonas, mostrando alta desigualdad socio-sanitaria verificada en mayores tasas de mortalidad materno-infantil (Rouquaud, 2019).

3. Aspectos operativos y metodológicos.

Los estudios realizados en torno a la discrecionalidad⁴⁶² han mostrado no sólo controversias conceptuales sino también en cuanto a las posibilidades de operacionales de medición del concepto.

⁴⁵⁷ En esta etapa se realizan relevamientos, se muestran datos sanitarios que no eran publicados anteriormente.

⁴⁵⁸ Discurso del Ministro de Salud de la provincia en http://www.fefara.org.ar/files/Gaston_Hissa.pdf

⁴⁵⁹ http://www.diarioimpulso.com.ar/noticia_2898_LA-SALUD-DURANTE-EL-GOBIERNO-DE-POGGI-EN-UNA-CARTA-ABIERTA-QUE-LE-ENVIO-LA-APTS-QUE-NUNCA-FUE-ATENDIDA.html

⁴⁶⁰ Entrevista a Jefa Administrativa de Oficina de Medicina del Interior en noviembre de 2015 y a las Coordinadoras de APS San Luis y Villa Mercedes, en diciembre 2015.

⁴⁶¹ Esta información fue solicitada formalmente mediante dos notas al Ministro de Salud, que no fue respondida, por lo que los datos fueron relevados mediante distintas entrevistas al personal de ese ministerio.

⁴⁶² Tratados en profundidad en Rouquaud (2022)

Como se ha expresado esta investigación se centra en explorar entre el colectivo de médicos de Atención Primaria algunos de los elementos clave de este concepto, especialmente los relacionados con la organización, o más específicamente, con los efectos que aspectos organizacionales pueden tener sobre la discrecionalidad de los profesionales médicos de atención primaria en un contexto de recursos escasos, como es el sistema público de salud, la política de salud, en la provincia de San Luis (Argentina). Es así que se ha adoptado una definición más o menos consensuada teóricamente a partir de la cual elaborar una definición analítica que permita el paso operativo de cara a su medición empírica. En este sentido, las definiciones aportadas (Simón, 1979; Lipsky, 1971, 1980; 2010; Davis, 1971; Ellis, 2011, etc.) permiten clarificar al menos que se trata de una estrategia fundamentalmente basada en la capacidad de los SLBs de tomar decisiones ante la prestación de servicios, que pueden estar más o menos orientadas hacia las normas conocidas y explícitamente recogidas en los procedimientos normativos o hacia una consideración de juicios propios (basados en valores y experiencia) en una ‘consideración’ más subjetiva de las medidas (tipos de intervención) a adoptar en función de la demanda. Así, empíricamente, la discrecionalidad supondría una toma de decisión que puede reconocerse a través de una escala que recoja la medida en que aquella es motivada ya sea en base a la norma, ya sea en base a juicios profesionales propios, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 2. Esquema de análisis de la discrecionalidad decisoria entre los médicos de atención primaria.

CONCEPTO	DIMENSIÓN	MEDIDAS	INDICADORES
DISCRECIONALIDAD DECISORIA	Toma de decisiones	Atención general	Norma vs juicio profesional propio
		Atención especializada	Norma vs juicio profesional propio
		Internamiento	Norma vs juicio profesional propio

Fuente: Rouquaud (2019)

Asimismo, se han definido variables explicativas a partir de la bibliografía y estudios consultados respecto de la SLB, por lo que se parte de la consideración de variables clásicas que se ha mostrado que ejercen algún efecto sobre la discrecionalidad decisoria de los burócratas, a saber: el factor demanda, los aspectos individuales y los aspectos organizacionales. El cuadro 3 muestra el esquema analítico general, proponiendo el conjunto de variables que se consideran en este estudio según los planteamientos expuestos:

Cuadro 3. Esquema analítico para el estudio de la discrecionalidad decisoria entre los profesionales médicos de Atención Primaria en San Luis (Argentina)

¿Qué factores influyen en la discrecionalidad decisoria de los médicos de Atención Primaria?				
NUEVAS VARIABLES			VARIABLES CLÁSICAS	
INDEPENDIENTES		DEPENDIENTE		INDEPENDIENTES
Factores organizacionales	Estructura organizativa		Carga de trabajo	Factores demanda
	Coordinación	DISCRECIONALIDAD DECISORIA	Rasgos personales	Factores Individuales
	Organización del Área de Trabajo		Experiencia profesional	
	Comunicación		Percepciones	

	<i>Supervisión</i>			
	<i>Organización informal</i>			

Fuente: Rouquaud (2019)

En relación con los aspectos metodológicos y a las preguntas planteadas⁴⁶³, se ha llevado a cabo una encuesta entre los médicos de APS de la Provincia. El método de muestreo ha sido aleatorio, mediante entrevista presencial realizada entre julio y septiembre de 2015 sobre un universo de 200 médicos⁴⁶⁴, obteniéndose un total de 90 casos válidos⁴⁶⁵, lo que supone un margen de error del 4%.

Los centros han sido clasificados en tres tipos en función de su tamaño en términos del número de médicos empleados en el servicio de Atención Primaria. Así, se consideran centros pequeños aquellos que cuentan con al menos 1 médico de APS en servicio, centros medianos los que cuentan con entre 2 y 5 médicos y centros grandes los que cuentan con entre 5 y 10 médicos de APS en servicio. La muestra obtenida se distribuye de la siguiente manera en relación al tipo de centro y sexo de los profesionales entrevistados:

Cuadro 4. Distribución de Profesionales médicos según sexo y tipo de Centro

Tipo de Centro	Médicos (%)		Total (%)
	Hombres	Mujeres	
Pequeño	34,3	36,4	35,6
Mediano	42,9	21,8	30
Grande	22,9	41,8	34,4
Total	38,9	61,1	100

Fuente: Rouquaud (2019)

Como se muestra en la tabla anterior, las mujeres representan el 61% de la muestra, muy distribuido entre los tres tipos de centro. En relación a la edad, la media de los médicos entrevistados está entre 41-50 años, se trata de una población profesional joven. Por otra parte, el 20 % de los médicos/as entrevistados ocupaban el cargo de Jefe de Servicio de Atención Primaria.

4. Discrecionalidad en los Médicos de APS

La medición de la discrecionalidad se ha realizado a través de la pregunta incluida en el cuestionario⁴⁶⁶, que recoge la frecuencia con la que los médicos en su quehacer cotidiano se desplazan en la escala “normas $\leftrightarrow$ juicios propios” (escala 1-5). Más concretamente, se indaga sobre las estrategias y cursos de acción que desarrollan en torno a medidas y actuaciones específicas de los servicios de atención primaria, según las variables identificadas al efecto en las normativas vigentes.

⁴⁶³ ¿existe discrecionalidad decisoria en dicho colectivo profesional?; de ser así, qué factores lo explican o ¿cómo influirían los factores organizacionales en la explicación de las variaciones observadas en la discrecionalidad decisoria de los médicos?

⁴⁶⁴ El marco muestral se ha tomado de los registros obtenidos en entrevistas a las Coordinadoras APS San Luis y APS Villa Mercedes y Jefa Administrativa de Medicina del Interior del Ministerio de Salud de la provincia quienes brindaron la información.

⁴⁶⁵ De 95 casos válidos, 3 de ellos no han podido considerarse en los análisis debido a la alta tasa de no respuesta en las variables centrales para el estudio, y 2 por ser los únicos que representan contextos rurales, teniendo por tanto este tipo de contexto una representatividad muy baja, por lo que para los análisis finales solo se han tenido en cuenta las respuestas de sujetos que desempeñan su actividad profesional en centros urbanos.

⁴⁶⁶ Se ha adaptado la propuesta de Ricucci (2005), para analizar diferentes cursos de acción dentro de un mismo sector profesional y en un mismo contexto de implementación.

Se aplica análisis factorial⁴⁶⁷ posibilita agrupar los ítems en tres factores o dimensiones: actuaciones de carácter genérico, actuaciones de internamiento y actuaciones de atención especializada que se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Actuaciones en Atención Primaria de Salud y discrecionalidad decisoria (Escala 0 -1)

Actuaciones	Discrecionalidad: normas vs. juicios propios (0-1)
Atención general	0,362
Atención especializada	0,132
Internamiento	0,308

Fuente: Rouquaud (2019)

En general, se puede observar que en los tres tipos de actuaciones la discrecionalidad es baja, menor de 0,4 (en una escala 0 1). Aunque entre ellas, el tipo de actuaciones genéricas, que son comunes en el área de atención primaria, tiende a una mayor discrecionalidad, esto es, a tomar decisiones basadas en juicios propios, mientras que las decisiones en torno a medidas de atención especializada estarían más sujetas a las normas conocidas y claras, o en ellas habría menor discrecionalidad, que a su vez son las menos comunes. Las decisiones en torno a la necesidad de internamiento del paciente, estarían por su parte también más sujetas a juicios propios, casi en la misma medida que las actuaciones de atención genérica.

Resulta muy llamativa la baja discrecionalidad declarada entre los médicos encuestados. Quizás ello pueda deberse, entre otros factores, a las características del contexto político, específicamente las referidas al control personalista como se ha expresado. Quizás más concretamente a la precariedad de su designación. De hecho, si se tiene en cuenta la modalidad de ingreso en el Sistema de Salud Pública de los médicos entrevistados sólo el 29,5% ingresó por concurso, de acuerdo a la normativa vigente (Ley de Carrera Sanitaria), el 54,7% por contratos y el 15,8% por designación directa⁴⁶⁸ que, según la información brindada por los entrevistados, se renuevan automáticamente cada tres meses.

Cuadro 6. Modalidad de Ingreso al Sistema de Salud Pública provincial

Modalidad de ingreso	%	n
Concurso abierto	29,5	28
Contrato	54,7	52
Designación Directa	15,8	15
Total	100,0	95

⁴⁶⁷ Se han eliminado los ítems con una tasa de respuesta en la categoría Ns/Nc superior a 5%, incluyendo en el análisis únicamente los que se sitúan en una tasa normal de respuesta (<5%). Los ítems eliminados son: 'Exceptuar de la aplicación de protocolos establecidos' y 'Exceptuar de la aplicación de procedimientos administrativos preestablecidos' (ambos con una tasa de Ns/Nc de 15%).

⁴⁶⁸ Ambas constituyen modalidades informales de ingreso, por su extensión en el tiempo.

Fuente: Rouquaud (2019)

Esta modalidad informal otorga un alto grado de inestabilidad a su empleo, ya que su renovación quedaría sujeta a la voluntad política de quienes gobiernan, lo que manifiesta la alta discrecionalidad en el manejo de los organismos públicos por parte de los gobernantes. Esto produciría, por un lado, alta inseguridad en el empleo y por otro, podría producir temor a la pérdida del trabajo⁴⁶⁹. Tal como lo plantean ((Evans y Harris, 2004), así como puede verse el profesionalismo como la garantía de un servicio adecuado de forma individual, también puede ser considerado un “buffer” (una defensa) para protegerse de la responsabilidad de difíciles decisiones de racionamiento. Cabe aclarar que este aspecto no ha sido comprobado en este estudio, sin embargo, es muy probable su ocurrencia dadas la cercanía del poder personal la alta discrecionalidad existente en estos tipos de régimen político que influyen y modifican las relaciones intraburocráticas. No obstante, este tema debería continuar investigándose posteriormente.

Por otra parte, en lo que se refiere a los factores organizacionales que pudieran explicar el mayor o menor grado de discrecionalidad en la distribución de las variables consideradas pueden observarse - a priori- algunos rasgos que apuntan a la presencia de patrones caracterizados en la Burocracia del Nivel de la Calle, esto es, valores que apuntarían a que se puede dar mayor tendencia a decidir en base a juicios propios (claros cuando la media supera 0,5):

Cuadro 7. Patrones clásicos de Street Level Bureaucracy (Escala 0-1)

Variables organizacionales	Indicador		Media
Recursos y demanda	Presión por volumen de la demanda	Baja <-> Alta	0,461
	Recursos institucionales	Suf. <-> Insuf.	0,585
Objetivos	Incertidumbre objetivos	Alta<->Baja	0,5
	Coherencia objetivos: servicio vs. personales	No coinciden<-> Coinciden	0,47
Estructura dinámica y organizativa	Participación reuniones	Alta <-> Baja	0,236
	Estructura decisional	Desc. <-> Cent.	0,672
	Clima Laboral	Alta <-> Baja	0,422
	Satisfacción laboral	Alta <-> Baja	0,336
Logros (outcomes)	Percepción nivel logro	Altos <-> Bajos	0,426

Fuente: Rouquaud (2019) Negrillas: coeficientes significativos para $p < 0,05$

La tabla anterior muestra la distribución de las diferentes variables que de forma común vienen utilizándose para analizar la SLB, en las que puede observarse que apuntan claramente a la necesidad de considerar los factores de demanda y los recursos disponibles. Además, factores como los objetivos de la política (si son conocidos y si son coherentes con los objetivos personales como profesional de línea), también muestran valores que apuntan a su consideración como factores explicativos, al igual que la percepción del nivel de logro alcanzado por parte de los profesionales.

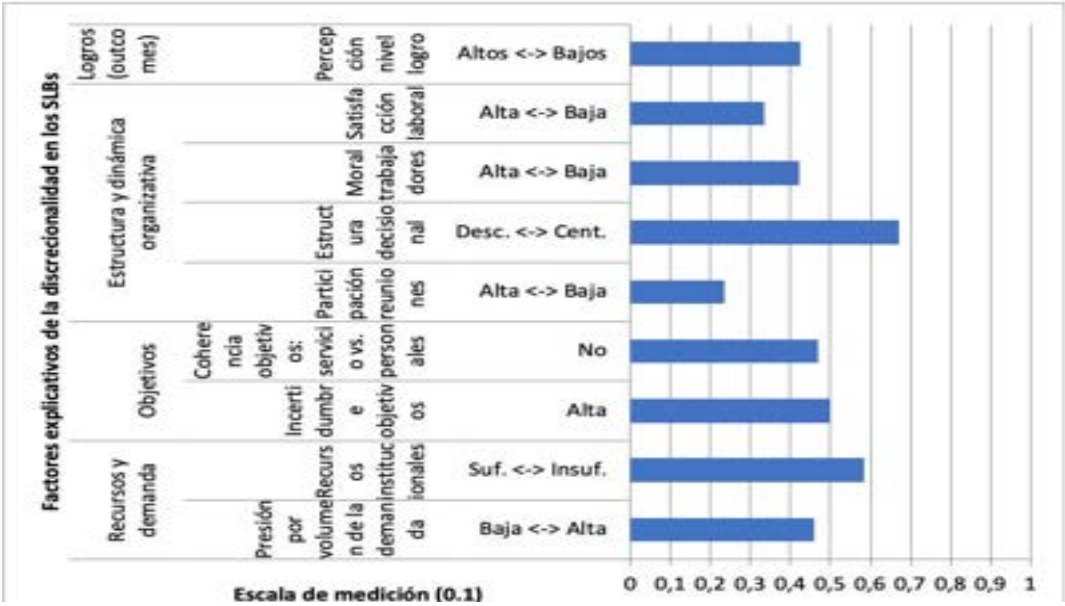
⁴⁶⁹ Si bien esto fue expresado en un solo caso, cabe resaltar que en dos localidades: la ciudad capital, San Luis y la ciudad de Justo Daract, los médicos se negaban a responder la encuesta, en la primera se percibió el temor (quizás por la cercanía del poder) y en la segunda, la negación se debió a que no estaban autorizados por su jefa, la Coordinadora de V. Mercedes, según sus declaraciones.

Cabe recordar que estas últimas variables han sido menos consideradas en los estudios sobre SLB y su consideración supone por tanto una aportación a los mismos.

Los aspectos organizacionales -en este análisis preliminar- concretamente el tipo de estructura decisional centralizada y el clima laboral tendrían un papel explicativo en relación a las estrategias o cursos de acción desarrolladas por los profesionales de Atención Primaria entrevistados, además de los elementos clásicos como la presión ejercida por la demanda y los recursos disponibles.

El siguiente grafico permite visualizar los datos provistos en la tabla anterior:

Gráfico 1. Factores explicativos de la discrecionalidad en los SLBs o médicos de APS



Fuente: Rouquaud (2019)

Por otra parte, se consideraron las variables personales de los profesionales de APS en relación a la discrecionalidad. Se constata nuevamente la baja discrecionalidad (decisiones basadas en normas) en las actuaciones de Atención Especializada⁴⁷⁰. En relación a los tipos de actuaciones Genéricas y de Internamiento, las decisiones estarían menos sujetas a la norma, o, dicho de otra forma, los profesionales pondrían en juego la discrecionalidad decisoria basada en juicios profesionales propios. Así, la mayor discrecionalidad decisoria se daría en las actuaciones de atención general, aunque una relación significativa sólo se daría teniendo en cuenta el género del profesional. En los hombres se constata una mayor discrecionalidad que en las mujeres profesionales, sin que la antigüedad, o el cargo ocupado (entre otras variables consideradas) muestren relacionarse significativamente con la discrecionalidad.

A esta altura del estudio la pregunta que se plantea es: ¿cómo cuentan cada uno de estos factores?, o, dicho de otra forma, ¿qué papel tendría cada uno de ellos en el desarrollo de estrategias de acción de los profesionales basados en su capacidad decisoria?

Para responder a estas cuestiones se han realizado análisis de regresión lineal para cada uno de los tipos de actuaciones definidos, y que a continuación se exponen.

En cada caso, o para cada tipo de actuación se ha propuesto un análisis basado en la inclusión paulatina de variables explicativas. De esta forma, se propone un Modelo 0, en el que se considera la

⁴⁷⁰ Este tipo de actuación por ser de baja la discrecionalidad, no se considera en los análisis finales de modelos explicativos.

relación entre discrecionalidad y rasgos personales; un siguiente modelo, Modelo 1, al que se suman las variables relacionadas con la demanda y los recursos, que son variables clásicas consideradas en el estudio de la SLB. El Modelo 2 suma a las anteriores las variables de objetivos de la política. Estas variables constituyen una parte central de la hipótesis de trabajo y del diseño analítico de esta investigación, y por ello ocupan una parte central en la herramienta de recogida de información. En esta línea, se propone un último modelo de relaciones, el Modelo 3, que contiene las variables organizacionales además de todas las anteriores, con el objetivo de comprobar específicamente la hipótesis planteada, a saber: los aspectos organizacionales influyen aumentando la presión sobre los trabajadores de primera línea (médicos) suponiendo ello un ambiente incierto para la toma de decisiones y aumentándose con ello la discrecionalidad.

Así pues, cada modelo explicativo contiene una serie de variables, desde las más clásicas a las más innovadoras, para analizar su potencial relación con la discrecionalidad decisoria en los dos tipos de actuaciones que los análisis previos han permitido definir

El cuadro siguiente resume los cuatro modelos presentados:

Tabla 12. Aspectos organizacionales y discrecionalidad decisoria. Modelo de regresión lineal (0-1)

	Modelo 0		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
	Coef.	Error	Coef.	Error	Coef.	Error	Coef.	Error
Constante	0,349	0,070	0,264	0,089	0,273	0,093	0,152	0,103
Genero (0,1)	0,124	0,061	0,121	0,059	0,123	0,057	0,087	0,057
Antigüedad en Servicio de Salud Pública	-0,027	0,030	-0,041	0,030	-0,033	0,028	-0,039	0,028
Cargo que ocupa en CAPS: médico vs. jefe (0,1)	-0,023	0,080	-0,035	0,077	-0,006	0,075	0,040	0,076
Medicina General	0,025	0,065	-0,014	0,064	0,009	0,062	0,035	0,060
Presión por volumen de la demanda: baja vs. alta (0,1)			0,334	0,127	0,290	0,123	0,217	0,122
Recursos institucionales: suficientes vs. insuficientes (0-1)			-0,023	0,139	-0,139	0,137	-0,172	0,134
Incertidumbre objetivos: no vs si (0,1)					0,167	0,060	0,138	0,060
Coherencia objetivos servicio vs. personales: si vs. no (0,1)					-0,064	0,059	-0,066	0,057
Participación en reuniones área/servicio: alta vs. baja (0-1)							0,221	0,110
Estructura decisional: descentralizada <-> centralizada							0,206	0,089
R2 corregida	0,021		0,09		0,173		0,227	

Fuente: Rouquaud (2019)

Si se despliegan uno a uno los modelos de acuerdo con las variables agregadas se puede observar en primer lugar, el Modelo 0 y el Modelo 1 que el segundo gana en capacidad explicativa (R^2 0,09), y, en segundo lugar, que al género se suma el factor de demanda, en el sentido que a mayor volumen de demanda mayor probabilidad que las decisiones se tomen en base a juicios propios, al menos en el servicio analizado (atención genérica), siendo esta última variable uno de los aspectos que caracterizan el entorno de los SLBs y que constituye un factor de presión que junto a otros colaboran para otorgar mayor discrecionalidad a sus decisiones frente a los ciudadanos.

En el caso en estudio, un 62% de los entrevistados atiende entre 20 y 30 personas por día, en tanto un 25,3% entre 30 y 40 personas por día. La alta presión en términos de demanda que soportan los médicos/as en APS, obligaría a disminuir el tiempo de atención por persona y a su vez a tomar decisiones rápidas que refuerzan su discrecionalidad.

La literatura especializada ha mostrado extensamente la importancia del factor demanda, como se ha expresado y siguiendo a Lipsky (1971, 1980, 1996) estas decisiones discrecionales podrían afectar el cumplimiento de los objetivos, y a la vez, la percepción de los ciudadanos sobre la política, pero debe considerarse que las situaciones a que se enfrentan los médicos/as o SLBs, no siempre se pueden ajustar a aquellos, ya que se enfrentan a problemas que interpelan las dimensiones humanas que implican grados de sensibilidad y juicios razonables que las reglas o normativas no podrían abarcar, por lo cual sería muy difícil eliminar la discrecionalidad (Lipsky, 1996). Por lo tanto, vemos que efectivamente, en el caso en análisis, se cumpliría la hipótesis según la cual, a mayor presión debida a la demanda, se generaría mayor discrecionalidad, al menos en las actuaciones de tipo genérico.

En relación al Modelo 2, a las variables consideradas se suman las variables de la política de salud, concretamente el conocimiento de los objetivos del servicio de APS a través de un indicador de 'incertidumbre' y la valoración de la coherencia de los mismos respecto a objetivos personales en el ejercicio profesional por parte de los médicos entrevistados. Debe recordarse la centralidad que este aspecto ha tenido en la herramienta de recolección de datos utilizada y en la propuesta de estudio en sí misma, bajo el supuesto que los objetivos de la política, su conocimiento y la adecuación de valores profesionales a la misma es parte central en la toma de decisiones de las burocracias organizacionales, y, por tanto, cabe esperar que ocupe un lugar importante también en los cursos de acción y estrategias llevadas a cabo por los profesionales de pie de calle. Con este tipo de variables se trata de considerar el análisis de la política desde abajo, como se explicara en los párrafos anteriores.

El Modelo 3 incorpora los aspectos organizacionales que son considerados importantes para el análisis de la SLB, tal como afirma Lipsky (1996). Otros teóricos de las organizaciones como Lawrence y Lorsch (1967), Simón (1979), Hall (1996), han afirmado que las diferentes posiciones organizacionales afectan las conductas de sus miembros. Sin embargo, no han sido suficientemente estudiados a nivel empírico, de ahí que se haya considerado incluir variables organizacionales en el estudio de las estrategias decisorias de los profesionales de APS en el caso de estudio, lo cual puede considerarse un aporte de este estudio. El análisis realizado revela, en primer lugar, que aumenta considerablemente la capacidad explicativa (R^2 0,227), y, en segundo lugar, que los aspectos organizacionales ejercen una influencia mayor que el resto de factores. Si bien, desaparece el efecto del género sobre la discrecionalidad decisoria en este modelo, el factor demanda sigue apareciendo, aunque con un menor nivel de significatividad que en los modelos 1 y 2 confirmándose nuevamente la hipótesis de la demanda (mayor demanda, mayor discrecionalidad decisoria) y de la incertidumbre (mayor incertidumbre mayor discrecionalidad).

Ahora bien, ¿En qué sentido se muestra el efecto de los aspectos organizacionales? Según los resultados del análisis de regresión (Tabla 12, Modelo 3), y en relación a las actuaciones de Atención genérica, cuando la participación (mide los grados de coordinación a través de la frecuencia de reuniones con el jefe) es baja se daría más tendencia a tomar decisiones en base a juicios profesionales

propios, esto es, mayor discrecionalidad. Y en el mismo sentido puede decirse respecto a la estructura organizativa: cuando esta está más centralizada, se daría más tendencia a estrategias decisionales basadas en juicios profesionales propios.

En relación al primer aspecto, la baja participación en reuniones debido a la baja convocatoria de los jefes de servicios (tal como se desprende del cuestionario aplicado a los profesionales de APS), podría deberse a dos aspectos principales: a) en general, la baja coordinación puede ser un defecto organizacional que generaría déficit de gestión; y b) en particular, tratándose de una burocracia profesional (Mintzberg, 1984), la coordinación se realiza mediante las habilidades previamente incorporadas por los médicos, esto comprueba que la mayor autonomía de los profesionales requiere de menos coordinación a nivel organizacional, lo que a su vez refuerza su discrecionalidad. (Lipsky, 1996; 2010; Evans y Harris, 2004).

Por otra parte, cabe considerar también que puede deberse a la existencia de conflictos jerárquicos, lo cual es una característica de la SLB Lipsky (1996, 2010). Adicionalmente, y relacionado con el contexto del caso en estudio, este aspecto puede estar reforzado por posibles problemas de relación entre los distintos niveles jerárquicos. inducidos por la rotación en las jefaturas, producidas en este contexto.

Conclusiones

La propuesta de este trabajo es analizar las políticas públicas desde la perspectiva de los burócratas del nivel de la calle o *Street Level Bureaucrats*. Para ello, se intenta identificar la existencia de discrecionalidad decisoria en los mismos considerando el ámbito organizacional donde desempeñan sus actividades el personal público en contacto con la ciudadanía. Si bien este tema ha sido extensamente tratado desde distintos ámbitos y perspectivas teóricas en relación al análisis organizacional, la administración y las políticas públicas, su consideración como variable que pueda influir en los cursos de acción y estrategias decisorias de los empleados a pie de calle es menos común en la literatura de referencia.

Para ello se seleccionó la política de salud de la provincia de San Luis, Argentina, donde se estaba implementando en el subsistema público un nuevo esquema de Atención Primaria de la Salud (APS), lo cual constituía una “nueva” o renovada política en el territorio provincial que impondría cambios en los niveles de atención de la salud y en consecuencia a sus ejecutores, los médicos de APS, razón de su elección como población a estudiar, en el período 2011-2015 en el que se aplicó el análisis empírico propiamente dicho.

Asimismo, para abordar el objeto de estudio se hace necesario situar el contexto socio histórico y político donde se desarrolla la implementación de la política pública, que puede brindar o completar aspectos explicativos de los comportamientos de los SLBs en este ámbito. Por ello se introducen aspectos teóricos referidos a las características predominantes de los regímenes políticos latinoamericanos y principalmente en las consecuentes burocracias que contribuyen a desarrollar, en particular en el caso en estudio.

La implementación se realizó a través de una estructura funcional que dependió del Ministerio de Salud, de la cual dependía el Programa de Atención Primaria y sus sub-dependencias que abarcaban a las dos ciudades más importantes de la provincia. De hecho y como es habitual, la forma de implementar fue de estilo tradicional, de arriba hacia abajo, con muy poca participación de los actores involucrados (tanto médicos, como otros profesionales). De hecho, hubo resistencias internas a los cambios en el sistema, manifestadas en las protestas de los profesionales y técnicos (agremiados) de los hospitales zonales (nivel de complejidad superior), basadas en la falta de insumos, falta de médicos especialistas, bajos salarios, etc. que mostraron, por un lado, cierto temor de estos a la pérdida de centralidad y recursos, de lo que podría inferirse la existencia de ciertos desequilibrios en

la política global de salud, dado que la priorización de la APS, pudo haberse realizado en detrimento de los otros niveles de complejidad. Todo ello ameritaría el análisis, revisión y reestructuración de las organizaciones involucradas.

En relación a los dos tipos de decisiones seleccionadas (Atención General e Internamiento), en general se puede concluir que:

1. Si bien la discrecionalidad es baja, de acuerdo a lo expresado por los médicos de APS de la provincia, que tal como se expresó tendría su explicación en el contexto político-administrativo, esta característica se corresponde con el caso particular analizado. Ello no significaría, en principio, que se esté cumpliendo con todas las normas y se alcancen los objetivos de las políticas públicas, en este caso de APS, pues son las otras variables analizadas las que demuestran lo contrario. Sin embargo, queda así delineado un camino de investigación que profundice en estas causas.

2. Cuando se analizan los orígenes de la discrecionalidad en las decisiones seleccionadas, se verifica la existencia de las características más clásicas de los SLBs de acuerdo a los enfoques teóricos estudiados. Se demuestra así, que en el contexto socio-histórico-político en que se desenvuelve el caso, se reproducen tales rasgos que fueran definidos en otros contextos culturales, que en algunos momentos aparecen mezclados con las características asociadas a los regímenes políticos más extendidos en América Latina, como son los neopatrimonialismos, cuyo poder omnímodo afecta las burocracias de manera particular, tal como se ha tratado en los capítulos de esta tesis. No obstante, su diferenciación requiere también profundizar el análisis en futuras investigaciones.

Así también se resaltan las variables más novedosas del caso, que surgieron del análisis como explicativas de la discrecionalidad, como son el Género y la Incertidumbre de Objetivos. La primera se revela como una variable no contemplada en los estudios de SLB, al menos en la revisión bibliográfica realizada, lo cual podría considerarse un aporte importante de esta investigación. La segunda, se considera, como se expresó, una variable inherente al contexto político que atraviesa la burocracia y constituiría una particularidad del caso, aunque ambas responderían al contexto cultural.

Tal como se ha expresado, el contexto particular del caso en estudio, recoge las características más usuales de las burocracias latinoamericanas, con particularidades que han sido analizadas en esta y en investigaciones anteriores. En este sentido, plantear reformas administrativas implica un desafío superior, pues tendría un alcance mucho mayor al involucrar aspectos culturales predominantes, producto de más treinta años de gobierno de una misma familia -con cortas interrupciones- en la provincia de San Luis. Esto es, tender a cambiar las prácticas político-administrativas (clientelismo, patronazgo político, venalidad, etc.), que han llevado a la sociedad a naturalizar las mismas. Un tema controversial es preguntarse ¿cómo se lograría? Si bien responder a ello implicaría un estudio específico y profundo que involucre una visión interdisciplinaria, se podrían aventurar algunas respuestas, que no podrían situarse sólo en el nivel político, sino apelar a la ciudadanía, a los grupos sociales críticos, que desde los micro espacios se vayan empoderando para que dentro de las instituciones democráticas, puedan propender a los cambios necesarios y finalmente, abordar las reformas de las burocracias estatales, tendientes a lograr una mayor autonomía de la política, pero a su vez el compromiso de las organizaciones de servicio público con la sociedad, lo cual implica una visión esperanzada a largo plazo.

Bibliografía

Berman, P. (1996), El estudio de la macro y micro-implementación. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México

Elmore, R. F. (1996) Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar Villanueva, L. *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.

- Gobierno de San Luis (2014). Plan Maestro de Salud 2014-2025. Ley N° III-0880-2014 Disponible en <http://senado.sanluis.gov.ar/digesto/?id=760>
- Gobierno de la República Argentina. (2016). Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Planificación Económica. Dirección Nacional de Planificación Sectorial. Informes de Cadena de Valor. “Salud, Farmacia y equipamiento médico”. Año 1 N°21 – Diciembre ISSN 2525-0221. www.economia.gob.ar Bs. As. Argentina.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Hall, Richard H. (1996). Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados. Prentice Hall Hispanoamericana S.A. México.
- Hill, M & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy. An introduction to the study of operational governance*. Third Edition SAGE. Los Ángeles, London, New Dheli, Washington D.C.
- Hupe, M. Hill, M. and Buffat, A. (Edit.) (2015) *Understanding Street-Level Bureaucracy*. Policy Press. UK.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). *Differentiation and integration in complex organizations*. Administrative science quarterly, 1-47.
- Lipsky (1996) _Los Empleados de base en la elaboración de políticas. En *Lecturas de Gestión Pública*. Selección de Textos: Quim Brugé y Joan Subirats. MAP-BOE. Instituto de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Madrid. España.
- (2010) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniversary expa ed.)*. New York: Russell Sage Foundation.
- (1980). *Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 71.
- (1971) “Street-Level Bureaucracy and the analysis of urban reform.” *Urban Affairs Quarterly*. Beverly Hill. California.
- Oszlak, O. (1980) “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Documento de Estudios CEDES*. Vol. 3 N° 2, Buenos Aires.
- Minzberg, H. (1984) *Estructura de las Organizaciones*. Editorial Ariel. Barcelona.
- Páez, M. (2004) El ingreso y su distribución. Análisis por rama de actividad en la provincia de San Luis durante la década del '90. Tesis de Maestría. UNSL V. Mercedes (San Luis).
- Parsons, W. (2007) Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. Edit. Miño y Dávila. Buenos Aires
- Riccucci, N. (2005). *How management matters: Street-level bureaucrats and welfare reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. Retrieved from <http://www.loc.gov/catdir/toc/ecip051/2004023154.html>
- Rouquaud, I.M. (2022). “Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats. Una (re)visión” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 83, pp. 103-138, ISSN 2443-4639.
- Rouquaud, I.M. (2019), “Análisis de implementación de políticas públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats”. Universidad Pablo de Olavide. Tesis Doctoral en Ciencias Sociales. Sevilla. España.

Rouquaud, I.M. (2012). *Políticas Públicas y cultura política. Política de vivienda y ciudadanía deficitaria*. EAE Editorial Académica Española. Lap Lambert Academic Publishing GmbH. ISBN 978-3-659-01154-2. Alemania.

Simón, H. A. (1979) *El comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Aguilar S.A. de Ediciones. Buenos Aires.

Trocello, M.G. (2008) *La manufactura de ciudadanos siervos: cultura política y regímenes neopatrimonialistas*. Editorial Nueva Universidad - U.N.S.L., San Luis Argentina. 400 p. ISBN 978-987-1031-74-0. San Luis. Argentina.

Tummers, L.G., Bekkers, V.J.J.M., Vink, E., Musheno, M. (2015) *Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature*. *Journal of Public Administration, Research and Theory* Volume 25, Issue 4, 1 October Pages 1099–1126.

¿QUÉ HACER PARA AYUDAR A LOS PROFESIONALES DE LA SALUD? LAS PROPUESTAS DE LOS TRABAJADORES DE LA SALUD PARA ROMPER LA INERCIA

Sergio Rovira

La complejidad de los factores que influyen en el rendimiento laboral del personal de salud, especialmente en el contexto de los hospitales y clínicas y la enfermedad, es compleja y variada. El personal de salud debe ofrecer un servicio óptimo a la comunidad, lo que requiere no solo conocimientos teóricos y prácticos, sino también un equilibrio mental y físico que les permita desempeñar su labor de manera eficiente y por eso, es importante entender que las condiciones laborales, los problemas personales, los problemas económicos, la falta de reconocimiento, una mala carrera profesional y muchos otros factores; sumado a que las enfermeras, debido a su constante interacción con pacientes, están expuestas a una carga emocional significativa, derivada de la confrontación repetida con el sufrimiento humano y la muerte; puede llevarla a situaciones de estrés y agotamiento, lo que a su vez afecta su rendimiento laboral, bienestar general y hasta puede afectar a la vida personal de los mismos.

La literatura señala que estos profesionales enfrentan múltiples estresores inherentes a su profesión, tales como lo que viven los profesionales en las unidades de emergencia, los cuales son entornos de trabajo caracterizados por un alto estrés ocupacional, lo que aumenta la vulnerabilidad del personal de salud a desarrollar problemas de salud. Estos estresores, junto con la forma en que se llevan a cabo las actividades diarias y los recursos de apoyo disponibles, subrayan la necesidad de abordar la salud y el bienestar de los profesionales de la salud para garantizar una atención de calidad a los pacientes.

Además, se establece una conexión entre los problemas de salud y el presentismo, que se refiere a la disminución de la productividad debido a problemas de salud. Este fenómeno impacta la seguridad del paciente, contribuyendo a un aumento en los errores de medicación y a una caída en la calidad de atención, lo que genera costos significativos, estimados en alrededor de dos mil millones de dólares anuales en Estados Unidos. Por otro lado, el ausentismo, o las ausencias al trabajo, también se reconoce como un problema global que afecta la eficiencia y funcionamiento de los servicios de salud.

Por eso, el trabajo que se viene realizando desde la Secretaría de Profesionales de la Salud de UPCN es muy importante, ya que el centrarse a identificar los problemas de salud que afectan a los profesionales de la salud en los hospitales pública, así como los factores relacionados, nos puede dar idea de qué mejorar y qué programas se pueden implementar para cambiar su realidad y así, no solo ayudar a éste grupo de trabajadores, sino ayudar a cambiar la calidad de atención del sistema de salud y poder implementar nuevas metodologías de gestión hospitalaria.

La complejidad de los factores que afectan el rendimiento laboral en profesiones de la salud, aparece el síndrome del desgaste profesional (o Burnout), donde se caracteriza por una sensación de fracaso y agotamiento, resultado de la sobrecarga de recursos personales y energía del trabajador.

La definición más reconocida del síndrome de desgaste profesional es la de Christina Maslach, que lo describe como un estado que incluye despersonalización y baja realización personal, afectando a aquellos que trabajan en contacto directo con personas. Este fenómeno es particularmente relevante en el campo de la salud (y más, en épocas de crisis como se vivieron en el 2020), donde los profesionales enfrentan desafíos emocionales y físicos significativos, lo que puede impactar negativamente en su rendimiento y bienestar.

Se identifican diversas fuentes que afectan el rendimiento laboral del personal de salud, incluyendo la recarga laboral, la falta de comunicación, un entorno laboral desfavorable, y la excesiva responsabilidad inherente al trabajo. Además, aparecen factores emocionales, la interacción con

pacientes y familiares, así como conflictos con otros profesionales de la salud. También se considera que la situación socioeconómica y familiar del personal puede influir en su productividad y eficacia en el trabajo.

Es fundamental implementar estrategias de apoyo y recursos que ayuden a mitigar el estrés, como así, acciones en el entorno laboral para reducir el número de lesiones y enfermedades entre los profesionales de la salud, como así la carga emocional que enfrentan algunos de ellos en diversas áreas específicas, en su práctica diaria. Los profesionales de la salud enfrentan una serie de presiones y responsabilidades que pueden intensificar su estrés laboral.

Se ha identificado que además de los problemas de salud mental de los profesionales de la salud, también podemos encontrar como uno de los principales problemas de salud las enfermedades músculo-esqueléticas en algunos servicios específicos, como ser Enfermería, camilleros, mantenimiento, etc. En diversos estudios, se pudo observar que la mayoría de los profesionales reportan tener dos o más lesiones o enfermedades, causadas por el mal esfuerzo o estrés laboral, lo que subraya la necesidad de intervenciones efectivas.

Además, se observó que aquellos con un mayor tiempo de trabajo en la unidad y en la institución, así como las víctimas de violencia laboral, presentan un número más elevado de lesiones y enfermedades. Es fundamental que las instituciones de salud proporcionen condiciones laborales que favorezcan el mantenimiento de la salud y las habilidades de todos los trabajadores, lo que no solo mejorará su calidad de vida a corto y largo plazo, sino que también optimizará la calidad del cuidado que ofrecen a los pacientes.

El desgaste profesional está relacionado tanto con factores personales como ambientales, y puede llevar a conductas estresantes que afectan el desempeño laboral. La despersonalización, en particular, se traduce en actitudes frías, déspotas o cínicas hacia compañeros de trabajo y pacientes, lo que puede deteriorar la calidad de la atención brindada.

Resumamos algunos puntos clave del Burnout en el personal de salud:

1. Factores causales: Se identifican múltiples factores que contribuyen al desarrollo del burnout, como la alta responsabilidad en el proceso asistencial, la sobrecarga de trabajo, y las dificultades en las relaciones humanas y la comunicación dentro del equipo de trabajo.
2. Enfrentamiento al dolor, sufrimiento y muerte: Los profesionales de la salud a menudo están expuestos a situaciones emocionalmente difíciles que pueden impactar su bienestar psicológico.
3. Riesgos biológicos: La exposición a agentes patógenos y otros riesgos biológicos en el entorno de trabajo puede afectar la salud física del personal de sanidad.
4. Estrés mantenido por situaciones de urgencias y emergencias: Las demandas constantes y la presión en situaciones críticas contribuyen al estrés laboral.
5. Condiciones de trabajo y sobrecarga: La alta responsabilidad y la carga de trabajo, junto con problemas de comunicación y relaciones humanas dentro del equipo, generan un ambiente estresante.
6. Tareas en el hogar: Las responsabilidades familiares y el cuidado de la propia salud también añaden estrés a la vida del personal sanitario, lo que puede afectar su capacidad para desempeñar su trabajo.

El burnout puede llevar a problemas de salud física y psicológica, incluyendo ansiedad, depresión, trastornos del sueño, y otros síntomas relacionados con el estrés. Por eso es muy importante implementar acciones para contrarrestarlo y así, cuidar la salud de todo el personal de salud, como ser:

1. Importancia del autocuidado: Se enfatiza la necesidad de que el personal de salud practique el autocuidado para prevenir el burnout y mantener su bienestar, lo que a su vez les permite ofrecer una atención de calidad a sus pacientes.
2. Reconocimiento del síndrome: El burnout no es simplemente un tipo de estrés, sino una condición específica que requiere atención y estrategias de intervención adecuadas para evitar que los profesionales de la salud en su entrega al cuidado de los demás, caigan en ella.

Además, se puede sugerir otras estrategias para mantener la salud y bienestar. Como ser:

1. Establecimiento de relaciones humanas: Fomentar relaciones interpersonales saludables entre los profesionales de la salud, ya que esto puede ayudar a crear un ambiente de apoyo, lo que es fundamental para el bienestar emocional.
2. Estilo de vida saludable: Mantener hábitos de vida saludables, como una dieta equilibrada, ejercicio regular y descanso adecuado, es crucial para el autocuidado y la prevención de enfermedades.
3. Fomento del bienestar bio-psico-social: El personal de salud deben promover su propio bienestar en todas las dimensiones (biológica, psicológica y social) para desarrollar una personalidad terapéutica que les permita inspirar salud en los demás.
4. Reconocimiento de la importancia del autocuidado: Se destaca que los profesionales de salud, como defensores de la salud, deben ser conscientes de la necesidad de cuidar de sí mismos para poder cuidar efectivamente de los demás.
5. Mejorar las Condiciones Laborales: Es fundamental abordar los factores estresantes en el entorno laboral, como la sobrecarga de trabajo, la escasez de personal y la falta de autonomía. Esto podría implicar la contratación de más personal y la implementación de horarios de trabajo más flexibles.
6. Fomentar el Apoyo Social: Promover un ambiente de trabajo donde haya apoyo social entre compañeros y supervisores puede ayudar a reducir el estrés. Esto incluye el reconocimiento del trabajo realizado y la creación de espacios para la comunicación abierta sobre las dificultades que enfrentan.
7. Capacitación en Manejo del Estrés: Proporcionar formación en técnicas de manejo del estrés y autocuidado puede ser beneficioso. Esto podría incluir talleres sobre mindfulness, gestión del tiempo y habilidades de comunicación para mejorar las relaciones interpersonales en el trabajo.
8. Promover la Salud Mental: Implementar programas de salud mental que ofrezcan recursos y apoyo psicológico para el personal de salud puede ayudar a abordar problemas de salud mental antes de que se conviertan en crisis.
9. Fomentar la Participación en la Toma de Decisiones: Involucrar al personal en la toma de decisiones relacionadas con su trabajo puede aumentar su sentido de control y satisfacción laboral, lo que puede contribuir a un mejor bienestar emocional.

10. Crear un Entorno de Trabajo Positivo: Desarrollar una cultura organizacional que valore el bienestar del personal y que promueva un enfoque humanístico en el cuidado puede ayudar a mitigar el impacto negativo del estrés laboral.

Estas estrategias son fundamentales para que el personal de salud pueda manejar el estrés y las demandas de su trabajo, lo que a su vez contribuye a la calidad de la atención que brindan a sus pacientes.

Como reflexión, hay que remarcar que es crucial el autocuidado. Al reconocer que sus malestares pueden derivar de su entorno laboral y las exigencias de su profesión, los profesionales de la salud pueden tomar medidas proactivas para abordar estos problemas. Esto incluye la implementación de estrategias de autocuidado, la búsqueda de apoyo emocional y la creación de un ambiente de trabajo más saludable.

También, algunos profesionales de la salud pueden tener otros peligros, más allá de los detallados anteriormente, ya que ellos se enfrentan a varios peligros en su entorno laboral, que se pueden clasificar en diferentes categorías:

1. Peligros biológicos: Exposición a virus y bacterias que pueden causar infecciones.
2. Peligros químicos: Contacto con sustancias como glutaraldehído y fármacos citotóxicos que pueden ser perjudiciales para la salud.
3. Peligros ergonómicos: Riesgos asociados a sobreesfuerzos, caídas y levantamiento de pesos, que pueden provocar lesiones musculoesqueléticas.
4. Peligros físicos: Incluyen la exposición a radiación y pinchazos accidentales con agujas u otros objetos punzantes.

Estos peligros pueden aumentar debido a la alta demanda en el sector de la salud, una mala ergonomía y una inadecuada dotación de personal y patrones de turnos.

Se proponen varias medidas para mejorar la salud y seguridad laboral del personal de Salud que incluyen:

1. Acceso a Equipos de Protección Individual (EPI): Garantizar que todo el personal tenga acceso a EPI sin costo alguno.
2. Mecanismos de Notificación: Crear o facilitar mecanismos de notificación sencillos, confidenciales y eficaces para reportar incidentes relacionados con accidentes, lesiones y enfermedades laborales.
3. Formación Continua: Proporcionar formación a los trabajadores sobre la prevención y gestión de peligros laborales, con un enfoque en la formación continuada específica según las evaluaciones de riesgo.
4. Concienciación: Concienciar a al personal médico, enfermeros, técnicos, empleadores y ciudadanos sobre los peligros laborales en el sector de la salud, incluyendo la violencia y los abusos, así como sobre los derechos del personal de salud a un entorno seguro.
5. Cumplimiento de Legislación: Instar a los empleadores a cumplir con la legislación y directrices pertinentes sobre salud y seguridad laboral, y a formular e implementar políticas para identificar y prevenir peligros laborales.
6. Colaboración Interinstitucional: Fomentar la colaboración entre ministerios de sanidad y trabajo para abordar los temas de salud y seguridad laboral en los entornos sanitarios.

Estas medidas buscan crear un entorno de trabajo más seguro y saludable para todos, lo que a su vez beneficia a los pacientes y a la comunidad en general.

El cuidar al personal de salud impacta positivamente en la salud de los pacientes, ya que es directo la relación salud del que cuida con el trato y cuidado al paciente. Es decir, la salud laboral del personal de salud tiene un impacto significativo en la calidad de atención a los pacientes de varias maneras, por ejemplo:

1. Reducción de Lesiones y Enfermedades: Cuando el personal de salud están protegidas de lesiones y enfermedades laborales, pueden desempeñar sus funciones de manera más efectiva y con menos interrupciones, lo que se traduce en una atención más continua y de calidad para los pacientes.
2. Satisfacción Laboral: Un entorno de trabajo seguro y saludable contribuye a una mayor satisfacción laboral entre las enfermeras. Esto puede resultar en una menor rotación de personal y una mayor experiencia en el cuidado, lo que beneficia a los pacientes.
3. Menor Estrés y Agotamiento: La salud laboral adecuada ayuda a reducir el estrés y el agotamiento entre las enfermeras. Un personal menos estresado y más comprometido es más capaz de proporcionar atención compasiva y centrada en el paciente.
4. Mejora en la Comunicación y el Trabajo en Equipo: Un entorno laboral positivo fomenta una mejor comunicación y colaboración entre el personal de salud, lo que es crucial para la atención integral del paciente.
5. Prevención de Errores: La salud y el bienestar del personal sanitario son fundamentales para minimizar errores en la atención. Personal sanitario sanas y bien capacitadas son menos propensas a cometer errores que pueden afectar la seguridad del paciente.
6. Impacto en la Salud de los Pacientes: La protección de la salud del personal sanitario no solo beneficia a ellos, sino que también tiene repercusiones positivas en la salud de los pacientes, las familias y las comunidades, contribuyendo a un sistema de salud más eficaz.

¿Quién debe de implementar estas tareas?

Es hora de crear un sector, que, aunque ya existe (el Servicio de Medicina Laboral), no realiza ninguna de las acciones que deberían de hacer y por la que a lo largo de su historia se creó y fue adaptándose a los cambios laborales en el mundo, ya que solo se ocupa de realizar un seguimiento del ausentismo y perseguir a los trabajadores de la salud para disminuir ausentismos, no desde el cuidado, sino, desde la opresión y acoso, descontando todo día de inasistencia, obligando así, el pronto reingreso laboral, sin tener en cuenta su estado de salud personal y si dicho estado, afecta o no a terceros (no solo por enfermedades infectocontagiosa, sino, por no estar en condiciones físicas acordes, puede sobrecargar a sus compañeros del sector). Por eso, es hora de crear el Sector de Salud Ocupacional y del Medio Ambiente, que tenga otra mirada y manera de trabajar, como así, de pensar el cuidado de los y las trabajadores/as, que ya no tenga un Médico Laboral como la cabeza única en dicho liderazgo, sino una Salud Ocupacional, más multiprofesional, con un líder que no solo piense en la salud/enfermedad, sino en la prevención, rehabilitación y cuidado del personal.

ES decir, hay que avanzar hacia una Salud Ocupacional que tenga como objeto de estudio la relación entre el proceso de producción y las consecuencias hacia la salud de los trabajadores, orientándose, entonces, hacia los procesos sociales, para lo cual utiliza tanto a las ciencias naturales como a las

sociales. Por lo tanto, la Salud Ocupacional, es el resultado de un trabajo multidisciplinario, donde intervienen profesionales en medicina ocupacional, enfermería ocupacional, higiene industrial, seguridad, ergonomía, psicología organizacional, epidemiología, toxicología, microbiología, estadística, legislación laboral, terapia ocupacional, organización laboral, nutrición, Kinesiólogos, profesores de Educación Física y promotores de la salud. Por lo tanto, es decir, es hora de cambiar a la Medicina Laboral tradicional de nuestro país, por el Área o Dto. de Salud Ocupacional y del Medio Ambiente, área o Dto. que deja de ser una rama exclusiva de la Medicina, para pasar a una actividad multidisciplinaria.

La función de la Salud Ocupacional es proteger y fomentar la salud y la capacidad de trabajo de los trabajadores, así como el bienestar de su familia y la de su ambiente. El Médico Ocupacional, que no es lo mismo que el Médico Laboral, es un asesor experto, forma parte del equipo de dirección, capaz de colaborar en la planificación y en la reformulación de los procesos de trabajo en relación a la salud y a la seguridad, a los requisitos legales, y a las buenas prácticas de negocio y de recursos humanos. En la mayoría de los países, los Médicos Ocupacionales realizan valoraciones de la aptitud para el trabajo, fomentan la capacidad para el trabajo y, en caso de enfermedad o de lesión, efectúan diagnósticos y asesoran sobre cómo prevenir los efectos negativos para la salud física y mental relacionada con el trabajo.

A continuación, se detallan los objetivos que deben tener los Servicios de Salud Ocupacional:

1. Proteger a las personas en sus trabajos de los riesgos a la salud y seguridad.
2. Proteger el ambiente.
3. Facilitar ambientes de trabajo saludables y seguros, de acuerdo a sus capacidades físicas, mentales y emocionales.
4. Proveer adecuado cuidado médico y rehabilitación frente a enfermedades y daños derivados del trabajo.
5. Asistir en las medidas necesarias para el mantenimiento de la salud de los trabajadores.

Ahora bien, pensando más en profundidad, podemos plantearnos la pregunta: ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la salud laboral en el contexto del Estado de bienestar?, el cual, podemos responder que incluyen:

1. La salud laboral debe abordar la promoción de la salud y la prevención de lesiones y enfermedades, lo que requiere una mejor coordinación entre los servicios de prevención, las mutuas colaboradoras con la seguridad social y el sistema de salud.
2. Los cambios políticos, económicos y tecnológicos están fragmentando la vida laboral, lo que puede afectar negativamente las condiciones de trabajo y la salud de los trabajadores. Esto incluye la reducción de la renta del trabajo y el aumento de la precariedad laboral.
3. La crisis estructural del Estado de bienestar pone en duda la capacidad de mantener políticas de bienestar social, lo que puede llevar a recortes en el gasto social y afectar la salud laboral.
4. Fomentar la participación activa de los trabajadores en la promoción de la salud y la prevención de riesgos, ya que se requiere un cambio cultural institucional y en la forma en que se gestionan las relaciones laborales.
5. Es fundamental empoderar el liderazgo en prevención para garantizar que se implementen adecuadamente las medidas de salud laboral.

Estos desafíos requieren un enfoque integral que conecte la salud laboral con las políticas de salud pública y la seguridad social para mejorar las condiciones de trabajo y la salud de los trabajadores (una mirada mucho más amplia que la Medicina Laboral tradicional que hoy rige y es hegemónica en el estado).

Las políticas de salud, la seguridad social y la salud en el trabajo están interrelacionadas de varias maneras, y la Salud Ocupacional debería de tener en cuenta y trabajarlas para el bien de todos:

1. Conexión entre salud pública y seguridad social: La salud laboral actúa como un vínculo específico entre la salud pública y el sistema de seguridad social. Esto significa que las políticas de salud deben considerar cómo las condiciones laborales y la salud de los trabajadores influyen en el bienestar general de la población.
2. Prevención de riesgos laborales: Las políticas de salud en el trabajo se centran en la prevención de lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo. Esto se alinea con las normativas de seguridad social que buscan proteger a los trabajadores y garantizar su bienestar, lo que a su vez reduce la carga sobre el sistema de salud pública.
3. Determinantes sociales de la salud: Las condiciones laborales no solo afectan la salud de los trabajadores, sino que también influyen en la salud pública en general. Por lo tanto, es esencial que las políticas de salud aborden estos factores.

Al mejorar las condiciones laborales y promover la salud, se aumenta la productividad y reduce los costos asociados a enfermedades y accidentes.

Conclusión

Es importante comenzar a trabajar de otra manera el cuidado de los trabajadores de Salud; cambiando la Medicina Laboral tradicional por una nueva metodología de trabajo y de concepto del cuidado, como es la implementación de una Salud Ocupacional y del Cuidado del Medio Ambiente, donde el trabajo multiprofesional es fundamental y el eje del trabajo, para crear programas y políticas preventivas y del cuidado de todos y todas las trabajadores de la salud, desde una mirada más integral y que abarque todas las variables de la salud.

El personal sanitario, en su totalidad (no importa el cargo, función o profesión), son muy importantes para el sistema de salud y el manejo del cuidado de los pacientes en los hospitales y en las atenciones primaria de la salud, con una participación fundamental en los nuevos cambios que se vienen en el sistema de salud y en la gestión hospitalaria y políticas de salud, que se están implementando en nuestro País y que se vienen implementando en el mundo; y por eso, es importante comenzar a organizar mejor esta área y servicio y comenzar a reconocer que todos los puestos de trabajo dentro de un hospital es una pieza fundamental en el cuidado del paciente, mejorando su salario, carrera y principalmente, creando políticas preventivas para evitar las enfermedades que trae dicha especialidad o puestos de trabajo, no vamos a poder llevar adelante ningún cambio del sistema de salud, y fracasando en todo lo que se quiera implementar de ahora en más.

El cuidar a los que nos cuidan, debería de ser un objetivo fundamental y prioritario para el cambio y para lograr una salud poblacional ideal y mejor atención al paciente.

Bibliografía

Andrade-Pizarro, L. M.; Bustamante-Silva, J. S.; Viris-Orbe, S. M. y Noboa-Mora, C. J. (2023). "Retos y desafíos de enfermería en la actualidad". *Revista Arbitrada Interdisciplinaria de Ciencias de la Salud. Salud y Vida*, Vol. 7 no.14. Versión on-line ISSN 2610-8038.

- Benavides, F. G., Delclós, J., & Serra, C. (2018). Estado de bienestar y salud pública: el papel de la salud laboral. *Gaceta Sanitaria*, Vol. 32, Nro. 4, pp 377-380.
- Berón, Daniela; Palma, Flavia. (2011). *Factores que influyen en el rendimiento laboral del personal de enfermería: estudio descriptivo de corte transversal, realizado en los servicios de maternidad, pediatría, guardia, consultorios externos y traslados, del Hospital Malargüe durante el período de julio del 2010 a julio del 2011* (Tesina de grado). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Médicas. Escuela de Enfermería. En <https://bdigital.uncu.edu.ar/5918>.
- Bordignon, Maiara y Monteiro, María Inés. (año 2018). “Problemas de salud entre profesionales de enfermería y factores relacionados”. En *Enfermería Global* N° 51. ISSN 1695-6141.
- Consejo Internacional de Enfermeras (2009). “Salud y seguridad laboral de las enfermeras”. Declaración de posición. Ginebra - Suiza. En: https://www.icn.ch/sites/default/files/2023-04/PS_C_Occupational_health_safety_Sp_0.pdf
- Luengo-Martínez, C., & Sanhueza, O. (2016). Condiciones de trabajo y su relación con la calidad del cuidado y salud del profesional de enfermería. *Medicina y seguridad del trabajo*, 62(245), 368-380.
- Micha, A. (2015). Las condiciones de trabajo de la enfermería en Argentina: algunos determinantes político-institucionales. *Estudios del trabajo*, (49), 61-90.
- Torres, Rubén. (año 2024). “En el tema salud hay necesidad y urgencia” (entrevista realizada por Natalia Jorgensen). *Diario La Nación* (27 de enero de 2024).

DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICA: UN ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Sheila Suárez
Patricia Mariel Sorribas*

Políticas públicas y deliberación

La plena implementación de una política pública se ve obstaculizada cuando quienes pretenden llevarla a cabo no tienen una comprensión profunda de la opinión pública, que en definitiva es el factor que da legitimidad propiciando rapidez y adherencia a las soluciones (Sánchez y Sorman, 2021). Al desarrollar políticas públicas que incluyan la perspectiva de la ciudadanía suele primar la forma de consulta instantánea, como la medición de actitudes (Stark et al., 2021). Es decir, tienden a aplicarse diseños transversales que dejan de lado el estudio de los cambios de argumento y opinión de la ciudadanía que podrían efectuarse una vez satisfechos los requisitos de información y debate (Cuesta et al., 2008; Stark et al., 2021).

La inclusión de procesos de deliberación, en cambio, ofrece una visión prospectiva de la dinámica de la opinión pública cuando se implementan una encuesta previa y otra posterior a la instancia deliberativa (Stark et al., 2021). La encuesta deliberativa es un instrumento específico que permite evaluar el impacto que la mayor información y la posibilidad de reflexionar tienen sobre la conformación de las opiniones y actitudes de la ciudadanía ante el tema tratado (Cuesta et al., 2008, p.2).

Esta conceptualización de las políticas públicas está guiada por una concepción deliberativa de la democracia, como principio fundamental, que contrasta con el enfoque tradicional de “arriba hacia abajo”. Este enfoque alternativo reconoce la complejidad intrínseca en la formación de opiniones y actitudes, destacando la importancia de un proceso inclusivo y participativo. Las personas se reúnen para discutir sobre los problemas políticos que enfrentan con el fin de poder decidir o posicionarse sobre las políticas que luego afectarán sus vidas (Gerber et al., 2018). La igualdad y el respeto mutuo hacia diferentes formas de ver el mundo son la base del proceso en el que se delibera (Gerber et al., 2018; Ercan et al., 2022). La deliberación, en sí misma, se concibe como un proceso de diálogo recíproco que implica considerar y reflexionar sobre las preferencias, valores e interés en relación con temas de relevancia compartida (Gerber et al., 2018). La deliberación grupal proporciona el mejor entorno para garantizar que las personas hallen la mejor base justificativa de su postura, por lo cual deben llevar a cabo estrategias para poder convencer al resto, corrigiendo así sus propios sesgos (Niemeyer et al., 2023).

En la deliberación pública las personas indagan juntas sobre una determinada problemática y buscan soluciones respetando las diferentes visiones (Gastil et al., 2008) con el objetivo principal de generar decisiones legítimas a través de la participación pública (Chambers, 2003). En la deliberación democrática, se espera que cada ciudadano/a, que de alguna manera se verá afectado/a por la decisión, participe en la formulación de las políticas (Abdullah y Rahman, 2015). Con este tipo de participación se busca fomentar el compromiso de la ciudadanía, la cooperación en el proceso de toma de decisiones, el perfeccionamiento de la comprensión mutua entre las personas, la evitación de cualquier método de exclusión y la promoción de la calidad de las decisiones a través de las discusiones (Chambers, 2003, p. 317). Según el Consejo Nacional del Consumidor (2008), la deliberación ayuda a los encargados de la formulación de políticas a elaborar mejores políticas públicas, proporcionar mejores servicios y mejorar los lazos sociales, así como promover la democracia. Si bien la aplicación del conocimiento ciudadano al diseño de políticas es una característica común a todos los mecanismos participativos, es el proceso dinámico de razonamiento,

que implica la interacción entre diferentes argumentos y cambios en la opinión de los participantes, lo que hace que la deliberación sea única en términos de proceso y resultado (Stark et al., 2021).

Las justificaciones del cambio de opinión por parte de la ciudadanía que participa del proceso deliberativo ofrece datos acerca de lo que le importa a ella (Stark et al., 2021). Los temas discursivos que influyen en las discusiones podrían representar una oportunidad para que los formuladores de políticas comprendan una variedad de áreas diferentes pertinentes para el diseño de políticas (Stark et al., 2021). En áreas de política controvertidas, como la que involucra el **cambio climático**, observar las justificaciones que generan consenso entre las diferencias ofrece una valiosa perspectiva que podría ayudar a anticipar y evitar el fracaso de las políticas (Stark et al., 2021). Por ejemplo, un estudio de Niemeyer (2013) sobre cambio climático realizado en Australia demuestra cómo las personas, luego de la deliberación, no sólo incrementaron su apoyo hacia el cobro de impuestos para reducir la emisión de gases, sino que también modificaron sus discursos. Asimismo, para muchos participantes, el tema del cambio climático pasó de ser un problema que solo el gobierno debía abordar, a convertirse en un asunto en que la comunidad debía intervenir en colaboración con el gobierno. En definitiva, la deliberación fortaleció la tendencia a percibir el problema del cambio climático a través de la lente de la identidad colectiva en la resolución de un problema de bien común.

En las últimas dos décadas se han visto varias puestas en práctica de procesos deliberativos (Jacquet y van der Does, 2020). El aumento de ellas en diversos contextos y países brinda la posibilidad para que investigadores realicen investigaciones teóricas y empíricas sobre la democracia deliberativa (Ercan et al., 2022). Además, se crean entornos experimentales que permiten probar las condiciones necesarias para una deliberación exitosa y explorar formas de mejorar la calidad deliberativa (Ercan et al., 2022). En tal sentido la introducción de normas deliberativas en discusiones entre personas con opiniones diferentes puede aliviar la polarización intergrupal (Strandberg et al., 2019); es decir puede amortiguar la tendencia de los grupos a adoptar una posición más extrema en la misma dirección general que sus inclinaciones antes que comenzara una discusión no estructurada sobre determinado tema (Sunstein, 2009). En tal sentido diversos estudios (Niemeyer et al., 2023; O'Malley et al., 2019; Schneidmesser et al., 2023; Strandberg et al., 2019) demuestran que el uso de facilitación, reglas procedimentales claras que reflejen las normas deliberativas y materiales informativos equilibrados tiende a prevenir la polarización grupal. Contrariamente, las deliberaciones que carecen de estas características tienden a exhibir polarización grupal (por ejemplo, Schneidmesser et al., 2023).]

La apuesta por la participación de la ciudadanía en procesos deliberativos tiene como punto de partida una “fe democrática” *a priori* en la igualdad de todos/as los/as ciudadanos/as, un supuesto de que la ciudadanía, en promedio, es al menos lo suficientemente competente para abordar la mayoría de las cuestiones políticas. Esto supone una confianza en la capacidad de producir una “razón democrática” (Landemore, 2013) bajo una correcta concepción de la democracia. Según Landemore (2020) cuando se incentiva y moviliza adecuadamente, los/as ciudadanos/as pueden ser fuentes notables de argumentos, información e incluso soluciones. Este supuesto es corroborado por indagaciones como la de Niemeyer et al. (2023), al igual que otras (O'Malley et al., 2019; Schneidmesser et al., 2023), que ponen en jaque las afirmaciones de aquellos que piensan que la deliberación sobre política es imposible debido a las limitadas capacidades relevantes entre los/as ciudadanos/as *comunes*, o que sólo es accesible para una minoría privilegiada (Herne et al., 2019, Niemeyer et al., 2023) y demuestran que la capacidad de razonar eficazmente sobre temas complejos del ámbito político se activa fácilmente en un foro bajo buenas condiciones.

Esto es posible gracias a un proceso de “construcción del grupo” organizado en cinco niveles en orden creciente de complejidad: la interacción incipiente con la provisión de información, las presentaciones formales entre las personas, la información dada al grupo sobre las normas deliberativas, el proceso en que los participantes trabajan juntos para establecer las normas y reglas que se aplicarán durante la deliberación y por último, ejercicios de entrenamiento cognitivo dentro del grupo (*mindfulness*,

desarrollo de toma de perspectiva) (Niemeyer et al., 2023). Esta construcción del grupo puede mejorar la confianza, lo que a su vez elimina una barrera para la deliberación, ya que los participantes no especulan sobre cuales creen que son las motivaciones del resto (Niemeyer et al., 2023). También marca las pautas en las cuales escuchar y tomar en cuenta diferentes puntos de vista es probable que ocurra (Mercier y Sperber, 2011). Así, se puede reconocer cómo las reglas claras y co-construidas se tornan indispensables en un entorno deliberativo para lograr un diálogo equilibrado, la reflexión y un resultado informado (Strandberg et al., 2019).

El razonamiento deliberativo varía también en función de otro aspecto del diseño: la facilitación (Schneidemesser et al. (2023). Se ha evidenciado que el grupo que carecía de una persona facilitadora, si bien habilitaba a la deliberación, era vulnerable a la dominación de algunos participantes y no propiciaba un aprendizaje en ellos. En cambio, aquellos en los que sí se contaba con una persona como facilitadora todos los participantes contribuyeron durante el proceso deliberativo. La facilitación no solo garantiza que todos los participantes tengan la misma oportunidad para hablar, sino que también brinda la posibilidad de que diferentes puntos de vista en el debate sean escuchados (Beauvais y Baechtiger, 2016).

La ola deliberativa en el mundo y su institucionalización

La evidencia obtenida de los Exámenes y Análisis de **Gobierno Abierto**⁴⁷¹ por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2023) indica que los países están adoptando enfoques más innovadores en la implementación de sus agendas de gobierno abierto, particularmente en cuanto al uso de metodologías de participación ciudadana. En numerosos países miembros se han realizado procesos deliberativos. Entre los casos más destacados se encuentran la Asamblea de Ciudadanos de Irlanda (2018), la Convención Ciudadana Francesa sobre el Clima (2020), la Asamblea del Clima del Reino Unido (2020) y la Asamblea de Ciudadanos sobre la Expresión Democrática en Canadá (2020). Otros países miembros emplean mecanismos de innovación abierta para resolver problemas públicos en colaboración con partes interesadas no gubernamentales a través de *hackatones* o desafíos públicos. La mayoría de estos procesos deliberativos representativos (65%) han tenido lugar a nivel local o regional.

La deliberación pública a través de procesos deliberativos representativos puede tener beneficios instrumentales e intrínsecos para la formulación de políticas. La evidencia reunida por la OCDE demuestra que los adherentes han sido fundamentales en la construcción de la ola deliberativa a lo largo del tiempo y son casi por sí solos responsables de su creciente uso en la vida pública. Sin embargo, la deliberación pública a menudo se ha llevado a cabo de forma aislada de otras prácticas de participación ciudadana y, en general, sigue estando bastante distante de otros aspectos del gobierno abierto. Muchas oportunidades de sinergias son posibles a partir de la unión de fuerzas de prácticas deliberativas y las comunidades de gobierno abierto en la formulación de políticas.

El uso de estos procesos, denominados “ola deliberativa” según la OCDE (2023), ha crecido desde la década de 1980, adquiriendo mayor relevancia a partir de 2010. Los procesos deliberativos representativos son uno de los métodos de participación ciudadana más innovadores en la actualidad. Esto es particularmente evidente entre los países miembros, de los cuales más de la mitad (26 de 43) han implementado procesos deliberativos representativos a nivel local, regional o nacional. Japón,

⁴⁷¹ Sintéticamente el gobierno abierto es un *enfoque* que busca fortalecer y democratizar las instituciones, involucrar a la ciudadanía en las políticas públicas y aumentar la confianza y la colaboración entre los gobiernos y la sociedad, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas como medios para innovar en la gestión pública y construir un Estado abierto, presente y federal que desarrolle políticas efectivas, genere bienestar e inclusión y amplíe derechos. El enfoque de gobierno abierto se nutre de miradas y aportes diversos y hace referencia al menos a cuatro principios que se interrelacionan: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación.

Alemania y Australia encabezan la lista con el mayor número de procesos (167, 64 y 56, respectivamente). Los países con un mayor número de procesos tienden a ser aquellos donde se desarrollaron metodologías específicas, como las Células de Planificación en Japón y Alemania, y los Consejos de Ciudadanos en Austria. No es un dato menor destacar que Argentina se encuentra en el último lugar al comparar países que hayan aplicado algún tipo de proceso deliberativo.

Dentro de los procesos deliberativos que ha analizado la OCDE, los temas más abordados fueron planeamiento urbano, planeamiento estratégico y ambiente (77, 73 y 69 veces respectivamente). La **energía** fue uno de los temas trabajados con mucha menor frecuencia, aproximadamente en 11 ocasiones. Los procesos deliberativos representativos sobre el cambio climático en las Asambleas de Adherentes al Clima se han convertido en una parte cada vez más importante de las herramientas de política climática de los gobiernos. Un ejemplo destacado es la Convención de los Ciudadanos Franceses sobre el Clima, que a menudo se ha convocado a nivel nacional o federal. Después de meses de agitación social en 2019, el presidente Macron anunció la creación de esta convención, que reunió a 150 ciudadanos seleccionados al azar para deliberar sobre cómo lograr una reducción del 40% de los gases de efecto invernadero para 2030 respetando la justicia social. Estos ciudadanos se reunieron durante 21 días a lo largo de un año y escucharon a más de 100 expertos, académicos y partes interesadas. En 2020, elaboraron un informe final compuesto por 149 recomendaciones, gran parte de las cuales fueron adoptadas posteriormente. Otros ejemplos incluyen la Asamblea del Clima del Reino Unido y las Asambleas del Clima en Polonia.

A partir del análisis de los procesos deliberativos llevados a cabo por países adherentes, la OCDE presenta 12 modelos de dichos procesos, agrupados por cuatro tipos de propósito. Todos los casos analizados comparten las fases esenciales de los procesos deliberativos representativos de calidad: el aprendizaje, la deliberación y el desarrollo de recomendaciones colectivas. A medida que el uso de algunos modelos se ha extendido, han llegado a tener nombres diferentes según el país, pero siguen siendo esencialmente similares. Por ejemplo, los Paneles de Referencia en Canadá y los Jurados de Ciudadanos en Australia caen bajo el mismo tipo de modelo, a pesar de sus diferencias en la nomenclatura.

En general, la elección de los modelos deliberativos ha dependido de la familiaridad con el modelo y de la experiencia en su utilización, lo que ha dado lugar a preferencias en diferentes países por modelos específicos. Sin embargo, su uso generalizado señala su universalidad y posible aplicabilidad en diferentes contextos nacionales y locales. Los modelos se pueden caracterizar por cuatro tipos de propósitos:

1. Recomendaciones ciudadanas informadas sobre cuestiones de política: Estos procesos requieren más tiempo (en promedio un mínimo de cuatro días, y a veces más) para permitir que los ciudadanos dispongan de tiempo y recursos adecuados para desarrollar recomendaciones colectivas consideradas y detalladas. Son particularmente útiles para problemas de política complejos que implican muchas compensaciones o cuando hay un estancamiento político arraigado sobre un tema. Ejemplos incluyen la Asamblea de Ciudadanos, el Jurado Ciudadano/Panel, la Conferencia de Consenso y la Célula de Planificación.
2. Opinión ciudadana sobre cuestiones de política. Estos procesos requieren menos tiempo que los de la primera categoría, aunque respetan los principios de representatividad y deliberación, para proporcionar a los responsables de la toma de decisiones opiniones ciudadanas más ponderadas sobre una cuestión de política. Debido a las limitaciones de tiempo, sus resultados son menos detallados. Ejemplos son el G1000, el Consejo Ciudadano, los Diálogos con los Ciudadanos, el Sondeo Deliberativo y WWViews.

El **G1000** es un modelo deliberativo diseñado como una plataforma para que los ciudadanos desarrollen colectivamente una visión más amplia para un municipio o para abordar una

pregunta específica (G1000, 2019). Se originó en Holanda, donde los fundadores se inspiraron en el proceso G1000 que tuvo lugar en Bélgica en 2011 (que era bastante diferente a este modelo y se desarrolló como una iniciativa de base de abajo hacia arriba). Hasta la fecha, ha sido utilizada por las autoridades públicas locales en los Países Bajos y España.

El proceso del G1000 consta de tres fases consecutivas: la Cumbre de Ciudadanos, el Foro de Ciudadanos y la Asamblea de Ciudadanos, que da lugar a una Decisión Ciudadana. Los ciudadanos representan el 75% del total de participantes, el otro 25% son, a partes iguales, funcionarios y/o políticos y empleadores. Durante la primera fase, la Cumbre de Ciudadanos, entre 150 y 1.000 ciudadanos seleccionados al azar se reúnen durante todo un día sin una agenda establecida de antemano: los participantes se dirigen a sí mismos. Los participantes entablan un diálogo abierto, creando una visión conjunta y definiendo diversas soluciones a la problemática en cuestión. En la segunda fase, el Foro, durante varias noches, los participantes trabajan juntos en pequeños grupos sobre las ideas de la Cumbre para llegar a propuestas concretas. Durante esta fase, los participantes adquieren experiencia de diversas maneras. El trabajo de los grupos está abierto a las reacciones y respuestas de todos los vecinos y vecinas del municipio. Finalmente, los participantes vuelven a reunirse en la Asamblea de Ciudadanos, de nuevo una reunión de un día, para deliberar sobre las propuestas finales presentadas por los grupos de trabajo, y para decidir qué propuestas son aceptables para el conjunto. Se requiere una mayoría de votos para que una propuesta se incluya en la Decisión Ciudadana, el resultado final de las deliberaciones y la votación, que primero es firmada por todos los participantes y luego entregada al presidente del consejo o parlamento local o regional (G1000, 2019). Hasta ahora, todas las decisiones ciudadanas han sido plenamente aceptadas por los consejos locales y regionales.

El **Consejo Ciudadano** es un modelo de proceso deliberativo representativo que se ha utilizado con mayor frecuencia en Austria a nivel local y regional para abordar una amplia gama de cuestiones políticas, principalmente preocupaciones ambientales y servicios públicos. El Consejo Ciudadano se desarrolló en el Estado austriaco de Vorarlberg y se basa en el modelo del Consejo de la Sabiduría, creado por Jim Rough (Asenbaum, 2016). El Consejo de Ciudadanos, es un modelo más consolidado que su predecesor, el Consejo de la Sabiduría, y es más utilizado por los gobiernos locales de Austria. El modelo fue diseñado para abordar los problemas de la comunidad de una manera rápida y económica, fortaleciendo los lazos comunitarios en el camino.

Los Consejos Ciudadanos suelen estar compuestos por 15 ciudadanos seleccionados al azar y duran en promedio algo más de día y medio. Al ser un proceso más corto, tiene fases de aprendizaje y deliberación menos diferenciadas, que suelen estar entrelazadas. La primera parte del proceso permite a los participantes identificar temas de interés público para ser discutidos por el Consejo Ciudadano dentro de la temática propuesta, y no existe un mandato estrictamente predeterminado. En la práctica, este es el caso con menos frecuencia y hay un problema claramente definido que debe abordarse. Durante el siguiente paso, los ciudadanos participan en una deliberación facilitada, desarrollan soluciones a los problemas identificados y producen recomendaciones colectivas (Partizipation.at, 2019). Una característica distintiva es la facilitación dinámica, en la que el facilitador anima a los participantes a decir lo que piensan sin tener que seguir una agenda o un proceso estricto. Esto crea un lugar seguro para que todos se expresen, lo que puede conducir a la apertura, la inclusión y las soluciones creativas (Center For Wise Democracy, 2019). A continuación, las recomendaciones se presentan y se discuten con el público en general en un Café de los Ciudadanos, abierto a todo el mundo. Finalmente, las recomendaciones del Consejo Ciudadano se presentan al gobierno local y se asigna a un pequeño grupo de participantes el seguimiento con el gobierno sobre la

implementación de las recomendaciones (Partizipation.at, 2019). Dado que no hay una fase de aprendizaje separada, los Consejos de Ciudadanos no requieren muchos recursos ni una larga preparación, y son adecuados para ser utilizados como una forma útil de dar periódicamente a los ciudadanos la oportunidad de llamar la atención de los gobiernos locales o regionales sobre los problemas más destacados.

Los **Diálogos Ciudadanos** son procesos deliberativos menos intensivos, a menudo de dos días. Su uso está muy extendido en todos los países y en todos los niveles de gobierno. A menudo abordan más de una pregunta de política y, en promedio, reúnen a 148 ciudadanos seleccionados al azar, aunque el tamaño puede variar mucho: de 18 a 499 participantes. Por lo general, tienen etapas de aprendizaje y deliberación muy breves e incluyen paneles de discusión de expertos. Son más adecuados para informar a los ciudadanos sobre cuestiones políticas y recoger sus ideas y reacciones generales, en lugar de dar lugar a recomendaciones detalladas para los responsables políticos. A menudo como parte de una estrategia más amplia de participación ciudadana, los Diálogos Ciudadanos también se denominan a veces Cumbres Ciudadanas, Eventos Deliberativos, Foros Ciudadanos y Talleres Deliberativos.

Una **encuesta o sondeo deliberativo** es un proceso que tiene como objetivo capturar el cambio de opinión de los ciudadanos sobre una pregunta de política antes y después de que los participantes hayan sido expuestos al aprendizaje y la deliberación. James Fishkin desarrolló y patentó la Encuesta Deliberativa en los Estados Unidos en la Universidad de Stanford en 1988. La idea del método apareció por primera vez en un artículo académico y se inspiró en la antigua democracia ateniense y en los métodos de sondeo de opinión pública de Gallup (Fishkin y Luskin, 1988). Se han realizado muchas más encuestas/sondeos deliberativos de los que se incluyen en el estudio de la OCDE (2021) ya que la gran mayoría de ellas no han sido encargadas por una autoridad pública, sino que se han llevado a cabo más bien como experimentos académicos. El modelo se ha utilizado para abordar cuestiones de política relacionadas con la toma de decisiones públicas en países como Brasil, China, Italia, Japón, Corea y Mongolia.

World Wide Views es un modelo de proceso deliberativo representativo a escala internacional. El método fue desarrollado por primera vez por la Junta Danesa de Tecnología en el período previo a la COP15 climática de 2009 en Copenhague, con el objetivo de recoger las opiniones de los ciudadanos de todo el mundo de una manera que fuera fácil de implementar, barata y coherente en todos los países. Hasta la fecha, se ha utilizado principalmente para abordar cuestiones de política negociadas en las Conferencias de las Partes (COP) de las Naciones Unidas sobre el Clima y la Biodiversidad. El proceso puede ser encargado por una organización internacional para ayudar a informar los acuerdos y cumbres mundiales, pero también podría aplicarse a escala nacional.

Cada iniciativa de World Wide Views ha implicado numerosos Diálogos Ciudadanos nacionales y regionales, cada uno de los cuales ha reunido a unos 100 participantes. El número de Diálogos Ciudadanos ha variado ampliamente, de 34 en 2012 a 97 en 2015. Aunque estratificada, su selección no es exclusivamente aleatoria e incluye voluntarios autoseleccionados, dependiendo del país. El proceso se lleva a cabo durante un día completo exactamente a la misma hora en todo el mundo y sigue el mismo formato a lo largo del día. No hay deliberación transfronteriza; el resultado es un agregado de las perspectivas de cada país. Antes del evento World Wide Views se identifican cuatro o cinco temas relacionados con la cuestión básica de política, y se preparan videos informativos para cada uno de esos temas. Durante el día, cada tema se presenta con exactamente el mismo material de video en todos los países participantes, seguido de una deliberación moderada de los participantes en pequeños grupos (World Wide Views, 2019). Cada breve sesión concluye con votaciones

individuales de los ciudadanos sobre las cuestiones relacionadas con el tema tratado. Al final del día, el desglose de los votos de todos los participantes en todos los países está disponible en una plataforma en línea para que los responsables políticos y la sociedad en general puedan acceder a ella (World Wide Views, 2019). Este modelo de participación deliberativa requiere una coordinación precisa entre los socios internacionales que llevan a cabo el proceso, y tiene una estructura estricta y clara.

3. Evaluación ciudadana informada de las medidas electorales: Este proceso permite que un grupo representativo de ciudadanos identifique los argumentos a favor y en contra de ambos lados de un tema electoral para distribuirlos a los votantes antes de la votación. Un ejemplo es la Revisión de la Iniciativa Ciudadana.

4. Órganos deliberativos representativos permanentes: Estos nuevos arreglos institucionales permiten que la deliberación ciudadana representativa informe la toma de decisiones públicas de manera continua. Ejemplos incluyen el modelo Ostbelgien y el Observatorio de la Ciudad.

Posicionamiento ante políticas públicas sobre ambiente, crisis climática y matriz energética.

La participación ciudadana es indispensable porque aplicar enfoques “arriba hacia abajo” por sí solos no serán capaces de lograr la transición estructural que se necesita en el mundo de hoy (Adams et al., 2011). La creciente distancia entre ciudadanos y políticos ha contribuido al declive de la confianza en el gobierno, lo que obstaculiza la acción climática (Willis et al., 2021). Un enfoque deliberativo fortalece esta relación ya que implica una interacción continua y bidireccional entre políticos y ciudadanos, promoviendo un compromiso más profundo y el aprendizaje mutuo (Willis et al., 2021). Actualmente se halla un consenso acerca de lo esencial que es la participación activa de la ciudadanía para abordar temas complejos, específicamente en lo que refiere a la crisis climática y el debate sobre la transición energética (Sánchez y Sorman, 2021). Los posibles **beneficios** del involucramiento ciudadano son diversos: (a) aumento de la legitimidad, (b) apropiación de resultados y políticas, (c) mejores decisiones en términos de sostenibilidad y la inclusión de valores comunitarios, así como (d) credibilidad y confianza (Andrade et al., 2023; Niemeyer, 2013; van Veelen y Horst, 2018); todos juntos conducen a una implementación más rápida de las soluciones (Sanchez y Sorman, 2021).

Tal como destacan Willis et al. (2021) frente al cortoplacismo que afecta a las democracias, se destaca cómo la deliberación orienta la política hacia el largo plazo, fomentando un pensamiento más reflexivo que contrarresta la respuesta automática e impulsiva influenciada por el entorno inmediato. Instituciones como los foros deliberativos permiten a los participantes analizar pruebas y argumentos en un espacio que promueve la reflexión, lo que facilita la consideración del cambio climático como una crisis continua con implicaciones a corto, mediano y largo plazo.

La deliberación ofrece un marco para integrar adecuadamente el asesoramiento científico y técnico en la toma de decisiones políticas (Willis et al., 2021). La ciencia es fundamental para entender y enfrentar el cambio climático, pero su traducción en políticas efectivas es compleja y está influenciada por normas sociales y valores culturales. La democracia deliberativa valora y considera la evidencia científica, pero también reconoce que las decisiones políticas deben incorporar diversas fuentes de conocimiento, incluidas las perspectivas de los actores más vulnerables al cambio climático. Asimismo, la deliberación se posiciona como una respuesta al poder excesivo de los intereses de alto carbono, como las industrias del petróleo, gas y carbón, que buscan influir en la política para frenar la acción climática (Willis et al., 2021).

Una revisión sistemática de 53 papers que analizan casos de EEUU sugiere que la adopción de políticas climáticas está impulsada principalmente por factores internos, incluido el nivel de apoyo público y la presencia de personal dedicado a la sostenibilidad. El liderazgo de niveles superiores de gobierno (es decir, estatal y federal) no está fuertemente asociado con la adopción de políticas a nivel

local. Los resultados sugieren que existe una fuerte relación entre el apoyo comunitario y la adopción de políticas climáticas (Yeganeh et al., 2020). Además de este rol de la ciudadanía, la adopción de estas políticas ha sido más frecuente en ciudades pobladas y densas, particularmente donde los residentes tienen educación superior y son políticamente demócratas. Estas características de la población pueden explicar que no perciban -como sucede en general- que el cambio climático es un fenómeno global sin una dimensión local. Este enmarcamiento que percibe la dimensión local puede contribuir a que los gobiernos locales construyan un fuerte apoyo comunitario (Betsill, 2001).

En función de estos hallazgos se resalta que el apoyo y la conciencia locales para la adopción de políticas climáticas requieren el desarrollo de actividades de divulgación, educación y participación del público basadas en proyecciones científicas y evaluaciones de riesgos objetivas, particularmente en comunidades que son más vulnerables a los riesgos ambientales.

Como se puede reconocer el posicionamiento ante políticas públicas diseñadas para dar respuesta a estos complejos problemas constituye un objeto de indagación propicio para la implementación de encuestas deliberativas. Mediante ellas, por ejemplo, se pudo evidenciar cómo la ciudadanía de EEUU aumentaba su apoyo de forma positiva y significativa hacia el impuesto al gas y que quienes percibieron una mayor calidad deliberativa durante el proceso de deliberación se predispusieron en mayor medida a apoyar dicha política (MacKenzie y Caluwaerts, 2021). También permitieron registrar en Australia un mayor apoyo al cobro de impuestos para reducir la emisión de gases de efecto invernadero luego del proceso deliberativo (Niemeyer, 2013). En Corea este tipo de técnica evidenció su impacto entre quienes no tenían una decisión tomada ante una propuesta de reanudación de la construcción de una planta nuclear, pasando del 28% al 0% luego del proceso deliberativo (Lee et al., 2022).

A su vez, las encuestas deliberativas son una herramienta sumamente útil cuando se contempla un tipo específico de población: las personas que no creen en el cambio climático (*escépticos*). Para el caso de Australia, Hobson y Niemeyer (2013) registraron que personas que manifestaron escepticismo hacia el cambio climático no eran plausibles de modificar su opinión luego de proveerles información, aplicar entrevistas y de la realización de un foro deliberativo de cuatro días. No obstante, los resultados deben ser tomados con cautela debido a que la muestra de participantes que participaron de todas las instancias fue muy pequeña ($n = 35$) y además poco representativa ya que había una menor proporción de mujeres y juventudes. La explicación que los autores hallaron más acorde a estos hallazgos es la predominancia del escepticismo climático como una posición pública aceptable presente en dicho país. De hecho, en otro estudio de Niemeyer (2013) también hecho en Australia dos participantes escépticos se retiraron de un proceso de deliberación acerca del cambio climático.

Por otra parte, personas escépticas sobre el cambio climático que residían en EEUU fueron más receptivas a la implementación de este tipo de investigaciones. Una intervención fue llevada a cabo entre los años 2014 a 2016 en zonas rurales de Estados Unidos ya que quienes habitan en ellas suelen expresar escepticismo hacia el cambio climático (Howe et al., 2015) y comúnmente lo entienden como una problemática que impacta solamente sobre las áreas costeras y urbanas (Moser, 2014). Las personas que participaron representaban lo mayor posible las características demográficas y actitudinales de su comunidad. Es así como se buscó investigar sobre el impacto del proceso deliberativo en las actitudes de cada participante y la satisfacción de las personas tras su experiencia en dicho proceso. La encuesta aplicada para evaluar el evento demostró una amplia satisfacción de los participantes en la calidad de la discusión llevada a cabo. Tras la aplicación de encuestas deliberativas, es decir antes y luego de la intervención, se pudo demostrar que aumentaron significativamente las expectativas de los participantes de que el cambio climático tendría un impacto en sus comunidades. Asimismo, dicha creencia se acompañó de un mayor apoyo en las acciones a nivel individual, comunitario y estatal. La certidumbre en que accionar es posible, así como su apoyo,

aumentaron en los cuatro niveles (individual, comunitario, gobierno local y estatal) con un efecto más fuerte a nivel individual y comunitario (Myers et al., 2017).

Siguiendo esta línea, un estudio reciente realizado por Wamsler et al. (2023) en Suecia, con una muestra de 1237 personas indaga sobre el apoyo a la agenda climática y el compromiso político de la población. Se encontró que, en contraste con el alto compromiso a nivel individual, hubo pocos ejemplos de personas involucrándose a nivel de ciudad en Suecia. Alrededor de una quinta parte de los encuestados indicaron que generalmente no se involucran en absoluto, y las acciones más realizadas fueron votar por partidos orientados al medio ambiente y firmar peticiones.

A partir de estos hallazgos, los autores afirman que este nivel de pasividad puede estar relacionado con una frustración con las estructuras democráticas que se perciben como limitantes para una participación más significativa. La falta de compromiso político se expresa en una falta general de confianza en la gobernanza y las estructuras democráticas, además de las limitaciones asociadas a que las medidas públicas ofrecen poco espacio para el compromiso y no priorizan iniciativas que podrían apoyar a las personas en desarrollar la capacidad necesaria para abordar las causas fundamentales y fomentar la transformación. Esto es tanto un síntoma como una consecuencia de un paradigma y una tendencia generalizada a que las políticas climáticas dejen de lado a la ciudadanía y excluyan sus voces (O'Brien, 2021).

En este contexto, la importancia de los mecanismos deliberativos se vuelve crucial. La inclusión de estos procesos puede aumentar la confianza en las estructuras democráticas, promover un mayor compromiso político y asegurar que las políticas climáticas reflejen mejor las voces y necesidades de la comunidad

Argentina: Minería, Políticas Públicas y Participación Ciudadana ante el Impacto Ambiental

Al hablar de impacto ambiental y participación ciudadana es inevitable no acuñar el término de **“democracia ambiental”**. Las bases de esta última se hallan en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) en donde se reconoce los derechos de *acceso a la información*, la *participación pública* y la justicia en asuntos ambientales (Torres et al., 2021). La democracia ambiental se basa en la idea de que la participación es fundamental para garantizar que se aborden de manera adecuada y equitativa los intereses de los/as ciudadanos/as en las decisiones sobre tierras y recursos naturales (World Resources Institute, 2015). El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales siempre será con la participación de todos/as los/as ciudadanos/as interesados/as (Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992).

Argentina ya desde el 2002 cuenta con la Ley General del Ambiente N.º 25.675. La misma en sus artículos 16 a 18 hace referencia al derecho de la ciudadanía a *recibir información ambiental* y la obligación de actores públicos y/o privados de proveerla. Asimismo, en los tres siguientes artículos (19, 20, 21) se le da un lugar preponderante a la participación ciudadana en relación con actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente y en procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio.

De forma complementaria, a fines de 2018 Argentina también sancionó la Ley N° 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. En el artículo 25, inciso a) se enfatiza la obligación de cada jurisdicción de facilitar a todos los actores interesados en evaluar los impactos del Cambio Climático los conocimientos, elementos, herramientas y los métodos de evaluación disponibles. En los incisos siguientes cobra protagonismo la participación ciudadana al hablarse de la promoción de la búsqueda de soluciones de forma conjunta y la planificación participativa.

A nivel global cabe señalar que en 2012 la Argentina ingresó formalmente a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). Para cumplir con los objetivos propuestos por OGP, los Estados miembro deben presentar planes de acción nacionales con compromisos bianuales de políticas (acciones concretas y verificables) que son co-creados, es decir, diseñados entre las áreas del Estado responsables de implementarlos y las organizaciones de la sociedad civil que se involucren en el Plan de Acción. La participación ciudadana es constitutiva del proceso de OGP. Además, todas las instancias del Plan deben ser públicas, así como la evidencia de las acciones implementadas en el marco de cada compromiso.

El Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019⁴⁷² contó con cuarenta y cuatro (44) compromisos. La ampliación en cantidad de iniciativas fue resultado de la decisión de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto de profundizar el alcance del plan e involucrar áreas de los poderes Ejecutivo, Judicial, Legislativo, órganos de control externo y garantes de derechos, además de 11 gobiernos provinciales. También se buscó diversificar los temas abordados en los compromisos y alinearlos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como **cambio climático**, género, salud, educación, hábitat y vivienda, entre otros. El Cuarto Plan de Acción Nacional 2019-2022 contempló dieciocho (18) compromisos. Los temas abordados incluyen: trata de personas, salud sexual y reproductiva, educación sexual integral, **agua y saneamiento**, obra pública, comunidades indígenas, federalización de la Ley Micaela, **transparencia en industrias extractivas**, transparencia presupuestaria, gobierno abierto federal, acceso a la justicia, control ciudadano de informes de auditoría, transparencia en cárceles federales, participación cívica en el Consejo de la Magistratura de la Nación, mujeres en mundo del trabajo, iniciativas de transparencia activa y planes de acción de Congreso Abierto de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación. Asimismo, por primera vez, se propuso transversalizar la perspectiva de género y diversidad en la implementación de los compromisos a partir de un trabajo de análisis y formulación de recomendaciones por parte del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. En relación con la transparencia en industrias extractivas este último plan se propuso “Fortalecer las instituciones públicas responsables de generar políticas de desarrollo sustentable y control de la actividad minera a través de la generación de información oportuna y transparente y la colaboración entre los gobiernos, para garantizar el acceso a la información pública y aumentar la confianza de la sociedad”. Para ello se creó el Sistema Federal de Transparencia e Información Minera.

Por su parte, el Quinto Plan de Acción Nacional 2022-2024 gira en torno al abordaje de los procesos de desinstitucionalización y la inclusión social de las personas con padecimiento mental; la **participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco del acuerdo de Escazú**; el acceso a la información en materia de prestadores del sistema de salud - sobre efectores y profesionales colaborando al ejercicio del derecho a la salud de la ciudadanía.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, fue adoptado en **Escazú** (Costa

⁴⁷² El Primer Plan de Acción Nacional 2013-2015 contó con diecinueve compromisos (19), la mayoría de los cuales tenía como responsables de implementación a dependencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Se abordaron tres ejes: gobierno electrónico y servicios públicos; transparencia y acceso a la información; y participación ciudadana. El Segundo Plan de Acción Nacional 2015-2017 incluyó un total de quince (15) compromisos de diferentes instituciones, con iniciativas tales como: un programa de capacitación en gobierno abierto y la federalización de prácticas en la temática; la creación de una mesa de diálogo para identificar, mapear y visibilizar información sobre asentamientos y villas en el país; mecanismos de participación en reformas de justicia; una plataforma para la publicación de pedidos y respuestas a solicitudes de información pública; y la reformulación y fortalecimiento del portal nacional de datos, entre otras. A nivel internacional, la Argentina obtuvo reconocimiento por sus avances en la agenda de gobierno abierto y se ha posicionado en el plano regional y global. Entre 2018 y septiembre de 2021 participó del Comité Directivo de OGP cumpliendo diferentes roles: vicepresidencia (2018-2019), copresidencia global (2019-2020) y copresidencia del Subcomité de Liderazgo Temático (2020- 2021).

Rica) el 4 de marzo de 2018 y entró en vigor el 22 de abril de 2021. Dicho acuerdo también enfatiza en la importancia de mecanismos de participación ciudadana sobre temas ambientales.

Entre 2021 y 2022, la Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación (Ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación) llevó adelante acciones y espacios participativos, algunos regulados y otros sin regular. Se creó la Mesa Ampliada del Gabinete Nacional de Cambio Climático, que tuvo como objetivo promover el debate con todos los actores interesados (sector académico, sociedad civil, representantes de partidos políticos, sindicatos, municipios, comunidades indígenas, sector privado, entre otros) respecto a cómo las temáticas transversales pueden permear el diseño y ejecución del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Durante 2021 y 2022, se realizaron 3 reuniones de la Mesa, las cuales contaron con la participación de más de 2000 personas. Se realizaron 4 diálogos interculturales en distintas regiones del país en los que se intercambiaron saberes y experiencias con referentes de organizaciones y comunidades indígenas. Participaron de estos diálogos referentes de 10 pueblos originarios en la región NOA, 13 en la región Centro, 11 en la región Sur, y 11 en la región NEA. Durante 2022 también se llevó adelante el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Acción para el Empoderamiento Climático (ENACE). La ENACE es un instrumento que atraviesa las políticas públicas para la acción climática con el propósito de generar y articular capacidades y aptitudes que impulsen una acción transformadora frente al cambio climático. En este marco, se realizaron 4 talleres con referentes provinciales, 2 encuentros con organizaciones de la sociedad civil, 69 talleres autoguiados para el público en general y 1 consulta pública. En total, más de 1600 personas fueron parte de la construcción colaborativa de la ENACE.

En Argentina durante 2022 se realizó un diagnóstico sobre la implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina el que participaron 15 organismos públicos nacionales, 10 organizaciones de la sociedad civil y universidades y 6 cámaras empresariales. El estudio reveló diversas limitaciones en relación con el acceso a la información ambiental, tal como lo establecen los Artículos 5 y 6 del acuerdo. Si bien se garantiza el acceso libre y gratuito a la información pública ambiental, este acceso opera de manera predominantemente pasiva. Es decir, la información se proporciona principalmente en respuesta a solicitudes específicas de individuos u organizaciones. Este enfoque pone de relieve la necesidad de fortalecer la entrega proactiva de información ambiental, anticipándose a las demandas de la sociedad civil y mejorando la accesibilidad y oportunidad de la información relevante.

El estudio también identificó que los órganos ambientales presentan una insuficiente capacitación y comprensión respecto a la participación pública. Se resalta la importancia de que estos organismos entiendan la necesidad de implementar diferentes modalidades y mecanismos participativos, adaptados a las características y necesidades particulares de cada proyecto y de las comunidades potencialmente afectadas. Sin embargo, se observó que esta diversidad en la participación aún no está completamente garantizada, lo que representa una limitación significativa en la efectividad del proceso participativo.

Otra conclusión destacada del diagnóstico es la falta de regulación adecuada de los instrumentos o procedimientos que aseguren efectivamente la participación ciudadana. La normativa vigente, en particular la Ley 25675, contempla la participación pública en la Evaluación de Impacto Ambiental sólo después de la presentación y análisis del estudio por parte de la autoridad competente. No obstante, el estudio señaló la **ausencia de disposiciones que garanticen la participación en las etapas iniciales** del proceso de toma de decisiones, es decir, desde la fase de formación o diseño de los proyectos. Esta carencia ha generado reclamos por parte de la sociedad civil, que demanda una participación más temprana en el proceso decisional.

Finalmente, el estudio puso de manifiesto que, aunque las autoridades públicas están llamadas a identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades con impacto ambiental

significativo y a promover su participación, no existen previsiones normativas claras que aseguren este proceso. Aunque algunos procesos de toma de decisiones toman en cuenta este aspecto, el estudio subraya la necesidad de reforzar los esfuerzos en esta área para cumplir plenamente con las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

Si bien Argentina cuenta con una amplia trayectoria normativa en el reconocimiento de los derechos de acceso (acceso a información pública ambiental, participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones ambientales, y acceso a justicia en asuntos ambientales), aún quedan por delante algunos desafíos en el ejercicio pleno y efectivo de los mismos. A esto se suma el hecho de que el Acuerdo de Escazú entró en vigor muy recientemente, quedando por delante múltiples medidas y acciones para su implementación efectiva. De hecho, Argentina es el cuarto país con mayor número de conflictos socioambientales mineros (Mahiques et al., 2022). Y específicamente en los últimos años se han potenciado los reclamos de la sociedad civil por los impactos ambientales y sociales de la minería del litio (Mahiques et al., 2022). Se denuncia tanto la falta de participación de las comunidades locales en la toma de decisiones relacionadas con la actividad, como limitaciones en la disponibilidad y accesibilidad a la información pública ambiental actualizada (De Ambrosio, 2020; Flexer et al., 2018; Henríquez y Nozica, 2010; Mignaqui, 2019).

Un estudio reciente comparativo del abordaje de los proyectos de minería de litio en tres provincias argentinas (Jujuy, Salta y Catamarca), donde se concentran las reservas litíferas, analizó la implementación del acceso a la información pública ambiental y las instancias de participación pública (Mahiques et al., 2022). Para lograr lo descrito se hizo un relevamiento del marco normativo referido a la dimensión social y ambiental de las industrias mineras. En particular, las disposiciones vinculadas con las competencias institucionales, las exigencias de disponibilidad y acceso a la información y los requisitos de participación ciudadana. Por su parte, para analizar el marco regulatorio y la evaluación del grado de disponibilidad de la información, se realizó una revisión de los portales web oficiales de las provincias seleccionadas. Los resultados demuestran que ninguna de las provincias de referencia cuenta en sus portales oficiales con los Estudios de Impacto Ambiental (EsIAs) de los proyectos litíferos disponibles para su visualización y descarga, a pesar de encontrarse vigentes normas de acceso a la información ambiental que les resultan aplicables. Catamarca es la única provincia que incorporó una previsión de involucramiento temprano del público ya que dispone que los EsIAs que se presenten deben contar con la participación activa de la comunidad durante todo el proceso de confección del Informe (Resolución SEM N° 330/2016 y Disposición 3-21).

Cabe destacar que no se ha reconocido ningún mecanismo participativo que aborde los procesos mineros situando a la sociedad como protagonista del debate. Recién en febrero de 2022, mediante la Resolución MDP 89/2022, se conformó la Mesa Nacional sobre Minería Abierta a la Comunidad (MEMAC). La MEMAC se vehiculiza a través de encuentros de *diálogo* federales y multiactorales en provincias solamente mineras. Sin embargo, aquella exhibe varias limitaciones que vale la pena considerar. Entre estas se destacan la imposición de reglas para debatir, en vez de realizar una construcción de estas conjuntamente. Según los/as participantes la ausencia de debates horizontales que permitan una amplia interacción, así como la carencia de la participación de actores comunitarios fue conflictivo. Asimismo, aquellos refieren que el uso de un lenguaje de difícil comprensión ha obstaculizado la difusión efectiva de las ideas. Por otro lado, la restricción en la duración de los espacios destinados a los debates pudo haber limitado la posibilidad de abordar los temas de manera exhaustiva. Sumado a ello, la carencia de una metodología rigurosa repercute negativamente en la calidad de los resultados obtenidos.

Pese a dichas restricciones, hay que destacar la presencia de encuestas hechas previas y posteriores a la mesa de diálogo ya que se posibilita evaluar el impacto de la información brindada por los/as expositores/as en la conformación de actitudes y opiniones de los/as participantes ante el tema tratado. Sin embargo, solo se encuentran disponibles los informes finales de Salta y San Juan y ninguno de

ellos comparte los instrumentos de evaluación utilizados, ni la metodología usada. En el informe final de Salta se muestran tan solo algunos resultados de corte descriptivo. Las personas fueron consultadas sobre su grado de acuerdo en relación a 16 aspectos sociales, económicos, laborales y ambientales, positivos y negativos, vinculados a la minería previa y posterior a la MEMAC. Pese a haber sido tomados los datos en dos momentos distintos, no hubo una variación significativa en ellos. Tanto al comienzo como al final se observa que 7 de cada 10 personas encuestadas ven a la minería como una actividad que impulsa el desarrollo económico local, aunque la gran mayoría concuerda que fomenta solo el empleo masculino. Asimismo, la misma proporción de personas piensan que la minería trae consigo alto consumo de agua y energía y un alto riesgo de accidentes ambientales.

Conclusiones

Formarse una opinión y posicionarse ante opciones de políticas públicas sobre cualquier asunto público es un proceso sumamente complejo. Dicha complejidad es mayor aún ante el cambio climático, reconocido por científicos y expertos en asuntos públicos como uno de los problemas de política más desafiantes y preocupantes de nuestro tiempo (Egan y Mullin, 2017).

Algunas indagaciones asumen como dadas las opiniones y posicionamientos ante políticas públicas. Partiendo de este supuesto se aplican encuestas con el propósito de medir actitudes políticas. Esta tradición evidencia limitaciones en el caso de asuntos complejos como la crisis climática. De acuerdo con Egan y Mullin (2017) medir el apoyo a las políticas públicas diseñadas para combatir el cambio climático es difícil porque una explicación completa de los beneficios y costos de estas políticas puede ser larga y, por lo tanto, difícil de presentar en una encuesta de opinión. Según Bowman et al. (2016, pp. 81-94) este tipo de instrumentos tienden a reportar un apoyo del público a las iniciativas de cambio climático bastante alto cuando los ítems se formulan sin mencionar explícitamente los costos potenciales (ej.: apoyo a las exenciones impositivas y al gasto gubernamental en el desarrollo de combustibles renovables). Por el contrario, Egan y Mullin (2017) registran que a los estadounidenses en general les desagradan las políticas de cambio climático que requerirían aumentar sus impuestos, aunque el apoyo es mayor cuando el pago se formula en términos de un “costo” genérico o un impuesto a las empresas. Incluso cuando en las encuestas se abordan los costos de manera más explícita, aún subestiman lo que probablemente sería el precio efectivo para los hogares de una política nacional integral que redujera sustancialmente las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ello estos autores concluyen que en general, lo que el público piensa sobre la respuesta de política es probablemente el aspecto de la opinión sobre el cambio climático sobre el que menos se tiene conocimiento. Esto se debe en parte a que las iniciativas propuestas son complejas y diversas y en parte a que los marcos asociados a las diferentes opciones de políticas tienen un fuerte efecto en las respuestas de la encuesta.

Por otra parte, en ese proceso de formación de una opinión y toma de posiciones en ocasiones incide la institucionalidad gubernamental. En esos casos podemos reconocer que la formulación de las políticas públicas será beneficiada con una mayor legitimidad y posibilidades de implementación eficaz. A su vez, la medición de dichas opiniones y posicionamientos aportará evidencia empírica más sólida y confiable.

De acuerdo a la revisión realizada, en otros países es frecuente la implementación de procesos deliberativos dando lugar a la denominada “ola deliberativa”. En ella destacan los asuntos vinculados al cambio/crisis climática.

En Argentina evidenciamos un robusto corpus normativo orientado a posicionar a la participación ciudadana en el centro de atención en relación con cuestiones de cambio climático. De todos modos, el carácter deliberativo de dicha participación no es explícito, ni se evidencian procesos similares a los enmarcados dentro de la ola deliberativa. Por esta razón, en nuestro país, la indagación sobre qué

posturas asume la ciudadanía y qué políticas públicas apoyaría requiere de decisiones metodológicas que puedan suplir este déficit institucional. Esta orientación metodológica tiene que ser considerada más fuertemente en relación con asuntos complejos como el cambio climático y la explotación de litio que evidencian una alta conflictividad socio política.

Bibliografía

Abdullah, N. N., y Abdul Rahman, M. (2015). The use of deliberative democracy in public policy making process. *Abdullah, NN y Rahman, MFA (2015). The Use of Deliberative Democracy in Public Policy Making Process. Public Policy and Administration Research*, 5(3), 221-229.

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. (2018). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Adams, M., Wheeler, D., y Woolston, G. (2011). A participatory approach to sustainable energy strategy development in a carbon-intensive jurisdiction: The case of Nova Scotia. *Energy Policy*, 39(5), 2550-2559.

Beauvais, E., y Baechtger, A. (2016). Taking the goals of deliberation seriously: A differentiated view on equality and equity in deliberative designs and processes. *Journal of Deliberative Democracy*, 12(2).

Bowman K, O'Neil E, Sims H. (2016). Polls on the environment, energy, global warming and nuclear power. AEI Public Opin. Stud., Apr 21 Washington, DC: Am. Enterp. Inst.

Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual review of political science*, 6(1), 307-326.

Cuesta, M., Font, J., Ganuza, E., Gómez, B., y Pasadas, S. (2008). Encuesta deliberativa:¿ Cómo sería una opinión pública informada?. *Estudio CIS*, (2668).

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*. Naciones Unidas.

Egan, P. J., y Mullin, M. (2017). Climate change: US public opinion. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 209-227.

Ercan, S. A., Asenbaum, H., Curato, N., y Mendonça, R. F. (2022). *Research methods in deliberative democracy* (p. 529). Oxford University Press.

Flexer, V., Baspineiro, C. F., y Galli, C. I. (2018). Lithium recovery from brines: A vital raw material for green energies with a potential environmental impact in its mining and processing. *Science of the Total Environment*, 639, 1188-1204.

Galende-Sánchez, E., y Sorman, A. H. (2021). From consultation toward co-production in science and policy: A critical systematic review of participatory climate and energy initiatives. *Energy Research y Social Science*, 73, 101907.

Gerber, M., Bächtiger, A., Shikano, S., Reber, S., y Rohr, S. (2018). Deliberative abilities and influence in a transnational deliberative poll (EuroPolis). *British Journal of Political Science*, 48(4), 1093-1118.

Henríquez, M. G., y Nozica, G. N. (2010). Participación ciudadana y actividad minera. La experiencia en la provincia de San Juan, Argentina. *RevIISE-Revista De Ciencias Sociales Y Humanas*, 1(1), 115-122.

- Herne, K., Christensen, H. S., y Grönlund, K. (2019). The influence of political knowledge on opinion polarization in citizen deliberation. *Political Research Exchange*, 1(1), 1-23.
- Hobson, K., y Niemeyer, S. (2013). "What sceptics believe": The effects of information and deliberation on climate change scepticism. *Public understanding of science*, 22(4), 396-412.
- Howe, P. D., Mildenerger, M., Marlon, J. R., y Leiserowitz, A. (2015). Geographic variation in opinions on climate change at state and local scales in the USA. *Nature climate change*, 5(6), 596-603.
- Jacquet, V., y van der Does, R. (2021). The consequences of deliberative minipublics: Systematic overview, conceptual gaps, and new directions. *Representation*, 57(1), 131-141.
- Landemore, H. (2012). Democratic reason: Politics, collective intelligence, and the rule of the many.
- Landemore, H. (2020). Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century.
- Lee, T., Ryu, S., y Kim, M. (2022). Public deliberation on nuclear power plant construction: The impact of values, processes, and personal attributes. *Journal of Cleaner Production*, 355, 131794.
- Ley N° 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. (2019). Boletín Oficial de la República Argentina.
- MacKenzie, M. K., y Caluwaerts, D. (2021). Paying for the future: Deliberation and support for climate action policies. *Journal of Environmental Policy y Planning*, 23(3), 317-331.
- Mahiques, M. V. A., Galuccio, M., y Freytes, C. (2022). Gobernanza socioambiental de la minería de litio.
- Mercier, H., y Sperber, D. (2011). Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory. *Behavioral and brain sciences*, 34(2), 57-74.
- Mignaqui, V. (2019). Puna, litio y agua: estimaciones preliminares para reflexionar sobre el impacto en el recurso hídrico.
- Moser, S. C. (2014). Communicating adaptation to climate change: the art and science of public engagement when climate change comes home. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(3), 337-358.
- Myers, C. D., Ritter, T., y Rockway, A. (2017). Community deliberation to build local capacity for climate change adaptation: The rural climate dialogues program. *Climate change adaptation in North America: Fostering resilience and the regional capacity to adapt*, 9-26.
- Niemeyer, S. (2013). Democracy and climate change: what can deliberative democracy contribute?. *Australian Journal of Politics y History*, 59(3), 429-448.
- Niemeyer, S., Veri, F., Dryzek, J. S., y Bächtiger, A. (2024). How deliberation happens: enabling deliberative reason. *American Political Science Review*, 118(1), 345-362. Women and participatory mechanisms in Latin America: deepening democracy or more of the same?
- O'Malley, E., Farrell, D. M., y Suiter, J. (2020). Does talking matter? A quasi-experiment assessing the impact of deliberation and information on opinion change. *International Political Science Review*, 41(3), 321-334.
- OECD (2023), *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>
- Pino, E. D., y Colino Cámara, C. (2008). Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa.

- Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024). (2022). Secretaría de Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Resolución MDP 89/2022. (2022). Ministerio de Desarrollo Productivo. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Stark, A., Thompson, N. K., y Marston, G. (2021). Public deliberation and policy design. *Policy Design and Practice*, 4(4), 452-464.
- Strandberg, K., Himmelroos, S., y Grönlund, K. (2019). Do discussions in like-minded groups necessarily lead to more extreme opinions? Deliberative democracy and group polarization. *International Political Science Review*, 40(1), 41-57.
- Sunstein, C. R. (2009). *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. Oxford University Press.
- Von Schneidemesser, D., Oppold, D., y Stasiak, D. (2023). Diversity in Facilitation: Mapping Differences in Deliberative Designs. *Journal of Deliberative Democracy*, 19(1).
- Wamsler, C., Osberg, G., Panagiotou, A., Smith, B., Stanbridge, P., Osika, W., y Mundaca, L. (2023). Meaning-making in a context of climate change: supporting agency and political engagement. *Climate Policy*, 23(7), 829-844.
- Willis, R., Curato, N., y Smith, G. (2022). Deliberative democracy and the climate crisis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 13(2), e759.

SECCIÓN 4

Federalismo, relaciones intergubernamentales y gobierno local_ modelos, propuestas y experiencias

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO EN GOBIERNOS SUBNACIONALES: EL CASO DE LA RIOJA

*Natalia Álvarez Gómez
Joaquín Fajardo Varas*

Introducción

La cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales es una constante transversal a la organización mundial de los Estados; en un principio los Estados-nación buscaban alcanzarla de forma unilateral en pos de garantizar la paz y la seguridad en el contexto de la política exterior. Esto tiene lugar como consecuencia de las Guerras Mundiales producidas durante el siglo XX y el reordenamiento de las relaciones internacionales en torno al paradigma teórico imperante: el realismo. Sin embargo, aparecen en el marco de la arena internacional actores que progresivamente comienzan a tener presencia en las relaciones globales: las unidades subnacionales, que surgen en sus conceptualizaciones teóricas en la segunda mitad del siglo XX.

Se expondrán los aspectos teóricos que definen los conceptos referidos a la cooperación internacional ejecutada por las unidades subnacionales, teniendo en cuenta a las políticas públicas para el desarrollo local y global. Asimismo, se exponen estudios de casos que hacen a la investigación, como el de las ciudades de Concordia y Paraná, en Entre Ríos, siendo la internacionalización la constante esencial para el desarrollo y el ejemplo del Corredor Bioceánico Central, como actividad paradiplomática entre las provincias que lo comparten y los países que lo atraviesan.

También, se considerará a La Rioja que ocupa un rol fundamental a la hora de establecer las relaciones paradiplomáticas con el resto de los actores internacionales, por ello, se exponen las relaciones bilaterales y multilaterales en conjunto con la integración regional como conceptualización teórica en base al contexto territorial argentino y teniendo como base a la cooperación internacional para el desarrollo local.

Cuestiones teóricas y metodológicas

La cooperación internacional se constituye como uno de los aspectos fundamentales que rige las relaciones entre los Estados en distintos niveles, lo que se ha visto impulsado con la Segunda Guerra Mundial, cuando los Estados encontraron en la cooperación un salvavidas esencial para el progreso de sus economías, que habían sido devastadas por la guerra y la incertidumbre en el ámbito global.

En ese contexto, tienen lugar importantes avances en materia de cooperación que han sido fundamentales para la recuperación económica de los países que estuvieron directamente sumidos en la contienda, Tomando a Cunego y Ruiz (2014) la cooperación no se limita únicamente a cuestiones económicas, sino también a una gama de “acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil [...] la cooperación puede darse en diferentes niveles, direcciones y formas.” (p. 34)

En base a lo anterior, la cooperación en diferentes áreas trae consigo una responsabilidad superlativa por parte de los gobiernos, en tanto se constituyen como actores en los cuales naturalmente la toma de decisiones de las sociedades. El desarrollo de los Estados puede darse de diferentes formas, según lo que es planteado por Cunego & Ruiz (2014): por un lado, la cooperación Norte-Sur es un “sistema tradicional de cooperación en que los países desarrollados canalizan recursos y capacidades a los países en vías de desarrollo”. Como también, la cooperación Sur-Sur, relacionado al “intercambio de colaboraciones en el ámbito técnico, político y económico entre países en vías de desarrollo”; y, por

último, la cooperación triangular, compuesta por “acciones de cooperación entre países en desarrollo que son apoyadas financieramente por donantes del norte u organismos internacionales.” (p. 35)

Al hablar de cooperación, es inevitable considerar los actores que se cristalizan en el actuar internacional, en consecuencia, aparece un término que se convierte en imperativo en el marco de las relaciones internacionales que detentan las unidades subnacionales de los Estados-nación: la paradiplomacia. Para Cornago (2010),

la paradiplomacia es la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (p. 109)

De esta manera, el autor enfatiza el papel de las entidades no centrales, es decir, de los gobiernos intermedios, si es visto desde un punto de vista netamente político. Sin embargo, la paradiplomacia refiere, a su vez, a la articulación y las relaciones entre gobiernos subnacionales con otros de su misma categoría, o bien, con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados (Zeraoui, 2016).

En la República Argentina, las provincias –comprendiéndolas como unidades subnacionales- se revisten de la autonomía que les concede la Constitución Nacional a la hora de repartir atribuciones y facultades para la construcción del Estado-nación. La reforma, efectuada en el año 1994, constituyó para las provincias del Noroeste Argentino -Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja y Tucumán-, la posibilidad del “inicio de políticas públicas propias de vinculación internacional sumado al cambio fundamental que significó el proceso del MERCOSUR y los acuerdos logrados con Chile y Bolivia, en 1996 y 1997 a través de los acuerdos de complementación económica.” (Safarov, 2019, p. 283)

La Constitución Nacional Argentina establece que “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional” (Constitución Nacional Argentina, 1994, Artículo 124). Aquí se cristalizan las facultades que poseen las provincias en función de las potestades recurrentes, delegadas y reservadas que son impuestas por la Carta Magna. Según Calvento y Nicolao (2023) “en general, las provincias argentinas que han pasado por procesos de reformas constitucionales han incluido ciertas competencias sobre asuntos internacionales, contemplando limitación impuesta por el ya reseñado art. 124 de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la nación.” (p. 80)

En el caso de La Rioja, la Constitución de la Provincia de La Rioja, que fue reformada en el año 2024, reza en su artículo 17 que “la provincia detenta la facultad de efectuar, en el orden internacional, gestiones, actos o convenios que fueren necesarios para la satisfacción de sus intereses, sin perjuicio de la política exterior delegada al Gobierno Federal”. En este artículo se puede observar la facultad que posee la provincia en orden a la ejecución de políticas que respondan a los intereses riojanos en el plano de la actividad paradiplomática.

En esta dirección, el proceso de descentralización desarrollado durante la década de los 90’ en Argentina, pone de manifiesto no solo el deslinde de competencias y funciones desde la órbita nacional hacia las órbitas provinciales y municipales (Vilas, 2003); sino que también se manifiesta la actuación preponderante que adquirieron las provincias en temáticas relacionadas al orden internacional y a su rol como nuevos actores en el ámbito mundial.

Es propicio indagar en torno al tema el siguiente cuestionamiento: ¿Qué tipo de tratados y acuerdos a nivel internacional se ha impulsado desde la provincia de La Rioja, que contribuyen al desarrollo local? Siguiendo en la misma línea, es preciso problematizar en esta investigación: ¿Cuáles son las

condiciones de posibilidad, en provincias como La Rioja, para la elaboración de políticas públicas sobre cooperación internacional, que promuevan el desarrollo local? ¿Qué ventajas u oportunidades genera la paradiplomacia para gobiernos locales, como el de La Rioja, en el plano internacional? ¿Qué posibilidades genera la paradiplomacia en La Rioja, como unidad subnacional, en orden a la internacionalización?

Considerar a la cooperación internacional como herramienta para impulsar políticas públicas situadas, en función de la globalización cada vez más avanzada, resulta primordial para encarar proyectos políticos, económicos, sociales, diplomáticos, culturales, tecnológicos, comunicacionales, etc., a partir de un elemento fundamental: la paradiplomacia; constituida como un canal que articula los intereses de unidades subnacionales a lo largo y ancho del planeta, según sus consideraciones particulares en pos de la ayuda mutua y el trabajo conjunto.

El objetivo general de esta investigación es el de analizar las capacidades de la provincia de La Rioja como unidad subnacional para generar un proceso de internacionalización efectivo, que promueva el desarrollo local; además de identificar, a través del estudio de la paradiplomacia y la cooperación internacional, las posibilidades de desarrollo local que se presentan a La Rioja en el contexto internacional. Por otro lado, se desprenden los objetivos específicos como examinar la política exterior de la provincia de La Rioja, en función de la cooperación internacional y la paradiplomacia; identificar la capacidad del Estado provincial para generar vínculos de cooperación internacional con actores extranjeros a partir de la paradiplomacia; abordar los nexos político-internacionales (tratados, acuerdos, convenios) que se ejecutan entre La Rioja como unidad subnacional y entidades extranjeras; indagar la elaboración de políticas públicas en la provincia de La Rioja, en orden a la cooperación internacional como medio para el desarrollo local; proponer lineamientos generales para la elaboración de políticas públicas de desarrollo, para la provincia de La Rioja, a través de la cooperación internacional y paradiplomacia.

Por su parte la metodología empleada en el presente trabajo aborda su objeto de estudio desde un enfoque de tipo cualitativo a fin de “medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren” (Hernández Sampieri, 2014, p.92). Por lo tanto, se analizarán las posibilidades y capacidades que brinda la cooperación internacional para el desarrollo en el ámbito de entes subnacionales, específicamente el caso de La Rioja, como así también de qué manera se ejerce la paradiplomacia en la misma.

Se pretende, de este modo, describir una parte de la realidad, a fin de caracterizar el comportamiento de determinados actores respecto de acuerdos y tratados con entes extranjeros, como así también la naturaleza de la cooperación y la paradiplomacia en Estados subnacionales como La Rioja, para lograr así “poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando de ese modo información sistemática y comparable con la de otras fuentes” (Sabino, 1992, p. 35).

En base a lo expuesto con anterioridad, y ante una exhaustiva indagación en lo que refiere a antecedentes en materia de cooperación internacional en provincias argentinas, con especial atención a la tesis de Cano (2020) denominada “El desarrollo de la Paradiplomacia en la Provincia de La Rioja. El Caso de la Macro-Región ATACALAR (2015-2018)”, al respecto se estudia cuáles fueron las relaciones paradiplomáticas desarrolladas por la provincia de La Rioja en el marco de la macro región ATACALAR en el periodo 2015-2018 que han promovido la proyección internacional de dicha entidad subestatal (Cano, 2020). Se considera pertinente encarar esta investigación en tanto se observa la escasez de conocimiento que existe en el área de la cooperación internacional a partir de la paradiplomacia en la provincia de La Rioja. Lo cual deriva como una herramienta significativa para llevar adelante los procesos de delimitación e implementación de políticas públicas, tendientes al desarrollo estratégico de la sociedad.

Reflexiones sobre la temática

En este apartado se realizará un breve recorrido por algunos trabajos que tratan la temática o temas vinculados. Teniendo en cuenta que la paradiplomacia es una actividad o un ejercicio del Derecho de los Estados subnacionales, tiene ciertas limitaciones que pueden o no estar claros, por lo tanto, “el alcance de la actividad internacional de los gobiernos intermedios depende de su propia voluntad y de su capacidad de negociar con el poder central” (Zeraoui, 2016, p. 32).

El término paradiplomacia tuvo a lo largo de la historia un vasto recorrido, el artículo de Zidane Zeraoui del año 2016 se enmarca en esta línea donde plantea diferentes concepciones tanto del concepto como de las acciones y los actores involucrados.

Si bien este concepto está presente en muchas publicaciones, aún no ha sido plenamente definido. Aunque el análisis del fenómeno inició desde la década de los años setenta, se limitó a una descripción de las actividades internacionales de las regiones, más que a un debate conceptual. Frente a esta carencia, cuando Ivo Duchacek (1984) y Soldatos Panayotis (1988) propusieron el término de paradiplomacia, éste fue rápidamente aceptado, debido a la ausencia de un término más adecuado. (Zeraoui, 2016, p. 15)

Por otro lado, sintetiza que “a pesar de su práctica cotidiana, la paradiplomacia sigue siendo un fenómeno poco estudiado. La mayoría de las obras se enfocan en describir el proceso, más no en explicarlo, menos aún, en buscar un fundamento conceptual” (Zeraoui, 2016, p. 23). Ahora bien, la disputa del poder con el gobierno central está presente para la paradiplomacia dependiendo de las relaciones e intenciones que tenga en el ámbito internacional el actor subnacional, no se aleja de la tutela e intereses del poder central, es así que:

(...) la primacía de la política exterior central del Estado no está en cuestión, a pesar de la creciente relevancia de la política internacional de las regiones. Las prerrogativas del Estado Federal y la concentración de varios poderes en su seno, le permiten seguir siendo el centro de la actividad internacional de los países, aunque hay nuevos patrones en el orden internacional y uno de ellos ha sido la creciente participación de otros actores que no son el Estado tradicional (...) (Zeraoui, 2016, p. 24).

Por otro lado, sostiene que,

“(...) podemos hablar de paradiplomacia positiva cuando la actividad de la región es complementaria de la nacional o no entra en contradicción con los intereses globales del país. En cambio, la paradiplomacia negativa se refiere al choque de las dos políticas por motivos económicos, políticos o culturales” (Zeraoui, 2016, p. 19)

En la obra de García Segura (1996) titulada como “La actividad exterior de las entidades políticas subnacionales” –excluyendo a los municipios-, se realiza una aproximación a la actividad de las entidades subnacionales en el sistema internacional, donde se pone en relevancia la interdependencia respecto al actuar paradiplomático. García Segura (1996) sostiene que:

[...] la Teoría de las Relaciones Internacionales ha enfocado el estudio de las actividades exteriores subestatales, mayoritariamente, desde la perspectiva de los actores internacionales. Son las reflexiones de la corriente de autores que se ha preocupado por captar lo que denominan el «fenómeno de las voces múltiples». Con esta expresión se refieren a la diversidad de actores que desde el interior de un mismo Estado acceden directa y autónomamente a la arena internacional como resultado de las nuevas dinámicas del sistema internacional. (p. 236)

Los Estados subnacionales ven las oportunidades que se les ofrece a nivel internacional, no sólo en términos de relaciones bilaterales, sino también en el sentido de bloques de integración, por lo tanto,

se constituyeron como nuevos actores capaces de interactuar para lograr el desarrollo y atender sus problemas.

En el primer momento donde los actores subnacionales se incorporaban más allá de sus fronteras nacionales, según Segura García (1996) había ciertas incertidumbres en cuanto a las intenciones, incluso la autora escribe sobre ciertas actitudes secesionistas.

Los primeros trabajos que, en Relaciones Internacionales, se han dedicado al fenómeno de la participación exterior subestatal se habían tenido que concentrar en el aspecto, podríamos decir, «reivindicativo». Es decir, debían demostrar que dichas actuaciones no eran hechos aislados, que los nuevos actores eran capaces de llevar a cabo comportamientos relevantes en la escena internacional, que respondían a los retos planteados por la dinámica del sistema internacional contemporáneo y que no debían identificarse necesariamente con voluntades secesionistas de las unidades subestatales. La resistencia a alterar el status quo teórico coma paralela a la resistencia política a admitir la penetración subestatal en la esfera internacional y marcaba la línea de los primeros estudios. (García Segura, 1996, pp. 36–37)

El texto hace énfasis en algunas de las características que debían tener los Estados subnacionales para ser considerados como actores⁴⁷³ del sistema internacional, entre los cuales se destacan ser territoriales, gubernamentales, constituyentes de un Estado federado o unitario, a estas se le agregaban la consolidación democrática y un nivel de industrialización.

Avanzando con la lectura, se aprecia la cuestión de las causas y objetivos de las crecientes implicaciones de las entidades en la esfera internacional. Se establecen los motivos que incitan a actuar autónomamente en el ámbito internacional, no obstante, se aclara el nivel de interdependencia entre los enunciados.

Para García Segura (1996) las causas pueden ser de origen tanto interno como externo. Con respecto a estas últimas -externas- las divide en dos partes: las causas de carácter general y de origen específico. Las de carácter general son producto de la globalización, en efecto de la diversificación de la agenda internacional donde se observa la división entre política exterior e interior, a esto se le agrega la multiplicación de flujo de entrada y salida fronterizas, en relación al manejo de este sector los Estados subnacionales están mejor preparadas para dar respuestas, también se suma la influencia de los *Mass Media*⁴⁷⁴ en las relaciones exteriores y domésticas, principalmente en términos de opinión, por lo tanto, se obtienen dos efectos, por un lado, que los actores respondan a un estímulo externo o, por el otro, que un actor produzca la reacción internacional. Las causas de origen específico son contextuales en donde se encuentra el Estado subnacional, en sus palabras “la realidad regional de la que forma parte la entidad subestatal” (García Segura, 1996, p. 244), a esto se agrega “a las constricciones y oportunidades de carácter general que se originan en el sistema internacional se añaden las específicas derivadas del contexto territorial/funcional” (García Segura, 1996, p. 244).

Las causas internas se dividen en: generales y específicas. Las causas generales están ligadas también a la globalización y la metamorfosis del Estado-nación, lo cual supone una situación compleja para afrontar sus relaciones con los demás Estados del mundo, este proceso se denominó como “crisis del Estado-nación”. Respecto a las causas específicas se dividen en la crisis de la identidad nacional a nivel del Estado, y la incidencia del grado de asimetría regional. Retomando la primera idea, la crisis de la identidad nacional está ligada a las diferentes culturas y etnias que conviven en un mismo

⁴⁷³ Se utiliza un concepto de actor internacional basado, entre otros, en los trabajos de Keohane y Nye, Mansbach, Vásquez, Ferguson y Lambert y Duchacek. Este concepto parte de un enfoque funcional que considera la actuación internacional de una entidad a partir de su habilidad de movilizar recursos para la consecución de objetivos y de su capacidad de ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional. (García Segura, 1996)

⁴⁷⁴ Medios de comunicación masiva.

Estado-nación; y la segunda idea, se enmarca en las asimetrías económicas que tiene un Estado-nación en el seno de sus diferentes regiones.

Para que exista la posibilidad de iniciar una actividad paradiplomática, es menester que se encuentren actores con la voluntad e interés de vincularse. En la proyección internacional:

Son necesarias dos condiciones mínimas: la primera, que el interés de la entidad en cuestión sea correspondido por otro actor internacional; la segunda, que exista un marco constitucional que contemple una cierta división de competencias (no necesariamente a nivel de relaciones internacionales). (García Segura, 1996, p. 251)

Finalmente, en los últimos títulos del opúsculo se hace una clasificación de la tipología de la actividad exterior en las entidades subestatales, para esto se divide el apartado con cuatro niveles y a su vez en subniveles. En primer lugar, se tiene el nivel de implicación en el sistema internacional que pueden ser presencia directa o indirecta; en segundo lugar, está el nivel de institucionalización, que puede ser formal o informal; en tercer lugar, se encuentra la relación con la actividad exterior de Estado, que se aprecian las de cooperación, conflicto, actuación paralela; por último y en cuarto lugar está el criterio geopolítico –que es uno de los más interesantes- en donde aparece la paradiplomacia regional transfronteriza, paradiplomacia transregional (macroregional) y la paradiplomacia global.

Asimismo, las relaciones paradiplomáticas exigen la existencia de ciertas herramientas que son necesarias para acrecentar la presencia internacional en pos del desarrollo. Según Calvento y Nicolao (2023) se pueden encontrar distintas estrategias de participación internacional enmarcadas a diferentes objetivos. En base a lo anterior, existen herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales en base a la tipología propuesta por Calvento (2012; 2016). En este sentido, destacan las herramientas unilaterales, que “son aquellas que generan por decisión y el trabajo unilateral (...) con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior al propio territorio y sus activos disponibles” (Calvento 2012 en Calento y Nicolao, 2023, p. 103). Si bien las herramientas que señalan los autores son utilizadas para la realización de estudios y análisis sobre la situación de la paradiplomacia en las unidades subnacionales, es necesario considerar que estas varían dependiendo de los objetivos de cada una de ellas y las relaciones que se pretenden encarar en el ámbito mundial con la confluencia de determinados factores relacionado.

Uno de los estudios de caso encontrados es la “Paradiplomacia de gobiernos no centrales: estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina”, cuyo autor es Daniel Ippolito del año 2016. En la misma se analizan los casos de las dos ciudades desde su rol paradiplomático, “la selección de las dos unidades (Paraná y Concordia) se basó en una decisión multicriterio al entender que comparten características similares que las tornan aptas para ensayar una especie de «prueba piloto» que oriente futuros análisis comparativos de mayor complejidad” (Ippolito, 2016, p. 8). Para el investigador las características que se tuvieron en cuenta fueron:

- a) Son las dos ciudades de mayor tamaño poblacional de Entre Ríos, con 247.863 y 152.282 habitantes respectivamente (Censo Nacional de Población 2010);
- b) Comparten durante el período analizado una estructura político-institucional similar: 10 y 9 Secretarías municipales respectivamente;
- c) Lideran encadenamientos productivos de las economías regionales en sus respectivos departamentos;
- d) Se emplazan en las cuencas del Paraná y del Uruguay de la región Mesopotámica compartiendo el Acuífero Guaraní y el sistema de hidrovías de la Cuenca del Plata;

Teniendo en cuenta que se analiza la actuación de dos ciudades, no de provincias como el caso de La Rioja, se tuvo en cuenta a las ciudades como beneficiarias y se incluyeron otras acciones, en palabras del investigador, se describe que:

Las dimensiones son aquí definidas como los campos de acción paradiplomática que posibilitan el marco jurídico (constitucional y legal) e institucional. Así la Cooperación Internacional al Desarrollo o CID comprende acciones que conllevan la capacidad de recibir asistencia técnica y/o financiera con el propósito de favorecer el desarrollo local; es decir que en este trabajo sólo se considera a las unidades de análisis como beneficiarias y no como oferentes de CID. También se incluyen acciones de cooperación transfronteriza (sub-nacional o descentralizada). Por su parte, la Promoción y Proyección Externa del Municipio engloba acciones susceptibles de generar una mayor visibilidad internacional de la ciudad mediante la participación en eventos y en redes internacionales; en ambas cabe diferenciar acciones de simple participación respecto de aquellas organizadas por el Municipio, es decir siendo la ciudad sede o anfitriona. Finalmente, la dimensión protocolar incluye visitas de cortesía y diálogo entre funcionarios de las partes implicadas. (Ippolito, 2016, p. 7)

Tabla 1. Resultados de la investigación: Paraná y Concordia, Entre Ríos, Argentina

Resultados	
Paraná	Concordia
En la dimensión de la CID, se materializaron acciones con la firma de convenios para promover el desarrollo urbano, la infraestructura física, la protección del medio ambiente y la educación (infancia); en estos casos los socios participantes fueron BID, MERCOSUR y UNICEF. La promoción y proyección externa del Municipio resultó la dimensión de mayor actividad, sobresaliendo la oportunidad generada a partir de la 47° Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, de la cual Paraná fue sede. Las temáticas trabajadas en este campo en general, fueron cultura, turismo y deporte y la participación en redes internacionales se produjo a través de Mercociudades y FCCR. En cuanto a lo protocolar, a excepción de una visita a Brasil con motivo de un proyecto para construir un Estadio Multipropósito en la ciudad bajo la temática deportes, no se realizaron visitas significativas ni se suscribieron convenios (como ser hermanamientos y/o proyectos con otros GNC). Sí se registraron	El Municipio tuvo un importante desempeño en el campo de la CID a partir de proyectos relevantes financiados por Cuba en temas de educación y salud, así como con la Organización de Estados Americanos (OEA) en temas medioambientales para la protección del Acuífero Guaraní. Las acciones de cooperación transfronterizas, sobre todo con Salto (ROU), se orientaron al tráfico vecinal, al medio ambiente, comercio y deportes. Destaca asimismo la cooperación descentralizada francesa con un GNC para un proyecto sobre cultura y turismo. La promoción y proyección externa se produjo a partir de jornadas sobre descentralización y desarrollo local -con el auspicio del gobierno español-, participaciones en la red de Mercociudades y en la Feria Internacional de Turismo. Finalmente, se realizaron acciones en cultura, deporte y medio ambiente para lo cual Concordia se presentó como ciudad anfitriona o sede. La dimensión protocolar tuvo un alto perfil con viajes internacionales y

recepciones de autoridades extranjeras, como el caso de la Autoridad Nacional de Palestina, Chile y MERCOSUR con fines de cortesía y diálogo político.	recepciones de autoridades extranjeras orientadas al desarrollo cultural y comercial, destacándose visitas a Sudáfrica, Canadá, España y Francia.

Fuente: elaboración propia.

La Rioja y sus acciones paradiplomáticas

Como se ha visto con anterioridad, los gobiernos subnacionales establecen lazos e interacciones con diferentes actores en el ámbito de las relaciones internacionales. Siguiendo al autor Zeraoui Zidane (2016) “las administraciones locales, municipales y estatales pueden promocionarse a nivel regional e internacional, es decir, pueden llevar a cabo acciones externas y de relaciones internacionales que salen del marco centralizado del Estado, tomando decisiones e iniciativas propias” (p. 24). Así, las unidades subnacionales ejercen sus facultades para interrelacionarse con actores del entorno global en base a sus intereses compartidos en pos del desarrollo.

En consecuencia, las relaciones internacionales bilaterales se constituyen como un eje fundamental para el desarrollo de los Estados en su política exterior. En el caso de la provincia de La Rioja, la internacionalización se focaliza por áreas geográficas del mundo dependiendo de la posición estratégica. Se pueden poner como ejemplos, las misiones que se realizaron en Centroamérica; específicamente en El Salvador, donde se realizó un convenio entre el Banco de La Rioja y BANDESAL⁴⁷⁵. A esto se le agrega el Acuerdo para el Intercambio de Buenas Prácticas entre el modelo de Banco de Fomento Agropecuario⁴⁷⁶, el Apoyo a la Reactivación del Agro y el Banco de La Rioja. Además, se planteó la cooperación en la materia de energía geotérmica, bonos volcánicos⁴⁷⁷, intercambio de buenas prácticas y presentación de la oferta académica de distintas universidades, a lo que se le suma el modelo de inversión del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador.

Otro ejemplo es la misión que realizó La Rioja a Brasil en el año 2022, en la Feria Internacional de Alimento, donde se exhibieron productos riojanos para Latinoamérica. La Rioja también amplía sus lazos a otros continentes, por ejemplo, en las relaciones con China; en el año 2023, parte del gobierno riojano realizó una misión hacia el país oriental con el objetivo de establecer la cooperación con las ciudades de Shenzhen y Chongqing, resultando en satisfactorias visitas en los gobiernos provincial y municipal. Siguiendo el Informe de la Gestión de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales de Jefatura de Gabinete de la provincia de La Rioja (2023), estas misiones tienen el objetivo de establecer oportunidades para ofrecer becas para profesionalizar el capital humano en energías renovables e intercambios deportivos, con el fin de fortalecer la cooperación entre ambos países.

Asimismo, en La Rioja se recibieron misiones de embajadores, embajadoras y cónsules acreditados ante la República Argentina. “A cada una de las misiones se les ofreció una agenda de visitas y

⁴⁷⁵ Banco del Desarrollo de la República de El Salvador.

⁴⁷⁶ El 11 de diciembre de 1961, en El Salvador, el Directorio Cívico Militar emitió la Ley de Bienestar Rural, creando por medio de ella a la Administración de Bienestar Campesino (ABC), la que inició sus operaciones en 1962, siendo su objetivo elevar el nivel de vida de los campesinos, a través de programas de crédito agrícola supervisado (Banco de Fomento Agropecuario, 2022)

⁴⁷⁷ “La Oficina Nacional de Bitcoin de El Salvador anunció la aprobación del proyecto de ley en un hilo de Twitter el 11 de enero de 2023, señalando que comenzaría a emitir los bonos pronto. De acuerdo a información de Bitfinex, el proveedor de tecnología para los bonos, estos nuevos Bonos Volcán le permitiría a El Salvador revigorizar sus capitales para pagar su deuda soberana, financiar la construcción de la Ciudad Bitcoin y crear infraestructura de minería de bitcoin” (El Cronista, 12 de enero de 2023).

reuniones territoriales orientadas a potenciar el relacionamiento bilateral a partir del conocimiento del ecosistema provincial en distintas localidades” (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2023, p. 25).

Verbigracia de lo anterior, es la visita de la embajadora de Chile, Bárbara Figueroa, para avanzar en proyectos conjuntos y fortalecer los lazos de cooperación en temas de protección de ecosistemas y el impulso de energías renovables. También, se puede citar a la visita del embajador de Alemania, Ulrich Sante, donde se avanzó en temas referidos a las energías renovables o la del embajador de Haití, Vilbert Bélizaire, con la finalidad de establecer una cooperación entre la producción y la agricultura.

Sin embargo, las relaciones multilaterales también son destacadas, pues ya no significan la confluencia de dos actores internacionales, sino que se interrelacionan más. En el marco de las Relaciones Multilaterales de Integración Regional, durante el año 2020 se constituyó oficialmente el Consejo de Relaciones Internacionales del NOA⁴⁷⁸; el mismo tendrá como fin, la inserción a nivel regional y global de las provincias que lo componen mediante la búsqueda del desarrollo abocado a la relación entre las unidades subnacionales.

A esto se le suma la realización de la firma del convenio entre el Consejo de Relaciones Internacionales del NOA y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) con el objetivo de llevar a cabo “el fortalecimiento de los vínculos internacionales y crear una agenda orientada a la inclusión regional y global mediante la creación de una plataforma de colaboración interinstitucional, mediante programas destinados a la capacitación, investigación para el desarrollo del NOA.” (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2023, p.41).

Con el propósito de afianzar los lazos de integración e inserción internacional para el desarrollo de la provincia, se llevó a cabo el plenario de Zicosur Oficial compuesto por 71 gobiernos subnacionales de siete países. Con la presentación de la propuesta “Ecosistema de Startups ATACALAR” el comité de integración busca dinamizar las actividades. Los representantes de las áreas internacionales del NOA, trabajaron en conjunto en la conformación de una agenda en común con las diversas embajadas en la Argentina.

En el año 2022 la provincia de La Rioja fue nombrada sede de la “XXII REUNIÓN PLENARIA DEL COMITÉ DE INTEGRACIÓN ATACALAR”, la realización del encuentro se tituló “La Región Centro mira al Pacífico”; en el mismo se llevó a cabo la presentación de las potencialidades del Paso Internacional Picas Negras. La conformación del Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional el cual fue encabezado por el su momento quien era Canciller Santiago Cafiero y los representantes de todas las provincias.

Según el informe oficial de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, (2023), “la provincia de La Rioja es la encargada de coordinar la comisión especial del Consejo Federal de Integración Física y Energética del Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.” (p.45) La participación de la reunión plenaria de las autoridades de la ZICOSUR, se realizó en la provincia de Tucumán; donde se presentaron proyectos de las diversas comisiones, para debatir sobre el crecimiento en el ámbito internacional en el marco de una consolidación de la política exterior federal participativa. Posteriormente, se realizó la reunión de la comisión permanente en donde se realizó la actualización sobre el estado de los proyectos de cooperación internacional de la generación distribuida de energía renovables entre la provincia de La Rioja y Chile. (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2023)

⁴⁷⁸ El Consejo de Relaciones Internacionales del NOA se crea con el objetivo de cooperar e impulsar una agenda regional y global desde en el Noroeste Argentino, entendiendo las particularidades que nos atraviesan y los puntos de conexión que encontramos en nuestras provincias queremos potenciar lo que venimos desarrollando. (Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy, 25 de septiembre de 2020)

La cooperación internacional, al igual que los instrumentos mencionados con anterioridad, ha sido una herramienta clave de política pública para la provincia de La Rioja, tanto en materia técnica, como financiera y académica, buscando articular a ésta con diversos actores internacionales, a fin de “mejorar el desarrollo sostenible de la provincia y generar nuevas capacidades a partir de la incorporación de nuevas herramientas” (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2023, p. 10). Es por ello que la gestión provincial del período 2019-2023, encabezada por Ricardo Quintela, tuvo como objetivo fortalecer políticas de cooperación que estuvieran atravesadas por ejes claves: aquellas vinculadas a las tecnologías aplicadas al agro, las energías renovables, el desarrollo turístico, la innovación ciudadana, la igualdad de género, entre otras.

En este sentido, por ejemplo, durante el año 2021 se planificaron en conjunto actividades con Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación Argentina, para coordinar acciones de fortalecimiento y capacitación destinados a los agentes del Comité Operativo de Emergencia (COE) que se desempeñaron activamente durante la pandemia del COVID-19; y capacitaciones en Fondos de Cooperación, brindadas por especialistas, con el fin de impulsar la Cooperación Internacional como política pública de desarrollo para la provincia (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2023, p. 54).

Desde la Subsecretaría de Relaciones Exteriores también se buscó fortalecer alianzas con organismos como la Asociación de Veteranos de Guerra, trabajando en el homenaje y reconocimiento a los Veteranos y Caídos en Malvinas; el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Fundación Pronorte, y la desarrolladora ALLCOT, con el objetivo de capacitar a productores de la provincia en la potencial financiación de fondos no reembolsables; el Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN); y empresas privadas como Huawei, con el fin de impulsar y fortalecer alianzas estratégicas del Gobierno provincial con privados, a través de becas y pasantías.

Con respecto a la vinculación con países vecinos, La Rioja accedió a proyectos como el denominado “Creando alianzas estratégicas de fortalecimiento del patrimonio socio-cultural”, junto a Jujuy y el departamento uruguayo de Paysandú, que se inscribe dentro de la “I Convocatoria a Proyectos de Cooperación Descentralizada entre Argentina y Uruguay 2023”; también, en el mismo sentido, se prevé desarrollar un proyecto de medio ambiente con Atacama, Chile, con el objetivo de generar alianzas para la conservación de ecosistemas altoandinos, y el desarrollo sostenible de la región de Atacama-Chile, y la provincia de La Rioja. Este tiene como principal objetivo, “intercambiar capacidades y conocimientos técnicos para contribuir a la conservación y el desarrollo sostenible en ecosistemas altoandinos de importancia internacional” (Subsecretaría de Relaciones Exteriores, 2023, p.60).

La paradiplomacia y la integración como medios para la articulación interprovincial e internacional: caso CBC

La integración regional adquiere relevancia a la hora de considerar el actuar de las unidades subnacionales en torno al alcance de objetivos pertinentes a sus fines. En palabras de Claudia Jiménez (2003), esta puede ser definida como “la creación y el mantenimiento de intensos y diversificados patrones de interacción entre los Estados; y en el aspecto económico, por lo regular, establece uniones aduaneras, tratados de libre comercio, tarifas y acuerdos o mercados comunes” (p. 29). Lo anterior puede verse reflejado en el proyecto denominado como Corredor Bioceánico Central, que se constituye como elemental a la hora de ejemplificar la paradiplomacia y la integración regional.

El CBC se extiende por 2472 kilómetros (65% sobre territorio argentino) y conecta el puerto de Porto Alegre (Brasil) con uno de los tres puertos de la Región de Coquimbo (Chile); cruza la IV Región de Chile (Coquimbo), las provincias de San Juan, La Rioja, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Corriente y el Estado de Río Grande do Sul (Brasil); incluye dos pasos

fronterizos, el de Agua Negra entre Coquimbo y San Juan y Paso de los Libres, entre Corrientes y el Estado de Río Grande do Sul. (LA NACIÓN, 2024, párr. 4)

La integración entre las provincias argentinas sirve no solo para mejorar el flujo comercial entre las mismas, sino para saltar a la interconexión entre Chile y Brasil con el objetivo de mirar hacia el Atlántico y el Pacífico, pues el desarrollo económico es una arista que se tiene en cuenta al momento de llevar adelante acciones paradipomáticas.

Gran parte del CBC se encuentra proyectado en territorio argentino, pasando por las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan -teniendo en cuenta de oeste a este- por lo tanto, el impulso del desarrollo en estas provincias es vital para encarar proyectos que tengan como eje beneficios sostenibles y estratégicos para las unidades que lo componen, desarrollando al máximo las oportunidades de la región, insertándose en el mercado global y respondiendo a sus demandas, a través del desarrollo de una red de territorios interconectados por vías viales y ferroviarias con salida a los dos océanos, es decir, el Atlántico y el Pacífico.

Este corredor ofrece a las provincias, como unidades subestatales, y a Argentina, como nación, la posibilidad de orientarse hacia el Pacífico, identificando en las costas asiáticas un mercado accesible para la producción de bienes argentinos, permitiendo una mayor competitividad a través de la diversificación de las exportaciones. Además, la interconexión vial y ferroviaria que el Corredor Bioceánico Central (CBC) propone para los países involucrados (Argentina, Chile y Brasil) y sus regiones, es ventajosa para que las provincias argentinas desarrollen proyectos beneficiosos.

Por ello, es esencial considerar la paradiplomacia como una herramienta para promover políticas públicas locales en el contexto de una globalización cada vez más avanzada. Esto es crucial para llevar a cabo proyectos como el Corredor Bioceánico Central y otras iniciativas. Esta voluntad actúa como un canal que conecta los intereses de las regiones o unidades subnacionales a nivel global, según sus necesidades específicas, fomentando la cooperación y el trabajo conjunto.

Conclusión

Luego de lo desarrollado en el presente trabajo se puede determinar que la cooperación internacional se constituye como uno de los aspectos fundamentales que rige las relaciones entre los Estados en distintos niveles. Esto implica una responsabilidad por parte de los gobiernos, entendiendo que son estos los que toman las decisiones de la sociedad, tienen la voluntad de enmarcarse en la proyección internacional. De acuerdo a diversos autores, citados anteriormente, la cooperación puede presentarse de diferentes formas, como la Norte-Sur, entre países desarrollados y en vías de desarrollo; Sur-Sur, donde son los países del Sur Global quienes se vinculan en términos técnicos, políticos y económicos; y la cooperación triangular, compuesta por países en desarrollo que buscan apoyo en organismos internacionales o países del Norte Global.

A partir de esto, la política que adoptan los entes subnacionales argentinos son tendientes al fortalecimiento de la cooperación dentro de la región, como es el caso de la provincia de La Rioja, la cual ha encontrado posibilidades de desarrollar proyectos de cooperación con regiones de Chile, Uruguay, e incluso entes público-privados que pertenecen a países latinoamericanos.

En este sentido, se han dado cuenta los casos como NOA, ATACALAR y Zicosur, en torno a las relaciones multilaterales de integración regional, entre los países de Argentina, Chile, Uruguay, quedando en este lugar la provincia de La Rioja como un actor trascendente por parte de la región del NOA de Argentina en las relaciones internacionales, bilaterales y multilaterales; respecto al desarrollo productivo de integración regional.

Finalmente, se describió brevemente la cuestión relacionada al CBC, como proyecto de integración regional que avanza en líneas económicas a estrechar los lazos entre los países que lo atraviesan y las

unidades subnacionales que lo componen, en pos de alcanzar el desarrollo de las sociedades que se encuentran adyacentes.

Referencias

Álvarez, A. (2019) La transformación de los macrosistemas de transporte en América del Sur. Aportes para el estudio del Corredor Bioceánico Central. Revista del Departamento de Geografía. FFyH - UNC . ISSN 2346-8734. Año 7. No 12. Pp. 10-32. Argentina.

Banco de Fomento Agropecuario. (2022). Banco de Fomento Agropecuario. <https://www.bfa.gob.sv/marco-institucional/>

Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. Revista EURE, Vol. XXXII, oo. 95-111. Santiago de Chile [95].

Calvento, M., y Nicolao, J. (2023). Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina. Editorial Teseo, Buenos Aires, Argentina.

Cano, R. (2020). *El desarrollo de la Paradiplomacia en la Provincia de La Rioja. El Caso de la Macro-Región ATACALAR (2015-2018)*. Universidad Nacional de La Rioja.

Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: Causas estructurales y lógicas de acción. *En La política internacional subnacional de América Latina* (pp. 107–134). MAIRA.

Cunego, A., & Ruiz, S. (2014). *Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas*. Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional - MUSOL.

Centro de Estudios y Servicios (2019). Corredor Bioceánico Central: estado de la infraestructura vial y obras proyectadas. Bolsa de Comercio de Santa Fe.

El Cronista. (12 de enero 2023). *El Salvador lanzó los “bonos Volcán” y quieren levantar u\$s 1.000 millones: cómo funcionan.* Cronista.com; El Cronista. <https://www.cronista.com/infotechnology/criptomonedas/el-salvador-lanzo-los-bonos-volcan-y-quieren-levantar-us-1-000-millones-como-funcionan/>

García Segura, C. (1996). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 91, 235–264.

Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.

Ippolito, D. (2016). Paradiplomacia de gobiernos no centrales: Estudio de caso sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina. *Integración y Cooperación Internacional*, 22, 5–21.

Informe Económico Regional (2022). Noroeste Argentino (NOA). Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán. Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal. Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios. Ministerio de Economía

INDEC. (2022). Comercio Exterior: origen provincial de las exportaciones. Informes técnicos / Vol. 7, nº 43. ISSN 2545-6636. Instituto Nacional de Estadística y Censos, República Argentina.

Jiménez, C. (2003). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 3, pp. 115-147. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Distrito Federal, México.

LA NACIÓN. (25 de enero de 2024). Corredor Bioceánico Central: una vía clave que está frenada desde hace años. LA NACION; LA NACION. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/corredor-bioceanico-central-una-via-clave-que-esta-frenada-desde-hace-anos-nid25012024/>

Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de Jujuy. (25 de septiembre de 2020). 1º Reunión del Consejo de Relaciones Internacionales del NOA. Secretaría de Comunicación y Gobierno Abierto. <https://prensa.jujuy.gob.ar/2020/09/25/1o-reunion-del-consejo-de-relaciones-internacionales-del-noa>

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15–34.

LAS SALVAGUARDAS INTERGUBERNAMENTAL Y JUDICIAL COMO MECANISMOS DE BALANCES DE PODER EN EL FEDERALISMO ARGENTINO

Marcelo Bernal

1. Las salvaguardas federales. Actualidad del enfoque

La teoría de las salvaguardas federales, con lejanos orígenes en el pensamiento de James Madison y muy presente en la literatura anglosajona, estudia los principales factores distorsivos de los balances de poder dentro de un Estado federal (oportunismo y unilateralismo disruptivo, con sus múltiples variantes), determinando los umbrales o límites de los comportamientos federales admitidos y abordando las diferentes salvaguardas que posibilitan los reequilibrios frente a proceder inadecuados que rompen con los acuerdos o tienden a desequilibrar el sistema. Este abordaje ha sido retomado desde hace unas décadas por autores que han aportado a la clasificación teórica de las diferentes salvaguardas y su operatividad en diferentes sistemas federales comparados (Bednar, Nugent, Bolleyer, Schnabel, Grin, Mendoza Ruiz, entre otros).

El *oportunismo* se define como la violación de la distribución de poder, aquella que fue diseñada para maximizar la productividad de la Unión (Bednar, 2009: 73). Constituye una falta de respeto franca a la autoridad de los demás, daña la Unión en aras de intereses no federativos. Al obedecer a la tentación humana en condiciones de incertidumbre, determinado gobierno puede tomar ventajas, por lo que una definición simplista es: “la búsqueda del interés propio con astucia” (Bednar, 2009: 77).

Por su parte, el *unilateralismo disruptivo* se basa en la solución a los problemas de política multi-jurisdiccional por parte de un solo orden de gobierno, esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes. El efecto fundamental es el cambio en la distribución del poder al modificarse la autoridad y la discrecionalidad de un nivel (Schnabel, 2020: 2).

El unilateralismo disruptivo toma tres diferentes formas.

Las *soluciones individuales* constituyen el unilateralismo más perturbador, el gobierno que las protagoniza gana discreción a cambio de la pérdida de la misma en los demás. Estos últimos pierden autonomía sin haber dado su consentimiento.

La *imposición federal* es una solución de política conjunta diseñada por el gobierno nacional para ser presentada en reuniones intergubernamentales como una oferta de “tómalo o déjalo”. Es menos severa en la medida que el gobierno federal define los parámetros clave y pasa a discutir determinados elementos de la política con las unidades constituyentes, aunque en ambos casos los incentivos fiscales normalmente establecen un rol perverso.

El *incumplimiento* se basa en la negación de los gobiernos a cumplir una política definida conjuntamente. Es más severo si los gobiernos ignoran la política conjunta y buscan sus propias soluciones, tiende a suavizarse si los gobiernos aplican partes de la política consensada (Schnabel, 2020: 42-44).

Las *salvaguardas federales* son el conjunto de instituciones políticas constituidas para actuar como guardianes del equilibrio del poder federal; su función básica es incentivar el respeto a la autonomía de cada orden gubernamental (Schnabel, 2020: 47; Nugent, 2009). Las salvaguardas federales establecen límites para el comportamiento oportunista de gobiernos y actores. Ambos responden a incentivos, esto es, se verán atraídos hacia acciones que ofrezcan recompensas y se alejarán de acciones que incurran en castigos (Bednar, 2009: 11). Por ello, las salvaguardas federales especifican

sus contornos de tolerancia y advierten un castigo en caso de que se viole su umbral. Como requisito, debe existir la comprensión común de la conducta federal aceptable (Bednar, 2009: 96).

La *salvaguarda estructural* se refiere a la supervisión federativa entre poderes nacionales y mediante la incorporación subnacional en sus fases prelegislativa, legislativa y post-legislativa.

La *salvaguarda popular* se refiere concretamente a los electorados, bajo la firme convicción de conformar un sistema de pesos y contrapesos que alivie las fallas del control popular.

La *salvaguarda política* se compone por un sistema de partidos integrado, donde las ramas locales y nacionales de un partido son interdependientes para su propio éxito (Bednar, 2009: 113). Los políticos subnacionales y nacionales, al integrar partidos políticos con élites equilibradas de ambos niveles, obtienen mejores resultados si coordinan sus actividades en el respeto al poder y las prerrogativas de cada orden.

La *salvaguarda judicial* es la corte constitucional, convertida en árbitro del federalismo al superar algunas de las deficiencias de las otras salvaguardas.

Finalmente, la *salvaguarda severa* desarrolla represalias intergubernamentales cuyos efectos pueden conducir al desastre, incluso a la guerra, como una declaración subnacional de secesión o la disolución federal de los gobiernos subnacionales.

A las cinco salvaguardas tradicionales, Schnabel (2015-2022-2023) recientemente incorpora la *salvaguarda intergubernamental*, entendiendo a los consejos intergubernamentales (horizontales o verticales, con fines generales o específicos) como canales de interacción que promueven con su funcionamiento adecuado equilibrios y balances de poder en un Estado federal.

Retomando y profundizando el valioso aporte de autores como Grin y Mendoza Ruiz (2020, 2023), entre otros, que han presentado este marco teórico y avanzado en contrastar su viabilidad para el análisis comparado de las diferentes salvaguardas federales en la fisiología de las federaciones latinoamericanas (México, Brasil y Argentina), desde 2018 venimos desarrollando proyectos de investigación radicados en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba en donde analizamos la naturaleza y funcionalidad de las diferentes relaciones intergubernamentales existentes en el país, en los que recientemente hemos direccionado una etapa de diagnóstico o línea de base, avanzando hacia un testeo de las RIG en Argentina desde la perspectiva de las salvaguardas federales.

Una hipótesis preliminar nos conduce a identificar que las salvaguardas de naturaleza política (estructural, popular y política) cuentan con severos déficits en el país. Ni la coordinación legislativa o de burocracias multinivel, ni la agregación de las preferencias de los votantes ni la coordinación intrapartidaria han permitido encauzar vínculos intergubernamentales sólidos y un federalismo dialógico y equilibrado entre sus niveles nacional y subnacional de gobierno. Tampoco existen en nuestro diseño constitucional institutos que nos permitan acercarnos a la salvaguarda severa o extrema.

Frente a ello, la salvaguarda judicial ha crecido en importancia en las últimas dos décadas, ocupando la Corte Suprema de Justicia de la Nación un rol crecientemente protagónico para abordar y resolver problemas competenciales entre los socios de nuestro federalismo a modo de árbitro y último intérprete constitucional, debiendo destrabar conflictos no resueltos a partir de los mecanismos previstos para las salvaguardas políticas. En nuestro equipo de investigación estamos analizando en profundidad el rol de la Corte con sus fallos en los últimos veinte años y su relevancia en términos de determinar umbrales de comportamientos permitidos, y también obturando la emergencia del unilateralismo disruptivo o el oportunismo entre las partes.

Finalmente, en otra línea de investigación estamos analizando, desde las categorías propuestas por Schnabel (2020), el funcionamiento de los Consejos Federales, entendidos como los espacios existentes e institucionalizados de diálogo técnico y toma de decisiones sectoriales basadas en evidencias y en acuerdos de naturaleza política en el país.

En este panel queremos presentar avances de ambos proyectos de investigación y proponer para el debate un marco teórico novedoso y poco trabajado en nuestro país y la región, buscando nuevas miradas y herramientas para analizar nuestras federaciones y sus déficits más marcados.

2. La salvaguardia judicial

Partiendo del hecho de que en la mayoría de los federalismos existe un tribunal encargado de resolver conflictos entre los socios de la comúnmente denominada relación federal, siendo árbitro y último intérprete acerca de los intereses en disputa, en el proyecto de investigación antes señalado intentamos analizar, desde su jurisprudencia más reciente, el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina como salvaguarda judicial, tomando como recorte temporal los últimos veinte años (2003-2023).

Bednar (2009: 119) señala que, si bien las reglas constitucionales que rigen el comportamiento están disponibles como pautas para cualquiera de las salvaguardas, el poder judicial está a cargo directamente de la revisión constitucional de la acción del gobierno y, por lo tanto, está en la mejor posición para establecer su umbral de acuerdo con la división formal de autoridad.

La autora pondera las ventajas de los tribunales supremos como salvaguardas dado que la intervención judicial en disputas intergubernamentales puede ser objetiva porque sus intereses no están enredados en la resolución de la disputa. (Idealmente) no obtiene votos, ni fondos de campaña, ni poder extra cuando decide si la acción de un gobierno excede su capacidad constitucional. Además, a diferencia de las otras salvaguardas, su umbral se determina mediante una revisión de la propia constitución. Entonces, de muchas maneras, el poder judicial supera algunas de las deficiencias de las otras salvaguardas: puede ser un árbitro del federalismo (Bednar, 2009: 120).

A la vez, en su seno se llevan adelante complejos procesos dialógicos entre los miembros del tribunal, acercándose al ideal de la información completa al que no acceden las otras salvaguardas, siendo factible también que sus fallos sean impopulares, sin pagar costos políticos por ello frente a un electorado.

Bednar (2009: 121) también destaca el rol de los tribunales supremos como proveedores de puntos focales. Si el público es de una sola opinión, entonces la restricción sobre el poder judicial es probablemente bastante vinculante (por una variedad de razones hipotéticas). Pero cuando el público está dividido, el poder judicial tiene mucho margen de maniobra. Y dado que, por definición, con los temas controvertidos la opinión pública está dividida, es exactamente con los temas controvertidos donde el poder judicial puede tener más efecto.

Este rol como máximos y últimos intérpretes frente a problemas federales les exige, entonces, un ejercicio cuidadoso y metódico, motivo por el cual suelen ser los tribunales inferiores los que resuelven la mayoría de estos litigios, reservándose los tribunales supremos la selección de casos que sentarán precedentes con pretensiones de estabilidad, aportando estándares ordenadores a modo de puntos focales.

Según Gargarella (2008: 77), en Argentina lo que diga o deje de decir la Corte resulta de un valor extraordinario. Por más autonomía que puedan tener las instancias inferiores, siempre será ella la que podrá pronunciar la “última palabra” institucional. Debe notarse que esta no será, sólo, la “última palabra” judicial sino también política: dentro del país nadie puede ir más allá de la Corte, que queda entonces situada como motor inmóvil de toda la estructura institucional.

Las tres principales críticas a la salvaguarda judicial son los límites sobre la capacidad de ejecución, la dependencia del poder judicial con respecto al ejecutivo y la limitación de los tiempos (Bednar, 2008). En relación al primer aspecto, el poder judicial carece de la capacidad de sancionar a los otros poderes por eventuales violaciones a los umbrales permitidos, ya que depende de ellos para poder ejercer ese poder sancionatorio. Sobre el segundo, en la mayoría de los Estados federales los jueces son designados por acuerdos entre los poderes políticos (ejecutivo y legislativo), quienes usualmente debaten y adoptan decisiones sobre el presupuesto, la infraestructura, las competencias y los mecanismos de ascenso de los magistrados. Finalmente, la tercera crítica a la salvaguarda judicial radica en la limitación de tiempos y recursos que exige a los máximos tribunales elegir los temas a resolver mediante los casos abordados.

En nuestro país, la Corte ocupa el sitio mayor, el más elevado lugar dentro de la estructura piramidal del poder judicial. En su rol de garante y revisor último de la supremacía constitucional, la decisión de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos y normas es, en consecuencia, la última y más autorizada dentro del sistema jurídico (Piccardo, 2020: 188). El valor supremo de sus decisiones, y la imposibilidad de revisar sus fallos por cualquier otro órgano político del Estado convierten recurrentemente al tribunal en un proveedor de puntos focales, siendo la materia federal un campo en donde ha sentado en el último tiempo variados precedentes con impacto en las dinámicas de interacción estatales multinivel.

En el largo período de tiempo que va desde su creación, y hasta bien entrada la recuperación democrática, la Corte Suprema, en su rol como proveedora de puntos focales, recurrentemente se inclinó a través de sus sentencias a favorecer al gobierno nacional frente a conflictos de competencias con las provincias, e incluso con los gobiernos municipales.

Afirma Hernández (2018:167) que a partir de 1930 se inicia en el país un período de inestabilidad constitucional, con sucesión de gobiernos civiles y militares, que se extendió hasta 1983, y que afectó gravemente el funcionamiento del Estado de derecho, el federalismo y las instituciones democráticas. El accionar de la CSJN en dicho período, a través de sus fallos, tuvo un corte netamente centralista, avalando los avances del gobierno federal sobre competencias provinciales y municipales e, incluso, la legitimidad misma de los recurrentes golpes de Estado.

Esta jurisprudencia del tribunal tiene un cambio de rumbo con la profunda crisis política, económica y social que sacudió al país a partir del año 2001. Dicha coyuntura afectó a todas las instituciones políticas, generando un clima de fuerte crítica social que condujo a una reformulación del sistema de partidos y de la propia vida institucional. Con la asunción del presidente Kirchner, en el año 2003, se avanzó hacia una recomposición de la Corte, volviendo al habitual número de cinco miembros en lugar de los nueve a los que la había ampliado el presidente Menem. Facilitaron ese proceso algunas renuncias de sus ministros y los juicios políticos sustanciados a los restantes miembros del tribunal (Bernal, 2023: 159).

Con la designación de nuevos integrantes en la Corte, dotados de mayor legitimidad académica y científica por sus pares y de una mayor independencia frente a los poderes políticos, ello devino en un cambio de rumbo jurisprudencial en varios aspectos, siendo uno de los más destacables el nacimiento de nuevos enfoques federales sobre casos de relevancia institucional que el tribunal tuvo que resolver en el lapso de tiempo que va desde 2003 hasta el presente (Bernal, 2023: 159).

El camino que ha empezado a transitar con sus sentencias en materia federal la Corte Suprema argentina representa un cambio de rumbo con respecto a su tradicional jurisprudencia centralista. En los últimos años, y a partir de su actual composición, el tribunal ha ido construyendo progresivamente un discurso argumentativo consistente en defensa de los intereses de los gobiernos subnacionales (provincias, CABA y gobiernos municipales) y de sus competencias constitucionales. Como salvaguarda judicial la Corte ha asumido también el desafío de proponer debates fundamentales que

sirvan al objetivo de poner en funcionamiento arreglos institucionales plasmados en la reforma constitucional del año 1994 y que aún están pendientes de resolución.

En este camino, la Corte ha propuesto una serie de puntos focales tendientes a un nuevo balance de poder federal. En un trabajo recientemente publicado señalamos como aspectos a destacar de esta nueva jurisprudencia federal (Bernal, 2023: 166-167):

- La reafirmación del tribunal como último intérprete en materia federal y de su competencia originaria y directa cuando el debate se vincula con competencias constitucionales de los socios de la relación federal argentina.
- El protagonismo que, a partir de sus fallos, la Corte pretende asumir para poner en marcha el diseño federal emergente en la reforma constitucional de 1994, especialmente en la búsqueda de un diálogo estructurado orientado a sancionar un acuerdo fiscal federal en base a una ley convenio de coparticipación. Dicha tarea está pendiente de resolución desde aquel entonces, lo que ocasiona que el país se rija por una vieja ley del año 1988 y por una serie de acuerdos fiscales firmados por las provincias en contextos de restricciones económicas.
- La decidida intervención del tribunal a la hora de delimitar los umbrales de las competencias constitucionales otorgadas a cada nivel de gobierno, jurisprudencia que ha permitido consolidar la autonomía y viabilidad financiera de los gobiernos municipales, ha posibilitado contornear la figura de la CABA como ciudad constitucional federalizada y también ha conseguido poner ciertos límites a los avances del gobierno federal sobre esferas de políticas públicas que constitucionalmente les corresponden a las provincias.
- La CSJN incorpora también en sus fallos recientes los principios de lealtad y buena fe federal como pautas rectoras de la coordinación y de la concertación, pero es necesaria una sentencia relevante en donde determine los alcances de dichos principios con la profundidad y rigurosidad con que lo han hecho las máximas autoridades jurisdiccionales en Alemania y Austria, o como lo viene transitando la jurisprudencia española.
- El tribunal también viene realizando un aporte a la consolidación de la salvaguarda intergubernamental, al reconocer el rol de los Consejos Federales como guías para la resolución de conflictos interjurisdiccionales, al sentar en mesas de debates sobre temas ambientales a burocracias multinivel – por ser la competencia ambiental de naturaleza concurrente–, o al señalar en sus fallos la necesidad de poner en marcha institutos de coordinación fiscal como el organismo fiscal federal o el banco federal reconocidos normativamente en la Constitución y aún pendientes ser creados.
- Finalmente, los límites impuestos por el cuerpo en sus fallos recientes al uso excesivo de la legislación de emergencia por parte del poder ejecutivo representan un necesario llamado de atención, ya que a través de este tipo de dispositivos legales (decretos de necesidad y urgencia y facultades legislativas delegadas, principalmente) el gobierno nacional encontró un resquicio legal para avanzar de manera permanente sobre competencias y recursos fiscales de otras jurisdicciones.

Actualmente hemos relevado la integridad de fallos de naturaleza federativa que la Corte ha abordado desde 2003 a la fecha, proponiéndonos seleccionar, analizar y clasificar en base a los puntos focales señalados los alcances de este nuevo lenguaje federativo que ha abrazado el tribunal y su eficacia como árbitro e intérprete final de las reglas de juego de nuestro federalismo frente a pujas competenciales o distributivas existentes entre los socios.

3. La salvaguarda intergubernamental

Como señalamos en los apartados anteriores, un tema central en los debates actuales sobre federalismo se vincula con los equilibrios o balances de poder que deben existir dentro de cada sistema para que las competencias entre sus socios no sean solapadas, condicionadas, disminuidas o anuladas por la intervención de alguno de los niveles de gobierno.

Las salvaguardias tradicionales -estructural, popular, política, judicial y severa cuentan con una amplia literatura y han sido debatidas y aceptadas en el campo (ver los aportes de Bednar, 2009; Bolleyer, 2013; Schnabel, 2015, 2022 y 2023; Grin y Mendoza Ruiz, 2023; entre otros).

Nos pareció un aporte de interés para el campo disciplinar poner en conocimiento la obra de Schnabel (2022) y su ampliamente reconocida contribución a estos debates, mediante su ponderación de los consejos intergubernamentales como instancias generadoras de equilibrios y catalizadoras de diálogos técnicos, como así también como espacios proclives para la construcción de acuerdos sectoriales. Por ello, devino de interés aplicar sus categorías analíticas a la composición, dinámica de funcionamiento y vinculatoriedad de sus decisiones de los diferentes consejos federales que participan en la coordinación de diferentes áreas de políticas públicas en el país.

El aporte significativo de Johanna Schnabel fue haber propuesto una nueva categoría de salvaguarda, la salvaguarda intergubernamental, creando pautas e indicadores para ser analizada y testeada en diferentes dimensiones y en cuatro experiencias federales alrededor del planeta. La existencia de asambleas transectoriales (conferencias de gobernadores o similares) y de consejos federales sectoriales específicos en la mayoría de los federalismos del planeta llevó a la autora a indagar en su efectividad como nuevos mecanismos de balances de poder a través de la coordinación de áreas generales y significativas de políticas.

Como indica Schnabel (2023: 43), los consejos intergubernamentales pueden mejorar la estabilidad de los sistemas federales en tanto tengan capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, sean altamente institucionalizados, produzcan resultados vinculantes y no estén manejados por el gobierno federal. De ese modo, podrán ser proclives a adoptar soluciones conjuntas colaborativas para los problemas de política pública que les conciernen a todos. Los que no cuentan con esas características no son vías aptas para el logro de soluciones a las que se arriben de manera conjunta, colaborativa y mutuamente respetuosa de las unidades constitutivas de la federación.

Las características de diseño de los consejos intergubernamentales dan una idea de los patrones de interacción entre los gobiernos (Bolleyer, 2013). Concordamos en que la manera en que están diseñados los consejos y la manera en la que operan, determinan sí y como los gobiernos alcanzan soluciones conjuntas de políticas públicas (Schnabel, 2023: 44).

Schnabel propone pautas a seguir en el diseño de los mismos para prevenir pérdidas de autonomía. Según la autora, los aspectos vinculados al diseño y funcionamiento que inciden en la efectividad de estos institutos son: (i) la capacidad de procesar asuntos federalmente contenciosos, (ii) su grado de institucionalización, y (iii) el carácter vinculante de los productos, siendo un aspecto central el rol que en el consejo se le otorga al Gobierno federal (Schnabel, 2023: 44-52).

Si bien la estabilidad de los federalismos no depende exclusivamente de la efectividad de los consejos intergubernamentales, porque se entrecruzan aspectos históricos, institucionales, culturales y políticos o vinculados a la distribución de los recursos existentes, consideramos interesante estudiar el comportamiento de los miembros de nuestra relación federal primaria (gobierno nacional, gobiernos provinciales y CABA) en ámbitos comunes de intercambio de experiencias, debate técnico y generación de propuestas legislativas o de reformas administrativas como son los consejos federales existentes en el país.

Como avances preliminares observamos que el argentino es un federalismo caracterizado por los escasos mecanismos de coordinación intergubernamental existentes y por el bajo grado de institucionalización de ámbitos formales de debate de las principales políticas públicas. No existe en el país un espacio común formalizado entre los gobernadores, o con ellos y el presidente. Los consejos federales superan el número de cuarenta, pero la mayoría de ellos no funcionan o lo hacen de manera intermitente, en la mayor parte de ellos no existen burocracias especializadas estables ni capacidades institucionales suficientes y solamente son útiles a los fines de volver operativas políticas definidas en instancias legislativas o políticas, o cuando existen incentivos fiscales o distribución de recursos que motiven a los actores a sentarse a la mesa (Serafinoff, 2007; Astarita, Bonifacio y Del Cogliano, 2012; Rey, 2013; Bernal, 2022; entre otros).

Si bien estamos trabajando en el proceso de recolección de datos para su análisis, la experiencia ya relevada de los consejos federales en materia sanitaria (CO.FE.SA, CO.FE. LE.SA y COSPRA)⁴⁷⁹ revelan un bajo grado de institucionalización, una creación y diseño de conducción *top-down*, una clara imposición de las reuniones y de la agenda por parte del gobierno nacional, junto con una escasa capacidad para generar acuerdos vinculantes o resolver conflictos interjurisdiccionales relevantes como síntomas de un federalismo fuertemente concentrado, anclado en las figuras ejecutivas y desapegado de una cultura del diálogo y el acuerdo mutuo en base a intercambios y concesiones, la dinámica natural de los federalismos ya consolidados.

4. Consideraciones finales

Este breve texto ha tenido como principal objetivo presentar los avances de investigación de proyectos en curso en los que venimos trabajando desde 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, intentando avanzar en el análisis comparado de las principales dinámicas de funcionamiento del federalismo argentino y de diferentes experiencias federativas.

Una primera etapa estuvo orientado a comparar 19 federalismos en sus aspectos de diseño constitucional, distribución de competencias, acuerdos fiscales y relaciones intergubernamentales, tarea llevada cabo de manera colaborativa con colegas que trabajan en universidades de 15 países alrededor del planeta (Ver Bernal y Pizzolo, 2018).

Con posterioridad, en el bienio 2018-2020 trabajamos en una línea de base o diagnóstico del conjunto de los vínculos intergubernamentales existentes en el federalismo subnacional argentino en seis diferentes dimensiones explicativas, la educativa y sanitaria, por ser las dos grandes esferas de políticas públicas descentralizadas a las provincias; la fiscal, que involucra el reparto de competencias, facultades recaudatorias, ejecución del gasto y compensaciones por niveles de gobierno; la ambiental, como ejemplo de una política concurrente entre los niveles nacional, provincial y municipal; la electoral, que nos explica cómo se articulan de manera compleja los partidos, la selección de candidatos y la competencia electoral multinivel (de manera simultánea o sucesiva); y la coordinación de las diferentes agencias de seguridad que operan en el territorio nacional. El emergente de dicho trabajo fue una obra colectiva que publicamos al finalizar dicha etapa (Ver Bernal, 2020).

Con posterioridad, y de la mano de la cooperación académica con el equipo de investigación sobre el tema *“Relaciones intergubernamentales en las federaciones latinoamericanas: salvaguardas federales, derecho constitucional y cooperación internacional”*, radicado en el CONACyT de México y con participación de expertos de México, Brasil, Argentina y Alemania, nos involucramos en el análisis de las salvaguardas federales como marco teórico aplicable a nuestras federaciones

⁴⁷⁹ Consejo Federal de Salud, Consejo Federal Legislativo de Salud y Consejo de Obras Sociales Provinciales de la República Argentina).

latinoamericanas para intentar entender y explicar de una mejor manera sus dinámicas de funcionamiento, sus niveles de descentralización y los mecanismos de articulación multinivel existentes.

De la mano de dicha productiva colaboración académica hoy estamos desarrollando dos nuevas líneas de investigación paralelas acerca del rol de la Corte Suprema argentina como salvaguarda judicial y árbitro de disputas de naturaleza federativa en base a su jurisprudencia de las últimas dos décadas, y del papel de los consejos federales como salvaguarda intergubernamental tendiente a canalizar diálogos sectoriales multinivel de manera institucionalizada.

En este trabajo, y en el panel que llevaremos a cabo con investigadores del equipo, hemos pretendido poner en valor una agenda de investigación relativamente novedosa en donde se abordan marcos conceptuales y autores poco trabajados en nuestro país, intentando dar mejores respuestas a los problemas estructurales que transita nuestra federación, una de las más antiguas del mundo.

5. Bibliografía consultada

Astarita, M., Bonifacio, S. y Del Cogliano, N. (2012). Relaciones intergubernamentales (RIGs) en la administración pública nacional argentina. En Abal Medina, J.M. y Cao, H. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Editorial Ariel, Buenos Aires.

Bednar, J. (2009), *The robust federation, principles of design*. Cambridge University Press. Nueva York.

Bernal, M. y Pizzolo, C. (2018). (Dir). *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y Astrea.

Bernal, M. y Bizarro, V. (2019), Relaciones Intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la provincia de Córdoba. *Revista de Derecho y Salud*, Año 3, Número 3, UBP, Córdoba. Bernal, M. (Director) (2020). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la relación intergubernamental en Argentina*. Córdoba: Editorial UNC.

Bernal, M. (2023). El rol de la Corte Suprema argentina como salvaguarda judicial. En J. Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos* (págs. 153-170). Córdoba: Editorial UNC.

Bernal, M. y Verri, B. (2023), Las políticas de salud pública en Argentina. En Bernal, M. y Rodríguez Alba, J. (Dir). *Políticas públicas en Argentina. Debates pendientes y nuevas agendas*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

Bolleyer, N. (2009), *Intergovernmental cooperation. Rational choice in Federal Systems and beyond*. Oxford University Press.

Bolleyer, N. (2013), *Paradoxes of self-coordination in federal regimes*. En Benz, A. y Broschek, J. (Ed). *Federal dynamics continuity, changes and the varieties of federalism*. Oxford University Press.

Gargarella, R. (2008). *Manual de teoría y crítica del derecho constitucional*. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Hernández, A. M. (2018). *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*. Rubinzal Culzoni, Argentina.

Mendoza Ruiz, J., & Grin, E. J. (2023). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos*. Córdoba: Editorial UNC.

- Nugent, J. D. (2009). *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*. Oklahoma City, OK: University of Oklahoma Press, Norman.
- Piccardo, I. (2020). *Como fallan los jueces. Mayorías argumentativas versus mayorías resolutivas*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los Consejos Federales en Argentina. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 55. Caracas.
- Schnabel, J. (2015). *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*. University of Montreal: ECPR General Conference 2015.
- Schnabel, J. (2022). *Gestión de interdependencias en sistemas federales. Consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas*. Toluca, México: UNAM.
- Schnabel, J. (2023). Los consejos intergubernamentales como salvaguarda federal: conceptualización y operacionalización. En J. Mendoza Ruiz, & E. J. Grin, *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos* (págs. 41-66). Córdoba: Editorial UNC.
- Serafinoff, V. (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión*. Ponencia en Latin American Studies Association. Montreal.
- Verri R. , Belanti M. F. y Belanti M.M. (2020), “La coordinación en materia sanitaria en el Federalismo argentino” en M. Bernal M (Dir.) “Un Federalismo en pausa”, Ed. UNC, Córdoba, Argentina.

LAS SALVAGUARDAS POLÍTICO-POPULARES Y SU VINCULACIÓN CON LA COORDINACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN EL FEDERALISMO ARGENTINO

Francisco Berzal

1. Introducción.

La República Argentina, tal como lo establece su Constitución, adopta la forma de estado federal (Art. 1). Esta definición no fue casual ni estuvo exenta de contradicciones, luchas, posturas contrapuestas, detractores y defensores. Llegar a un acuerdo sobre este punto fue quizás el principal factor que demoró la sanción de una Constitución, aunque a pesar de esto podemos decir que a lo largo del tiempo se mantuvo como un proceso inconcluso.

A su vez, a partir de 1930, la República Argentina inició una etapa de una profunda inestabilidad política e institucional producto de sucesivos golpes de estado, gobiernos de facto, proscripciones y gobiernos electos democráticamente débiles. Esto se tradujo en desequilibrios federales severos ya que los gobiernos militares destituyeron de facto a los gobernadores provinciales y los reemplazaron por sus propios delegados, y prohibieron además las legislaturas provinciales en su conjunto (Carnota, 2015, citado en Mendoza Ruiz y Grin, 2023: 10). Durante este período se profundizaron tendencias históricas de la Argentina como la concentración del poder, la anomia o el corporativismo, que sin duda afectaron el funcionamiento del federalismo en nuestro país (Nino, 1996).

La crisis del Estado de Bienestar, el agotamiento de las dictaduras militares y la “primavera democrática” iniciada en 1983 con el triunfo de Alfonsín favoreció una discusión profunda sobre las instituciones políticas de nuestro país, propiciando el inicio de un proceso de descentralización. No es casualidad que la mayoría de las constituciones provinciales se hayan reformado durante esta etapa, que se haya sancionado la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de 1988, que -incluso- se haya llegado a discutir el traslado de la Capital Federal a Viedma-Carmen de Patagones o, por ejemplo, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación haya reconocido por primera vez la autonomía de los municipios en el caso “Rivademar”⁴⁸⁰, cambiando su postura en una discusión más que centenaria (Bernal, 2020: 67).

Dentro de ese proceso iniciado con la recuperación de la democracia, la Reforma Constitucional de 1994 pareció venir a remediar ese programa federal inacabado o incompleto, proponiéndose el ambicioso objetivo de fortalecer el federalismo, asegurar la autonomía provincial y municipal y favorecer la descentralización de las decisiones. Hoy, casi tres décadas más tarde podemos al menos cuestionarnos si realmente se cumplieron esos objetivos, preguntarnos qué cambios quedaron incompletos o nunca se pusieron en marcha y realizar un balance sobre los aspectos positivos y negativos que trajo la reforma constitucional.

De este *racconto* podemos visualizar que cuando hablamos de federalismo, en nuestro país o en cualquier otro, podemos afirmar que estamos frente un proceso dinámico y cambiante que va evolucionando a lo largo del tiempo. El federalismo es una forma de organización política cuya naturaleza es intrínsecamente evolutiva. De ahí la importancia del estudio de los procesos a través de los cuales los sistemas federales logran la estabilidad de sus arreglos (Carrera Hernández y Martínez Tiburcio, 2023: 219).

Sin embargo, recapitulando, es conveniente también afirmar que existen ciertas características que son esenciales a la noción misma de federalismo, esto es, el reconocimiento de una forma de Estado

⁴⁸⁰ Fallo CSJN “Rivademar, Ángela Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario” (1989).

caracterizada por la división territorial del poder a través del reparto de competencias entre la federación y las entidades que la componen.

Asimismo, en coincidencia con Hernández (2009:15), podemos afirmar que el término federalismo contiene ciertas ambigüedades, por lo que es conveniente referirnos a *los federalismos* ya que es difícil definir un modelo general. Cada federalismo tiene características distintivas, ya sean históricas, geográficas, económicas, políticas, jurídicas o culturales. Por ello, lo correcto es hablar del federalismo argentino, norteamericano, alemán o australiano en particular. En este sentido, es oportuno recordar la clásica afirmación de Friedrich de que “existen tantos federalismos como Estados federales con sus múltiples variantes” (1946:207).

En este sentido, podemos afirmar que el federalismo argentino, transcurridas casi tres décadas desde la reforma constitucional de 1994, ha tenido tanto avances como serios defectos y pendientes, entre los que se destacan la no sanción de la Ley-Convenio de Coparticipación Impositiva, el hiperpresidencialismo, el débil rol del Congreso como contrapeso y garante de la representación de las provincias, la concentración de atribuciones y funciones en el gobierno federal, el disciplinamiento de los niveles de gobierno subnacionales a través de la agenda fiscal o las débiles y coyunturales relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de gobierno, solo por nombrar algunos.

Dentro de este contexto, nuestro grupo de investigación se propone realizar valiosos y novedosos aportes a la discusión sobre nuestro federalismo a los fines de encontrar propuestas concretas para poder mejorarlo y perfeccionarlo. En el bienio 2018-2020 trabajamos en una línea de base o diagnóstico del conjunto de los vínculos intergubernamentales existentes en el federalismo subnacional argentino en seis diferentes dimensiones explicativas, la educativa y sanitaria, por ser las dos grandes esferas de políticas públicas descentralizadas a las provincias; la fiscal, que involucra el reparto de competencias, facultades recaudatorias, ejecución del gasto y compensaciones por niveles de gobierno; la ambiental, como ejemplo de una política concurrente entre los niveles nacional, provincial y municipal; la electoral, que nos explica cómo se articulan de manera compleja los partidos, la selección de candidatos y la competencia electoral multinivel (de manera simultánea o sucesiva); y la coordinación de las diferentes agencias de seguridad que operan en el territorio nacional. El emergente de dicho trabajo fue una obra colectiva que publicamos al finalizar dicha etapa (Ver Bernal, 2020).

Hoy estamos desarrollando dos nuevas líneas de investigación paralelas acerca del rol de la Corte Suprema argentina como salvaguarda judicial y árbitro de disputas de naturaleza federativa en base a su jurisprudencia de las últimas dos décadas, y del papel de los consejos federales como salvaguarda intergubernamental tendiente a canalizar diálogos sectoriales multinivel de manera institucionalizada.

En este trabajo, y en el panel que llevaremos a cabo con investigadores del equipo, hemos pretendido poner en valor una agenda de investigación relativamente novedosa en donde se abordan marcos conceptuales como el de las salvaguardas federales y autores poco trabajados en nuestro país, intentando dar mejores respuestas a los problemas estructurales que transita el federalismo de nuestro país.

En particular, mi trabajo estará enfocado en analizar la coordinación político-electoral entre los diferentes niveles de gobierno y su relación con las salvaguardas federales.

2. Las salvaguardas federales.

Como ya lo señalamos, el federalismo es algo dinámico, que va evolucionando de manera permanente de acuerdo con los cambios que se dan en las relaciones entre las partes que integran una federación. Por eso, el federalismo contemporáneo puede entenderse como un proceso evolutivo permanente para

dar respuesta a las nuevas necesidades, o dificultades, que va presentando la sociedad de cada país (Carrera Hernández y Martínez Tiburcio, 2023: 220).

Quienes han estudiado o estudian el federalismo, en general, se encargan de abordar tres temas fundamentales: el desempeño económico del federalismo, su desempeño político o las fuentes que proveen estabilidad a los arreglos federales (Weingast, 2005). El presente trabajo se propone abordar este último tema, que no ha sido abordado en profundidad en nuestro país y me animaría a decir en Latinoamérica.

En una federación todos los ámbitos de gobierno tienen incentivos para transgredir el pacto federal y ampliar su poder a expensas de otras jurisdicciones, lo cual representa una amenaza para la supervivencia del sistema (Sala, 2014). El gobierno federal debe tener cierto grado de control sobre los Estados, para poder sancionarlos en caso necesario; pero este poder puede ser usado indebidamente para invadir su esfera de competencias.

Por lo tanto, la preservación del federalismo involucra dos tipos de dilemas (Weingast, 2005): por un lado, ¿qué previene al gobierno nacional de destruir al federalismo?; y, por otro lado, ¿qué previene a las unidades constituyentes de debilitar al federalismo mediante comportamientos oportunistas (*free riding*) y otras estrategias para no cooperar?

En la mayor parte de los casos, el gobierno federal puede intervenir en asuntos de los Estados o entidades que conforman la federación con el fin de asegurar la estabilidad democrática, el Estado de derecho, garantizar los derechos humanos y otros principios. Esta intervención puede convertirse en abusiva y debilitar la distribución federal del poder. Los gobiernos estatales tendrían muy poca autonomía si estuvieran en riesgo de ser disueltos o despojados de sus poderes en cualquier momento, por cualquier razón mediante un acto arbitrario del gobierno federal (Bulmer, 2017).

Para prevenir este tipo de comportamientos, y manejarlos de manera óptima cuando se presentan, las federaciones han creado lo que se denomina “salvaguardas” o “*safeguards*”.

La teoría de las salvaguardas federales (*federal safeguards*), desarrollada en profundidad en los sistemas anglosajones, está orientada a estudiar los principales factores distorsivos de los balances de poder dentro de un Estado federal: el oportunismo y el unilateralismo disruptivo, en sus múltiples variantes. Estos estudios han determinado umbrales o límites de los comportamientos federales admitidos y las diferentes salvaguardas que posibilitan la búsqueda de volver a encontrar el equilibrio entre los diferentes sujetos federales.

En ese sentido, el oportunismo se define como la violación de la distribución de poder, aquella que fue diseñada para maximizar la productividad de la Unión (Bednar, 2009, citada en Mendoza Ruiz y Grin, 2023: 15). En otras palabras, se consideran faltas de respeto que dañan a la federación por buscar intereses propios o no federativos. Por su parte, el unilateralismo disruptivo se basa en la solución a los problemas de política multi-jurisdiccional por parte de un sólo orden de gobierno, esto es, sin el consentimiento o con la afectación de autonomía de las contrapartes (Schnabel, 2020, citada en Mendoza Ruiz y Grin, 2023: 15).

Los conceptos oportunismo y unilateralismo disruptivo son conceptos distintos, básicamente porque el primero se manifiesta en situaciones del funcionamiento federal en general –electorales, políticas, judiciales y legislativas–, mientras que el segundo complementa los riesgos anteriores en el ámbito intergubernamental concreto. En tal caso, se intuye que el oportunismo es una falta consciente de respeto a la autoridad de la contraparte, fundada en intereses de facción que son un componente estructural de las propias disputas federativas. El unilateralismo disruptivo, en cambio, sugiere la pérdida del enfoque de la lealtad federal por parte de los actores gubernamentales (Mendoza Ruiz y Grin, 2023: 16).

Frente a estas patologías, las salvaguardas federales (*federal safeguards*) se definen como instituciones correctivas que buscan promover comportamientos federales apropiados y reafirmar los principios federativos. En otras palabras, las salvaguardas federales son el conjunto de instituciones políticas constituidas para actuar como “guardianes” del equilibrio del poder federal, respetando a la autonomía de cada orden gubernamental (Schnabel, 2020: 47; Nugent, 2009). Las salvaguardas federales establecen límites para el comportamiento oportunista de gobiernos y actores. Ambos responden a incentivos, esto es, se verán atraídos hacia acciones que ofrezcan recompensas y se alejarán de acciones que incurran en castigos (Bednar, 2009: 11). Por ello, las salvaguardas federales especifican sus contornos de tolerancia y advierten un castigo en caso de que se viole su umbral. Como requisito, debe existir la comprensión común de la conducta federal aceptable (Bednar, 2009: 96).

A su vez, algunos autores han clasificado a las salvaguardas federales en diferentes categorías: estructural, popular, política, judicial y severa. Cada una de ellas tiene sus propias características y un modo de evaluarlas de manera individual y complementaria.

La salvaguarda *estructural* se refiere a la supervisión federativa entre poderes nacionales y mediante la incorporación subnacional en sus fases prelegislativa, legislativa y post-legislativa. Respecto a los primeros, la supervisión interinstitucional funciona mediante una combinación de interdependencia y dependencia. La superposición de poderes permite que una rama supervise las acciones de otra, como sucede con el bicameralismo (Bednar, 2009: 100). Por su parte, la supervisión subnacional comparte la misma combinación de interdependencia y dependencia, aplicada ahora a la participación de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones nacionales.

La salvaguarda *popular* se refiere concretamente a los electorados, bajo la firme convicción de conformar un sistema de pesos y contrapesos que alivie las fallas del control popular. Sería deseable que los votantes decidan la agenda política propia de cada nivel de gobierno o, como efecto contrario, el sentido de los votos nacionalice los bienes públicos locales (Weingast, 2005: 163).

La salvaguarda *política* se compone por un sistema de partidos integrado, donde las ramas locales y nacionales de un partido son interdependientes para su propio éxito (Bednar, 2009: 113). Los políticos subnacionales y nacionales, al integrar partidos políticos con élites equilibradas de ambos niveles, obtienen mejores resultados si coordinan sus actividades en el respeto al poder y las prerrogativas de cada orden. En el sistema de partidos integrado, la coordinación debe potenciar la cooperación, vigilando y sancionando a los militantes transgresores. Como resultado culminante, la visión federativa debe prevalecer sobre las preocupaciones locales (Bednar, 2009: 116).

La salvaguarda *judicial* es la corte constitucional, convertida en árbitro del federalismo al superar algunas de las deficiencias de las otras salvaguardas. Es objetiva porque sus intereses no se relacionan con alguna resolución en disputa, su umbral se determina constitucionalmente y sus procesos son deliberados y se concentra en un aspecto particular del comportamiento. A su vez, una característica distintiva del rol que cumple el Poder Judicial es que puede tomar decisiones impopulares.

Finalmente, la salvaguarda *severa* desarrolla represalias intergubernamentales cuyos efectos pueden conducir al desastre, incluso a la guerra, como una declaración subnacional de secesión o la disolución federal de los gobiernos subnacionales. Es necesario aclarar que Argentina no cuenta con este tipo de herramientas severas.

A las cinco salvaguardas tradicionales, Schnabel (2015, 2022, 2023) recientemente incorpora la salvaguarda *intergubernamental*, entendiendo a los consejos intergubernamentales (horizontales o verticales, con fines generales o específicos) como canales de interacción que promueven con su funcionamiento adecuados equilibrios y balances de poder en un Estado federal.

Otros autores de la literatura clasifican a las salvaguardas del federalismo en dos grupos: a) salvaguardas judiciales; b) salvaguardas políticas (Carrera Hernández y Martínez Tiburcio, 2023: 220). Las salvaguardas judiciales son aquellas que involucran al Poder Judicial para revisar las acciones del gobierno federal o de los estados en contra de lo que la Constitución establece como sus obligaciones hacia el sistema federal (Francis, 2017). Estas son necesarias por la tendencia del conflicto que tienen las federaciones, por lo que crean organismos para definir la división de poderes entre esferas de gobierno e impedir cualquier intento de cualquier gobierno que quiera ejercer poder más allá de su jurisdicción (Sala, 2014).

Por otro lado, según esta clasificación, las salvaguardas políticas del federalismo son el conjunto de derechos, relaciones y prácticas entre diversos actores no judiciales: instituciones, funcionarios, votantes, grupos de interés, partidos políticos, asociaciones de gobernadores, legislaturas estatales, la opinión pública fragmentada y el resto de la sociedad civil que participa en lo que de manera amplia se denomina el proceso político (Pursley, 2014; Francis, 2017). Mientras las salvaguardas judiciales son instituciones formales, las salvaguardas políticas pueden ser tanto formales como informales y su propósito es ayudar a mediar las relaciones entre el gobierno federal y los estados.

En los Estados Unidos, por ejemplo, la fricción entre la federación y los Estados es considerada tanto un problema como parte indispensable de una democracia que funciona bien. El sistema está pensado para que diferentes grupos o sectores puedan ejercer presión y defiendan sus intereses, y esa contraposición de intereses es la que genera un equilibrio. Por ello, el objetivo no es eliminar la fricción, sino controlarla para que la competencia entre las dos esferas de gobierno sea productiva (Gerken y Holtzblatt, 2014). Lo mismo ocurre en el federalismo canadiense, cuya intención no es darle estabilidad al sistema suprimiendo el conflicto, sino todo lo contrario. Se considera que los enfrentamientos son inevitables y no pueden ser erradicados, por lo que la constitución busca darle estabilidad a la federación creando un espacio en el que las disputas puedan surgir de manera predecible y segura (Gardner, 2017).

Hay quienes sostienen que la mejor forma de dirimir los conflictos entre la federación y los Estados son las salvaguardas políticas, ya que evitan recurrir a las cortes y procesos judiciales que convierten a los jueces en verdaderos árbitros de estos conflictos. Algunos de ellos incluso afirman que los delegados de la Convención Constitucional de los Estados Unidos de América (*Framers*), consideraban a las salvaguardas políticas como los mecanismos apropiados y exclusivos para imponer límites al poder federal.

Otros autores plantean una posición más equilibrada al considerar que tanto las salvaguardas políticas como las judiciales son útiles e importantes para darle estabilidad al federalismo (Young, 2001). En general, la literatura estadounidense reconoce que las salvaguardas políticas funcionan y que protegen al federalismo en contra de conflictos que las cortes no pueden, o no deben resolver (Pursley, 2014).

3. Las salvaguardas político-populares.

Como vimos anteriormente, Bednar (2009) clasifica a las salvaguardas federales en cinco grupos: estructurales, populares, políticas judiciales y severas. A su vez, Schnabel (2022) agrega una categoría más con las salvaguardas intergubernamentales. Y como vimos, también existe una tipificación dual que distingue entre salvaguardas judiciales y políticas (Carrera Hernández y Martínez Tiburcio, 2023). Dentro de estas últimas están comprendidas las salvaguardas populares, si tomamos en consideración la clasificación de Bednar, por lo que a continuación abordaremos el análisis considerando las salvaguardas políticas y populares de manera vinculada, por la íntima relación que mantienen entre sí.

Madison identificó al juicio ciudadano como el principal mecanismo para controlar al gobierno federal: “Una dependencia en el pueblo es, sin duda, el control principal del gobierno” (Madison, 1791, citado en Máiz, 2013: 5). De acuerdo con esta visión, los controles institucionales señalados por la constitución federal, la separación de poderes y la rama judicial eran considerados como precauciones auxiliares. De la misma manera, Hamilton señaló que es el pueblo y no las cortes quienes determinarían si una autoridad había sido rebasada (Rakove, 1996; citado en Bednar, 2014). La “lealtad popular” es la salvaguarda más importante de la soberanía de los Estados ante el gobierno federal (Young, 2001).

Esta lealtad popular requiere de una sociedad que comparta un conjunto de valores, “preconcepciones compartidas” y una cultura federal que transforme “un Estado federal en una nación federal” (Bednar, 2009, citado en Máiz, 2013: 6). Ahora bien, cómo se construye esta cultura federal o conjunto de valores es objeto de debate y no hay muchos estudios al respecto en Argentina.

Para Madison, el vínculo más cercano de los votantes es con el gobierno de su Estado, ya que existe una mayor cercanía entre el gobierno y sus representados, por lo que se presume que su gestión hará todo lo posible para atender a sus intereses y, en contrapartida, el electorado se preocupará más por las acciones del gobierno que influye de manera más inmediata en su vida cotidiana, cuestión que es difícil que ocurra en el caso del gobierno federal, al cual ven como algo más lejano.

A pesar de que son ampliamente reconocidas, las salvaguardas populares son ambiguas y existen pocos trabajos que tratan de medirlas. Bednar ofrece algunos elementos que ayudan a determinar cómo podrían evaluarse de manera más concreta cuando afirma que este tipo de salvaguarda la usan los Estados cuando movilizan a su ciudadanía para contradecir la acción federal (2015). Asimismo señala que son ejercidas por el pueblo para vigilar los límites entre las autoridades federales y estatales a través de las elecciones, y castigar a los políticos que rompan esas reglas (2009).

Por lo tanto, es posible considerar que las salvaguardas populares se materializan en la opinión pública, la participación ciudadana y el voto. La opinión pública es una institución de tipo informal, mientras que las dos últimas son de tipo formal, ya que debe existir un marco jurídico que las regule. La opinión pública y la participación ciudadana pueden interactuar en ocasiones, pero no siempre son una fuerza suficientemente robusta para incidir en los enfrentamientos entre el gobierno federal y los Estados, sobre todo en aquellas federaciones que no son democracias consolidadas.

A su vez, es posible considerar que puede existir una mayor conexión entre los representantes y el pueblo de su Estado, e incluso se esperaría que la ciudadanía votara por representantes que buscarán favorecer a sus respectivas jurisdicciones, pero esto no necesariamente ocurre así. En el caso de Argentina, el Senado debería ser la caja de resonancia de los debates federales ya que todas las provincias y la CABA tienen igual número de representantes, es decir, es el órgano legislativo que representa a los Estados, pero en la práctica tiene un funcionamiento y dinámicas determinadas más por las lógicas partidarias y políticas que por la pertenencia y la representación a una provincia en particular.

También debemos considerar que, a pesar del supuesto de que los gobiernos estatales o locales están más cerca del pueblo y, por lo tanto, conocen y pueden atender mejor sus necesidades y preferencias, esto no se refleja siempre en el patrón de voto. Esto podría darse por un problema de asimetría de información entre el electorado y los candidatos.

En este escenario, la gente vota de acuerdo con las preferencias que tiene por los candidatos federales para la presidencia o el Congreso. A esto se le llama elecciones “de segundo orden”, y suele ser un fenómeno bastante consistente de incidencia si las elecciones provinciales o locales son convocadas el mismo día que la elección nacional (Schleicher, 2017). En general, la candidatura federal concentra mayor atención en los medios de comunicación, involucra a candidatos con mayor nivel de

conocimiento y compromiso a las estructuras partidarias en todo el territorio, lo que termina “arrastrando” a los otros tramos de la boleta electoral si se eligen el mismo día. Como veremos más adelante, el modelo de la boleta de votación influye también en estos resultados.

Sin embargo, en los últimos años hemos visto un creciente desacople de las elecciones provinciales o locales en la Argentina, por lo que han ganado importancia los factores locales a la hora de que el electorado decida sus preferencias, mostrando un comportamiento diferenciado de los votantes.

4. Las salvaguardas políticas y la coordinación político-electoral en el federalismo argentino.

Nuestro país transitó diferentes etapas históricas, desde una etapa fundacional, donde el voto fue restringido, censitario y masculino, pasando por oscuros procesos electorales signados por el fraude y sucesivas interrupciones a los gobiernos democráticos durante el siglo XX, hasta llegar a la recuperación democrática iniciada en 1983, que es la etapa más estable y duradera de institucionalidad republicana en la Argentina. Sin embargo, esta estabilidad también nos ha llevado paulatinamente a reflexionar sobre otras cuestiones como la calidad de los procesos que dan vida a nuestra democracia y las particularidades específicas que tiene un federalismo multinivel como el nuestro.

Argentina es un país federal que, a partir del año 1994, cuenta con cuatro niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que gozan de autonomía en lo político e institucional, por lo que cada uno de estos niveles tiene la potestad de legislar y de elegir sus propias autoridades. En consecuencia, cada nivel es responsable ante su propio electorado por aquellas competencias y atribuciones que la propia constitución federal les garantiza. Dicha dimensión electoral implica coordinar y llevar adelante con periodicidad elecciones presidenciales con el país como distrito único. También las 23 provincias eligen sus gobernadores y legisladores provinciales, pudiendo en general decidir sus convocatorias de manera unificada o disociada de las elecciones generales. La CABA tiene su propia agenda electoral y más de 2000 gobiernos locales realizan elecciones municipales en todo el territorio, aunque vale aclarar que estas últimas están condicionadas por el grado de autonomía que los gobiernos locales tienen en cada una de las provincias.

Es preciso añadir las múltiples modalidades de implementación en los procesos electorales, la diversidad de autoridades de aplicación, una profusa cantidad de sistemas electorales y una también diversa implementación de formatos de votación que van desde la papeleta tradicional pasando por modelos de boleta única hasta los formatos electrónicos de votación.

Más allá de esta etapa histórica de casi cuatro décadas de estabilidad institucional que ha permitido realizar los procesos electorales de manera periódica y que la ciudadanía puede elegir a sus representantes en los diferentes niveles de gobierno, las sucesivas crisis sociales, económicas y políticas que ha vivido el país han ido debilitando la institucionalidad, la calidad de la democracia y la credibilidad por parte de la ciudadanía hacia los políticos y hacia los partidos políticos.

La crisis del año 2001, representada por el “*que se vayan todos*”, fue un punto de inflexión que rompió con el histórico bipartidismo que se había consolidado en nuestro país entre los dos grandes movimientos o partidos políticos históricos del siglo XX: el radicalismo y el peronismo. Consecuencia de ello fue la elección del año 2003 y sus sucesivas, donde las ofertas electorales estuvieron dispersas, desordenando y atomizando la representación política. Recién a partir del año 2015 y hasta el año 2023, podemos identificar una especie de regreso al bipartidismo a través de un *bicoalicionismo*, que en este caso polarizó entre la coalición del kirchnerismo-peronismo y Cambiemos-Juntos por el Cambio, alianza integrada principalmente por el radicalismo y el PRO, un partido nuevo de centro-derecha emergente de la crisis de representatividad del 2001.

Sin embargo, las sucesivas crisis económicas han generado un agotamiento en la sociedad, sumado a los fenómenos sociales derivados de la pandemia de Covid-19, las nuevas dinámicas sociales derivadas del internet y las redes sociales, el auge de los extremismos en todo el mundo y niveles altísimos de corrupción, provocaron una nueva ruptura del sistema político que provocó una nueva atomización en el sistema político de nuestro país. El resultado directo de esta crisis es el surgimiento y la llegada al poder de un político *outsider* de ultraderecha como Javier Milei. Hoy nos encontramos transitando sus primeros meses de gobierno, por lo que el mapa político aún se está reordenando y es apresurado realizar análisis muy contundentes. Lo que sí podemos visualizar es que los clivajes que ordenaron la oferta política de las últimas dos décadas están evolucionando y transformándose.

En este contexto, la falta de confianza en las instituciones, la falta de credibilidad por parte de la ciudadanía en los políticos y en los partidos políticos, y la falta de información para tomar decisiones, afecta sin duda a la salvaguarda popular. Podemos afirmar, en general, que la sociedad argentina no tiene arraigada una cultura federal muy fuerte y queda, salvo en algunos episodios ocasionales, más atada a los vaivenes políticos de un momento determinado.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, la salvaguarda política también se ve afectada por la pérdida de protagonismo de los partidos políticos, su pérdida de peso específico y su falta de representatividad en la sociedad.

Ahora bien, cuando hablamos de elecciones, no basta con que sean correctamente conducidas o que eventualmente los conflictos derivados de ésta sean resueltos con objetividad e imparcialidad. Esas son condiciones necesarias, pero, además, el proceso electoral debe ser creíble a los ojos de los votantes, porque el sistema democrático se funda en la creencia, en la confianza, de que los representantes fueron designados por el pueblo. De allí que puede hablarse de una función psicológica de las elecciones y que su objetivo es generar legitimidad y confianza en que los gobernantes que fueron elegidos son el resultado de la voluntad popular. Basta que esta percepción resulte dañada - con o sin fundamento- para afectar la propia legitimidad democrática de la autoridad proclamada (González Figueiredo, 2019:43, citado en Bernal y Berzal, 2020:266). Por todo esto, la objetividad, la transparencia y la calidad democrática son elementos fundamentales para construir un sistema institucional y político estable y creíble.

Así como la población no está distribuida de manera armónica en el territorio nacional, tampoco sus preferencias económicas, políticas y sociales son homogéneas. Por ello, esta articulación, por demás compleja, de distintos electorados e instancias de representación constituyen la forma política de la Nación y la base material del federalismo argentino a nivel local, provincial y nacional (Calvo y Abal Medina, 2001:18, citados en Bernal y Berzal, 2020:267).

En este escenario, las elecciones nacionales se llevan adelante cada dos años en el caso de las legislativas y cada cuatro años en el caso de la elección presidencial, que a su vez conlleva la posibilidad de una doble vuelta electoral o *ballotage*. Respecto a los procesos electorales nacionales y provinciales, históricamente la regla fue que las elecciones para ambos niveles se realizaran un mismo día y bajo un mismo sistema de votación. Así fue la elección de 1983 y en casi la totalidad de las elecciones provinciales de 1987. A partir de 1991, vemos cómo paulatinamente se ha ido desarrollando un proceso de desacople entre las elecciones provinciales y las elecciones nacionales. La tendencia es que los gobiernos provinciales desagregan su elección de la elección nacional, aunque podamos inferir que la tendencia tiene que ver más con motivos de oportunidad y conveniencia política de los gobernadores más que por objetivos de calidad institucional orientados a segmentar el voto y no confundir las propuestas ni en los electorados (Bernal y Berzal, 2020:276).

De las últimas cuatro elecciones nacionales, en 2011, nueve provincias unieron el llamado de elecciones de gobernador en la misma fecha, mientras que quince distritos las disociaron. En el turno de 2015, once elecciones fueron conjuntas y trece separadas. Y cabe destacar que tanto en las

elecciones de 2019 como en las de 2023, sólo cuatro provincias pegaron su convocatoria a las elecciones presidenciales mientras que veinte las llevaron a cabo en otro llamado. De estas provincias, sólo dos tienen calendarios electorales desfasados (Santiago del Estero y Corrientes) y un estrecho grupo de provincias cuentan con dispositivos normativos que le imponen fecha de elección de sus autoridades o impiden expresamente la simultaneidad con la elección (Chaco, Santa Fe y Tierra del Fuego).

Más allá de que en la mayoría de los casos dicho desacople ha tenido que ver con cálculos electorales de conveniencia acerca de pegar o no ambos llamados, es indudable que la realización de la elección en un momento diferente permite “localizar” los debates y las agendas y una más clara identificación por parte del electorado de las atribuciones y responsabilidades del gobierno provincial o local.

Dentro de esta tendencia, visualizamos el avance de algunos partidos de carácter provincial, como es el caso de Neuquén, Río Negro o Misiones, o el acceso al poder provincial de partidos nacionales pero que contienen discursos o *tintes localistas*, como es el caso de San Luis, Salta, San Juan o Córdoba. A su vez, observamos que se consolida la tendencia de que, al menos en algunos distritos, el electorado vota de manera diferenciada según si son elecciones provinciales o nacionales. Una consecuencia directa de esto último es, por ejemplo, que el actual Presidente de la Nación, Javier Milei, no tiene ningún gobernador que pertenezca a su misma formación política (La Libertad Avanza).

El voto diferenciado en el ámbito nacional puede considerarse una salvaguarda popular ya que “busca favorecer contrapesos que son esenciales para atajar la concentración del poder en la persona del titular del Ejecutivo, y ello es particularmente cierto en regímenes presidenciales” (Peschard, 2018). Para las provincias y municipios, este fenómeno favorece el equilibrio vertical de poderes y fortalece al federalismo porque las autoridades subnacionales “pueden” actuar como barreras para imponer límites a la federación.

5. Reflexiones finales.

Si bien la reforma constitucional de 1994 significó un importante aporte orientado a fortalecer el federalismo, la descentralización y la calidad institucional de la Argentina, aún son muchas las deudas y los pendientes que encontramos. En este sentido, si bien la teoría de las salvaguardas federales aún no tiene un estudio profundo en nuestro país, creemos que es un importante aporte a la discusión para mejorar y perfeccionar nuestro federalismo.

Su marco conceptual nos permite identificar diferentes aristas de análisis y un método para evaluar el funcionamiento del federalismo en nuestro país. En ese sentido, más allá de algunos pequeños avances, considero que tanto la salvaguarda política como la popular y la intergubernamental sufren todavía en la Argentina una debilidad estructural importante.

En otras palabras, las salvaguardas de naturaleza política (estructural, popular y política, propiamente dicha) no han sido eficientes para encauzar un debate público en materia federal satisfactorio para los intereses de las partes. Por ello, la CSJN ha tenido que intervenir recurrentemente como árbitro de conflictos a modo de salvaguarda judicial. Este excesivo rol deviene por defecto en un déficit de articulación entre burocracias multiniveles, por la falta de agregación adecuada de preferencias electorales por niveles de gobierno y por problemas de coordinación político-partidarias. Frente a ello, el tribunal en su jurisprudencia más reciente ha provisto de precedentes relevantes que desnudan la impotencia de las otras salvaguardas.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales argentinas, se distinguen por el rol de las grandes maquinarias políticas nacionales, acompañado de dominación ejecutiva, inacción legislativa y organización fiscal superpuesta y caótica. Si se celebran reuniones, son preferentemente informales

y por temas generalmente fiscales o de recursos, esto es, transferencias financieras, asuntos presupuestarios y obras públicas federales.

La regla es utilizar la coyuntura partidaria y política para operar con cierta discrecionalidad en beneficio de los “gobernadores amigos” y en detrimento de aquellas provincias opositoras, lo que no hace más que dañar al sistema y promover conductas oportunistas y de unilateralismo disruptivo.

En este trabajo, y en el panel que llevaremos a cabo con investigadores del equipo, hemos pretendido poner en valor una agenda de investigación relativamente novedosa en donde se abordan marcos conceptuales y autores poco trabajados en nuestro país, intentando dar mejores respuestas a los problemas estructurales que transita nuestra federación, una de las más antiguas del mundo.

Bibliografía consultada.

Bednar, J. (2009), *The robust federation, principles of design*. Cambridge University Press. Nueva York, Estados Unidos.

Bernal, M. (Director) (2020). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la relación intergubernamental en Argentina*. Editorial UNC. Córdoba, Argentina.

Carnota, W. F. (2015). Intergovernmental relations in Argentina: systematic confusion and predominance of the centre. En J. Poirier, C. Saunders, J. Kincaid (Ed.), *Intergovernmental relations in federal systems, comparative structures and dynamics* (pp. 14-41). Don Mills, Ontario: Oxford University Press.

Carrera Hernández, A. P. y Martínez Tiburcio, M. G. (2023). Las salvaguardas políticas en el federalismo mexicano. Un acercamiento a las salvaguardas populares. En Mendoza Ruíz, J. y Grin, E. J. (Coord.) *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos* (pp. 219-238). Editorial UNC. Córdoba, Argentina.

Francis, D. (2017). *Litigation as a Political Safeguard of Federalism*. Arizona State Law Journal.

Friedrich, C. J. (1946). *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Fondo de Cultura Económica. México, México.

Gardner, J. (2017). Canadian Federalism in Design and Practice: The Mechanics of a Permanently Provisional Constitution. *Perspectives on Federalism*.

Gerken, H. y Holtzblatt, A. (2014). *The Political Safeguards of Horizontal Federalism*. Michigan Law Review.

Mendoza Ruiz, J., y Grin, E. J. (2023). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos*. Editorial UNC. Córdoba, Argentina.

Nino, C. (1996). *Juicio al mal absoluto. ¿Hasta dónde debe llegar la justicia retroactiva en casos de violaciones masivas de los derechos humanos?* Reeditado por Siglo XXI Editores (2015). Buenos Aires, Argentina.

Pursley, G. (2014). *The Campaign Finance Safeguards of Federalism*. Emory Law Journal.

Sala, G. (2014). *Can Courts Make Federalism Work? A Game Theory Approach to Court-Induced Compliance and Defection in Federal Systems*. Economies. 2.

Schnabel, J. (2015). *The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federations*. University of Montreal: ECPR General Conference 2015.

Schnabel, J. (2022). *Gestión de interdependencias en sistemas federales. Consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas*. Toluca, México: UNAM.

Schnabel, J. (2023). Los consejos intergubernamentales como salvaguarda federal: conceptualización y operacionalización. En J. Mendoza Ruiz, & E. J. Grin, *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos* (págs. 41-66). Córdoba: Editorial UNC.

Schleicher, D. (2017). *Federalism and State Democracy*. Texas Law Review.

Weingast, B. (2005). The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective. Menard, C. y Shirley, M. (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Netherlands.

Weingast, B. (2005). *Self-Enforcing Federalism*. The Journal of Law, Economics & Organization.

Young, E. (2001). *Two Cheers for Process Federalism*. Villanova Law Review. Recuperado de: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2532&context=faculty_scholarship

¿UN FEDERALISMO EN PAUSA? NORMAS, INSTITUCIONES Y ACTORES DE LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ARGENTINA

Valeria Bizarro

1. Introducción

La presente ponencia tiene como objetivo exponer los resultados obtenidos en el marco de una línea de investigación conformada a partir de la continuidad de dos proyectos de investigación aprobados y subsidiados por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECYT) de la Universidad Nacional de Córdoba y radicados en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (CIJS- UNC)⁴⁸¹. Los proyectos en cuestión se denominaron, el primero, “Características de las relaciones intergubernamentales provincias-municipios en el federalismo subnacional argentino”, y el segundo, “Las relaciones intergubernamentales Nación - Provincias en el federalismo argentino a partir de la reforma constitucional de 1994”. A partir de su planteo, nos propusimos indagar en las características y modalidades que adoptan los vínculos y/o relaciones intergubernamentales entre los diferentes actores de nuestro federalismo, como así también, identificar y analizar el conjunto de normas, instituciones y procesos que permiten vehiculizar la intergubernamentalidad en el caso argentino.

Como punto de partida, nos adentramos en el estudio del federalismo como disciplina, entendido desde su heterogeneidad. Al respecto, podemos expresar que existen tantos federalismos como experiencias federales a lo largo del planeta, considerando sus particularidades históricas, geográficas, culturales, económicas, jurídicas y políticas (Bernal, 2020). En este sentido, el régimen federal como proceso dinámico va adoptando diversas modalidades en cada caso, en torno a dos tendencias contradictorias o contrapuestas, esto es, “la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad” (Aguirre Saldivar, 1997, p. 77). No obstante dicha heterogeneidad, podemos enunciar como notas tipificantes o caracteres comunes a todo régimen o sistema federal: la presencia de una *Constitución escrita* que determina un gobierno de dos o más niveles que gozan de diferentes grados de autonomía, y una distribución de competencias entre los miembros de la unión, la que no puede ser modificada unilateralmente por el gobierno central; *un acuerdo fiscal federal* que determina las competencias, las facultades tributarias y los recursos que dispone cada nivel de gobierno; una *Cámara de representación territorial de los socios* y un *organismo jurisdiccional con competencia originaria en materia federal*⁴⁸²; -entre las más importantes-, también es necesario destacar al decir de Bernal, que “existen una multiplicidad de arreglos institucionales vigentes que hacen de los Estados federales verdaderos caleidoscopios, como así también genuinos laboratorios de la innovación en materia de coordinación y gestión de las políticas públicas” (2020, p. 30).

Asimismo, debe añadirse que todo federalismo cuenta con un conjunto de normas, instituciones y procesos que permiten vehiculizar la intergubernamentalidad, sea esta de dos niveles, o multinivel, como lo es en el caso argentino. Como consecuencia, un espacio académico anteriormente menos estudiado, se ha vuelto la clave de bóveda del éxito o fracaso de muchas de las experiencias federales en marcha (Bernal, 2020). Hablamos de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGs), su tipo, calidad, densidad, eficacia y nivel de despliegue en el territorio.

⁴⁸¹ Las reflexiones y resultados de investigación aquí vertidos fueron publicados por el equipo de investigación en la obra colectiva titulada “Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina”, publicada por la Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, en conjunto con EUDEBA.

⁴⁸² El resaltado nos pertenece.

A partir de este marco conceptual, como hipótesis exploratoria de nuestra investigación afirmamos que Argentina cuenta con un severo déficit de instituciones y procesos que den cauce y vida al federalismo que subyace en las normas. A la escasa densidad de instituciones que tramiten los vínculos multinivel se añaden las pobres y asimétricas capacidades institucionales existentes entre los diferentes niveles de gobierno, junto con la ausencia de instancias burocráticas profesionalizadas y estables en el tiempo. La insuficiente experiencia y rendimiento de los Consejos Federales, la centralización de los recursos, planes y programas en el seno del gobierno federal, la ausencia de un espacio formal de diálogo entre los gobernadores y el presidente, entre otros, son factores decisivos para que las tendencias centralizadoras del gobierno nacional primen sobre los intereses desagregados y disociados de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA).

En resumen, nos propusimos –a partir de un abordaje sistemático- identificar y analizar las RIG's Nación- provincias- CABA- municipios- a los fines de confeccionar un relevamiento que nos permita efectuar un diagnóstico del estado de situación de las mismas. Dicho relevamiento pretendió ser histórico y evolutivo, crítico y situado, acerca de las modalidades de interacción entre los socios de un federalismo multinivel complejo como es el argentino.

2. El federalismo argentino a partir de la reforma constitucional de 1994

Con la reforma constitucional de 1994, el convencional constituyente se propuso como idea-fuerza el fortalecimiento del federalismo y las autonomías municipales. Siguiendo a Hernández (2019) a través de dicha idea-fuerza se buscó el diseño y configuración de “un federalismo moderno de concertación y no de confrontación, de cooperación interjurisdiccional y regional y no de competencia y desequilibrio desgastante” (p. 31).

De las modificaciones efectuadas destacamos cuatro ejes temáticos de significación y relevancia para nuestro capítulo federal (Bernal, 2020, p. 68-71). El primero de ellos viene dado por el surgimiento de un federalismo complejo, a partir de la profundización de las autonomías provinciales, el reconocimiento constitucional de las autonomías municipales y el nuevo estatus jurídico otorgado a la CABA. A ello se le suma la potestad de las provincias de crear regiones, junto con la de la integración regional supraestatal, reconocida en el artículo 124 de la Constitución Nacional (en adelante CN).

El segundo eje se centra en un nuevo esquema de distribución de competencias mucho más complejo entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado federal. El tercer eje se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir del mandato constitucional de sancionar una nueva ley-convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas. Finalmente, el cuarto aspecto está relacionado con una nueva arquitectura del poder, apuntalada por el fortalecimiento y una mayor pluralidad en la representación de las provincias en el Senado de la Nación, la limitación de las facultades presidenciales en cuanto a la figura de la intervención federal y la imposición al Congreso de ordenar su actividad legislativa orientada al cumplimiento de fines vinculados con el fortalecimiento del diseño federal y el desarrollo armónico y equilibrado del territorio.

Así, podemos afirmar que luego de la reforma constitucional del 94 coexisten cuatro niveles de gobierno en el sistema federal argentino:

- a) El gobierno federal (cuyas competencias y funciones fueron reguladas en título primero “Gobierno Federal”, artículos 44 a 120, de la segunda parte de nuestra Carta Magna);
- b) Los gobiernos provinciales (regulados en el título segundo, “Gobiernos de provincias”, artículos 121 a 128);
- c) la CABA con su régimen de gobierno autónomo regulado en el artículo 129 de la CN, bajo el estatus jurídico de ciudad-Estado, diferente de las provincias y municipios;

d) Los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto en el artículo 5 y 123 de la CN, a partir de los cuales, se reconoce la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Asimismo, junto con la coexistencia de los cuatro niveles de gobierno, se profundiza el proceso descentralizador del poder, a partir de la recepción de dos nuevos institutos. Por un lado, y de la mano del artículo 124 de la CN, el reconocimiento de la potestad de las provincias para conformar regiones para impulsar el desarrollo económico y social, y brindarse a sus efectos sus propias instituciones, sin constituir ello un nuevo nivel político de gobierno. Así, “la regionalización fue concebida como un instrumento apto para el desarrollo económico y social de importantes sectores de nuestro territorio (...) en tal sentido, el proyecto prevé la posibilidad de crear regiones en un marco de coordinación y consenso” (Hernández, 2019, p. 32). Por otro lado, a partir de la recepción del inciso 24 del artículo 75, encontramos el instituto de la integración regional, el cual importa, principalmente, dos desafíos fundamentales para las provincias. Por una parte, alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social y del desarrollo humano, con la magnitud de los cambios políticos, económicos, educativos, culturales y sociales por afrontar, comenzando con una tarea de compatibilización de la legislación, y, por otra parte, cumplir con las obligaciones inherentes a la integración supranacional, como parte de un Estado Parte del Mercosur (Bazán, 2013, p. 82).

Un aspecto que no podemos dejar de destacar es la dimensión fiscal introducida en la reforma constitucional. En este sentido, resaltamos el mandato constitucional impuesto en la cláusula transitoria sexta, en virtud del cual se debía dictar un nuevo régimen de coparticipación federal conforme lo dispuesto en el artículo 75 inc. 2 antes de la finalización del año 1996. Otros dos aspectos claves dispuestos por el convencional constituyente para el fortalecimiento del federalismo fiscal son el establecimiento y reglamentación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda (artículo 75 inc. 6) y la creación de un organismo fiscal federal que controle y fiscalice los lineamientos dispuestos en el artículo 75 inc. 2 en materia tributaria, y que en su composición, asegure la representación de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. Siguiendo a Hernández (2008) es en dicha dimensión del federalismo consagrado en la reforma constitucional donde mejor se observa la distancia existente entre la “realidad” y la “norma”.

En resumen, tal como expresa Bernal (2020, p. 71), en el “Estudio introductorio” de la obra citada, los nuevos arreglos institucionales pensados para vigorizar la arquitectura de nuestro federalismo han sido:

- El fortalecimiento del Senado como órgano federal dentro del sistema, acrecentando sus atribuciones, determinando la elección directa y la reducción del período de mandato de los senadores, y aumentando de dos a tres miembros la representación de cada provincia en el cuerpo, con participación necesaria de las minorías (artículo 54);
- La imposición de principios federales que deben involucrar al accionar del Congreso en materias como desarrollo humano, educación, ciencia y cultura, respetando los particularismos locales, la identidad y la pluralidad cultural (artículo 75, inc. 19);
- El acotamiento de las facultades presidenciales en lo referente a la disposición de la intervención federal, limitando la aplicación de dicho instituto de emergencia y dejando la decisión en manos del Congreso de la Nación (artículo 75, inc. 31).

Al decir del autor, “esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representaron un avance con respecto al diseño anterior, alcanzándose una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional” (Bernal, 2020, p. 71) Dicho panorama, esbozado en el diseño constitucional de la reforma de 1994, pone en un lugar central y preponderante a la articulación intergubernamental entre los cuatro niveles de gobierno, articulación

y coordinación que necesariamente requieren de una serie de mecanismos e instancias que sean capaces de dar curso a las nuevas exigencias de la descentralización.

2.1. Aproximación al concepto de las relaciones intergubernamentales

Otro enfoque fundamental que nos permitió adentrarnos en el estudio y abordaje de nuestro sistema federal, y de su particular fisonomía, es el de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGs). Siguiendo a Wright (1997), podemos mencionar que las RIGs son las actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal. Por su parte, Pontifes Martínez (2002) expresa que las RIGs son “aquellos vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo, e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno” (p. 43). Continúa el autor expresando que las RIGs “se fundamentan en los principios de la coordinación administrativa gubernamental y forman parte de los procesos de gestión de políticas como medios de un esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, convenidas y/o concertadas” (Pontifes Martínez, 2002, p. 47). Es decir, son fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo común. Al respecto, Jordana (2002) afirma que las RIGs, en contextos de democracia con niveles múltiples de gobierno, se articulan a través de distintas vías. Así, abarcan –por un lado- estructuras institucionales formales orientadas a la coordinación y el control, y –por otro lado- relaciones informales que establecen los técnicos y profesionales encargados de gestionar las distintas políticas públicas que se implementan sobre el territorio.

A partir de dicho marco conceptual, nos propusimos analizar los procesos descentralizadores llevados a cabo y los caracteres predominantes de los vínculos intergubernamentales sobrevinientes en nuestro federalismo, sus características, tipos, modalidades y grados de institucionalización.

3. Aspectos metodológicos y dimensiones de análisis

Nuestra propuesta se insertó dentro de una fuerte corriente de estudios comparados en su dimensión subnacional, tomando como objeto de estudio al federalismo argentino -particularmente el emergente a partir de la última reforma constitucional del año 1994-, y los mecanismos de coordinación intergubernamental subnacional que tramitan el vínculo entre el gobierno federal, las provincias, CABA y los más de dos mil municipios existentes en el país.

Seleccionamos seis dimensiones de análisis que nos permitieron sumergirnos en el entramado de vínculos, interacciones y relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno, que se dan al interior de nuestro sistema federal, a saber: la materia fiscal; educativa; sanitaria; ambiental; político- electoral y de seguridad.

En la dimensión fiscal, abordamos la evolución histórica del reparto de competencias tributarias en el federalismo argentino, el nuevo diseño federal surgido a partir de la reforma constitucional de 1994, las principales consecuencias de la ausencia de una Ley-Convenio. Todo ello, a los fines de proponer algunas posibles líneas de trabajo que contribuyan a dar un cauce institucional y un cierre a tan demorado debate. También identificamos y analizamos los mecanismos de coordinación “provincia – municipios” existentes en materia fiscal en el federalismo subnacional argentino.

En la dimensión educativa, profundizamos en una materia que se caracteriza por ser concurrente entre la Nación y provincias, y que ha sido objeto de procesos de descentralización de competencias, funciones y servicios. Abordamos la distribución federal de un bien público y, a la vez, de un derecho de principal jerarquía como es el acceso a una educación de calidad en una sociedad comúnmente denominada del conocimiento (Berri, Belanti y Belanti, 2020). Nos propusimos describir y analizar los mecanismos de coordinación intergubernamental en materia educativa considerando en dicho análisis el impacto de los procesos de descentralización llevados a cabo en las últimas décadas y el significado y alcance de las nuevas definiciones sobre el derecho provenientes de la reforma

constitucional del año 1994. En una segunda instancia nos aproximamos al vínculo provincias-municipios en materia educativa, a partir de la distribución de competencias en el sector proveniente de los textos constitucionales y leyes específicas del área, con la finalidad de indagar en cómo se ha organizado, diseñado y, finalmente, ejecutado la prestación de los servicios educativos en cada jurisdicción; para finalmente analizar las escasas experiencias de coordinación en dicho vínculo intergubernamental subnacional.

En la dimensión sanitaria nos centramos en una materia que atravesó también diversos movimientos descentralizadores caracterizados por una ausencia de planificación técnica y presupuestaria, lo que impactó fuertemente, no sólo en lo financiero, ya que tales transferencias no fueron acompañadas de una adecuada reasignación de recursos a los gobiernos subnacionales, sino también en lo administrativo, por tratarse de burocracias escasamente especializadas para dar respuesta a la gestión de aparatos altamente complejos (Bernal y Bizarro, 2019, p. 21). A contramano del amplio abanico de derechos constitucionales y convencionales a cuya cobertura se ha obligado positivamente el Estado argentino en materia de salud, el cuadro de fragmentación y de desarticulación que registra el sistema sanitario del país configura escenarios de profundas desigualdades en el acceso al derecho. Por lo expuesto, y atendiendo a las complejidades mencionadas, se abordaron las principales características organizativas del sistema sanitario argentino, el rol de los sujetos federales en nuestro gobierno multinivel y los mecanismos de coordinación de un sistema diverso y complejo, integrado por actores del sector público, de la seguridad social y del sector privado.

Con respecto a la materia ambiental, la protección del ambiente, como así también su manejo y ordenamiento por parte del Estado en sus distintos niveles, plantea enormes desafíos institucionales, jurídicos, políticos y administrativos, particularmente en aquellos países que -como el nuestro- cuentan con una estructura federal de gobierno. Al igual que en los casos anteriores, la materia ambiental se caracteriza por su concurrencia, con la particularidad de ser -además- complementaria, es decir que -en mayor o menor medida- los cuatro niveles de gobierno autónomos actúan simultáneamente sobre el territorio con competencias, funciones y atribuciones que muchas veces se superponen, lo que pone de manifiesto tensiones y complejidades que se suscitan en torno a la gestión, manejo y protección del ambiente (Bizarro y Gerbaldo, 2020). La incorporación de la gestión ambiental a la estructura del Estado plantea algunos requerimientos de descentralización de funciones tradicionalmente centralizadas, asimismo, la necesidad de que haya una gestión integral e integrada del ambiente, referida a todos sus elementos y desde una perspectiva de conjunto, determina que ésta debe contar también con cierta centralización. En consecuencia, requerimientos paralelos de centralización y descentralización, sectorización y transectorización de funciones, competencias y atribuciones deben armonizarse para lograr una gestión integral y coherente del ambiente y de sus elementos. En este marco, la coordinación intergubernamental, más que un deseo o un anhelo, se convierte en una verdadera exigencia para garantizar el derecho al medio ambiente sano y equilibrado. De acuerdo con lo planteado, a partir de estas dimensiones nos propusimos analizar las principales características de la coordinación intergubernamental en materia ambiental en el sistema federal argentino, a partir de la recepción de la dimensión ambiental en la estructura jurídico- administrativa del Estado. En particular, abordamos la dimensión normativa: a partir de la cual analizamos de qué manera fue receptada la materia ambiental en los ordenamientos jurídicos de los diferentes niveles de gobierno, cuál es el sistema de distribución de competencias ambientales en el nuestro sistema federal y qué características adopta -en líneas generales- la tutela ambiental en Argentina. En segundo lugar, identificamos mecanismos de coordinación intergubernamental en la formulación normativa de la política ambiental, tanto a nivel constitucional como en las leyes (generales y sectoriales) de protección de ambiental. Luego, nos centramos en la dimensión institucional, a partir de la cual identificamos los principales espacios de coordinación y articulación interjurisdiccional reconocidos a nivel federal para una gestión integrada, coordinada y coherente del ambiente. Por último, identificamos la dimensión administrativa: según la cual organizamos, por un lado, la inserción de la

gestión ambiental en la estructura administrativa estatal, los diferentes modelos de gestión ambiental en las administraciones públicas del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, por otra parte, identificamos los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental existentes.

La dimensión político-electoral cobra relevancia toda vez que los cuatro niveles de gobierno de nuestro sistema federal gozan de autonomía en lo político e institucional, implicando ello que cada uno tiene potestades de legislación y de elegir sus propias autoridades en base a ella. En consecuencia, cada orden de gobierno es responsable ante su propio electorado por aquellas competencias y atribuciones que la propia Constitución federal les garantiza. Dicha dimensión político-electoral implica coordinar y llevar adelante con periodicidad elecciones presidenciales, con el país como distrito único. También las 23 provincias eligen sus gobernadores y legisladores provinciales, pudiendo en general decidir sus convocatorias de manera unificada o disociada de las elecciones generales. Frente a dicha heterogeneidad es preciso añadir las múltiples modalidades de implementación de los procesos electorales, la diversidad de autoridades de aplicación, una profusa cantidad de sistemas electorales y una también diversa implementación de formatos de votación que van desde la papeleta tradicional, pasando por modelos de boleta única, hasta los formatos electrónicos de voto (Bernal y Berzal, 2020, p. 264). Por ello, a partir de este enfoque, analizamos las normas, instituciones y procesos que organizan la competencia electoral y que contribuyan a lograr una coordinación efectiva multinivel en el país y dentro de las provincias, identificando y describiendo de manera breve, los formatos y mecanismos de representación por cada nivel gubernamental.

Por último, a partir de la dimensión de seguridad, nos aproximamos al estudio de las fuerzas, cuerpos, órganos e instituciones que componen el sistema nacional de seguridad interior. Por seguridad nos referimos a la interior, aquella que procura la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos dentro del territorio nacional y, por tanto, sin proyección exterior, esto es, todo aquello que no entra dentro de la órbita de la “defensa” propiamente dicha (Carranza, 2020). Una nota característica de esta materia es que no existe una delegación constitucional expresa, por lo que, se entiende que la materia de seguridad sería (al menos, teóricamente), una no delegada por las provincias. Sin embargo, esta situación contrasta con los hechos: el Estado nacional, la CABA e, incluso (con ciertos matices) los municipios también ejercen ciertas funciones en esta materia. Por este motivo, la seguridad fue entendida, a los efectos de esta investigación, como una competencia concurrente de alcance diverso y disímil. Un sistema de seguridad interior en un Estado compuesto como el argentino requiere necesariamente de instancias de coordinación intergubernamental. Por ello, a partir de esta dimensión, nos adentramos en el estudio de las instancias y mecanismos de coordinación multinivel.

4. Conclusiones

A lo largo del proceso de investigación, nos enfrentamos a múltiples desafíos y obstáculos, propios del estudio de una materia tan compleja, rica, multidimensional y heterogénea, con particularidades únicas y específicas, como lo es el entramado de vínculos e interacciones que se dan al interior de un sistema federal como el nuestro. A partir de nuestro abordaje nos propusimos contribuir a una importante disciplina abocada al estudio de los mecanismos e instancias de coordinación intergubernamental y de las dinámicas que los rigen.

Comparar las experiencias a nivel subnacional, en el conjunto de actores del federalismo dado por la Nación, el conjunto de provincias, la CABA, y los más de dos mil gobiernos locales, a partir de los ejes transversales planteados como materias y/o dimensiones de análisis, nos permitió reconstruir un diagnóstico actual para entender la fisiología del federalismo argentino y las dinámicas de sus RIGs.

A modo de cierre, y reproduciendo las conclusiones vertidas en la obra que nuclea la trayectoria, experiencias y resultados obtenidos por este equipo de investigación en los proyectos de

investigaciones mencionados, podemos expresar: *Lo que hay (pero es insuficiente); lo que es bueno de lo que hay (pero no alcanza) y lo que podría haber (mirando alrededor)*.

Lo que hay (pero es insuficiente) nos sitúa frente a la metáfora del edificio federal argentino. Nuestro edificio, podríamos decir, “cuenta con los fuertes cimientos, fundaciones, paredes, pisos, techos, aberturas” que brindó el fortalecimiento del diseño federal en la última reforma constitucional. Sin embargo, “las conexiones eléctricas, sanitarias, redes de gas, y demás instalaciones que constituyen el soporte menos visible de una estructura edilicia y que le dan vida a dicho edificio”, no terminan de consolidarse. Nos referimos aquí a las RIGs, es decir, las instancias de coordinación intergubernamental multinivel. Esto se debe, en buena parte, a las características que adopta nuestro federalismo fiscal y –en particular– el incumplimiento de las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 75 inciso 2, en virtud del cual, todo proceso de descentralización de funciones y competencias, debe asegurar un correlativo respaldo financiero y el acuerdo conjunto del Congreso federal y de las provincias involucradas. Como así también, la demorada sanción de una Ley- convenio de coparticipación federal que contemple criterios objetivos de reparto; sea equitativa, solidaria y que priorice el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. En otras palabras, el propio incumplimiento de la CN es entonces, el punto de partida para explicar y entender cuáles son las razones por las que el federalismo argentino está en un estado latente. En este orden de ideas, es imperativo que el gobierno federal y las provincias constituyan una mesa de diálogo técnico tendiente a la sanción de una Ley-convenio de coparticipación federal.

Lo que es bueno de lo que hay (pero no alcanza) tiene que ver con la consolidación de las instituciones de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la consagración constitucional de la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, el reconocimiento de la regionalización y el asociativismo. Sin embargo, la ausencia de RIGs estables en el tiempo, de naturaleza horizontal entre las provincias entre sí, y respecto de sus municipios, se presenta como un marcado déficit del federalismo argentino. La ausencia de espacios comunes de debate e intercambio propicia una serie de pujas entre los órdenes de gobierno, en lugar de interacciones sinérgicas y armónicas. Más allá de algunas experiencias identificadas en los Consejos Federales, que se erigen como instancias que sirven de puentes frente a las fallas de coordinación y concertación del sistema político, en general hemos advertido que muchos de ellos han funcionado de manera intermitente e insuficiente. De la revisión efectuada a partir de cada dimensión de análisis concluimos que en el federalismo subnacional argentino no existe la densidad necesaria de RIGs multinivel, ni tampoco experiencias consolidadas y generalizadas de vínculos de cooperación horizontales.

Y por último, lo que podría haber (mirando alrededor), tiene que ver con las buenas prácticas y experiencias identificadas en otros modelos federativos, que podrían ser asimiladas a nuestra propia realidad, a partir de nuestro propio contexto, tradición y características particulares. Tales como la asamblea de gobernadores o similares, el consejo de gobierno, la conferencia de primeros ministros, entre otros, que permiten institucionalizar y articular en un plano multilateral las relaciones e interacciones entre los órdenes de gobierno. En este sentido, las múltiples experiencias federales a lo largo del globo, nos demuestran que no existe un único camino por recorrer en materia de coordinación intergubernamental.

A modo de cierre, concluimos es que no existen patrones o modelos únicos a seguir, y que debemos encontrar nuestro propio camino en términos de cooperación y coordinación intergubernamental. Pero a la vez, reafirmamos nuestra convicción de que para que exista un cambio sustantivo en el federalismo argentino, y en el modo en que interactúan sus socios, es imperativo poner en la agenda del corto y mediano plazo cómo construir un denso entramado de RIGs que permitan articular el territorio, compensar las inequidades y abordar colaborativamente problemas que arrastramos desde

hace décadas. Las RIGs constituyen y forman parte de una agenda necesaria que debemos transitar, y en donde deben formalizarse las reglas del juego para que el nuestro sea un federalismo vivo y dinámico, o de lo contrario, esté condenado a vivir enclaustrado en el laberinto del texto escrito de nuestra Constitución Nacional.

5. Bibliografía

Aguirre Saldivar, E. (1997). *Los retos del Derecho Público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bazan, V. (2013). El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios constitucionales*, 11 (1), pp. 37-88.

Bernal, M. (Dir). (2020). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Córdoba, Argentina: Editorial de la UNC y Eudeba.

Bernal, M. y Berzal, F. (2020). La coordinación político - electoral en el federalismo argentino. En Bernal, M. (Dir), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, (pp. 263-288). Córdoba, Argentina: Editorial de la UNC y Eudeba.

Bernal, M. y Bizarro, V. (2019). Relaciones Intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la provincia de Córdoba. *Revista de Derecho y Salud*, Año 3 (3), Universidad Blas Pascal, Córdoba, pp. 19-32.

Berri, R., Belanti, M. F. y Belanti, M. (2020). Federalismo educativo y relaciones intergubernamentales. En Bernal, M. (Dir), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, (pp. 121-164). Córdoba, Argentina: Editorial de la UNC y Eudeba.

Bizarro, V. y Gerbaldo M. V. (2020). La coordinación intergubernamental en materia ambiental en el sistema federal argentino. En Bernal, M. (Dir), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, (pp. 217-262). Córdoba, Argentina: Editorial de la UNC y Eudeba.

Carranza, G. (2020). Coordinación de la seguridad interior: una deuda pendiente para el federalismo argentino. En Bernal, M. (Dir), *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*, (pp. 289-306). Córdoba, Argentina: Editorial de la UNC y Eudeba.

Hernández, A. M. (2019). *A 25 años de la reforma constitucional de 1994. Legitimidad, ideas fuerza, diseño constitucional, modernización e incumplimiento*. Córdoba, Argentina: Editorial de la UNC.

Hernández, A. M. (Dir). (2008). *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*. Córdoba, Argentina: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Pontifes Martínez, A. (2002). Relaciones Intergubernamentales. *Gaceta Mexicana de Administración*. UNAM, México.

Jornada, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Documentos de Trabajo, proyecto conjunto INDES-UNION EUROPEA. Nueva York, EE.UU: Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

DESCENTRALIZACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO: FORTALECIENDO LA DINÁMICA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

*Yaneli Isabel Chávez Álvarez
Bernabé Lugo Neria*

Introducción

Durante los últimos años el concepto de descentralización gubernamental es un término recurrente en la literatura administrativa y las ciencias sociales, como un proceso de renovación del lente público para el ejercicio de gestión, con base en la delegación de funciones y actividades a los gobiernos inferiores, con la intención de lograr armonizar la democracia moderna como forma de gobierno en sus distintos niveles, a través del reconocimiento de actores estratégicos para generar acuerdos en la toma de decisiones.

No obstante, lograr esta autonomía de gestión para canalizar las demandas poblacionales en un modelo uniforme que maximice la obtención de resultados y permita consolidar el desarrollo del país, es un trabajo pendiente dentro del proceso de coordinación de los gobiernos actuales en México. Pese a la existencia de un marco legal que establece la autonomía de organización y coordinación regional, al marco del Artículo 115 constitucional y las leyes secundarias la dinámica de la subnacionalidad es inverosímil en la operatividad.

Esto obedece a la existencia de arenas de poder tradicionales que marcan la imposición de acciones específicas para que este orden de gobierno continúe reproduciendo la lógica vertical *top-down* que preserva la imposición de rutas de gestión uniformes que desagregan valor a las condiciones de estos gobiernos. En este sentido el modelo de planeación del desarrollo como componente sustantivo del quehacer administrativo muestra el entramado del funcionamiento de los gobiernos regionales en México.

Dicho esto, en la actualidad la encrucijada de este proceso renovador que establece la innovación de gestión a partir de la delegación de atribuciones a los gobiernos a fin de mejorar la prestación de servicios y reconocer el rol de los actores en la consolidación de la democracia para el cambio institucional es un tema inconcluso que establece una serie de limitaciones endógenas y exógenas que debilitan la transformación del ejercicio público.

Con base en este escenario y la capacidad de los ayuntamientos para diseñar y operar políticas públicas enfocadas a sus necesidades, se constituye la planificación del desarrollo, como un documento inédito que recupera las principales inquietudes del contexto y establece un diseño operativo de acciones que intentan mitigar las problemáticas actuales del entorno poblacional.

Sin embargo, este proyecto se encuentra sesgado por la existencia de vicios centralizados del gobierno nacional, que contraponen los lineamientos de la ley al señalar la existencia de un proceso de planificación que se encuentra a cargo del ejecutivo federal para la conducción de este en sus distintos niveles, bajo un enfoque macro social, que desarticula las condiciones de las municipalidades para operacionalizar un proyecto ambicioso que pretende resolver todos los males que aquejan a la dinámica poblacional.

En este sentido, el establecimiento de actividades y metas amplias que se convierten en un proceso inconcluso debido a las incidencias del entorno. Es así que el presente documento realiza un breve recorrido en el andamiaje de la descentralización como concepto innovador en el discurso democrático, cuya inserción promueve la reivindicación del rol de los actores en la toma de decisiones. Específicamente en la municipalidad como gobierno de proximidad cuya trayectoria ha

situado su subordinación como área operativa de gestión, el estado de aguada es inconsistente con las indicaciones de la ley.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente forma: la primera sección hace referencia al constructo de la descentralización como proceso de reforma para promoción de la democracia como forma de gobierno, sus principales matices y proyecciones en México. Posteriormente, en la segunda sección se abordan los desafíos endógenos y exógenos que particularmente se presentan en la municipalidad como gobierno cercano a la población y los instrumentos factibles para la atención de estos en el corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, se rescata la incorporación de mecanismos tecnológicos como plataformas de diseño digital permiten reformar la gestión regional con un nuevo escenario innovador donde el flujo de las tecnologías permite mantener actualizada la información y los procesos, además de realizar la optimización de la prestación de bienes y servicios de competencia del gobierno y con ello resaltar la importancia del municipio en la toma de decisiones y la mejora continua en el desarrollo del país.

Finalmente, en la tercera sección se presentan las principales conclusiones destacando la contextualidad municipal como un medio de utilidad que permita renovar la administración, a través de un enfoque *bottom-up* que construye sistemas a partir de la lógica de abajo hacia arriba para alcanzar mayores resultados. Con base en la recopilación de información de los medios operativos que conocen los elementos de transición que emanan del diseño al proceso de ensamblaje (operación) y con ello reducen los niveles de incertidumbre y generan un ambiente de adaptabilidad que contribuye a mejorar la continuidad del régimen democrático actual.

Revisión de la literatura

A lo largo de la historia la construcción de ideales institucionalizados que permiten contener el dinamismo del país ha jugado un papel sustantivo en la armonización y solidez del gobierno. Sin embargo, una de las disputas recurrentes en el sistema político mexicano se encuentra vinculada al poder público en la construcción del modelo de gestión y la toma de decisiones, esto obedece a la persistencia de arenas de poder donde la supremacía y el control centralizado son elementos clave que mantienen la estructura tradicional del gobierno.

En donde la rigidez y exclusión en la toma de decisiones han fragmentado el ejercicio operativo de los gobiernos, esto se debe a la fragilidad institucional que ha establecido un desequilibrio en la gestión de los gobiernos regionales. En este sentido, el término de descentralización recobra un sentido de reorganización de los localistas para acentuar la construcción de nuevos medios para la toma de decisiones y adecuar las desavenencias que ha marcado el rezago de progreso social que emana de la centralización de las decisiones.

Con base en estos elementos recuperamos la terminología de descentralización como una dinámica que se inserta durante el proceso de transición a la democracia, bajo la proyección de generar nuevos espacios de decisión con la incorporación de nuevos actores estratégicos que transforman la gestión pública. En palabras de Mardones (2006) este fenómeno multidimensional en el plano de la administración representa la transformación del gobierno subnacional como autoridad para el diseño e implementación de políticas públicas, con base en una administración racionalizada, eficiente y eficaz con apego a la disponibilidad de recursos.

En contraste, desde el énfasis fiscal se considera la disponibilidad de recursos financieros para la ejecución de toma de decisiones en el ensamblaje de las acciones que coadyuvan a la mitigación de problemas públicos. En este orden de ideas autores como Jaramillo (2010), Díaz (2016), Montecinos

(2020), Barra, Díaz y López (2020) señalan que el proceso de descentralización consiste en una reforma de Estado donde la delegación o asignación de atribuciones, responsabilidades, recursos y autoridad a los gobiernos inferiores permite constituir un sistema multinivel para el funcionamiento y permanencia del aparato gubernamental, bajo tres vertientes sustantivas: política (toma de decisiones), administrativa (gestión de recursos) y fiscal (recaudación).

Este conjunto de elementos configura un escenario donde los tomadores de decisiones influyen directamente en la ruta crítica de la administración, bajo un lente operativo que ancla las proyecciones de desarrollo social a escenarios específicos que legitiman la acción pública. Al respecto Baylon y Quispe (2022) refieren:

La descentralización es considerada un puente hacia la prosperidad, en razón de que permite alcanzar una alta eficiencia económica; sin embargo requiere de diseños sólidos y proceso que den soporte a la etapa de implementación con mecanismos institucionales que rijan en la práctica de la prestación de servicios que se brinda al ciudadano, los gobiernos locales deben tener la capacidad de atender las peticiones del pueblo, solo así se alcanzará los beneficios que se espera de la descentralización.(p.1,287)

Con base en esta aproximación la descentralización es un pilar sustantivo en el proceso de reforma del Estado moderno, donde el rol de los actores regionales ha cobrado mayor relevancia en el proceso de consolidación de la democracia y la gobernanza, como medios esenciales para el desarrollo equitativo y competitivo que regula sus acciones con base en la racionalización de sus actividades, con el fin de sucumbir la brecha de desigualdad de los gobiernos y la población. Esta alternativa se incorpora al caso mexicano en la década de los años ochenta tras los efectos desestabilizadores del Estado benefactor, donde la deliberada concentración de información y los excesos del gobierno, ampliaron la vulnerabilidad y el estancamiento social que desencadenó el replanteamiento del rol del Estado para tomar decisiones y sus funciones.

En este contexto, la delegación de autoridad surge como alternativa viable para desconcentrar las funciones gubernamentales transfiriendo la gestión administrativa a niveles más locales para fomentar la innovación. Sin embargo, este proceso de transformación ha sido objeto de debate en el ámbito académico, debido a que muchos lo consideran un ejercicio de simulación, en el que el marco legal existente no proporciona el soporte necesario para guiar a los gobiernos en sus procesos de gestión.

Como señala Sánchez (2014), la trayectoria de la descentralización en México se caracteriza por tres etapas clave que revelan las contradicciones inherentes a las atribuciones municipales. En primer lugar, la adopción del concepto de descentralización durante la crisis del Estado llevó a la formalización de un andamiaje institucional que reconocía a los municipios como entidades autónomas, dotadas de personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de gestión e innovación.

Sin embargo, la articulación del proceso para poner en marcha el aparato de gobierno en función de su capacidad gubernamental se mantuvo vinculada a las condiciones de la estructura tradicional. Esto fragmentó la transferencia efectiva de los resultados de las políticas públicas y la agenda regional, convirtiendo el proyecto descentralizador en una mera imitación que debilitó la consolidación de su objetivo inicial.

Según Sánchez (2014), “esta situación evitó consolidar la profesionalización de los recursos humanos que laboraban en los ayuntamientos y mantuvo la carencia de reglas formales en la mayoría de los municipios” (p. 6). La falta de profesionalización y de un marco regulatorio adecuado resultó en un retroceso en la innovación municipal. Durante el gobierno de Felipe Calderón, los gobiernos subnacionales fueron señalados como los principales responsables del aumento de la inseguridad y la expansión de grupos delictivos, lo que socavó la estabilidad nacional.

Por otro lado, Leiras (2010) señala que esta ruta de desnacionalización altera significativamente el comportamiento electoral, lo que a su vez impacta la constitución de gobiernos divididos. Este cambio dinámico representa un desafío para los intereses del gobierno y sus directrices, convirtiéndose en un obstáculo para la consolidación de un proyecto transformador. Sin embargo, el cambio institucional, que se articula con la identificación de la densidad institucional y la dinámica social, permite establecer nuevas rutas de desarrollo para los gobiernos actuales.

El reto del instrumento de descentralización está vinculado con la trayectoria de cambios sustantivos que amplíen la difusión o socialización de la normatividad, constituyendo un soporte organizacional que mejore los programas a través de la retroalimentación. Esto debe hacerse considerando las particularidades del contexto y la disponibilidad de recursos materiales, humanos, financieros y económicos, lo cual es crucial para atender las necesidades de la población.

Este enfoque implica establecer un cambio estratégico con énfasis incremental, dirigido a áreas trascendentales que enriquezcan los resultados y permitan prever futuros escenarios de crisis o cambio. Al hacerlo, se podrán solventar los vicios intrínsecos que desvirtúan la innovación administrativa y el reacomodo de funciones, redistribuyendo así el sistema de contrapesos y atribuciones desde las perspectivas política (toma de decisiones), social (atención de necesidades) y administrativa (designación de funciones acorde a la disponibilidad de medios).

En palabras de Jaramillo (2010), la integración de estos elementos “requiere una relación recíproca entre el diseño de las políticas públicas y las relaciones establecidas con las esferas gubernamentales, para que algunas, como la descentralización, salgan adelante y generen cambios profundos en la forma de gobernar” (p. 180). De este modo, la transición democrática, que a menudo se ha considerado un mero ejercicio de simulación, sigue siendo un tema recurrente en la academia.

Este debate tiene como objetivo evaluar el estado actual de la redistribución del poder público entre los diferentes órdenes de gobierno y su impacto en la renovación de las actividades de gestión para la resolución de las necesidades sociales. Además, se destaca la importancia de la transferencia tácita y la inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones. Este enfoque facilita la definición de políticas públicas efectivas, alineadas con la agenda municipalista y sus particularidades, lo que permite la implementación de estrategias útiles que fortalezcan la democracia en el ámbito de operación de las decisiones.

Es esencial reconocer que la descentralización y la inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones no solo tienen el potencial de mejorar la eficacia de las políticas públicas, sino también de revitalizar el proceso democrático en todos los niveles de gobierno. La redistribución del poder, cuando se acompaña de una adecuada profesionalización de los recursos humanos y el uso de tecnologías avanzadas, puede generar un entorno más equitativo y participativo. Este entorno no solo responderá de manera más efectiva a las necesidades locales, sino que también permitirá una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de gobernanza.

Desafíos de la municipalidad y mecanismos para mermar las externalidades

El estudio de la descentralización como hemos identificado hasta ahora es un referente contemporáneo que establece la delegación y/o responsabilidad de las autoridades en las diferentes etapas del proceso decisivo del quehacer gubernamental, donde las altas expectativas por fraccionar el poder en los gobiernos, permitió establecer nuevas directrices para la innovación municipal y la reforma administrativa para la prestación de bienes y servicios.

Sin embargo, la proyección de establecer operativamente la delegación administrativa es una pretensión limitada en el reconocimiento de autonomía de los gobiernos. Esto obedece a que el poder central bajo las condicionantes de coaccionar las atribuciones de la municipalidad, restringe el

funcionamiento y coordinación de los gobiernos a través del financiamiento. En palabras de Santana (2012):

El presupuesto municipal representa la estimación de los probables ingresos y gastos municipales que generará un municipio para un determinado año. Por lo tanto, lo que el presupuesto persigue es dejar constancia sobre la cantidad de recursos que la municipalidad espera disponer para el año siguiente y, en base a esta proyección, establecer cómo se gastarán aquellos recursos en dicho año. El presupuesto municipal, es un instrumento clave de la gestión municipal, en cuanto permite ordenar en forma eficiente los recursos disponibles y los gastos asociados a dichos recursos en función de las directrices municipales (p.66).

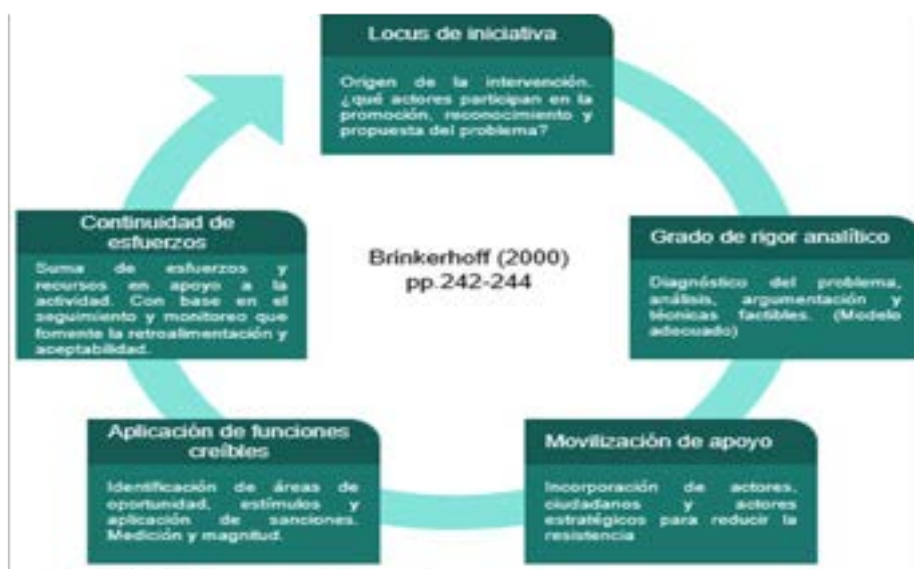
Esto significa que el sistema de presupuesto municipal debe detallar con claridad el uso y manejo de los recursos a fin de fortalecer los resultados y sus efectos en la consecución del gobierno. Sin embargo, para determinar el financiamiento es necesario comprender que, la principal fuente de financiamiento de los gobiernos regionales es a través del fondo de aportaciones (FORTAMUN) quién otorga un apoyo para que los gobiernos subnacionales cuenten con fondos para el coste de pago de seguridad pública y obligaciones de estos.

De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación (2023) el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) para el ejercicio 2024 se aprobó un monto de \$116,967,047,652.00 para el financiamiento de los municipios en México.

Por otra parte, el municipio cuenta con un nivel de recaudación independiente a este sistema bajo la administración de la hacienda del patrimonio propio (bienes muebles e inmuebles), contribuciones, participaciones federales, aportaciones (ramo 33), ingresos extraordinarios. La suma de estos elementos permite alimentar las arcas municipales para su funcionamiento.

A pesar de ello, en la mayoría de los casos es una utopía, debido a la debilidad recaudatoria de los gobiernos para realizar prácticas sanas de finanzas públicas, han quedado estancadas por un mero estímulo central que determina su acción conjunta en su totalidad. Al respecto, Díaz (2016) señala que uno de los principales desafíos para los gobiernos locales se sitúa en tres componentes destacables: “voluntad política, capacidad institucional- social y empoderamiento subnacional” (p.462).

Figura 1



La voluntad Política y sus componentes

Fuentes: elaboración propia con base en Brinkerhoff, (2000, p.242-244).

Estos elementos muestran que, pese al proceso de transición al poder, la fragilidad institucional para aflojar el círculo de decisión y establecer un ciclo de actores. Tal como lo establece (Brinkerhoff (2000) en las cinco etapas para la disminución de escenarios de confrontación política y nuevas rutas para su mitigación (figura 1).

Como señala la figura 1 este procedimiento del origen de la intervención muestra que uno de los principales límites en la identificación de problemas públicos es el diagnóstico e identificación del mismo. Por ello, el autor destaca que el proceso de toma de decisiones debe aglutinar un sentido técnico-racional, donde se muestre la viabilidad del proyecto y establecer un apego a los procedimientos operativos; adicionalmente, debe existir un grado de aceptabilidad por parte de los actores estratégicos que apoyen el proyecto de gestión.

Esto es posible por medio de la generación de acuerdos y consenso, donde la participación sea continua y se identifiquen las áreas de oportunidad, desafíos y viabilidad de los proyectos. Finalmente, la suma de ellos es posible con base en el seguimiento continuo y la evaluación como proceso de retroalimentación y mejora continua. A pesar de ello, otro de los desafíos intrínsecos con la gestión se realiza a través de la capacidad municipal para poner en marcha el aparato del Estado, ya que su limitada adopción de mecanismos de actualización, han sesgado los parámetros de simplificar los procedimientos y con ello hacer más eficiente al municipio con base en el reconocimiento de sus condiciones y establecer una ruta crítica con un desempeño incrementalista.

Este liderazgo que propone el establecimiento de acciones y funciones específicas para la cooptación de atribuciones de la municipalidad es un referente que puede encauzar el buen funcionamiento del gobierno; no obstante, es necesario que este orden de gobierno, estimule el interés por trasfronterizar al gobierno subnacional pese a un escenario restrictivo donde la frontera por establecer una cooperación conjunta e intermunicipales es un tema vigente en la gestión.

Con base en este escenario, una de las vías para la atención de estos escenarios es con la incorporación de la tecnología de la información para la adopción de software especializados con la convicción de marcar un nuevo proceso en el quehacer gubernamental y con ello, facilitar el acceso a los servicios y fuentes de almacenamiento factibles para el avance del proyecto de gestión. A partir de las especificidades de la subnacionalidad y con ello avanzar en la reforma administrativa que promete la descentralización.

Estos elementos aglutinan un marco intermunicipal donde la comunicación continua entre las dependencias y la disponibilidad de recursos son relevantes para el adecuado proceso de gestión. Además de establecer los parámetros de seguimiento y evaluación para retroalimentar la toma de decisiones y establecer la ruta de mejora que coadyuve a resolver los problemas públicos.

Ahora bien, considerando que el Gobierno electrónico ineludiblemente tiene una dimensión político-institucional debido a la modificación y reestructuración de la estructura organizacional, diagrama de trabajo, redefinir proceso, redistribución de los recursos, y partidas presupuestarias “altera el equilibrio de poder existente” (Pando, 2014 p.122). Esta propuesta es una vía oportuna que inserta la necesaria modernización administrativa, como actividad colaborativa en donde la apertura de la información encauza la socialización dentro-fuera de la institución, evitando con ello la segmentación y atomización de los programas y proyectos basados en una coherencia e integración registrada a partir de la información obtenida de esta base de datos.

En contraste, a pesar del rezago de la municipalidad en América Latina la incursión de agregar mecanismos alternativos para apropiar el sentido de planeación en el territorio, es posible con la generación de foros de discusión en los cuales la población y los sectores asiste para la discusión del proyecto, el desahogo entre lo posible y aplicable; así como los mecanismos para retroalimentar las

decisiones con el objeto de incrementar la legitimidad de la acción pública; bajo estas consideraciones se disminuye la presencia de prácticas discrecionales que fracturan la intención del documento.

Como se ha señalado es inevitable la incidencia del proceso político del ejercicio gubernamental, en donde la interacción institucional de los actores con ideales, valores, intereses y recursos asevera las prácticas clientelares; sin embargo, la confrontación de los recursos disponibles, limitaciones, medidas de control que establecen un seguimiento continuo acentúa buenas prácticas para el gobierno abierto. Esto significa que adaptando estas condiciones las reformas de innovación institucional para el desarrollo establecen un dialogo social compartido en el sentido de responsabilidad, contribución e impacto del ejercicio brinda herramientas de gestión para la asistencia y capacitación técnica del personal para desarrollar de manera efectiva sus funciones.

Esto convierte la prestación de bienes y servicios en una labor flexible donde los burócratas de calle realizan procedimientos simplificados con base en evidencia y capacidad institucional de modo uniforme que permita conocer el avance obtenido durante el período e identifique las áreas de oportunidad para la legitimación de la acción pública, favoreciendo con ello la búsqueda de incentivos institucionales para el ejercicio municipal amigable y factible con la realidad del entorno.

Finalmente, la trayectoria de la municipalidad se encuentra en una encrucijada donde la voluntad política, capacidad institucionalidad y el entendimiento del gobierno regional juega un papel crucial en la construcción de escenarios futuristas donde el ensamblaje de los procesos de gestión municipalista son pilares en el entendimiento del contexto del país.

Bajo las determinantes de estos es posible establecer plataformas pilotos que marquen la transición de prácticas tradicionales burocráticas, a escenarios flexibles e innovadores donde la actualización de contenidos, servicios y rendición de cuentas sea una realidad y no un mero ejercicio de simulación que se emplea para mantener un gobierno desagregado, donde unos cuantos establecen los designios del país, mientras los órganos inferiores son elementos administrativos o ejecutores que eventualmente enfrentan los estragos de un proceso ambicioso que es inverosímil de operación. Tal como señala Sánchez (2014):

Una descentralización inconclusa y gobiernos sin capacidades gubernamentales, fue posible desatar la inventiva y creatividad en los ayuntamientos a través de acciones que han beneficiado a los ciudadanos, aunque la consolidación de estos gobiernos estará en juego a medida que la recentralización avance; esta se sustenta en la bandera de que males como la inseguridad, el mal manejo de las finanzas públicas municipales y la falta de servicios vitales como el agua potable son por causa únicamente de los ayuntamientos.

Las limitaciones de las políticas públicas municipales y los males que aquejan al país son una responsabilidad compartida entre los tres órdenes de gobierno; siendo los gobiernos municipales el eslabón más débil, son los acusados favoritos del Estado mexicano. (p10)

Esto significa que el proceso de descentralización a pesar de incorporarse hace más de tres décadas aún continua como un término recurrente en los discursos políticos, pero en realidad es un proyecto inconcluso por las desavenencias que emergen en la subnacionalidad y la fragilidad de un contexto dinámico que ha marcado pautas para la re- centralización de la toma de decisiones y con ello, recuperar las prácticas tradicionales que caracterizan al sistema político Mexicano.

Sin duda alguna los desafíos para estos gobiernos se encuentran en la generación de espacios de poder, capacitación para la cooptación de recursos y profesionalización de los servidores públicos como vías para amortizar las incidencias del proceso de transformación hacia un gobierno cooperativo, colaborativo y relaciones gubernamentales que focalicen las preocupaciones de la población, para atender las necesidades y dar continuidad al régimen democrático en el país.

A manera de conclusión

A partir de las aproximaciones expuestas, se puede concluir que la descentralización enfrenta desafíos significativos, especialmente cuando no se acompaña de un marco regulatorio sólido y de la profesionalización adecuada de los recursos humanos. Sin embargo, la integración de tecnologías y software especializados surge como una solución clave para superar estas limitaciones, destacando la necesidad de fortalecer la capacidad del gobierno local para ejercer sus atribuciones de manera efectiva.

Es fundamental establecer una correlación entre el diseño e implementación de políticas públicas y la coordinación continua entre los actores a través de relaciones intergubernamentales. Esta coordinación facilita la creación de redes informativas que permiten un seguimiento constante del avance de las estrategias seleccionadas. Como se ha señalado, la revitalización de los gobiernos, especialmente en el ámbito municipal, es esencial debido a su proximidad con la población.

Por su parte, esta cercanía les otorga la oportunidad de implementar experimentos susceptibles de reformas continuas, siempre que se utilicen mecanismos de seguimiento y evaluación para guiar las acciones futuras. La incorporación de herramientas tecnológicas, como software especializados en planificación, es un medio efectivo para almacenar y actualizar bases de datos sobre el progreso y las áreas de mejora en la implementación de políticas públicas.

Ahora bien, la capacidad de monitorear en tiempo real optimiza los procesos, genera soluciones más eficaces y alinea los esfuerzos a nivel nacional, promoviendo una administración pública más eficiente, transparente y orientada a resultados. Además, la promoción de una dinámica bottom-up, donde las iniciativas y decisiones emanan desde los niveles locales hacia el central, no solo es una estrategia factible, sino también una necesidad crucial para el funcionamiento eficaz del gobierno.

Este enfoque permite una mayor adaptabilidad a las particularidades regionales, fortaleciendo la participación activa de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones. Al empoderar a los niveles locales, se crea un entorno en el que las políticas públicas responden de manera más precisa a las necesidades reales de la población, contribuyendo así al desarrollo equilibrado y sostenible tanto a nivel regional como nacional.

En conclusión, para que la descentralización alcance su pleno potencial como herramienta transformadora, es indispensable innovar en el ejercicio administrativo mediante la incorporación de tecnologías avanzadas. Paralelamente, es crucial adoptar un enfoque bottom-up que refuerce el papel de los gobiernos subnacionales en la formulación y ejecución de políticas públicas. Esta combinación estratégica de tecnología y participación local no solo fortalecerá la gobernanza, sino que también facilitará el logro de los objetivos nacionales de manera más efectiva y equitativa.

Referencias bibliográficas

- Barra, M., Díaz, G. y López, C. (2020). Descentralización y capacidades subnacionales: la implementación de la política pública de las agencias regionales de desarrollo productivo en las regiones de Antofagasta y el Biobío en Chile. *Revista espacios*, 41, (38), pp. 210-224. <https://www.revistaespacios.com/a20v41n38/a20v41n38p19.pdf>
- Baylon, E. y Quispe, Y. (2022). Avances y limitaciones de la desconcentración, nuevos desafíos a través de la gobernanza. *Revista científica multidisciplinaria*, 6, (4), pp. 1,287-1,306. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i4.2661
- Diario Oficial de la Federación. (15 de diciembre de 2023). Acuerdo distribución y calendarización de la administración, durante el ejercicio fiscal de 2024, de recursos correspondientes a los ramos

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5711612&fecha=15/12/2023#gsc.tab=0

Díaz, G. (2016). Capacidades para la implementación de procesos de descentralización en territorios subnacionales: una aproximación teórica y empírica. *Polis. Revista Latinoamericana*, 15 (43), pp. 461-481.

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682016000100022

Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, XXII, (49), pp.177-200. <https://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v22n49/v22n49a7.pdf>

Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y gobierno*, 17(2), pp. 205-241. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372010000200001

Mardones, R. (2006). Descentralización y transición en Chile. *Revista de ciencia política*, 26(1), pp. 03-24. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100001

Montecinos, E. (2020). Descentralización, pandemia y el desafío de las relaciones intergubernamentales pos 2021 en Chile. *Estado, gobierno y gestión pública*, (35), pp. 111-138. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/61422>

Pando, D. (2014). Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información den las administraciones públicas latinoamericanas. En Jorge Walter y Diego Pando (Compiladores.), *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp.121-151). SAAP - CERALE. https://www.researchgate.net/publication/276290568_Planificacion_Estrategica_Nuevos_desafios_y_enfoques_en_elambito_publico

Sánchez, A. (2014). La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difamación. *Carta económica regional*, (113), pp. 5-12. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7950767>

Santana, G. (2012). Instrumentos de planificación de la gestión municipal chilena [Tesis de Licenciatura, Universidad Austral de Chile]. Repositorio Institucional de la Universidad Austral de Chile. <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2012/fes196i/doc/fes196i.pdf>

TENSIONANDO Y MODIFICANDO EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS. ANÁLISIS SOBRE TRANSFERENCIAS DE POLÍTICAS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2012-2020)

Stéfano Ciravegna

Introducción

Desde el inicio de su gestión en el Gobierno de la Provincia de Córdoba, el peronismo implementó importantes procesos de reforma y modernización en el Estado. Para Lardone (2006), las reformas implementadas significaron una presencia y un rol protagónico de los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para llevar a cabo, por ejemplo, el programa “Apoyo a la modernización del Estado” en 2000⁴⁸³, donde se incorporaron muchas figuras y herramientas vinculadas a la corriente del “New Public Management”⁴⁸⁴.

En los años subsiguientes, la Provincia siguió experimentando reformas que no sólo fueron transversales a toda la estatalidad⁴⁸⁵, sino que, también las hubo propias y específicas de cada repartición pública, tales fueron por ejemplo en el Registro General de la Provincia⁴⁸⁶ (RGP) y, Centro Integral de Atención Ciudadana⁴⁸⁷ (CIAC). A grandes rasgos, en la primera se implementaron políticas que han ido desde el reordenamiento interno, cambios en funciones, certificación de normas ISO (Ministerio de Finanzas, 2015), robotización de servicios⁴⁸⁸, reformas vinculadas a la productividad, descentralización⁴⁸⁹ y trámites web⁴⁹⁰, mientras que, en la segunda se implementaron políticas vinculadas a la modernización del sistema de compras y subastas, certificación de normas ISO, descentralización, gestión de personal, manuales de atención y simplificación de procesos administrativos, firma digital. (Ministerio de Gestión Pública, 2015).

Esta investigación pone el foco en reformas administrativas posteriores a ese proceso de reforma integral del inicio de siglo⁴⁹¹ y que se origina mediante un proceso de descentralización de ambas

⁴⁸³ Resumen Ejecutivo (AR-0257) del BID (2000). Apoyo a la Modernización del Estado en la Provincia de Córdoba. Report No. PID9380 del Banco Mundial (2000). Argentina-Córdoba Provincial Reform Loan. Ley Provincial Nro. 8836/00 “Modernización del Estado”.

⁴⁸⁴ Ollas Lima (2001) dice que se basa en la reducción del tamaño del sector público, la descentralización, las jerarquías aplanadas, la ruptura del monolitismo y la aparición de agencias autónomas, la desburocratización y competencia interna, el desmantelamiento de del empleo público, la clientelización, la evaluación, el cambio cultural. También se la define como la reivindicación de gobierno (Osborne y Gaebler, 1992).

⁴⁸⁵ Ley Nro. 10618 de Simplificación y Modernización de la Administración

⁴⁸⁶ Dirección actualmente depende de la Secretaría de Registros Públicos (antes del 2020 de la Secretaría de Ingresos Públicos) del Ministerio de Finanzas del Gobierno de la Provincia de Córdoba, y brinda “un servicio a la sociedad, a través de la registración y publicidad, de la situación jurídica de los inmuebles de la provincia de Córdoba, dentro del marco jurídico vigente” <https://sir-aut.cba.gov.ar/institucional.aspx>

⁴⁸⁷ El Centro Integral de Atención al Ciudadano, es el canal de atención presencial por excelencia que busca orientar e informar a los ciudadanos respecto a cómo gestionar sus trámites, servicios y reclamos de una manera personalizada, ágil e inmediata. Este canal surge de la premisa de mudar la idea de “área de atención al público” hacia un concepto más amplio que implica “generar un espacio de servicios al ciudadano”, donde la atención sea realizada a través de un sistema moderno, eficaz, eficiente, personalizado y dinámico que concentre bajo un mismo espacio servicios de atención de distintos ministerios y reparticiones públicas. Ministerio de Administración y Gestión Pública. “Balance de Responsabilidad Social 2012”.

⁴⁸⁸ <https://www.lavoz.com.ar/politica/robot-laura-ya-trabaja-en-ministerio-de-finanzas/>

⁴⁸⁹ Resoluciones Generales 11/2012 (Rio Cuarto), 11/2013 (Villa María) y 1/2015 (La Calera)

⁴⁹⁰ Resoluciones Generales 1/2017 (Notariales web) y 2/2019 (Cautelares web)

⁴⁹¹ Leyes Provinciales Nro. 8836 “Modernización del Estado”, Nro. 8835 “Carta del Ciudadano” y Nro. 8837 “Incorporación del capital privado al sector público”.

reparticiones desarrolladas entre 2012 y 2013. En este caso se analizarán las dos reparticiones que corresponden a distintos Ministerios y que han sido objeto de procesos de reformas similares en una misma temporalidad (2012-2020) habiéndose identificado dentro de ese periodo resultados diferentes respecto a la implementación de reformas. Es decir, mientras en una repartición (CIAC) las reformas lograban implementarse sin modificaciones, en la otra (RGP) sufrían tensiones⁴⁹² en el proceso de implementación, logrando una modificación en la política o reforma transferida.

Dicho esto, lo que se pretende en esta investigación es analizar la incidencia de ciertos actores en tensionar la implementación de reformas o políticas logrando traducir dicha acción en una modificación de una reforma o política originalmente planteada.

Transferencia y difusión de políticas

Ahora bien, retomando a nuestro antecedente más cercano estudiado por Lardone (2006) sobre el proceso de reformas del Estado de los 2000⁴⁹³ en Córdoba. El autor menciona el concepto de transferencia de política, entendiéndose como el proceso donde se usan conocimientos sobre política, disposiciones administrativas e instituciones, de un momento y lugar para desarrollarlo y aplicarlo en otro momento y otro lugar, surgiendo formas de adaptación como la copia, emulación, inspiración y combinación (Dolowitz y Marsh; 2000).

Por otro lado, surge el aporte donde llegan a diferenciar la idea de transferencia con la idea de aprendizaje donde la misma puede ser voluntaria como coercitiva (Rose, 1993), Voluntaria cuando la decisión es tomada libremente, mientras que coercitiva es denominada cuando tiende a imponer costos de la alternativa de política a quién la adopta y los beneficios son para el agente que los transfiere (Becerra, 2002). Por último, se refieren a la transferencia como un proceso autónomo, voluntario, en el que el aprendizaje transnacional por parte de los hacedores de políticas desempeña un papel fundamental (Dussauge, 2011 citado en Dussauge, 2012).

Ahora bien, Dolowitz y Marsh señalan que tres factores influyen en la falla de la política transferida. Transferencia no informada, cuando el país que recibe tiene información insuficiente sobre la política y cómo opera en el país desde el cual se transfirió. Transferencia incompleta, cuando elementos cruciales de lo que hizo que la política no se puede transferir una estructura nacional exitosa en el país de origen que conduce al fracaso. Por último, transferencia inapropiada: atención insuficiente, pueden pagar las diferencias entre lo económico, lo social y lo político y contextos ideológicos en el país de transferencia y el país prestatario. Esta última, la transferencia inapropiada, parece indicada para entender los motivos por los cuales las políticas transferidas sufren modificaciones, discusiones y dificultades al momento de implementarlas.

El gradualismo continuo en la implementación

Como los procesos de modificaciones dentro de las organizaciones fueron graduales (ya que, se han implementado muchas veces pruebas piloto) resulta pertinente analizarlo desde el incrementalismo, definiéndolo según Lindblom (1992) como al procedimiento de realizar cambios incrementales basados en la experiencia pasada, con el fin de llegar a políticas de acuerdo. Es decir, son acciones marginales sobre políticas ya puestas en marcha. Suele dividirlo entre incrementalismo simple e incrementalismo desarticulado. Para este autor la política incremental se acompaña con secuencia de ensayo y error la considera una exploración inteligente. El incrementalismo en política no significa ir

⁴⁹²Las tensiones se daban en virtud de asambleas y actos de protesta en la repartición.

⁴⁹³ Leyes Provinciales Nro. 8836/00 “Modernización del Estado”, Nro. 8835 “Carta del Ciudadano” y Nro. 8837 “Incorporación del capital privado al sector público”.

despacio, sino que es una secuencia rápida de pequeños cambios que puede lograr una alteración drástica del status quo más pronto que un cambio mayor y de golpe. Si la prontitud del cambio es el producto del tamaño del paso por la frecuencia de veces del paso, entonces el patrón de cambio incremental es, en circunstancias ordinarias, el método más expedito de cambio. La política incremental es también una manera de introducir de manera encubierta cambios en el sistema político. Los cambios importantes en las políticas y en el sistema político suelen ser bastante indirectos y sorprenden a muchos participantes del sistema (Lindblom, 1992 en Aguilar Villanueva).

Ahora bien, es importante analizar la fase de implementación, que es donde se evidencian las diferencias y cambios realizados respecto a la política transferida en origen. Lindblom (1991), define a esta fase como la función más importante de la administración o de la burocracia. Si al elaborar las políticas se procede a la lógica de prueba y error, sucede que siempre que cada paso corrija lo inadecuado del paso anterior, la implementación de cada fase de una política se convierte en principal fuente de información para el paso siguiente. La nueva información que supone el registro de la implementación de políticas anteriores impulsa constantemente, con nuevas perspectivas, a las políticas. Bardach (1977), dice que el proceso de implementación se distingue por el maniobrar de diferentes actores, en la cual, cada uno quiere tener acceso a elementos de la política para lograr su control. Esto en cierto punto, implica una especie de competencia entre actores que buscan aventajarse unos con otros por el acceso a los elementos que le den el control. Mientras que para Zeller (2007) la implementación se da por el conjunto de acciones necesarias para el logro de los objetivos formulados. Esto implica movilizar recursos materiales y humanos en el ámbito de gobierno y la administración pública.

Pressman y Wildavsky (1973) nos hablan del doble sentido en la implementación. Esto significa convertir un enunciado mental como legislación, programa, etc. en un curso de acción efectivo. Por otro lado, el de convertir un deseo en una realidad efectiva. Son dos así los significados del “llevar a cabo, a efecto, a culminación”, del “implementar”: el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado.

Los actores generadores de tensiones

Ahora bien, lo incremental podemos aducir que tiene una relación particular son actores que hacen retroceder y rever ciertas cuestiones de la política, esos actores en este caso pueden ser los sindicatos, donde éstos constituyen “asociaciones permanentemente organizadas y especializadas” (Schmitter, 1992: 223). No sólo promueven o defienden intereses mediante la presión, influencia u oposición frente a determinada acción, sino que también, son intermediarios entre los empleados y las autoridades cuando de transmitir o mediar conflicto se trata. En cuanto a los reclamos que estos puedan efectuar, Perrow (1986) dice que no se orientan solamente a una mera cuestión salarial o de condiciones dignas de trabajo que históricamente han llevado a cabo desde sus inicios, sino que traen aparejado los reclamos que el Sindicato tiene como sujeto y actor político en sí.

En el mismo sentido, vemos que las burocracias son actores influyentes dentro del proceso de las políticas públicas, ya que, tensionan en virtud de sus intereses. Esos actores son aquellos que pueden reconocer sus intereses y preferencias, además de esto, poseen la capacidad de perseguirlos. En este sentido, se señala a los burócratas son los actores que ejecutan las medidas dispuestas por los decisores políticos, aunque los estudios de implementación detectaron que la separación entre decisión e implementación no se verifica en la práctica, ya que la ejecución de una medida contiene muchas decisiones que pueden afectarla (Jaime et al., 2013). Estos autores definen a la implementación como al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos. No debe ser entendida en un solo momentos, sino como un proceso donde se encuentran varios actores

involucrados. Durante ese proceso, existen restricciones y diversas percepciones de la realidad, que supone en la mayoría de los casos, conflictos. Aquí los participantes reinterpretan las intenciones de políticas y adoptan varias estrategias de influencia, provocando incertidumbres. En esta fase, se supone que no es lineal, sino que, está formada por decisiones y acciones relacionadas entre sí, con influencia de por medio entre ellas. Es por ello que, se producen confrontaciones, tensiones y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones genere la previsibilidad propuesta en el diseño de la política. En el proceso de implementación, es de necesidad comprender las realidades sociales, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores, creencias, resistencias, retraimiento y pasividad.

Por último, estos autores manifiestan la necesidad de reconocer la influencia de tienen entre ellos, la implementación y las políticas. Dicho esto, manifiestan que, en primera medida la implementación configura las políticas debido las políticas son rediseñadas durante la implementación, destacando la importancia de adaptar la política al contexto de restricciones institucionales, contextuales, que surgen en el proceso y que omitieron prever durante el diseño. Y, viceversa, las formas en que las políticas condicionan la implementación son diversas: 1) por el modelo causal que la política presupone, dando información sobre las secuencias que guían la implementación, 2) a través del contenido, delimitando el ámbito donde tiene lugar el proceso de implementación, con sus participantes, relación entre ellos, instrumentos disponibles, y recursos para llevar a cabo la implementación.

Peters (1999) reconoce a la burocracia como un actor político, que se vincula con actores electorales, y los controles que puede ejercer de estos a los políticos. Reconoce que las burocracias poseen el control de la información sobre los problemas públicos y las alternativas de políticas, además de tener idea sobre cómo tratar los problemas. Por otro lado, hace mención a las teorías de juego, señalando que los juegos cooperativos pueden generar círculos viciosos, en favor del interés público, involucrando actores con: 1) estabilidad, 2) perspectivas de plazo medio-largo, 3) códigos compartidos de conducta, con sentimiento de pertenencia de por medio, 4) lenguajes comunes, 5) mecanismos justos de resolución de conflicto. Por otro lado, una cuestión fundamental que marca Peters, es la importancia de entender la administración desde la perspectiva cultural, atendiendo a los social, político y administrativo. Tanto la cultura administrativa, social y política son determinantes sobre la cultura en la administración pública. La aparición de los grupos de presión presenta un conflicto entre estos y el rol de las burocracias en la toma de decisiones de un gobierno.

Una cuestión que remarca Peters, es sobre las armas que cada actor utiliza dentro de la política pública, ya esta se suele manifestar cuando la decisión o política no les conviene, suelen mostrarse de acuerdo en la fase de formulación, pero luego tienden a bloquear el progreso de la política en la fase de la implementación. Un aspecto a tener en cuenta, es el poder y la influencia que las burocracias desean tener sobre la política pública, justificando esta, en virtud de tener los conocimientos y la información que los políticos no tienen. Tienen el poder de la decisión, como también la ventaja de la estabilidad. Por otro lado, tenemos a las instituciones políticas, los cuales poseen ventajas vinculadas a la legitimidad del voto, el dinero y la autonomía.

Por último, un aporte interesante, es que de Lynn (1981, cit. en Parsons 2007), cuando clasifica a los juegos que se dan en los diferentes ciclos de las políticas. Este autor las divide entre juego bajo, medio y alto. El alto se refiere a una cuestión ideológica y el establecimiento de una agenda. El juego medio, se centra en el diseño y la adaptación de políticas, una cuestión vinculada al análisis decisional, que tiene que ver con la explicación del cómo y el porqué de determinada toma de decisión. Por último, el juego bajo, que trata sobre la interacción que se da entre la implementación, la evaluación, la adaptación y el mantenimiento.

En virtud de ello, surgió el interrogante respecto a ¿Cómo influye el nivel de organización sindical en la modificación o no de un tipo de reforma transferida en el período del 2012 al 2020?

La variable dependiente es el **tipo de reforma**. Para medir esto, clasificaremos las reformas en virtud de lo siguiente: 1) de gestión de recursos humanos, 2) de descentralización, 3) de políticas de ingresos. Dentro de la 1, son aquellas políticas que tiene que ver con los regímenes laborales, condiciones contractuales, objetivos, horas extras, evaluaciones de desempeño. En la 2, son aquellas ligadas al proceso de descentralización de ambas reparticiones. Por último 3, las de ingreso son aquellas referidas a la participación de los agentes en la recaudación. Otra dependiente puede ser el **tipo de implementación de políticas**. Esta variable puede calificarse entre políticas: 1) con modificaciones y 2) sin modificaciones. Dentro de la 1, se abrirán otras subcategorías, teniendo en cuenta si las modificaciones son de niveles: *bajo, medio o alto* y si éstas son de carácter *formal o informal*. Se medirán todas las políticas transferidas dentro de la temporalidad 2012-2020 y analizaremos si han sufrido modificaciones y a qué motivaciones responde las mismas.

La variable independiente es el **nivel de organización sindical**. Para medir esto, considero como indicador la cantidad de trabajadores y trabajadoras afiliados a alguna entidad sindical. En este caso, el nivel de afiliación se encuentra por encima de los valores que se muestran en el país y el continente. En promedio, se ubican por encima del 60%, teniendo en cuenta que los índices mencionados anteriormente se ubican en un 34% en la rama estatal, y un 28% a nivel general en Argentina⁴⁹⁴. Ahora bien, estos datos no son lo suficientemente explicativos cuando nos referimos a nivel de organización sindical. Por ello, me parece relevante analizarlo desde la incorporación de otros aspectos, como: 1) nivel de participación de los trabajadores y las trabajadoras en los reclamos y en las asambleas que se realizan, 2) nivel de respuesta frente a determinadas medidas que toma la Dirección o el Gobierno y que ponen en riesgo sus intereses, 3) sentido de pertenencia y cultura sindical. Esta clasificación trata de explicar que, una afiliación a una entidad sindical no siempre se traduce en el cumplimiento de los tres puntos antes mencionados, y que, tampoco, una por una “no afiliación” no significa la exclusión en el cumplimiento de los mismos puntos.

Resultados provisorios

En los procesos de transferencia, las reformas se implementan con modificaciones cuando los agentes de la repartición tienen una fuerte presencia sindical con mayor nivel de organización sindical. En cambio, las reformas se implementan sin modificaciones cuando hay ausencia sindical o bajo nivel de organización sindical que resulta propenso a presencia de patrones clientelares e informalidad y vulnerabilidad laboral. Ahora bien, las modificaciones suceden en virtud de que, en cierto organismo la presencia sindical es fuerte (explicado en porcentaje de afiliación, participación de actividades propuestas por delegados gremiales) que es capaz de detectar ciertos riesgos a elementos que consideran claves en el status quo de sus representados. Dicha capacidad, es propensa a la generación de tensión cuando se percibe una alteración en sus prioridades. Cuando determinadas reformas interfieren con intereses que los trabajadores y las trabajadoras, en la representación de su sindicato, priorizan, como, por ejemplo: 1) ingresos (sueldo y participación en la recaudación), 2) seguridad jurídica (para los trabajadores/as), y 3) modificación de valores en la productividad. Todas vinculadas a una conservación de ciertas condiciones que, en la generalidad, engloba el ingreso y la seguridad jurídica. Respecto al punto 2, se relaciona con la cuestión de la megacausa del Registro⁴⁹⁵, donde

⁴⁹⁴ Informe CETYD, UNSAM. “Radiografía de la sindicalización en Argentina”, 2018.

<https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/10/sindicalizacion.pdf>

⁴⁹⁵ Constituida en el 2006 a partir de detección de hechos de supresión, sustitución y adulteración de asientos registrales, delitos contra la fe pública que atentaban contra la confianza en la publicidad registral inmobiliaria. Dichas denuncias separadas se unieron en una sola.

varios trabajadores han sido removidos, cesanteados y hasta condenados por diversas causas, entre ellas: corrupción, falsificación y fraude.

Bibliografía

Archenti, N. (2007). Estudio de Casos. En: Metodología de las Ciencias Sociales. Marradi y AA.VV, Buenos Aires: Emece, 2007. pág. 213-222

Asinelli, C.; Álvarez Travieso, M.; Yoder, P. (2008). “El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador”. Cuadernos de Administración, núm. 39, enero-junio, 2008, pp. 83-95 Universidad del Valle Cali, Colombia.

Bardach, E. (1977): The Implementation Game, MIT Press, Cambridge.

Becerra, M. (2002). “Como tomar en cuenta las experiencias de otros: Un análisis de la transferencia de políticas públicas”. Revista Gaceta Ecológica. 63, pp.75-83.

Blutman, G. (2009), La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

Closa, G. (2003). La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de “Nuevo Estado”. Córdoba, 2000. VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, 2003.

Coller, X. (2000). Estudio de casos. Cuadernos Metodológicos n° 30, 2000. pág. 23 a 28 y 61 a 98. (Cap. 3 y 6).

DiMaggio, P. y Powell, W. (1991). The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago: University of Chicago Press.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making”. Governance. 13:1, pp.5-24.

Dussauge, M. (2012). “Transferencia de políticas y modernización administrativa: Historia (y moralejas) de cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión Chilena viajó a México”. Revista de Gestión Pública. 1:2, pp.237-272.

Dussauge, M. (2012). “La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: Promesas y riesgos”. Revista Chilena de Administración Pública. 19, pp.51-79.

Jaime, F.; Dufour, G; Alessandro, M; Amaya, P (2013). “Introducción al análisis de políticas públicas”- 1a ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Lardone, M. (2006). “Coerción y política”. En Martín Lardone y Mónica Cingolani “Gobiernos bajo presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del estado. El caso Córdoba”. 1ra. Ed. EDUCC, Córdoba, pp.74.

Lindblom, C. (1991). “El proceso de elaboración de políticas públicas”. Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid.

Lindblom, C. (1992). “La ciencia de salir de paso”. En AGUILAR VILLANUEVA “La hechura de las políticas”. Editorial Porrúa. México.

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En: Estrategias de investigación cualitativa. Vasilachis de Gialdino, Irene (coord). Barcelona: Gedisa. pág. 65-105.

Mény, Y. (1996), Las políticas del mimetismo institucional, Gestión y Política Pública, vol. V, 1, México, CIDE

- Ministerio de Finanzas (2015). Reporte de Sustentabilidad 2013-14. Córdoba, Argentina.
- Natalucci, A (2009). Ajuste y reforma: la transformación del estado cordobés. Córdoba, Argentina, 1995-2000. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Ley Provincial Nro.8836/2000. "Modernización del Estado".
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Políticas y Políticas Públicas. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, 2006, pp. 11-56 Grupo Interuniversitario Postdata Buenos Aires, Argentina.
- Parmigiani, M. y Ciuffonili, M. (1998). "Fragmentación sindical y persistencia o cambio de valores". Anuario IV del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, 1998
- Parsons, W. (2007). "Políticas públicas: una introducción o lo teoría y lo práctica del análisis de políticas públicas". FLACSO, Sede Académica de México.
- Pérez Salgado, I. (1997). "El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 8 (May. 1997). Caracas.
- Perrow, C. (1986) Complex Organizations: a critical essay. 3a. Ed. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages.
- Peters, G. (1997). "Policy transfer between governments: the case of administrative reforms" in West European Politics, Vol.20, Nro.4, October, pp.71-88.
- Peters, G. (1999). "La política de la burocracia". Fondo de Cultura Económica. México.
- Pollitt, C. (2005). "Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. (Feb. 2005). Caracas.
- Pressman, J.L. y Wildavsky, A., (1973): Implementation, Berkeley University Press, Berkeley.
- Ramió, C. (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.
- Rose, R. (1993). "Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space". Chatham House, New Jersey
- Rubio, E. (2002). "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: La literatura sobre difusión y transferencia de políticas". Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas. 25, pp.23-31.
- Schmitter, P. (1992). "Teoría democrática y práctica neocorporativa". En Teoría del neocorporatismo: ensayos de Philippe C. Schmitter. Compilados por Rigoberto Alcántar, 213-254. Universidad de Guadalajara: Colección Laberinto de Cristal.
- Stake, R. (1998), Investigación con estudio de casos. Madrid: Morata. Vidich, A y Lyman, S. (1994), "Qualitative Methods: Their History in Sociology and Anthropology", En: Denzin, N. y Lincoln, Y., Handbook of qualitative research. Thousand Oaks, CA: Sage. 23-59
- Yin, R. (1993), Applications of case study research. Newbury Park: Sage Publishing.

Zeller, N. (2007). Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas. INAP. Buenos Aires.

EL DERROTERO DE LA ACCESIBILIDAD Y LA COBERTURA DE SALUD DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RIGS

*María Crojethovic
Ana Ariovich*

Introducción

En el sector de la salud de la provincia de Buenos Aires los programas nacionales se convierten en recursos, incentivos y regulaciones de distinto tipo que atraviesan la dinámica de las organizaciones locales responsables de la provisión de servicios de salud. Estos influyen en los modos en que se configura la agenda, se delinear los contenidos de la política de salud y se instituyen las reglas de juego a través de las cuales serán procesados los problemas y las demandas de la población (Chiara et al. 2017).

Los programas REMEDIAR y SUMAR pueden ser considerados como dispositivos nacionales desde los cuales interrogar las formas en las que se implementa la política sanitaria en el territorio, las relaciones entre distintos niveles gubernamentales (RIGS) que se producen - en dicho proceso- y las condiciones de accesibilidad a la atención y de cobertura que se definen en los servicios del ámbito local.

El programa Remediar se creó en 2002 bajo la cartera de Ginés González García y continúa vigente. Nació con el fin de garantizar el acceso y la cobertura a los medicamentos esenciales a través de la distribución directa a los Centros de Salud (CAPS) (MSAL, 2015a). Con el esfuerzo puesto en estos establecimientos, el programa buscó fortalecer la capacidad resolutoria del primer nivel de atención⁴⁹⁶, promover la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) y capacitar a los distintos actores que lo componen en el uso racional de los medicamentos (Maceira et al., 2005). En el periodo 2015-2019 (presidencia de Mauricio Macri), el Remediar (absorbido en la CUS) disminuyó su cobertura horizontal y vertical, lo que significó una merma en la cantidad de medicamentos repartidos en cada botiquín y una disminución en las distintas patologías a tratar con esos medicamentos. A partir del relanzamiento del programa con su antigua denominación, a inicios de la gestión de Alberto Fernández, el REMEDIAR volvió a incrementar el alcance y la cobertura.

El Plan Nacer comenzó a funcionar en la provincia de Buenos Aires en el año 2007⁴⁹⁷, y se orientó a reducir la morbilidad materno infantil desde el primer nivel de atención. En el 2009 pasó a articularse con la asignación universal por hijo (AUH), exigiendo a los beneficiarios que estuvieran inscriptos en el Nacer. El acceso al beneficio y el cobro de la AUH requirió desde entonces la acreditación de los controles de salud correspondientes a la edad del beneficiario, además de la certificación en educación (Andiarena, 2021). Con su consolidación como programa, cubrió nuevos módulos con prestaciones del 2do y 3er nivel de atención (cobertura de las cardiopatías congénitas quirúrgicas en el año 2010, y el Plan de Servicios Perinatal de Alta Complejidad (PPAC) en el año 2012). De esta forma, se concentró en el cuidado del proceso de embarazo, parto y puerperio de alto riesgo. Al convertirse en Programa SUMAR en el año 2012, incorporó a adolescentes de 10 a 19 y a mujeres de 20 a 64 años, ampliando su alcance y cobertura prestacional (MSAL, 2013). Entre los

⁴⁹⁶ El primer nivel de atención está conformado por establecimientos que se encuentran en el lugar donde residen y trabajan las personas. Estos efectores de salud no cuentan con internación y brindan asistencia sanitaria de baja complejidad orientada a resolver problemas prevalentes. En el segundo nivel, en cambio, se ubican los hospitales de mediana complejidad que prestan servicios en medicina interna, pediatría, ginecoobstetricia, cirugía general y psiquiatría. Finalmente, el tercer nivel es para la atención de patologías complejas que requieren procedimientos quirúrgicos o especializados y que requieren de alta tecnología (Vignolo et al., 2011).

⁴⁹⁷ El Plan Nacer se implementó por primera vez en el año 2004, en las provincias del noroeste argentino.

años 2015 y 2019 se incorporó a los hombres hasta 64 años e introdujo un módulo de anomalías congénitas (fisura labial alveolo palatina, displasia de cadera y pie bot). También registró cambios importantes en relación a la cantidad de prestaciones cubiertas para cada beneficiario del programa. Para el año 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Salud de la Nación consideró prioritario incrementar el valor de la cápita del programa e incorporar al COVID 19 como patología a cubrir (Sabignoso, 2020). Es importante mencionar para el análisis que luego de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y asumido Mauricio Macri como presidente, el Ministerio de Salud de la Nación perdió rango ministerial y se convirtió en Secretaría de Salud pasando a depender del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pasado su mandato y siendo Alberto Fernández electo como el nuevo presidente, la Secretaría recupera su rango ministerial.

En este marco general, el trabajo indaga las relaciones intergubernamentales (RIGs) para reconstruir y caracterizar las condiciones de accesibilidad a los servicios y cobertura sanitaria en el Municipio de Tigre⁴⁹⁸, a través de la implementación de estos dos programas orientados al fortalecimiento de la atención primaria de la salud. Toma dos períodos político-institucionales con características singulares para la gestión de la política sanitaria: la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), y el que se inicia con el gobierno de Alberto Fernández, atravesado por la emergencia sanitaria⁴⁹⁹ (2020 – 2022).

Algunas coordenadas teóricas para pensar la implementación de los programas de salud en el ámbito local

Para mirar el derrotero de la implementación de los programas REMEDIAR y SUMAR en lo local, utilizamos una aproximación bottom up de la política (Pressman y Wildavsky, 1998), y así estudiar la política -sanitaria⁵⁰⁰ al nivel de la calle (Lipsky, 1980). Esto nos permite identificar el abanico de los intereses locales y la posibilidad que tienen determinados actores para transformar la política mediante acciones concretas (Subirats et al., 2008), a la vez que develar cómo se (re)configura el contenido y resultado de la política mediante su participación (Meltsner, 1992; Scharpf, 1997). Este enfoque nos posibilita prestar especial atención al territorio local y a sus actores, frente a otras perspectivas de análisis. Un territorio que debe ser abordado como un espacio que se configura a través de un proceso de construcción social, político y cultural, y de apropiación y autorreferencia de los sujetos (Dematteis, 2006; Couto et al., 2016); por ende, tiene un carácter dinámico que expresa determinados atributos y relaciones de poder.

Lo local se analiza como un territorio que se vincula con la noción de “comunidad”, en el que la atención sanitaria se brinda lo más cerca posible al lugar donde viven y trabajan las personas (Chiara

⁴⁹⁸ El municipio de Tigre resulta interesante para observar las trayectorias de estos programas debido a que presenta un conjunto de atributos orientados a fortalecer la atención del primer nivel: i. la continuidad de los equipos de salud en general y de los vinculados a la atención primaria en particular; ii. la implementación de diversos dispositivos e iniciativas locales para la atención de la salud de los vecinos/as en el territorio; iii. la gestión de la atención articulada por ejes: Mujeres, Niños, y Adultos, donde cada eje tiene a su cargo indicadores y metas, y vincula a todos los programas y prestaciones que se brindan a un mismo beneficiario/a; y iii. la organización de la atención de la demanda espontánea en el sistema a través de lo que la propia gestión denomina como la escalera de accesibilidad: el ingreso al sistema a través de los distintos establecimientos del primer nivel, y de ser necesario derivaciones a los Hospitales de Diagnóstico Inmediata (HDI) y/o a efectores del segundo nivel (hospitales).

⁴⁹⁹ Se debe aclarar que entre los años 2020 y 2021 las acciones sanitarias del Estado se orientaron fundamentalmente a la prevención de los contagios masivos y a la mitigación de los casos de COVID 19, en detrimento de otras acciones vinculadas a la atención primaria de la salud.

⁵⁰⁰ Definimos a la “política de salud” como aquellas intervenciones institucionalizadas del Estado orientadas a los problemas de salud, destacando su capacidad para definirlos y para instituir las reglas de juego desde las cuáles serán procesados (Danani 2009).

y Ariovich, 2013), y en su interrelación van (re)configurando al territorio (o produciendo nuevas territorialidades) en el campo de la salud (Crojethovic et al., 2023).

El acceso a la atención resulta relevante para estudiar los problemas de inequidad y desigualdad en el derecho a la salud (Céspedes Lodoño et al., 2002; Lareo, 2008), una distribución social equitativa en el acceso a la salud implica, como expresan Wallace y Enriquez-Haas (2001), la disponibilidad de servicios que cuenten con recursos físicos y humanos suficientes y adecuados para responder tanto a las necesidades médicas como a los valores de la población (de manera que las personas se vean motivadas a utilizarlos digna y apropiadamente).

Para un análisis más procesual que marque la orientación que fue tomando la política sanitaria a lo largo del tiempo mediante sus dispositivos, tomamos como marco la capacidad de protección de las políticas definida por Danani (2013) en términos de cobertura horizontal y vertical, calidad y mecanismos de acceso.

En esta oportunidad nos interesa revisar el término de cobertura en salud en tanto nos permita distinguir entre cobertura horizontal (entendida como la población nominalizada o empadronada) y cobertura vertical (como los beneficios brindados y expresados en una canasta de bienes y/o servicios). El alcance cualitativo en cambio estaría dado por el acceso.

Finalmente, para explorar las RIGS involucradas en el derrotero de la implementación local de estas políticas, nos interesa indagar en los múltiples organismos estatales de diversos niveles político-institucionales (Nación, provincias y municipios), lo que nos deja visualizar más allá de su institucionalización formal (Wright, 1997). La participación de las distintas unidades gubernamentales orientadas a la atención de diversas problemáticas da pie a una dinámica de relaciones que contienen distintos aspectos y condiciones, que a su vez mutan en el proceso mismo de implementación de las iniciativas públicas, a medida en que los requisitos de la acción conjunta cambian (Bertranou et al., 2023).

Nos resulta interesante evidenciar aquí las actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación (Agranoff, 1993), pero también el papel que las políticas de las instancias centrales y locales tienen frente al desafío de la igualdad (Fendwic, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018). Las áreas de la gestión en las que pueden desarrollarse las RIGs en los gobiernos de niveles múltiples como el nuestro, suelen darse por diversos asuntos e involucrar distintas dimensiones. En este trabajo recuperamos los aportes del estudio de Bertranou et al. (2023), y privilegiamos como dimensiones de análisis las siguientes:

- Las organizaciones y/o los funcionarios/as interpelados/as en las RIGs (Falleti, 2007 y 2010; Cabrero Mendoza y Solís, 2009; Cabrero Mendoza, 2010).
- El Grado de formalidad que asumen las RIGs: las relaciones totalmente formales (plasmadas en reglas) o informales pero también las acciones que interpelan la intervención de organizaciones estatales sin que haya parámetros previos que delinee esa interacción (Wright, 1997).
- La direccionalidad de esas relaciones, puede ser vertical u horizontal. La vertical se produce entre distintos órdenes territoriales, relaciones no necesariamente jerárquicas, pero pueden ser asimétricas por la autonomía de algunas agencias. La horizontal se da entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial, tanto intra como intergubernamental (Agranoff, 1997; Banting y Corbett, 2002; Falleti, 2007; Obinger e.a., 2005). Las mismas se mueven idealmente en una doble dirección: desde el centro hacia la periferia y en forma contraria, aunque la dirección más habitual es la que se orienta desde el centro hacia los gobiernos subnacionales o locales (Jordana, 2002).

- El grado de institucionalización que alcanzan: permanencia o sostenibilidad de las RIGs (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Chiara, 2018).
- Objetivo: puntual o amplio. Esto implica precisar el objeto que activa una RIG y el alcance del mismo. Acarrea transformaciones tanto en la configuración del fenómeno como en los objetivos iniciales (Agranoff 1997).
- La promoción de la igualdad (Fenwic, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018). Si bien estos autores refieren a la igualdad, en este trabajo resulta pertinente analizar las Rigs que se despliegan en la implementación de estos programas en términos de promoción de la equidad.

Abordaje metodológico

En este trabajo recuperamos el enfoque de caso de estudio (Yin 1994). Nos situamos Tigre, un municipio localizado en lo que se conoce como segundo cordón del Conurbano Bonaerense⁵⁰¹. Alberga a 446.949 habitantes, en un territorio heterogéneo y desigual en el que conviven áreas segregadas⁵⁰². Entre sus hogares un 11% vive con necesidades básicas insatisfechas, a la vez que seis de cada diez personas, aproximadamente, no poseen cobertura de obra social y/o plan privado o mutual⁵⁰³.

Realizamos un análisis de tipo diacrónico y trabajamos con dos periodos distintos: uno comprendido entre los años 2015-2019, y otro coincidente con el inicio de la nueva gestión político institucional y con la emergencia sanitaria declarada por el COVID 19 (2020-2021). Combinamos una reconstrucción documental con un abordaje cualitativo de datos primarios. Éstos resultaron de entrevistas en profundidad (Kvale, 1996; Fontana y Frey, 2005) a distintos referentes de los servicios sanitarios del primer nivel y de la gestión local de salud.

Revisamos y sistematizamos información del Ministerio de Salud de Nación sobre el gasto y el presupuesto en salud para el período 2016-2021 (según datos disponibles). Asimismo, analizamos resoluciones ministeriales, informes de gestión y reportes del REMEDIAR y del SUMAR. Debido a que en el material de las entrevistas apareció como un hallazgo la discontinuidad de los botiquines, procedimos a relevar las bases de datos del programa para corroborar dicho dato. Finalmente se diseñó una matriz que permitirá sistematizar el material de las entrevistas en relación a nuestros lentes teóricos.

La provisión nacional de medicamentos para la atención primaria en el territorio

Con el objetivo de garantizar a la población más vulnerada el acceso a los medicamentos esenciales, el programa REMEDIAR buscó en base a un principio de equidad, eliminar barreras de acceso a los medicamentos y procurar facilitar el acceso a la salud de toda la población (Belardi et al., 2015).

Su desempeño fue variado y su protagonismo no fue siempre el mismo. A nivel nacional pudimos ver que hacia el final del período kirchnerista, en el 2014, se transfirieron a nivel nacional 171,5 mil

⁵⁰¹ El Conurbano Bonaerense comprende a los 24 municipios que forman la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): [Avellaneda](#), [General San Martín](#), [Hurlingham](#), [Ituzaingó](#), [José C. Paz](#), [Lanús](#), [Lomas de Zamora](#), [Malvinas Argentinas](#), [Morón](#), [Quilmes](#), [San Isidro](#), [San Miguel](#), [Tres de Febrero](#), [Vicente López](#), [Almirante Brown](#), [Berazategui](#), [Esteban Echeverría](#), [Ezeiza](#), [Florencio Varela](#), [La Matanza](#), [Merlo](#), [Moreno](#), [San Fernando](#) y [Tigre](#).

⁵⁰² Según el Registro público de villas y asentamientos (2014/2015) en Tigre se localizan 22 villas y 18 asentamientos irregulares ubicados en terrenos fiscales y privados que alojaban 5.648 familias (Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires <http://190.188.234.6/registro/publico/>).

⁵⁰³ De acuerdo con el Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas (INDEC, 2022)

botiquines que facilitaron 44 millones de tratamientos. Durante el gobierno de Mauricio Macri la cantidad de botiquines (168,5 mil) y tratamientos (39,6 millones) a nivel nacional comenzaron a descender paulatinamente en 2015 para registrar una baja significativa en 2019 (115,5 mil botiquines y 23 millones de tratamientos), lo que se tradujo en una disminución importante de su cobertura vertical (Danani, 2013).

La retracción de la cobertura del programa en el territorio, tanto horizontal como vertical (Danani 2013), para Nación y para el municipio de Tigre, se valida con los datos obtenidos en las entrevistas; que además brindaron información cualitativa acerca de lo que sucedió en los centros de atención ante la discontinuidad de los medicamentos. Identificamos tres cuestiones a resaltar en relación al suministro de medicamentos para el primer período, que vino a modificar la organización de la atención primaria en relación a la provisión de estos insumos: a) la disminución de los botiquines y del vademécum del botiquín; b) el distanciamiento en las entregas de los botiquines a los centros de salud; y c) la informatización o despapelización del sistema de registros, lo que simplificó muchos de los trámites correspondientes a la entrega de medicamento los establecimientos del primer nivel.

Las problemáticas mencionadas en los puntos a) y b) asociadas a la entrega de medicamentos en tiempo y forma nos hablan, por un lado, de la disminución de los tratamientos de las personas -y por ende de una baja de la cobertura horizontal (en relación al alcance poblacional del programa)-. Pero además revelan la inadecuada cobertura del REMEDIAR en algunas patologías en particular; es decir, de una baja también en la cobertura vertical; por lo que el Municipio de Tigre debió cubrir estos faltantes para no desatender a su población. Esto devela un corrimiento o un desplazamiento de la responsabilidad del poder central hacia los municipios sobre la entrega de estos insumos, quienes en el mejor de los casos debieron financiar con recursos propios.

Post asunción de Alberto Fernández, el REMEDIAR fue relanzado y se produjo una expansión de su cobertura tanto horizontal como vertical (Danani, 2013); la calidad de los fármacos, en cambio, se conservó. Sin embargo, luego de tres meses, la pandemia impuso escenarios desconocidos que modificaron tanto la oferta como la demanda de estos bienes de salud (Ariovich et al., 2021; Crojethovic et al., 2022). A pesar de ello, la provisión gratuita (oferta) de botiquines fue recuperándose para el año 2020 (162 mil) en relación al último año del gobierno neoliberal. En el contexto de la pandemia, según un informe del MSAL, al mes de abril de 2020 se distribuyeron botiquines adicionales a los ya entregados de manera regular: “medicamentos a los niveles centrales de las provincias, anticipando dificultades logísticas que podrían presentarse posteriormente y con el fin de ampliar la oferta de medicamentos relacionados con la atención de casos de COVID-19 o enfermedades respiratorias” (MSAL 2020b: 12).

Pasado el 2020 con sus picos de contagio y con la vuelta a la normalidad dentro del DISPO504, para el 2021 comenzó a recuperarse tanto la oferta (regularidad en la entrega de medicamentos y aumento de la cantidad) como de la demanda de la población en los CAPs. Para el 2022 la entrega de botiquines llegó a los 183 mil, cifra que superó -inclusive- a la cantidad observada en el 2014. Estos valores no solo muestran una reversión de la tendencia registrada durante el periodo anterior, sino que además revelan un incremento de la cobertura vertical -reflejada en la cantidad recibida por los CAPS-. En relación a la demanda de medicamentos se fue generando un aumento progresivo, debido a que las personas volvieron a consultar de a poco en los centros.

A pesar de ello, el Municipio de Tigre no llegó a registrar un incremento de la cobertura horizontal tan alta como lo fue para la escala nacional que superó el registro de 2014. En cambio, la cobertura vertical se amplió, al incorporar nuevas líneas (MAC) y recuperar la cobertura en ciertas patologías.

⁵⁰⁴ Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio establecido por las autoridades nacionales de acuerdo ver publicación PISAC

Al mirar lo local mediante los lentes de los equipos de salud⁵⁰⁵ del Municipio de Tigre y a pesar de las dificultades afrontadas, vemos que el programa cobra mucha importancia para el desarrollo de la atención primaria de la salud. En el municipio distintos actores reconocieron que es un programa de cobertura pública exclusiva, ya que desde sus orígenes Nación explicitó que la gratuidad de los medicamentos brindados por el REMEDIAR es para quienes solo tienen cobertura pública exclusiva. No obstante, para ambos periodos se registra en las entrevistas, que la entrega de los mismos fue definida caso por caso por los profesionales que se encuentran en el nivel local. Los equipos de salud saben por su proximidad que existen diversas razones por la cual muchas de las personas que llegan a los CAPs no pueden obtener los medicamentos a pesar de tener obra social o algún plan médico privado que no les cubre esos insumos. El programa experimentó variaciones significativas, reflejadas en la cantidad de botiquines y tratamientos distribuidos a nivel nacional. Los botiquines y los tratamientos comienzan a disminuir en el 2015 con el inicio del gobierno neoliberal, que promovió una intervención residual del Estado en las problemáticas de salud pública. De ahí su política de desfinanciamiento, que se acentuó hacia el 2017, periodo que coincide con los mayores ajustes que se realizaron a las políticas de protección social en general (Beccaria, 2023).

Estos cambios influyeron en la cobertura tanto horizontal como vertical del programa (Danani, 2013), impactando especialmente en el tratamiento de patologías crónicas que suelen resolverse a través de la atención primaria de la salud (Vignolo et al., 2011; Starfield et al., 2005). En este marco, el municipio de Tigre tuvo que adquirir medicamentos por cuenta propia para suplir los faltantes.

Hacia el 2020 con el nuevo gobierno se tomó la decisión de recuperar el nombre original y comenzó nuevamente una política centrada en la problemática de la provisión de medicamentos gratuitos como forma de aliviar el gasto de bolsillo de quienes no tiene cobertura explícita. Se observó una expansión en la cobertura horizontal y, en términos de cobertura vertical, se incorporaron nuevas líneas y se recuperó la cobertura en ciertas patologías. Sin embargo, no se volvieron a reanudar las capacitaciones, tampoco las auditorías, el monitoreo y las evaluaciones que fueron tan necesarias para el proceso de implementación del programa y para corregir los problemas encontrados en el territorio.

Las contribuciones del SUMAR en los efectores locales de salud

Al conectar al sistema con la población mediante los controles de salud y la provisión de prestaciones básicas, el programa SUMAR tiene un papel clave sobre la atención de la población que no se ve beneficiada por la seguridad social o las prepagas. El mismo otorga recursos a los efectores de salud que brindan el primer contacto con la comunidad, permitiendo resolver las necesidades de atención básicas y más frecuentes (Vignolo et al., 2011). Cuenta con un sistema de transferencias de pagos por cápita ajustados por desempeño. En el marco del programa, Nación le paga a cada provincia participante un valor monetario por beneficiario por mes; monto que se determina por el valor de la cápita definida para cada una de éstas (compuesta por un componente base igual para todas las jurisdicciones y un componente de equidad diferencial por jurisdicción) y por un componente variable en función de las prestaciones sanitarias brindadas. De esta el nivel central define un conjunto de prestaciones a priorizar, consideradas esenciales para el cuidado de la salud y que forman parte de un nomenclador, pudiendo ser facturadas a cada Seguro Provincial de Salud (Epele e Iturmendi, 2019).

Al comienzo del período bajo estudio (2015), el programa contaba con 400 prestaciones diferentes. Éstas se encontraban organizadas en 47 líneas de cuidado que conformaban un nomenclador único y homogéneo para todo el país. Mientras que algunas referían a la prevención primaria y promoción de

⁵⁰⁵ Cabe recordar que estos equipos de gestión de salud del Municipio vinieron trabajando sin recambios, manteniendo una continuidad de la estructura organizacional del sistema sanitario, por lo que sus relatos nos brindaron datos facilitando el análisis de las interacciones entre la política local y la política nacional en los distintos gobiernos (C. F. Kirchner 2011-2015 y M. Macri 2015-2019).

la salud, otras se vinculaban al tratamiento y prevención secundaria (MSAL, 2015b; Chiara et al., 2017).

Previo al 2015, el programa contemplaba en cada servicio o área de atención tres controles de salud por persona. Cuando asume el macrismo sólo se permitió facturar un control por persona (por área o servicio), reduciendo la cobertura prestacional a través del mismo. Para contrarrestar tal situación, la suma facturada por cada prestación brindada percibió un incremento. Sin embargo, las demoras del gobierno central en los pagos realizados por las prestaciones a las jurisdicciones locales terminaron diluyendo el efecto de tal aumento en el pago de las consultas efectuadas a través del SUMAR.

Para el año 2019 la entonces Secretaría de gobierno de salud, sobre la base del programa SUMAR, creó el Programa de ampliación de la cobertura efectiva en salud (PACES), modificando su denominación. Pero con la gestión de Alberto Fernández las autoridades volvieron a denominarlo programa SUMAR con el fin de mejorar su identificación por parte de la población beneficiaria y de la sociedad argentina en su totalidad (Resolución 420/2020 Ministerio de Salud). A pesar de ciertas restricciones en la facturación de algunas prestaciones durante años 2015-2019, un análisis macro evidencia que la cobertura se incrementó en términos de alcance poblacional o cobertura vertical (Danani, 2013). Se produjo una incorporación de nuevos grupos etarios como beneficiarios: adultos/as varones hasta 64 años. Destacamos que desde los servicios de salud nos informaron que se trató de una población que ya era reconocida como destinataria de los efectores del primer nivel. Solo que las prestaciones brindadas pasaron a estar cubiertas por el SUMAR, obteniéndose incentivos económicos para el municipio y para los equipos de los centros de salud. Aunque tal ampliación en la población objetivo del programa no se trasladó a la rutina de trabajo de los profesionales de la salud, si tuvo un impacto en las tareas administrativas para el registro de las personas atendidas.

El crecimiento de la población objetivo del programa no sólo se vio reflejado en un incremento en el padrón de beneficiarios, y de prestaciones facturadas, sino que también se trasladó a mejoras sustantivas en las modalidades de registro de datos en las consultas. Efecto que fue positivo para la elaboración de las historias clínicas de la población del área de referencia de los efectores del primer nivel de atención.

La normativa del programa contempla también inversiones y el mantenimiento edilicio, en función de los fondos generados por cada establecimiento, como mencionamos arriba. Sin embargo, en términos de infraestructura, los cambios no parecen haber sido sustantivos a lo largo de este período, al menos desde la mirada de las personas entrevistadas.

Con la emergencia sanitaria desatada por el COVID 19, ingresaron nuevas problemáticas a la agenda sanitaria durante el año 2020 (Maceira et al., 2020), pero además hubo también una intención de robustecer el programa. En este contexto político y sanitario, se incluyeron entonces nuevas prestaciones al SUMAR. En los primeros tiempos de la gestión de Alberto Fernández, con Ginés Gonzales García como máxima autoridad en salud, el programa (hacia abril) incorporó a las personas mayores de 64 años sin obra social (varones y mujeres), amplió 20 líneas de cuidado de la salud, incluyó nuevas prestaciones médicas para Dengue, COVID-19 y EPOC. A la vez, agregó otras modalidades de atención como el cuidado domiciliario, actividades de salud comunitaria, la telemedicina y consultas telefónicas. Finalmente, también sumó a su paquete prestacional la atención de la ILE (interrupción legal del embarazo) (Sabignoso, 2020).

Es así que en junio de 2020 se registraron 17.385.138 inscriptas/os de las/os cuales 5.025.837 tuvieron con cobertura efectiva básica (CEB506), es decir el 28,9% (ver figura 5). Si se lo compara con el segundo trimestre de 2019 (donde se registra el cambio de gobierno), la nómina de inscriptas/os

⁵⁰⁶ La CEB contempla a las/los beneficiarias/os que en los últimos seis meses se han inscripto al programa, o bien han utilizado una prestación en los últimos 12 meses.

evidencia un incremento de la cobertura de 4,7% (777.547 nuevas/os inscriptas/os) para el segundo trimestre de 2020. Si se analizan las inscripciones por regiones para el segundo trimestre del año 2020, la mayor incidencia se registra en PBA (37,3%), seguido por la región Centro (19,6%) y NOA (14,9%) (MSAL, 2020c). En términos de financiamiento, durante esta gestión, en el “segundo trimestre de 2020 se actualizó el valor de la cápita. De \$65 ascendió a \$ 250 retroactivo al mes de enero. Esto impactó en un aumento de los montos ejecutados durante el segundo trimestre (\$2.414,8 millones), 372,8% por encima de lo ejecutado durante el primer trimestre -\$510,7 millones-” (MSAL, 2020b: 7).

Más allá de las características que revela el SUMAR en los distintos períodos de estudio, son importantes los incentivos que este programa promueve tanto en el interior de los servicios como entre la población destinataria. Esto apareció como relevante en las entrevistas a los integrantes de los equipos de salud del municipio de Tigre. Los incentivos monetarios otorgaron cierto margen de autonomía a los efectores de salud para comprar aquellos insumos que estaban necesitando para la atención y para mejorar ciertas condiciones de trabajo durante la jornada laboral.

Destacamos también que desde los inicios del programa la decisión de cómo utilizar los recursos obtenidos por desempeño, es de los equipos que forman parte de los establecimientos de salud en base a distintos modelos participativos fortaleciendo la atención primaria (Potenza dal Masetto, 2012). Esto brinda como resultado una política nacional orientada a fortalecer la gestión local al otorgar protagonismo a distintos equipos de salud del país. De esta forma el programa promueve la participación del personal de salud, lo que permite, según los entrevistados, adecuar mejor los espacios de trabajo en los servicios a la vez que generar incentivos para el desarrollo de algunas tareas.

En síntesis, el SUMAR en estos años siguió constituyendo un dispositivo de la política que promovió seguros públicos provinciales de salud destinados a garantizar un conjunto de prestaciones a quienes no tienen cobertura explícita. Para el periodo 2015-2019 los cambios que experimentó el programa a nivel nacional mostraron un derrotero algo distinto al REMEDIAR. La ampliación de la cobertura horizontal incluyó a los hombres hasta 64 años, y las mejoras en las modalidades de registro facilitó la elaboración de las historias clínicas de la población. Sin embargo, los ingresos percibidos por las prestaciones brindadas a nivel municipal disminuyeron debido a la reducción de la cantidad de controles cubiertos y al contexto inflacionario que licuó la suba de los montos facturados.

Con el inicio de la gestión de Alberto Fernández, no solo se terminan por alcanzar a todos los grupos etarios, sino que se suman nuevos paquetes prestacionales, se actualizan los montos facturados, incrementando ahora ambas coberturas, la horizontal y la vertical.

Si bien al final de los dos periodos, la ampliación de los grupos etarios terminó por nominalizar a toda la población sin cobertura declarada, la misma resultó insuficiente para cubrir tanto las necesidades de infraestructura de los establecimientos del primer nivel, como las necesidades de la población local.

Las RiGs en el derrotero de la implementación de los programas en el Municipio de Tigre

Durante el periodo 2015-2019, el partido de Tigre (que no cambió su equipo de gestión en salud) continuó el proceso de robustecer el papel de los efectores del primer nivel dentro del sistema sanitario municipal. Sin embargo, el desfinanciamiento producido en ambos programas de protección social, orientados precisamente a la atención primaria de la salud, introdujo ciertos cambios en las relaciones entre las autoridades sanitarias nacionales (Secretaría de Salud Nacional y Ministerio de

Modernización) y las locales (Secretaría de Salud municipal y directivos de CAPs)⁵⁰⁷. Desde sus orígenes las RIGs estuvieron altamente protocolizadas y tuvieron una direccionalidad vertical (centro - periferia) marcada por una relativa autonomía de la periferia sobre el manejo de ambos programas. Sin embargo, en este período, para el caso del Remediar la suspensión de las auditorías sumado a la entrega de medicamentos supeditada a las decisiones de los propios equipos de salud, abren el juego a la informalidad en las relaciones con el nivel central. La autonomía brindada desde la propia letra del programa en el SUMAR, en cambio, establece a priori un estatus de formalidad a esa autonomía.

Como se mencionó más arriba, en el REMEDIAR se produjeron nuevas restricciones en la provisión por parte del Estado Nacional que se tradujeron en faltantes de medicamentos dentro de los centros de salud. En este escenario, el gobierno municipal tomó la decisión -como medida contra cíclica- de comprar esos faltantes para dar respuesta a la demanda de la población, cubriendo tanto la cantidad de fármacos requeridos como aquellas patologías que el programa estaba desatendiendo. Por otro lado, si bien éste prevé una entrega gratuita para quienes tienen cobertura pública exclusiva, en estos años fueron los propios profesionales quienes asignaron los medicamentos en función de las necesidades encontradas e independientemente del tipo de cobertura de las personas destinatarias. Las relaciones entre niveles de gobierno entorno a la implementación del REMEDIAR continuaron con su propósito puntual de procurar garantizar a la población más vulnerada el acceso a los medicamentos en los centros de salud; aunque la provisión se realizó de forma limitada y con una orientación modernizadora al “despapelizar” los registros y simplificar algunos trámites administrativos.

En la implementación del SUMAR, las RIGs mantuvieron siempre un objetivo amplio vinculado al fortalecimiento del primer nivel de atención a través de los recursos financieros otorgados a los centros de salud en función de la provisión de una canasta de bienes y servicios básicos. Con la incorporación de los nuevos beneficiarios al padrón (varones adultos hasta 64 años), en este período, el SUMAR demandó ajustes administrativos en los efectores de salud del primer nivel vinculados a la necesidad de nuevos registros. No obstante, como contrapartida de esta ampliación, las autoridades centrales decidieron reducir la cantidad de prestaciones preventivas brindadas desde el SUMAR a cada usuario. Para no abandonar el esquema de controles de salud que originalmente se venían realizando en el marco del programa, el municipio resolvió -como otra medida anticíclica- cubrir con recursos propios aquellos controles que éste dejó de financiar.

En el período que se inicia con la renovación de las autoridades de la administración nacional (2020-2022), las RIGs desplegadas para la implementación de estos programas continuaron con sus protocolos. Además, mantuvieron la verticalidad en su dirección (centro - periferia), nuevamente marcada por una relativa autonomía de la periferia en el manejo de la provisión de medicamentos o de la oferta de prestaciones (según el caso).

Mientras que en el SUMAR dicha autonomía continuó siendo formal, en el REMEDIAR persistieron las decisiones informales de los propios equipos de salud en la entrega de medicamentos esenciales.

Con el cambio de gobierno, por otra parte, la Secretaría de Salud de la Nación retorna a su estatus de Ministerio de Salud. Esta actualización estuvo acompañada por la incorporación de los nuevos funcionarios más ligados a lo político partidario y por la articulación con otros actores pertenecientes a otros ámbitos de gestión, con el propósito de dar mayor y mejor respuesta a las problemáticas del primer nivel de atención. Esto dio lugar, a su vez, a movimientos en las organizaciones gubernamentales y/o funcionarios involucrados en las RIGs desplegadas para la provisión pública de medicamentos.

⁵⁰⁷ En el caso del SUMAR las relaciones también involucraron al Ministerio de Desarrollo Social encargado de gestionar el AUH.

La llegada de la pandemia también trajo la decisión de las autoridades centrales de expandir la cobertura del REMEDIAR, a fin de incluir tanto fármacos relacionados con la atención de casos de COVID-19 como aquellos que habían sido discontinuados por la gestión anterior. Si bien el objetivo de las relaciones intergubernamentales enmarcadas en este programa continuaron orientadas a acercar medicamentos esenciales a la población más vulnerada, la incorporación de las nuevas líneas de medicamentos llevó a una ampliación de la cobertura que estas relaciones buscaban garantizar.

En el SUMAR las relaciones intergubernamentales continuaron manteniendo un objetivo amplio vinculado además a la incorporación de la población de adultos mayores al programa y la ampliación de las líneas de cuidado de la salud, sumado a las nuevas modalidades de atención remota (facturadas al programa) operaron no solo como un respaldo financiero hacia el municipio para atender a aquella población que no tiene cobertura, sino que mostró cintura para adaptar el seguro público a las necesidades sanitarias emergentes en el territorio durante el aislamiento.

De esta manera el SUMAR se fue articulando con los nuevos dispositivos locales que permitieron atender de manera remota las urgencias y las consultas.

A pesar de las marchas y contramarchas a lo largo de los dos periodos analizados, la implementación de ambos programas nacionales en el territorio local fue posible debido a las diversas relaciones que se dieron entre organizaciones y actores pertenecientes a distintos niveles gubernamentales. Las mismas se sostuvieron en el tiempo, sobreviviendo a distintas administraciones y gestiones político partidarias, para lograr avanzar sobre la promoción de la equidad en salud para las poblaciones cuyas condiciones de vida son más difíciles de llevar.

Dimensiones RIGs	Remediar		SUMAR	
	2015-2019	2020-2022	2015-2019	2020-2022
Organizaciones gubernamentales y/o funcionarios	Secretaría de Salud Nacional, Ministerio de Modernización y Secretaría de salud municipal y CAPs	Ministerio de Salud Nacional, Secretaría de salud municipal, CAPs y nuevos actores vinculados a desarrollo social (locales, subnacionales y nacionales)	Secretaría de Salud Nacional, Ministerio de Modernización y Secretaría de salud municipal, CAPs y Ministerio de Desarrollo social (AUH)	Ministerio de Salud Nacional y Secretaría de salud municipal, CAPs y Ministerio de Desarrollo social (AUH)
Grado de formalidad	Relaciones protocolizadas	Relaciones protocolizadas	Relaciones protocolizadas	Relaciones protocolizadas
Direccionalidad	Vertical. Centro-periferia con autonomía informal en la periferia sobre el manejo del programa	Vertical. Centro-periferia con autonomía informal en la periferia sobre el manejo del programa	Vertical. Centro-periferia con autonomía formal en la periferia sobre el manejo del programa	Vertical. Centro-periferia con autonomía formal en la periferia sobre el manejo del programa.
Grado de Institucionalización	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)	Fuerte (sostenibilidad en el tiempo, atravesando distintos gobiernos)
Objetivo	Puntual. Las relaciones entre niveles de gobierno procuran garantizar a la población más vulnerada el acceso a los medicamentos esenciales (de forma	Puntual. Las relaciones entre niveles de gobierno procuran garantizar a la población más vulnerada el acceso a los medicamentos esenciales (con	Amplio. La articulación entre niveles contribuye a otorgar recursos a los CAPS para mejorar la atención primaria (definidos por una canasta de bienes y	La articulación entre niveles contribuye a otorgar recursos a los CAPS para mejorar la atención primaria (definida por una canasta de bienes y servicios básicos).

	limitada y con orientación modernizadora)	(ampliación de la cobertura)	servicios básicos), aunque con restricciones en el financiamiento.	
Promoción de la equidad	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con ciertas restricciones	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con menores restricciones	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con ciertas restricciones	Promoción de la equidad orientada a la población sin cobertura explícita, con menores restricciones

Fuente: elaboración propia

Consideraciones finales

El REMEDIAR y el SUMAR se concibieron como programa insignia a nivel central desde el principio de siglo, obteniendo consenso y legitimidad en el territorio municipal tanto desde los equipos de salud como de los beneficiarios que fueron alcanzados por estos; fundamentalmente, debido al fortalecimiento del primer nivel de atención y sus efectos en el acceso y la cobertura de la salud. Reconocimiento que les permitió mantenerse vigentes inclusive durante el periodo neoliberal de 2015-2019, a pesar del proceso de desfinanciamiento que sufrieran las políticas de protección social bajo este modelo de gestión. El sello “modernizador” con su principio de simplificación, transparencia y coordinación y la desinversión fueron las características predominantes que dieron nuevo tratamiento a lo social, lo que modeló a los programas según el giro neoliberal de la política nacional. No obstante, aparecieron algunos guiños que pueden ser leídos como una búsqueda de legitimidad por parte del gobierno de Cambiemos. Arriba se mostró cómo el REMEDIAR (absorbido en la CUS) combinó transparencia y celeridad para algunos trámites, con la disminución de su cobertura horizontal y vertical, lo que significó una menor cantidad de medicamentos, pero además que ciertas patologías quedaran sin cubrir. El SUMAR, en cambio, tuvo restricciones en la facturación de consultas disminuyendo la cobertura horizontal, pero en contraposición con esa decisión, expandió su alcance poblacional al incorporar nuevos grupos etarios como beneficiarios: adultos varones hasta 64 años sin cobertura.

En relación a las RIGs involucradas en el proceso de implementación de estos programas en el ámbito local, se puede señalar que éstas estuvieron altamente protocolizadas pero dejaron cierto margen de autonomía para la gestión local de insumos o recursos -con ciertos grados de informalidad en el caso del REMEDIAR-. Estas RIGs convocaron actores similares a lo largo de los dos periodos, aunque con modificaciones vinculadas al cambio de estatus de la máxima autoridad de salud. Tuvieron como objetivo incrementar el acceso a los medicamentos y mejorar la atención del primer nivel. No obstante, las orientaciones de la política social en cada gestión -con sus contrastes- expresaron matices en las modalidades y finalidades que terminaron asumiendo estas RIGs, con desiguales resultados en la promoción de la equidad.

Una de las lecturas que puede hacerse es que la (des)jerarquización del Ministerio de Salud durante el macrismo, significó ciertas transformaciones en las responsabilidades del Estado Nacional y en las relaciones con el Municipio, perdiendo protagonismo en sus funciones de rectoría y financiamiento de la salud en general y de estos programas en particular. En la arena local esto se reflejó en la ausencia de capacitaciones, monitoreo y evaluaciones del programa REMEDIAR, a la vez que provocó que el municipio debiera cubrir aquellos faltantes de medicamentos. En lo que refiere al SUMAR, el municipio asumió la compra de insumos y la cobertura de ciertos tratamientos para no desatender a su comunidad. Durante el gobierno de Alberto Fernández, la reorientación de la política (re)jerarquizó a la autoridad sanitaria nacional. A su vez, esto fue acompañado por la decisión de otorgar mayor centralidad a los programas que redundó en una mejor performance de la política

sanitaria en el territorio local. El REMEDIAR fue relanzado y se expandió su cobertura horizontal y vertical. Se distribuyeron botiquines adicionales a los ya entregados de manera regular para anticipar las dificultades en la logística que pudiera presentarse, y se incluyeron medicamentos relacionados con la atención de casos de COVID-19 y enfermedades respiratorias. El SUMAR fortaleció la oferta pública mediante la inclusión de nuevos grupos etarios, nuevas líneas de cuidado y prestaciones médicas. A la vez, agregó otras modalidades de atención y el paquete prestacional de la práctica de ILE.

Bibliografía

Agranoff, R. (1993). “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías Política y Sociedad”, 13, Madrid.

Andiarena, S. (2021). “Los alcances de la intersectorialidad SUMAR y AUH-AUE en el Municipio de Tigre”. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ariovich, A.; Crojethovic; M. y Jiménez, C. (2021). “Aislamiento y atención no COVID-19 en el primer nivel en la Región Sanitaria V”. En Carmona, Rodrigo (comp.) El conurbano bonaerense en pandemia: alcances y desafíos desde una perspectiva multidimensional. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento

Arretche, M. (2010). Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study. *Brazilian Political Science Review*, 4(2), 10-31

Banting, K. G. y Corbett, S. M. (Eds.). (2002). *Health policy and federalism: a comparative perspective on multi-level governance* (Vol. 65). IIGR, Queen's University.

Bertranou, J.; Brites, W.; Capdevielle, J.; Chiara, M.; Di Virgilio, M. M.; Guevara, T.; Molina, M. M.; Perez, V.; Rodriguez, M. C.; Soldano, D. y Villagrán, A. (2023). “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”. DOCUMENTO DE TRABAJO NO. 1. Proyecto PISAC-COVID- 19-00021.

Cabrero Mendoza, E. y Solís Zabalet, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.

Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.

Céspedes-Lodoño, Juan Eduardo, Iván Jaramillo-Pérez y Ramón Abel Castaño-Yepes (2002) Impacto de la reforma de la seguridad social en Colombia sobre la equidad en el acceso y la utilización de servicios de salud. *Cadernos de Saúde Publica*, 18 (4), 1003-1024

Couto, Bárbara, Carolina Foglia y Adriana Rofman (2016) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial”. En Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines: UNGS. Pp. 73-118.

Chiara, Magdalena (2017) “Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino (2003-2011)”, en *Gestión de la política pública*. Vol.26, CIDE. Ciudad de México.

Chiara, M. y Ariovich, A. (2013). “Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS /OMS en América Latina”. *Cadernos Metropole*, 15 (29), 99-122.

- Chiara, M. (2018). Nociones e ideas en torno al universalismo en salud: derivas en la trama intergubernamental del Gran Buenos Aires (Argentina) entre 2003 y 2011. *Cadernos de Saúde Pública*, 34, e00002018.
- Crojethovic, M.; Ariovich, A. y Jiménez, C. (2022). “El primer nivel de atención en tiempos de aislamiento social”. *Cuadernos Médicos Sociales*. Chile. *Cuadernos Médicos Sociales*. 2022, Vol. 62 N°4 Chile. Pp. 7-17.
- Crojethovic, M.; Ariovich, A. y Jiménez, C. (2023). “La gestión local de la salud en aislamiento: estrategias y articulaciones para el acceso en el territorio”. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (33), 1-15.
- Danani, C. (2013). “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N° 22. Pág. 145-170. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República-Uruguay
- Dematteis, G. (2006). “En la encrucijada de la territorialidad urbana”. *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 1, n° 10. Pp. 53-63.
- Epele, N. e Iturmendi, F. (2019) Impacto distributivo del gasto público en salud nacional en salud. *Resumen Ejecutivo*. UNICEF. Buenos Aires.
- Falleti, T. (2007). *Local and Universal: Institutional Changes in Health Care and Federalism in Brazil*. En *Conference explaining institutional change: ambiguity, agency, and power in historical institutionalism* (pp. 26-27). Evanston: Northwestern University.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fenwick, T. B. (2008). *Avoiding governors: Federalism and the politics of social inclusion in Brazil and Argentina*. [Doctoral dissertation]. Oxford University.
- Fontana, A. y Frey, J. H. (2005) “The interview2. *The Sage handbook of qualitative research*, vol. 3, p. 695-727.
- Jordana, J. (2002) “Lógica de descentralización política”. En: *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina Casos de Argentina y Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington (pp.11-25).
- Kickert, W.; Klijn, E.-H. y Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, London
- Kvale, S. (1996). “The 1,000-page question”. *Qualitative inquiry*, 2(3), 275-284.
- Lareo, M. (2008). “Reflexiones en torno a los problemas y potencialidades del sector público de salud”. En Barte, Françoise, Flores, Walter y Hardoy Ana. (Ed.), *La inequidad en salud Hacia un abordaje integral*, (pp. 105- 127). IIED América Latina Publicaciones.
- Lipsky, Michael (1980). *Street level bureaucracy*. Russel Sage. New York.
- Maceira, D.; Apella, I. y Barbieri, E. (2005). “Análisis del Programa REMEDIAR. Notas sobre evaluación y seguimiento”. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, 2, 13-21.
- Maceira, V.; Vázquez, G.; Ariovich, A.; Crojethovic, M. y Jiménez, C. (2020). “Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social preventivo obligatorio”. *Revista Argentina de Salud Pública*. Suplemento COVID-19 http://rasp.msal.gov.ar/rasp/articulos/vol12supl/AO_Maceirae12.pdf

- Meltsner, A. (1992). "La factibilidad política y el análisis de políticas". En Luis Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa. Pp. 367- 392
- Ministerio de Salud de la Nación (2013). "El Plan Nacer y su efecto en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales". Documento de divulgación de resultados. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_plan_nacer_y_su_efecto_en_la_satisfaccion_de_los_usuarios_de_los_sistemas_de_salud_provinciales.pdf.
- Ministerio de Salud de la Nación (2015a). "¿Quiénes consultan en los centros de salud, por qué motivos y qué se les prescribe? Un análisis de las recetas Remediar" [Internet]. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación; marzo 2015 [citado 25 ene 2017]. Disponible en: <https://tinyurl.com/yd2zycz7> Ministerio de Salud de la Nación.
- Ministerio de Salud de la Nación (2015b). "Reporte de gestión Sumar" [Internet]. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación; 2015 [citado 25 ene 2017]. Disponible en: <https://tinyurl.com/yasdlzdx>.
- Ministerio de salud de la Nación (2020b). "Estudio sobre financiamiento del Ministerio de Salud en el marco de la pandemia por COVID-19". Año 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/06/estudio-sobre-financiamiento-del-msal-en-marco-de-pandemia-por-covid19-2020.pdf>
- Ministerio de salud de la Nación (2020c). Reporte de Monitoreo Sumar 2º Trimestre 2020 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_de_monitoreo_-_sumar_2t_2020.pdf
- Obinger, H.; Leibfried And, S. L. y Castles, F. G. (2005). Bypasses to a social Europe? Lessons from federal experience. *Journal of European Public Policy*, 12(3), 545-571.
- Organización Mundial de la Salud (2011). "Declaración política de Río sobre determinantes sociales de la salud", Organización Mundial de la Salud.
- Potenza dal Masetto, F. (2012). "La implementación del Plan Nacer en ámbitos subnacionales" (Documento de Trabajo No. 82). Buenos Aires: CIPPEC, Programa de Protección Social, Área de Desarrollo Social.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). "Prefacio a la primera edición". En J. Pressman y A. Wildavsky, Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland (pp. 50-60). México: Fondo de Cultura Económica.
- Sabignoso, M. (2020). "Salud lanzó el nuevo plan de servicios del programa SUMAR para todo el país". [Argentina.gov.ar, Ministerio de Salud de la Nación. 3 de septiembre 2020.](https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-lanzo-el-nuevo-plan-de-servicios-del-programa-sumar-para-todo-el-pais) <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-lanzo-el-nuevo-plan-de-servicios-del-programa-sumar-para-todo-el-pais>
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press
- Starfield, B.; Shi, L. y Macinko, J. (2005). "Contribution of primary care to health systems and health". *The milbank quarterly*, 83(3), 457-502.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008). "Los actores de las políticas públicas" (pp. 51-69). En J. Subirats; P. Knoepfel; C. Larrue y F. Varonne, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel ciencia política.
- Vignolo, J.; Vacarezza, M.; Álvarez, C. y Sosa, A. (2011). "Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud". *Archivos de Medicina Interna*, 33(1), 7-11.

Wallace, S. P. y Enriquez-Haass, V. (2001). “Disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad en el sistema de atención médica en vías de cambios para los adultos mayores de Estados Unidos”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 10(1),18-28

Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Colima / Fondo de Cultura Económica.

INTERJURISDICCIONALIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE CÓRDOBA. LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN EN LOS AÑOS DEL CORDOBESISMO

Leonardo Daniel Fernández

Darío Gómez Pucheta

Luis Ángel Vélez

La cuestión metropolitana

El área metropolitana de Córdoba está compuesta por la ciudad de Córdoba, capital provincial, y por una serie de gobiernos locales ubicados en los departamentos Colón, Santa María, Punilla, Río Primero y Río Segundo. La relevancia simbólica y territorial de la Ciudad de Córdoba en la representación política en relación al ordenamiento territorial de la Provincia. En tal sentido (y sólo a los efectos de mencionar algunos hitos) en Córdoba Capital, se encuentra la universidad más antigua de Latinoamérica⁵⁰⁸ y emplazada sobre el Camino Real, lo que en la práctica relaciona a Córdoba interjurisdiccionalmente en la provincia a otras localidades (especialmente con las del norte), el país y Sudamérica. Las luchas que se dieron para la conformación nacional con pueblos originarios, vincularon a Córdoba con el sur territorial y las ciudades que se conformaron en la Pampa Húmeda, ya más recientemente como enclave industrial, relacionándola con los puertos, el Mercosur y las redes de ciudades que caracterizan a la gubernamentalidad neoliberal.

El periodo histórico de expansión neoliberal de las últimas décadas, entendido como proceso político-económico- cultural, tuvo como consecuencia la expansión de las ciudades capitales, mercantilizando su espacio urbano; siendo el territorio y sus edificios objeto de especulación y extractivismo económico/financiero. Esto gestó experiencias como las “ciudades dormitorios”, “las ciudades pueblos”, “la vida country” para quienes acceden a las ofertas del mercado y la proliferación de ocupaciones, villas y asentamientos para quienes deben encontrar soluciones a las necesidades habitacionales por fuera de éste.

El fenómeno implica una alta concentración demográfica con la consecuente demanda de acceso a servicios básicos para la reproducción de la vida cotidiana como: agua potable, energía eléctrica, vías de acceso y transporte público, o de más complejidad como educación, seguridad y salud.

En la revisión de antecedentes, encontramos numerosos trabajos que tratan sobre la cuestión metropolitana. Peralta y Liborio (2011) realizan una reconstrucción histórica de los procesos y transformaciones urbano-territoriales en el Área Metropolitana de Córdoba, entre los años 1810 y 2010; Debat (2015) aborda la cuestión de los orígenes del territorio metropolitano de Córdoba en los planes; Sánchez et al (2015) tratan sobre una estrategia de ordenamiento urbano-territorial a partir de un análisis de la Córdoba metropolitana en escenarios de futuro; Bracamonte et al (2013) abordan la cuestión del sistema de transporte; Peralta et al (2012) y Rincón y Charras (2012) abordan la cuestión de políticas urbanas, ordenamiento y sustentabilidad; Tecco (2005), Tecco y Fernández (2002), y Tecco y Lucca (2007) abordan diversos aspectos vinculados con la gestión y coordinación intermunicipal y metropolitana. A su vez, también tenemos informes del tercer sector que tratan sobre la cuestión metropolitana como el de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba (Scardino, Romanutti y Santos, 2016) y el del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Lanfranchi et al, 2019), vinculados con la conformación de una agenda, diagnóstico y propuestas de políticas públicas para el área metropolitana.

⁵⁰⁸ Orígenes de la UNC <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/or%C3%ADgenes>

La variación de la población, entre 2010 y 2022, en el departamento Capital fue de 13,2% mientras que a nivel provincial fue de 16,1%. En los departamentos contiguos de Santa María y Colón, en los que se ubican la mayoría de las localidades del área metropolitana, se denota un crecimiento más pronunciado, con índices de 47,5% y 31,3% respectivamente. (Datos provisorios Censo INDEC 2022)

Cuadro nº1. Variación poblacional en departamentos del área metropolitana Córdoba

Variación poblacional 2010-2022	
Provincia de Córdoba	16,1%
Departamento Capital (Ciudad de Córdoba)	13,2%
Departamento Colón	31,3%
Departamento Santa María	47,5%

Elaboración propia en base a datos provisorios del censo Indec 2022

Los datos muestran la necesidad de analizar a Córdoba en el marco del proceso de metropolización. Cabe destacar, que la ciudad de Córdoba forma parte de una conurbación mayor, ya que la mancha urbana se extiende más allá de los límites administrativos de la municipalidad de Córdoba, además de la vinculación directa con otras ciudades que forman parte de la misma área metropolitana.

Localidades como Villa Allende, Mendiolaza, Unquillo, Río Ceballos y Saldán, forman parte del corredor de sierras chicas, que se extiende hacia el noroeste de la ciudad. Tenemos otras localidades como La Calera, Malagueño, Malvinas Argentinas, Juárez Célman, Monte Cristo y Colonia Tirolesa rodeando a la ciudad por sus distintos puntos cardinales. A una mayor distancia, pero también bajo la zona de influencia encontramos ciudades como Alta Gracia, Jesús María, Colonia Caroya y Carlos Paz, aunque esta última se destaca por su gran actividad turística.

Gráfico nº1: mapa de la ciudad de Córdoba y la región metropolitana



Fuente: Imagen tomada de googlemaps. 19/4/2023

Más allá del diferenciado crecimiento poblacional, a partir tanto de la revisión bibliográfica de antecedentes como de la documentación y planificación oficial; se evidencia que existen una serie de cuestiones y problemáticas que exceden los límites administrativos de las localidades y que precisan de un tratamiento coordinado tanto entre los distintos gobiernos locales, como así también con el gobierno provincial. Algunas de las temáticas más importantes en este sentido son: infraestructura viales y conectividad, tratamiento de residuos sólidos urbanos, abordaje de problemáticas ambientales, entre otras cuestiones.

En la provincia de Córdoba las políticas neoliberales impulsadas en los años 90 que promovía la descentralización de servicios por un lado y la reivindicación de los gobiernos locales por otro, tuvo como consecuencia la proliferación de comunas y municipios encuadradas en el dispositivo de la Ley Provincial N° 8102/91 denominada Ley Orgánica de Municipios o Régimen de Municipios y Comunas, que facultaba a estos, según los siguientes artículos a:

Artículo 182°. Las Municipalidades podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, las funciones y las competencias que se les atribuyan en atención a las características propias de cada población o comunidad.

Artículo 183°. Las Municipalidades y Comunas coordinarán sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Estado Nacional y los organismos descentralizados mediante convenios, con arreglo a lo dispuesto por el Artículo 190 de la Constitución Provincial. Los Convenios deberán ser aprobados por las Municipalidades intervinientes mediante Ordenanza y por las Comunas mediante resolución fundada. Podrán crearse organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la presente Ley.

Artículo 184°. Las Municipalidades podrán formar parte de entidades de carácter provincial, nacional o internacional que tengan por finalidad la cooperación y promoción municipal.

En 1995 la ciudad de Córdoba, eligió una convención constituyente que dio forma a la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad en la que se estableció como una de las competencias promover la conformación de la institucionalidad de la interjurisdiccionalidad municipal de las localidades que conforman el Gran Córdoba. En este orden se explicita en el TÍTULO SEGUNDO:

Artículo 13. Corresponde al Municipio:

- 1. Ejercer los derechos y competencias propios de la autonomía municipal.*
- 2. Promover políticas de concertación con otras jurisdicciones con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante acuerdos y convenios.*
- 3. Celebrar convenios con otros municipios y constituir organismos intermunicipales bajo las formas de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica o financiera o actividades comunes de su competencia.*
- 4. Concertar con la Provincia regímenes de coparticipación impositiva.*
- 5. Convenir con la Provincia su participación en la administración, gestión y ejecución de las obras y servicios que ésta ejecute o preste en su jurisdicción con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa.*
- 6. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y delegar en órganos intermunicipales las facultades necesarias para la conformación del área metropolitana.*
- 7. Realizar gestiones y celebrar acuerdos en el orden internacional para la satisfacción de sus intereses respetando las facultades de los gobiernos federal y provincial.*

8. Procurar y gestionar la desconcentración y descentralización de los organismos de la administración pública provincial y federal con asiento en la Ciudad.

9. Ejercer en los establecimientos de utilidad nacional o provincial que se encuentren en el territorio del Municipio, el poder de policía, el de imposición y las demás potestades municipales que no interfieran el cumplimiento de sus fines específicos.

Área Metropolitana

Artículo 14. El Municipio promueve y celebra convenios con los municipios y comunas ubicados en el área circundante a la Ciudad y con organismos nacionales, provinciales e intermunicipales, que permitan resolver problemas comunes y favorecer el desarrollo equilibrado de la región.

En la intendencia de Luis Juez (2003-2007), el entonces Secretario de Relaciones Institucionales de la Municipalidad Carlos Vicente promovió el Foro Metropolitano de Córdoba con la presencia de los intendentes de una veintena de ciudades del Gran Córdoba y técnicos en las que se abordaron temas relacionados a los límites territoriales, el transporte y los servicios públicos (como el tendido de gas natural).

En el año 2011 la Unión Cívica Radical (UCR) ganó la elección municipal, en la que se proclamó como intendente a Ramón Javier Mestre, quien ejerció la función ejecutiva durante dos mandatos consecutivos. En su primer año de gestión se creó el IPLAM (Instituto de Planificación Municipal Córdoba) como una herramienta de gestión para el desarrollo integral de la ciudad, en el que se pudieran articular actores académicos y sus producciones teórico-científicas en la ejecución de políticas públicas. En consonancia con el objeto de su creación se designó al doctor Martín Lardone (ex decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Córdoba) como director general en una primera instancia. Debido al fallecimiento de éste, asumió el doctor Rubén A. Martí en su reemplazo. En esta primera etapa el instituto trabajó en difundir la necesidad de planificación de la región metropolitana en su vinculación con actores económicos que intervienen en simultáneo con las políticas de gestión.

En igual sentido, desde el Estado Provincial el 29 de septiembre de 2010 se sanciona la Ley Provincial N.º 9841 que configura el Plan Metropolitano de Usos del Suelo, mediante la cual el Instituto de Planificación del Área Metropolitana (IPLAM), perteneciente al Gobierno de Córdoba, materializa una instancia de planificación en la escala regional metropolitana de Córdoba.

En el mismo periodo se conformó la Mesa Provincia- Municipios como una instancia en la que intendentes de los cuatrocientos veintisiete municipios articulan políticas y gestionan fondos para la ejecución de obras públicas. Institucionalizado en el ámbito del Ministerio de Gobierno de la Provincia como una instancia de gobierno interjurisdiccional.

Estos son algunos de los elementos desde dónde podría analizarse la interjurisdiccionalidad de las últimas décadas, en las que como uno de los últimos antecedentes podemos destacar la conformación del Ente Metropolitano de Córdoba y que será abordado posteriormente.

El abordaje metropolitano en la planificación de la ciudad de Córdoba

La cuestión metropolitana también es abordada desde la capital provincial, y núcleo del área metropolitana. En este sentido, observamos referencias a la cuestión metropolitana en los últimos documentos de planificación y ordenamiento territorial de la ciudad como son: 1) Bases para el plan director de la ciudad de Córdoba (2008); y 2) Bases para el Ordenamiento Territorial del área intermedia y periférica de la ciudad de Córdoba (2021).

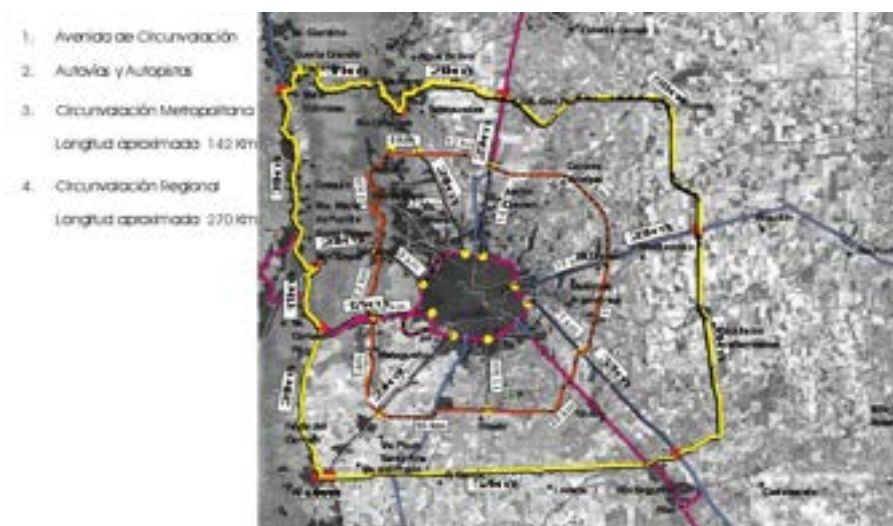
Bases para el plan director de la ciudad de Córdoba (2008)

En el documento se hace referencia a la cuestión metropolitana de la ciudad de Córdoba. De este modo, se afirma que “Las localidades que conforman el ámbito metropolitano se desarrollan sobre un territorio natural común y ecológicamente diverso que obliga a un manejo coordinado tanto de los recursos naturales como de las infraestructuras territoriales” (p.14). Es por ello que se plantea la importancia de la infraestructura vial al momento de la conectividad entre centros urbanos; como así también el reconocimiento de las distintas localidades cada una con sus características particulares.

De este modo, se proponen las siguientes líneas de acción: Coordinación entre ciudad y ámbito metropolitano, Institucionalización de la participación en el Área Metropolitana de Córdoba y Plan de Ordenamiento del Área Metropolitana.

Respecto al Plan de Ordenamiento del Área Metropolitana, se plantea la realización de acciones específicas que se vinculen a: la regulación de soporte de infraestructura para servicios básicos, la movilidad urbana, el uso y aprovechamiento de recursos naturales, la regulación de uso y ocupación del suelo, la definición de políticas de desarrollo, el destino de las reservas militares, y el tratamiento conjunto de los residuos sólidos urbanos.

Gráfico n°2: planificación vial del área metropolitana



Fuente: Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba. (p. 16)

Por último, se retoma la experiencia provincial del Instituto de Planificación Metropolitana con los avances en torno a una estructuración vial que permita la conexión entre los distintos nodos del área metropolitana sin que necesariamente se tenga que conectar con la ciudad capital.

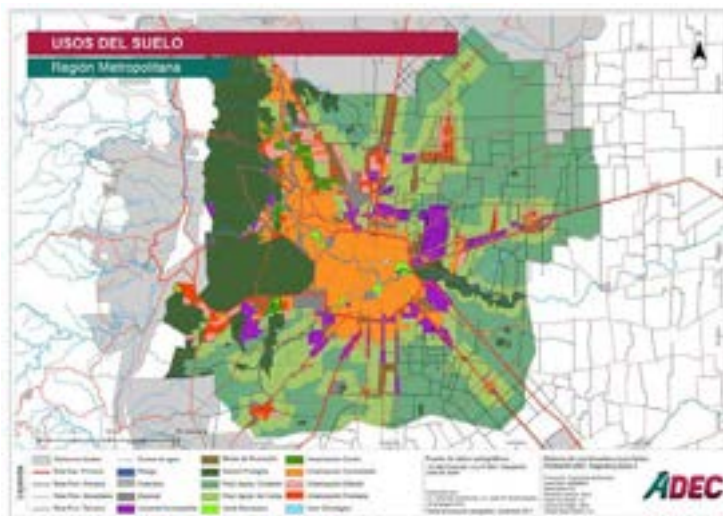
Bases para el Ordenamiento Territorial del área intermedia y periférica de la ciudad de Córdoba.

El documento de las Bases para el Ordenamiento Territorial del área intermedia y periférica de la ciudad de Córdoba se aprobó en la ciudad de Córdoba por medio de la Ordenanza N° 13.131; y contiene referencias en torno a la cuestión metropolitana.

Desde la introducción del documento se reconoce que las dinámicas y procesos vinculados con el desarrollo urbano de la ciudad de Córdoba han tenido vínculo con el surgimiento de nuevas relaciones metropolitanas. Por ello, al considerar la situación del territorio, se reconoce la existencia de una aceleración de la dinámica metropolitana. Posteriormente, al abordar la cuestión de los usos del suelo

en la estructura urbana, se observa la existencia de tensiones metropolitanas. Por su parte, al tener en cuenta la cuestión del marco normativo, se reconoce la debilidad en este sentido en la articulación metropolitana.

Gráfico n°3: Plan Metropolitano de Usos del Suelo. Ley 9841.



Fuente: IPLAM, 2010. Tomado de Bases para el Ordenamiento Territorial del área intermedia y periférica de la ciudad de Córdoba (p. 11)

De todas maneras, al tener en cuenta el aspecto socio-habitacional, también se reconoce como una fortaleza el hecho de contar con la presencia de equipamientos de escala urbana y metropolitana. Aunque, como expresamos previamente, en el aspecto urbano territorial, se evidencia una debilidad en la articulación metropolitana; a la vez que se reconoce como una amenaza la cuestión de los conflictos entre escalas de tránsito urbana y metropolitana.

El Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana

El día 7 de julio del año 2022, se firma el acta que constituye el Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana. En tal ocasión, participan representantes de los gobiernos locales de Córdoba Capital, Malagueño, La Calera, Los Cedros, Villa Allende, Estación Juárez Célman, Colonia Tirolesa, Mi Granja y Malvinas Argentinas. Posteriormente, se irían sumando otras localidades, llegando a un total de 16 con la incorporación de Agua de Oro, Bouwer, Monte Cristo, Saldán, Salsipuedes y Toledo.

Gráfico n°4: Gobiernos locales participantes del Ente Intermunicipal



Fuente: Ente Intermunicipal de Gestión Metropolitana <https://entemetropolitano.gob.ar/>

El objeto del Ente es el de “brindar soluciones integrales a las necesidades surgidas de la Región Metropolitana de la Ciudad de Córdoba y las localidades cercanas, en el marco del estricto respeto de las autonomías municipales” (Estatuto). A su vez, se admite que el ente podrá realizar las siguientes acciones:

- Prestar servicios y realizar obras de interés común.
- Proponer la armonización normativa en materia de usos del suelo, regímenes de faltas, actividad de servicios/comercial/industrial, entre otros.
- Proponer la armonización de normas, protocolos y planes de actuación en caso desastres ambientales y de adaptación al cambio climático.
- Investigar y efectuar proposiciones para modernizar, optimizar y mejorar la prestación de servicios.
- Estudiar y proponer proyectos que requieran la intervención de distintos niveles de gobierno.
- Gestionar apoyos técnicos y/o económicos de organismos nacionales o internacionales.

El Ente cuenta con una Asamblea formada por los intendentes o presidentes comunales de las localidades integrantes, y a la vez cuenta también con un presidente que dura un año en sus funciones y que es elegido por la Asamblea de manera rotativa. A su vez, la Administración está conformada por un Directorio integrado por un director ejecutivo y dos directores técnicos (uno de asuntos económicos y financieros, y otro de asuntos técnicos y legales).

En materia de recursos técnicos, los gobiernos locales podrán poner a disposición sus equipos profesionales para el estudio, elaboración y ejecución de proyectos.

En materia de recursos económicos, se consideran distintas vías de financiamiento. Por una parte, los municipios y comunas deberán aportar un 2% de la coparticipación que reciben. Además, se tienen en cuenta aportes de los gobiernos nacional y provincial, aportes especiales de los gobiernos locales para financiar proyectos específicos, financiamiento de organismos nacionales e internacionales, donaciones y subsidios efectuados por particulares o por gobiernos locales, toda renta o interés que provenga de los aportes obtenidos, u otro tipo de recursos que se pudieran adquirir con motivo de las actividades que se realicen en el marco del Ente para el cumplimiento de sus objetivos.

Comentarios Finales

A lo largo del trabajo pudimos retomar y analizar algunas experiencias vinculadas con el Área Metropolitana de Córdoba. De este modo, se retomaron trabajos y estudios relacionados, se recuperó cierta normativa que regula la temática, y se describieron experiencias recientes de coordinación y de generación de organismos que tienen el objetivo de articular acciones públicas para la solución de aquellas problemáticas que traspasan los límites administrativos de los gobiernos locales situados en la región.

El presente trabajo, tuvo un objetivo exploratorio y descriptivo, lo que sirvió para identificar estas mencionadas experiencias de coordinación interjurisdiccional, como así también la persistencia de ciertas dinámicas y procesos urbanos. Una de las características que se advierte, es que muchas de estas propuestas de conformación de nuevos organismos, suelen estar vinculadas con ciertos proyectos políticos particulares, por lo que quedan trucas con el correr de los años. Pareciera ser necesario el establecimiento de instituciones que se puedan mantener como políticas de estado que se mantengan a lo largo del tiempo para poder implementar positivamente en la planificación y el ordenamiento territorial del Área Metropolitana de Córdoba.

Bibliografía

- Bracamonte P. et al (2013). Sistema de Transporte, Metrópolis y Territorio El caso del  rea Metropolitana Córdoba – R. Argentina. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Exactas Físicas y Naturales.
- Debat Mariana. (2015) El territorio metropolitano de Córdoba, sus  r genes en los planes. VII Seminario internacional de Investigación en Urbanismo. Barcelona - Montevideo.
- Lanfranchi G. (et al) (2019). Hacia el desarrollo urbano integral del área metropolitana de Córdoba. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Peralta C. et al (2012). Criterios de Ordenamiento del  rea Metropolitana de Córdoba. Identificación de Debilidades y Fortalezas para un desarrollo urbanístico sustentable. La región norte del Departamento Santa María. Informe de investigación. PID 2008. Mincyt.-1  ed. Córdoba.
- Peralta C. y Liborio M. (2011) Procesos y transformaciones urbano-territoriales en el  rea Metropolitana de Córdoba, entre 1810 y 2010. Congreso interdisciplinario El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: Legados, conflictos y desafíos.
- Rincón D. y Charras M. (2012) El proyecto urbano sustentable y políticas de expansión territorial de la Ciudad de Córdoba. 11th Annual International Conference of Territorial intelligence of INTI, "Territorial intelligence and globalization tensions, transition and transformation", La Plata, Argentina. pp.10.
- Sánchez M. (et al) (2015) Córdoba metropolitana en escenarios de futuro. Aportes para una estrategia de ordenamiento urbano-territorial. XXXIV Encuentro y XIX Congreso Arquisur. Ciudades vulnerables Proyecto o incertidumbre, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP.
- Scardino L, Romanutti V. y Santos M. (2016). Una agenda para el área metropolitana de Córdoba. Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Ciudad de Córdoba.
- Tecco C. y Lucca C. (2007). La gestión intermunicipal de la Región Metropolitana Córdoba. Desafíos y restricciones. IX SEMINARIO NACIONAL DE REDMUNI "La Agenda Pública Municipal- Presente y perspectiva", Universidad de Mor n, 2007.
- Tecco C. (2005). Coordinación intermunicipal para la gestión de territorios metropolitanos. Seminario "La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina", Buenos Aires.
- Tecco C. y Fernández S. (2002). Los cambios sociales y espaciales en municipios de la periferia urbana de Córdoba: nuevos desafíos de gestión metropolitana. IV Seminario nacional de REDMUNI, Córdoba.

ZICOSUR: UN ESTUDIO EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA DURANTE LOS AÑOS (2020-2023)

Ángel Daniel Herrera Vaquel

Introducción

La paradiplomacia, entendida como las relaciones internacionales llevadas a cabo por las unidades subnacionales, se constituye como una actividad ejecutada por parte de dichas unidades a la hora de establecer vínculos en el ámbito mundial a partir de la cooperación y la integración.

Estas acciones, que son ejecutadas por los Estados a nivel general y por las unidades que lo componen a nivel particular, son necesarias al momento de establecer las relaciones paradiplomáticas. En consecuencia, la voluntad política de los gobiernos se vuelve imperativa para encarar proyectos que tengan por objetivo la articulación entre los participantes en miras de alcanzar metas comunes.

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur demuestra que la cooperación y la integración regional constituyen una parte importante de las relaciones entre las unidades subnacionales, que buscan vincularse para alcanzar objetivos concretos en materia específica.

Cooperación internacional e integración: lineamientos básicos

Al hablar de las unidades subnacionales y las propuestas de integración regional como la de ZICOSUR, es necesario establecer premisas teóricas que hacen a su entendimiento, como la integración y la cooperación regional. Estas son acciones se pueden ver reflejadas en el actuar de La Rioja como entidad subnacional que compone a la República Argentina. La apertura de las provincias a la integración y la cooperación se enmarca en el objetivo que estas pretenden alcanzar.

Según Castro (2008), la cooperación regional es entendida como el “conjunto de acciones y herramientas de carácter internacional orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias para alcanzar metas comunes, con criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, corresponsabilidad e interés mutuo” (p.2).

A partir de considerar esto, se observa que en la región latinoamericana han surgido diferentes organismos internacionales que buscan de manera clara tender nexos entre países, o entidades subnacionales, definidas como “actores: 1) territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son unidades constituyentes de un Estado compuesto” (García Segura, 1996, p. 237) que permitan el flujo económico, comercial, cultural, etc, entre ellos; tal es el caso de, por ejemplo, el MERCOSUR, ATACALAR, la Alianza del Pacífico, entre otros.

Es en este contexto que surge ZICOSUR, la cual, desde su creación en 1997, está compuesta de unidades subnacionales que se vinculan y articulan entre sí, y cuyo objeto es fomentar la integración regional en el sur de América.

Pero esto no solo se limita a la existencia de la cooperación en el marco internacional, sino que también es necesaria la presencia de la integración regional, comprendida por Malamud (2011) como “un proceso formalizado y conducido desde el Estado. En contraste, la regionalización o aumento de la interdependencia intrarregional es un proceso informal por el cual se incrementan los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos.” (p. 220)

Ambos conceptos se erigen en el marco de la paradiplomacia, un elemento clave de las unidades subnacionales. Tomando a Cornago (2010), se establece que,

La paradiplomacia es la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales. (p. 109)

En Argentina, la posibilidad de vinculación internacional es posible por dos hechos fundamentales; 1) por la forma federal de Estado; 2) debido a la Constitución Nacional Argentina de 1994, en donde se establece la autonomía de las provincias al dotarlas de facultades de celebrar acuerdos bilaterales con otras regiones y naciones. En este sentido como se puede observar en la Constitución Nacional que:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (Constitución Nacional Argentina, 1994, Artículo 124)

Para las provincias del Norte Argentino, la posibilidad que abre el Art. 124 comprende una alternativa clave para lograr su desarrollo. De acuerdo a Safarov (2019), esta región se inmiscuyó en un proceso de integración y cooperación partiendo de un pasado que la condicionó respecto a su realidad económica y sus posibilidades de desarrollo, pero que permitió, mediante su “dinámica propia, liderazgo definido, articulado y relacionado a la economía del Alto Perú (Actual Bolivia)” (p. 285), establecer acuerdos con Bolivia y Chile principalmente, lo que hace a la apertura de mercados, y la circulación de bienes, servicios, productos.

La Rioja y la ZICOSUR: oportunidades y desafíos

La provincia de La Rioja, situada en el Noroeste Argentino, se compone por un territorio de 89.680 km², dividido en dieciocho departamentos, que se caracteriza por su clima árido, bajas precipitaciones y relieve montañoso. De acuerdo al Censo Poblacional de 2022, esta cuenta con una población total de 383.865 habitantes (INDEC, 2022), cuya población económicamente activa se distribuye entre el desempeño de la Administración Pública y otros órganos estatales, la producción de servicios, la actividad minera y agrícola ganadera, principalmente oliva y vid.

Esta provincia comparte historia y realidad con Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. De acuerdo al historiador Raúl Bazán (1992, citado en Safarov, 2019), ellas han conformado

La región más históricamente integrada del país por razones geográficas, étnico-sociales, culturales y económicas. Ahí está casi todo lo que queda del país criollo tradicional situado en una nación profundamente modificada en su estructura sociocultural por la inmigración masiva, y en su comportamiento político por un fenómeno de creciente centralismo que ha acentuado los desequilibrios regionales y ha desdibujado la integración que tuvo dicha región con el espacio sudamericano. (p. 286)

Tomando en cuenta estas consideraciones, es menester que las entidades subnacionales y los gobiernos provinciales tengan la posibilidad de contar con otras herramientas como lo presenta el caso argentino. De acuerdo a Vidotto, (2018) la política subnacional en Argentina “ofrece un recorrido por diferentes dimensiones y perspectivas de la política subnacional desde un abordaje

interdisciplinario, que resulta novedoso y enriquecedor para comprender con mayor detalle qué pasa cuando cambia la escala y se mira “por abajo” de la política nacional” (p.299).

En el caso de La Rioja, la provincia forma parte del comité de integración de ATACALAR, el cual fue fundado en el año 1996, tras un acuerdo multilateral entre las provincias argentinas de La Rioja, Catamarca y la región de Atacama de Chile; en este sentido Vogel Conchez (2010) afirma que el comité de integración “tiene competencia sobre dos Pasos Internacionales: Paso de San Francisco, que une la región de Atacama con la Prov. de Catamarca y el Paso de Pircas Negras, que se encuentra en la Prov. de La Rioja. Entre otros varios objetivos.” (p.15)

En su denominación oficial, la ZICOSUR se presenta como un proyecto que emerge ante situaciones poco favorables de las regiones que lo componen, caracterizadas por ser economías periféricas, sienten entonces una alternativa que se enmarca en el comercio exterior, con “salida comercial al Pacífico y a los puertos del Atlántico, producto de las múltiples potencialidades económicas que tienen como bloque, al ser una de las zonas más ricas del planeta.” (ZICOSUR, 2018, párr. 3)

La ZICOSUR está compuesta por las provincias argentinas de La Rioja, Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; en el caso de Bolivia por los departamentos de Beni, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija; en Brasil por el estado de Matto Grosso do Sul; en Chile por las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama; la de los departamentos de Paraguay en su mayoría y desde el año 2011 los departamentos de Perú como son: Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna (ZICOSUR, 2018).

La Rioja es una provincia de Argentina que lleva a cabo convenios bilaterales y forma parte de convenios de integración regional como, por ejemplo: Atacalar y Zicosur.

En consonancia a lo anterior, Trebuq (2017) sostiene que la Zicosur; “Contribuye además a desarrollar el interior de Sudamérica, generando interdependencia económica que permita abrir nuevos canales de comercialización intrarregional; una asignatura pendiente para los países de la región que tradicionalmente generan mayores oportunidades y desarrollo en los puertos” (p.165).

Según el Instituto de Desarrollo Prudctivo de Tucumán (2022): la Zicosur cuenta con diversas comisiones tales como: Infraestructura, Logística y Servicios Conexos, Industria y Comercio, Minería y Energía, Medioambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, Producción Agropecuaria y Agroindustrial, Géneros y Diversidad, Educación, Cultura y Patrimonio, Turismo y Deporte, Salud, Ciencia, tecnología e innovación, Seguridad y facilitación transfronteriza.

La provincia de La Rioja implementa como una herramienta para la política pública a la cooperación internacional, tal es así que según el Informe de Gestión de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores de la provincia de La Rioja (2019-2023), con respecto a la provincia la ZICOSUR: “entre sus objetivos principales busca incrementar los intercambios comerciales con el continente asiático, estableciendo este destino como mercado prioritario.” (p. 9)

En razón a lo ante expuesto Nalvanti (2012), sostiene que la ZICOSUR tiene como objetivo principal:

Lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, desarrollando el comercio exterior con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promover la integración social y cultural, como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de las regiones que la integran. (p.11)

Entre algunos objetivos del Zicosur se encuentran casos como el desarrollo de corredores bioceánicos multimodales para generar la conexión entre las subregiones, un ejemplo de ello sería el proyecto del corredor bioceánico ferroviario que busca conectar con el océano pacífico a la provincia de La Rioja con Atacama Chile, esto en el marco de la región de Atacama.

El proyecto del corredor bioceánico ferroviario busca unir las localidades de Serrezuela, La Rioja, Aimogasta, Tinogasta, Paso San Francisco y Montandón, proveyéndose 480 km de reconstrucción en el tramo Serrezuela-Tinogasta y 420 km de vías nuevas en la sección Tinogasta-Estación Montandón. (Mundo Marítimo, par.15)

Conclusión

Como se ha podido observar, la provincia de La Rioja encara procesos complejos y decisivos a la hora de establecer relaciones paradiplomáticas con el resto de las unidades subnacionales que se desenvuelven en el mundo.

La ZICOSUR se conforma como un espacio de articulación de intereses, a través de los cuales se pretenden alcanzar determinados objetivos. La Rioja, todavía tiene un largo camino por delante, teniendo en cuenta que los reveses que se dan en la arena internacional repercuten en las sociedades internas de los Estados.

Así, la integración y la cooperación se erigen como faros que pretenden guiar el accionar de las unidades subnacionales -y de los Estados nacionales en general- para generar vínculos que sean fuertes y capaces de mantenerse a lo largo del tiempo.

Referencias

Castro, J. (2008). Cooperación internacional.

Retrieved. (9), 27-48.https://www.ucipfg.com/Repositorio/MGTS/MGTS15/MGTSV15-09/Unidad_academica/5/1_IntroCooperaci%C3%B3nInternacional.pdf.

Constitución Nacional Argentina [Const]. Art. 124, (1994) (Argentina).

Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: Causas estructurales y lógicas de acción. *En La política internacional subnacional de América Latina* (pp. 107–134). Maira

García Segura, C. (1996). *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 91.

Instituto De Desarrollo Productivo De Tucumán (2022) Zicosur: Tucumán tiene a cargo la Presidencia y Secretaría Pro Témpore de la ZICOSUR. <https://idep.gov.ar/>

Instituto Nacional De Estadísticas Y Censos (2022) Censo 2022. Recuperado de: <https://censo.gob.ar/>

La Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur [ZICOSUR], (2018).<https://zicosur.co/acerca-de-zicosur/>

Nalvanti, J. E., Virosta, J. E., Eller, M. J., & Ramírez, F. N. (2012). ZICOSUR, instrumento para la integración. In VI Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2012).

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. Recuperado en 12 de agosto de 2024, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es.

Mundo Marítimo (2018), Zicosur y Atacalar declaran interés por el Corredor Bioceánico Carretero Ferroviario NOA Centro. Recuperado el 12 de agosto de 2024 de: <https://www.mundomaritimo.cl/noticias/zicosur-y-atacalar-declaran-interes-por-el-corredor-bioceanico-carretero-ferroviario-noa-centro>

Safarov, A. (2019) La paradiplomacia del Noroeste Argentino: el caso ZICOSUR. *Revista De La Secretaría Del Tribunal Permanente De Revisión*, 7(14), Pp. 283–294. Recuperado de: <https://doi.org/10.16890/rstpr.a7.n14.p283>

Subsecretaria de Relaciones Exteriores. (2023). Informe de Gestión 2019-2023. <https://larioja.gob.ar/gestionricardoquintela2019-2023/balance-de-gestion-2019-2023.pdf>

Vidotto, S. (2018). Política subnacional en Argentina. enfoques y problemas. *Postdata*, 23(1), 1-2. Recuperado en 12 de agosto de 2024, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012018000100013&lng=es&tlng=es.

Vogel Conchez, X. C. (2010). Regionalismo, paradiplomacia y corredores bioceánicos. In V Congreso de Relaciones Internacionales.

(La Plata, 2010). https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Vogel_Regionalismo,%20Paradiplomacia.pdf

RÉGIMEN FEDERAL DE GOBIERNO Y AUTONOMÍAS LOCALES. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA

Iván Sánchez

Federalismo: el camino de la institucionalización política.

El término Federalismo es usado con frecuencia, escritos de toda naturaleza lo incorporan a sus textos. Podemos decir que cuando hablamos de federalismos se hace referencia a un sistema de gobierno constituidos por Estados –provinciales principalmente- que poseen Autonomía de diversas índoles, ya sea institucional, como provincial, además están bajo el un Gobierno común, que es el Nacional. También el Federalismo acepta que cada unidad autónoma tenga su propio ordenamiento jurídico y legislativo. Todo esto en conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento constitucional superior.

La instauración del régimen federal puede remontarse a los años seguidos del desmedro del Virreinato del Río de la Plata, tras la insuficiente capacidad de control por parte de España en sus tierras de ultramar. El contexto económico era favorable, emergió un fuerte poder mercantil de la región sudamericana producto de la apertura de los puertos, entre ellos el Puerto de Buenos Aires, punto clave para las luchas ulteriores en la conformación del Estado Argentino.

En medio del gobierno del Directorio bajo el mando de Rondeau -sucesor de Pueyrredón- empezó la disgregación del poder central, las luchas de las primeras autonomías y separación de las provincias, siendo estos los albores del federalismo.

Recordar el hecho de Arequito, conocido popularmente como “Posta de Arquito” en la cual Juan Bautista Bustos, José M. Paz, Alejandro Heredia en conjunto con otros compatriotas se revelaron en contra del Directorio, siendo esto el punto de ruptura a la subordinación gubernamental.

A partir de 1820 mientras la estructuración jurídico-política de una nueva nación deviene un objetivo cada vez más incierto, otros instrumentos legales buscaron reorganizar un orden social viable en cada espacio provincial y conciliar la autonomía de los Estados con la firma de pactos interprovinciales.

En este panorama histórico, con la llegada de Juan Manuel de Rosas empezó a gestarse una polarización en el tipo de organización política entre Federación y Confederación, teniendo como resultado la formación de la Confederación Argentina y la Provincia de Buenos Aires, hasta la Sanción de la Constitución de 1953 y la posterior incorporación de Buenos Aires, es por eso que en el preámbulo de nuestra Carta Magna se lee “en cumplimiento de los pactos preexistente” en alusión al Pacto de Flores, por ejemplo.

El ambiente hostil, vivido durante más de la mitad del Siglo XIX se vislumbró en la redacción de la Constitución Nacional, estableciendo en su “artículo 1: la Nación Argentina adopta como forma de gobierno la forma republicana, representativa, y federal (...)” (Constitución Nacional [CN], 1853)

La República Argentina tuvo varios perfiles como modelo de país en su conformación de las instituciones políticas, y hubo un condicionante que fue el Puerto de Buenos Aires aparando el unitarismo de poder porteño, contra los federales en favor de un país que apostaban al desarrollo del interior que con los años venideros a 1860 trabajó concomitantemente con la provincia de Buenos Aires en crecimiento y fortalecimiento de la República tanto en las políticas domésticas como en las Relaciones Exteriores. Esto fue el resultado de la imposición del federalismo y las pujas de los caudillos.

El Federalismo como Forma de Gobierno

Para tener en cuenta, Federar proviene de *Faedus* que aduce a Pacto. Victoria Camps, catedrática del Universidad Autónoma de Barcelona, sostiene que;

Un Estado federal es un Estado constituido a partir de la unión de una serie de territorios diversos o de la descentralización de un Estado unitario. Ambos conceptos, unión y pluralidad, son indispensables para entender el sentido del federalismo moderno. Si no hay voluntad de unión con los que son diferentes para tratarse como iguales, preservar los derechos fundamentales y promover fines comunes, no hay federación. (Camps, 2016).

Adentrándonos en la teoría de la Ciencia Política tomaremos la definición de un autor central para la politología, Robert Dahl define federalismo como:

Un sistema en el cual algunos asuntos son de exclusiva competencia de ciertas unidades locales, asuntos que están constitucionalmente fuera de la autoridad del gobierno nacional, y donde ciertos otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades locales (Dahl, 1986).

Históricamente se observa, que los sistemas federales aparecen normalmente como un esfuerzo en aras de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades política, es justamente este modelo de organización política por la que bregaron los caudillos del siglo XIX, teniendo en cuenta los factores geopolíticos del interior, como la posición; extensión; política; y recursos naturales con respecto a Buenos Aires donde se concentraba la mayor concentración del capital financiero y humano.

En Argentina con un contexto de concentración de poder en Buenos Aires emergieron diferentes puntos de contraposición al modelo de organización proveniente de la época colonial, que con el tiempo se fue profundizando. En términos del Régimen Federal argentino, es una lucha de fuerzas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, compartimos con Bazán (2013) esta mirada en el que:

El Federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una centrípeta y otra centrífuga.

- ✓ La primera va de la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es soberano; mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son autónomas (Bazán, 2013).
- ✓ Según lo expresado en las líneas anteriores, teniendo en cuenta a Dahl (1986), Camps (2016) y el último autor citado, se puede observar en la Constitución Nacional Argentina estas características implícitas mediante las delegaciones de facultades a las provincias y las facultades propias de la Nación.

En este sentido se describen en la Tabla 1 las competencias Exclusivas del Gobierno Federal, de las provincias, excepcionales del Estado Federal, excepcionales de las Provincias; concurrentes; Competencias compartidas.

Tabla 1. Competencias otorgadas por la Constitución Nacional Argentina

Competencias exclusivas del Gobierno Federal	Competencias exclusivas de las provincias	Competencias concurrentes
Aquellas cuestiones que están sólo en manos del Gobierno central, como decretar la intervención federal a una provincia (arts. 6 y 75 inciso 31 CN).	Son todas aquellas competencias que permanecen en manos exclusivas de las provincias. Ejemplo claro de ellas son la competencia para dictar la Constitución de una Provincia (artículo 5 CN).	En principio debemos indicar que en este caso las competencias son indistintas, es decir que ambos niveles de gobierno, Nación y Provincias, pueden legislar sobre el tema. Ejemplo de ello son todas las normas derivadas de la denominada cláusula del progreso (actual artículo 75 inciso 18 CN) a favor del Gobierno Federal y reproducida en el artículo 125 CN a favor de las Provincias.
Competencias excepcionales del Estado Federal	Competencias excepcionales de las Provincias	Competencias compartidas
Son competencias que habitualmente están en manos de las Provincias, pero por excepción, en circunstancias excepcionales, quedan en manos del Gobierno Federal. Un caso concreto de esta categoría lo constituye la facultad de imponer contribuciones directas (impuestos directos, artículo 75 inciso 2 CN).	Usualmente son del Gobierno Federal y por excepción, en determinadas circunstancias especiales, pueden ser ejercidas por las Provincias. Por ejemplo, las de dictar los Códigos de Fondo antes de que el Gobierno Federal lo haya hecho y la de armar buques o levantar ejércitos en caso de invasión extranjera o peligro inminente que no admita dilación, dando previo aviso al Gobierno Federal.	Son aquellas que precisan de una doble decisión, es decir de la manifestación de voluntad expresa y conjunta del Gobierno Federal y de (o de los) Provincia (Provinciales). Ejemplo claro de esta categoría es la ley de coparticipación, tal como surge del artículo 75 inciso 2 CN.

La Rioja: el caso del Federalismo riojano.

En este apartado se describen las instituciones formales de La Rioja en el que estipulan las facultades y mecanismo en el ejercicio del Régimen Federal, tanto a nivel Provincial como Municipal.

El tema de la autonomía municipal en este caso es muy resonante, esta provincia estudiada es tierra de caudillos, defensora del federalismo en luchas históricas. No obstante, no se encuentran sancionadas Cartas Orgánicas, sino la Ley Orgánica Municipal Transitoria N° 6843, publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero del 2000 que se encuentra vigente a la fecha Agosto del 2024.

La nueva Carta Magna provincial fue publicada en la Boletín Oficial de La Rioja el 19 de Julio 2024, en esta reforma se trataron nuevos puntos como la Renta Básica Universal, paridad de Género, periodicidad de mandatos, entre otros. No obstante, el artículo 2 en el cual se establece la Forma de Gobierno, indica que:

La provincia de La Rioja, parte integrante de la República Argentina, adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, democrática y social, y en ejercicio de su autonomía, no reconoce más limitaciones a su poder que las expresamente delegadas en la Constitución Nacional al Gobierno Federal (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

Con respecto al Gobernador, la Constitución Provincial de La Rioja, lo faculta “como agente natural del Gobierno Federal para hacer cumplir en la Provincia la Constitución y las leyes de la Nación” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024) en su artículo 149 inciso 15.

Con respecto a la autonomía municipal aparece en el nuevo texto sancionado sostiene por un lado en el art. 198 que “Los Estados Municipales tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024); por el otro “la autonomía municipal (...) no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

En términos del Poder Constituyente hace lugar a la confirmación de una Convención Municipal, que debe dictar la Carta Orgánica, según como se estipula en la Constitución Provincial.

Artículo 203°.- Convención Municipal. Los estados municipales, de conformidad a esta Constitución, deberán dictar su propia Carta Orgánica, sancionada por una Convención Municipal, la que estará integrada por un número igual al de los miembros del Concejo Deliberante y serán elegidos directamente por el pueblo del departamento. Para ser convencional municipal, se requieren las mismas condiciones que para ser Concejal (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

En términos particulares, esta vez se puso en la Cláusula Transitoria N°8 un tiempo determinado para la Convención y redacción de las Cartas Orgánicas Municipales hasta los próximos 3 años posteriores a la sanción de la Constitución de La Rioja del 2024, así se determina que “Las Convenciones Municipales para la redacción de las Cartas Orgánicas Municipales deberán ser convocadas con arreglo a la presente Constitución hasta el año 2027” (Constitución Provincial de La Rioja, 2024).

- ✓ En términos facticos, si bien está establecido en la Constitución las autonomías municipales, no se encuentran sancionadas las Cartas Orgánicas en La Rioja, de hecho, se derogaron y entró en vigencia hace 24 años una legislación transitoria que rige para todos los departamentos provinciales.
- ✓ En estas líneas se realizó una breve descripción de la reciente legislación, con la nueva fecha se abre una puerta de esperanza para ver consolidado este derecho, tanto lucharon los caudillos por las soberanía y autonomía de las provincias, es importante recalcar este instrumento de gestión para las unidades inferiores de poder que son los municipios, además en última instancia, son los gobiernos próximos a ejecutar políticas públicas a los ciudadanos.

Referencias

Bazán, V. (2013). El Sistema Federal argentino: Actualidad y perspectivas. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, XIX, 235-278.

Camps, V. (2016, mayo 7). ¿Qué es el federalismo? El Diario. https://www.eldiario.es/opinion/zona-critica/federalismo_129_4010036.html

Constitución Nacional [CN]. (1853). Constitución Nacional Argentina. https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=3873

Constitución Provincial de La Rioja. (2024). Constitución Provincial de La Rioja.

Dahl, R. (1986). Democracy, Liberty, and Equality.

LA PARADIPLOMACIA ENTRE LOS ESTADOS SUBNACIONALES: CASO LA RIOJA Y EL CORREDOR BIOCEÁNICO CENTRAL

Antonella Sigrid Valdez Neyra

Introducción

El presente trabajo describe los lineamientos teóricos abordados sobre la interacción de las unidades subnacionales en el sistema internacional, tomando el caso de las provincias argentinas que forman parte del Corredor Bioceánico Central. Se analiza el potencial productivo que este acuerdo entre los países sudamericanos puede desarrollar a partir de la unión del océano Atlántico y el océano Pacífico mediante sus territorios. A su vez, se considera fundamental la voluntad política de mantener en vigencia y ejecución los acuerdos establecidos entre las partes intervinientes.

La profunda interconexión acompañada de la globalización entre los distintos actores del sistema internacional trajo como consecuencia que estos se vieran obligados a interactuar estrechamente en distintas áreas, resaltando el aspecto económico en base al crecimiento y desarrollo de los Estados. Las relaciones entre los actores internacionales han estado manejadas en un primer término por los gobiernos nacionales, sin embargo, las unidades subnacionales han encarado procesos de integración y cooperación en base a objetivos comunes con beneficios para las partes implicadas.

En este contexto surge un término de especial importancia que cristaliza lo anterior: la paradiplomacia, que refiere a una herramienta fundamental utilizada por las unidades subnacionales (provincias, Estados, regiones, cantones, etc.), para llevar adelante distintos proyectos de integración, siendo el caso del Corredor Bioceánico Central - CBC, que beneficia a Argentina, Chile y Brasil, trazando su paso por las provincias argentinas de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan.

Es necesario considerar la importancia del CBC para el impulso de las regiones y la comercialización de los productos de manera directa hacia el Pacífico, puesto que la integración entre las provincias es el puntapié para generar infraestructura que mejore la conectividad, fomente el empleo y promueva la llegada de inversiones. El CBC se presenta como una oportunidad para generar crecimiento y desarrollo en regiones de Argentina que quedaron relegadas por la estructura económica que en términos poblacionales y productivos beneficiaba a la zona central de la pampa húmeda con el impulso del puerto de Buenos Aires.

Entonces, considerar este proyecto de infraestructura que genere integración, mejore la interconexión entre las provincias y abra las puertas hacia el continente asiático se vuelve relevante para los gobiernos subnacionales.

La paradiplomacia: una herramienta para la articulación interprovincial/internacional

Las relaciones entre los Estados-Nación y los sujetos internacionales se ha convertido en un tema recurrente en la Academia de las Relaciones Internacionales y, consecuentemente, de la Ciencia Política. Asimismo, la globalización y la creciente interrelación entre los Estados, las empresas, las industrias, las sociedades, entre otros, hace que sea indispensable poner en consideración a las Relaciones Internacionales como ciencia.

En esta línea, adquiere relevancia la cooperación e integración internacional, que está orientada establecer vínculos para satisfacer demandas e intereses comunes; considerar estrechar vínculos entre los actores internacionales es una obligación para garantizar el desarrollo y el crecimiento articulado en la globalización y la interdependencia.

En ese contexto, tienen lugar distintos acuerdos en materia de cooperación e integración como el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, el NAFTA, entre otros, que se vuelven centrales a la hora de considerar a la cooperación entre los Estados. Según Cunego y Ruiz (2014) la cooperación refiere “a las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil [...] la cooperación puede darse en diferentes niveles, direcciones y formas”.

La integración regional se posiciona al ser considerada como “un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Malamud, 2011). Pero también, la identidad y la cultura son elementos que forman parte del intercambio comercial en las diferentes dimensiones de la realidad social, algo que se puede ver cristalizado en la proyección del Corredor Bioceánico Central (CBC) que atraviesa a Argentina, Chile y Brasil.

Con los fenómenos de industrialización, globalización, diversificación de la agenda internacional e implementación de la política interméstica, nuevos actores empezaron a formar parte y tener participación en el sistema internacional: las unidades subnacionales, que se articulan con el mercado global a partir de la paradiplomacia.

Ahora los Estados nacionales no son los únicos que concentran en su poder el monopolio de relacionarse con los actores internacionales, sino que las unidades subnacionales ocupan un rol central en este proceso, por lo que pueden impulsar proyectos de cooperación e integración con otras regiones y no necesariamente con los Estados-Nación, al observar éstas la urgencia de relacionarse de manera directa con otros países para promover su desarrollo productivo, atraer inversionistas extranjeros y generar crecimiento económico sin que deba intervenir el Estado Nacional. Cabe destacar que siempre ha existido la interrelación entre provincias fronterizas y países limítrofes, pero es reciente la formalización y legalización de ello.

Así, el politólogo estadounidense, Robert Putnam (1996), al escribir sobre la política nacional e internacional, plantea que estas se encuentran de alguna forma u otra siempre entrelazadas; a su vez, se basa en una teoría de equilibrio general, en la que analiza el ámbito nacional e internacional de manera simultánea. En el nivel doméstico, los grupos presionan al gobierno para que adopte políticas que les sean favorables, mientras que, a nivel internacional también se busca maximizar sus capacidades.

Entonces, las unidades subestatales comienzan a tener mayor protagonismo en las relaciones internacionales a partir de la interdependencia constante que existe entre el plano de la política exterior (nivel externo) y la interior (nivel doméstico), donde las unidades subestatales se dotan, según Caterina García (1996), de sus propios recursos financieros, sus objetivos internacionales y sus canales de relaciones exteriores.

En base a lo anterior, la paradiplomacia adquiere un rol importante en la función de las unidades subestatales, por ejemplo, en el caso de la provincia de La Rioja, donde se ha de subrayar que el Corredor Bioceánico Central (CBC) se constituye como un proyecto especial para la integración de la provincia con las demás, con la región y, en consecuencia, con el resto del mundo.

La paradiplomacia se posiciona como una herramienta necesaria para las unidades subnacionales cuando pretenden encarar relaciones con actores extranjeros. Para Cornago en Zeraoui (2016), “la paradiplomacia es la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”(pp. 16-17). De esta manera, el autor enfatiza el papel de las entidades no centrales, es decir, de los gobiernos intermedios, si es visto desde un punto de vista netamente

político. Sin embargo, la paradiplomacia refiere, a su vez, a la articulación y las relaciones entre gobiernos subnacionales con otros de su misma categoría, o bien, con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados (Zeraoui, 2016).

En este sentido, cobra vital importancia el Corredor Bioceánico Central (CBC), que:

Es una vía de comunicación vial que une el Océano Pacífico con el Océano Atlántico. Se extiende por 2.472 kilómetros y conecta el puerto de Porto Alegre (Brasil) con uno de los tres puertos de la Región de Coquimbo (Chile). El 65% del CBC se extiende sobre territorio argentino, 25% sobre territorio brasileño y el restante 10% sobre tierra chilena. (Centro de Estudios y Servicios, CDS, 2019, p. 9)

Gran parte del CBC se encuentra proyectado en territorio argentino, pasando por las provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan -teniendo en cuenta de oeste a este- por lo tanto, el impulso del desarrollo en estas provincias es vital para encarar proyectos que tengan como eje beneficios sostenibles y estratégicos para las unidades que lo componen, desarrollando al máximo las oportunidades de la región, insertándose en el mercado global y respondiendo a sus demandas, a través del desarrollo de una red de territorios interconectados por vías viales y ferroviarias con salida a los dos océanos, es decir el Atlántico y el Pacífico.

Este corredor brinda la oportunidad para que las provincias como unidades subestatales y la Argentina como unidad nacional, pueda mirar hacia el Pacífico, ver en las costas de Asia un lugar asequible para insertar la producción y posicionarse en mercados competitivos a partir de la diversificación de las exportaciones. Pero no solamente esto, sino que la interconexión vial y ferroviaria que proyecta el CBC para los países comprometidos (Argentina, Chile y Brasil) y sus regiones resultan beneficiosa para que las provincias argentinas puedan impulsar proyectos que sean de provecho.

Considerar a la paradiplomacia como herramienta para impulsar políticas públicas situadas, en función de la globalización cada vez más avanzada, resulta primordial para encarar proyectos como el Corredor Bioceánico Central y demás propuestas políticas, económicas, sociales, diplomáticas, culturales, tecnológicas, comunicacionales, etc., a partir de un elemento fundamental: la voluntad política de las unidades subnacionales. La cual se constituye como un canal que articula los intereses de las regiones o unidades subnacionales a lo largo y ancho del planeta, según sus consideraciones particulares en pos de la ayuda mutua y el trabajo en conjunto.

El Corredor Bioceánico Central: Coquimbo - Porto Alegre (CBC)

La dinámica del proceso de globalización y las crecientes necesidades del mercado internacional impactan de manera directa en el desarrollo geográfico de los distintos puntos de comercio mundial, tanto para la obtención de recursos como para su transporte y comercialización.

Esto se puede observar en regiones como América Latina, cuyos países muestran que la tendencia a la mejora en “la infraestructura ha estado ligada en cada etapa económica de la región a facilitar las actividades promovidas en el marco de las políticas predominantes y las formas de inserción internacional” (Ferrer; Roffman y Romero, en Álvarez, 2019, p. 4). Estos países, alejados de los principales flujos de comercio pertenecientes al hemisferio norte, deben poner en consideración estrategias que permitan facilitar las conexiones territoriales, buscando reducir costos y tiempos.

Es por ello que “los organismos de crédito internacional impulsan y fomentan una red de infraestructura al servicio de la integración del territorio de América Latina a las nuevas redes del comercio internacional, sumando al Atlántico, la conexión hacia el Pacífico” (Álvarez, 2019, p. 5) a través de instrumentos como los corredores bioceánicos.

El Consejo Federal de Inversores (en Álvarez, 2019) define que un corredor bioceánico es:

Una franja de territorio dentro de la cual se desarrolla un sistema vial, ferroviario e hidroviario con objetivos estratégicos económicos, sociales y políticos. Estos tienen como finalidad lograr un espacio con una infraestructura integral de transporte que facilite el flujo y movimiento de bienes y personas y permita concretar, a menor costo, las operaciones de comercio interior y exterior, a través de una comunicación entre el Atlántico y el Pacífico. (p.20)

En Argentina esto se puede visualizar a través del desarrollo de tres corredores bioceánicos: el Corredor Bioceánico Norte, que busca articular con la Hidrovía Paraguay-Paraná en el Noroeste argentino, el Corredor de la Patagonia y el Corredor Bioceánico Central (Álvarez, 2019).

Este último nace en la cumbre de Presidentes de UNASUR, con la adhesión de Cristina Fernández de Kirchner por Argentina, Michelle Bachelet por Chile y Luiz Inácio Lula da Silva por Brasil al Memorandum del 20 de agosto de 2009; y tiene por finalidad “vincular a los países del Mercosur con Chile y permitir una mejora en la accesibilidad de bienes y personas a los mercados del Pacífico y a los puertos de Brasil sobre el Océano Atlántico” (Álvarez, 2019, p. 10). Es una iniciativa que busca construir una red de carreteras, puentes y ferrocarriles para conectar los puertos de Santos en Brasil y Coquimbo en Chile, pasando por los puertos de Buenos Aires y Rosario en Argentina.

De acuerdo a Álvarez (2019) las principales ciudades argentinas involucradas en el CBC son Paso de los Libres (Corrientes), Paraná (Entre Ríos), Santa Fe de la Vera Cruz (Santa Fe), San Francisco, Capital y Carlos Paz (Córdoba), Chamental (La Rioja) y San José de Jáchal (San Juan), atravesando la “Ruta Nacional 14, Ruta Nacional 127, Ruta Nacional 168, Ruta Nacional 11, Ruta Nacional 19, Ruta Nacional 20, Ruta Nacional 38 y Ruta Nacional 159” (p. 11).

Figura 1: Corredor Bioceánico Porto Alegre- Santa Fe – Coquimbo



Fuente: Fundación Nuestro Mar, 2006.

La importancia de atravesar y conectar a diferentes países mediante el desarrollo de infraestructura mediante 2.472 kilómetros no solo “estriba en el requerimiento económico de exportar la producción del Cono Sur particularmente al mercado Asia-Pacífico, lo cual incrementaría el comercio regional, al incentivar la producción exportable en sus áreas de influencia” (Kurbán, Papparelli, Cúnsulo, Montilla, Ortega, Roca & Álvarez, 2012, p.1), sino que impacta directamente en los entes subnacionales y su desarrollo económico.

Estos entes subnacionales, sin embargo, están determinados por la dinámica de los flujos transfronterizos, los cuales se convierten en un “factor muy importante a la hora de explicar el rol de

los territorios de la región en la economía internacional” (Álvarez, 2019, p.8). Estos permiten descubrir qué territorios se vuelven estratégicos, potables para la generación de infraestructuras “en la pretensión de movilidad del capital dominado por la fracción transnacional” (p.8).

El CBC se visualiza, entonces, como la potenciación de los mercados locales, la inserción de los productos regionales en el mercado internacional, y el acceso de productores locales a vías de transporte más desarrolladas y a un menor costo. Esto mediante la diversificación de los puntos de comercialización, entendiendo que el Pacífico se posiciona como una alternativa a los puertos que bordean la costa atlántica argentina.

De acuerdo a Olivares-Arenas, Moncayo, Bonan, Vallone, Pinto & Morales (2020) las actividades productivas implicadas son la minería, la agroindustria, y el sector automotriz y de maquinarias; en base a esto:

Las ocho unidades administrativas del Corredor produjeron al año 2017 bienes y servicios por un monto de 230.800 millones de dólares, correspondiente al 79,0% del PIB de Chile, el 25,4% de Argentina o el 11,6% de Brasil, además de exportaciones totales en torno a los 52 mil millones de dólares. (p.10)

Hacia el interior del CBC, las provincias que lo componen se diversifican en cuanto a la producción, dependiendo de la región en la que se encuentren. Las cadenas de valor más importantes desde el punto de vista económico son las de soja, cereales y granos, cobre, tabaco, y finalmente, las autopartes y vehículos de pasajeros (Morales, citado en Consejo Federal de Inversiones, 2019, p. 17).

En cuanto a la división por tramos, se identifican dos etapas: el tramo Oeste, que conecta la Región Cuyo y Coquimbo, y el tramo Este, involucrando la Región Centro y Sur. El primero se encuentra ubicado en la región cordillerana, la cual conecta Chile y la región central de Argentina; este se orienta hacia el pacífico y se destaca por los abundantes recursos naturales mineros, energéticos y forestales, y por un clima árido y seco, propicio para las actividades frutihortícolas y vitivinícolas. El segundo, a su vez, abarca las regiones del sur de Brasil y el centro de Argentina; en él, las principales actividades se centran en la producción agrícola, debido al favorable clima templado y húmedo que lo caracteriza. En cuanto a las exportaciones de las provincias argentinas, casi el 66% corresponde a granos cosechados en este territorio, y su posterior procesamiento industrial, que les agrega valor al transformarlos principalmente en harinas, pellets, aceites, balanceados y biocombustibles (Hermida, 2017).

Sin embargo, pensar en el desarrollo del CBC es poner en consideración las dificultades que su desarrollo puede presentar y las externalidades negativas que puede producir. Respecto a lo primero, “el mayor obstáculo a la conectividad permanente entre Argentina y Chile, y por lo tanto entre el MERCOSUR y el Océano Pacífico, es la barrera natural de la Cordillera de los Andes” (Olivares-Arenas et. al, 2020, p.4); para enfrentarla “la habilitación y mantención de pasos fronterizos que garanticen un mejor flujo de mercancías y personas resulta clave” (p.4).

El Paso Agua Negra, uno de los más de diez pasos fronterizos que vinculan al territorio argentino con el chileno, es un claro ejemplo de ello. Este se encuentra habilitado temporalmente entre los meses de noviembre y abril, dado que los factores meteorológicos cordilleranos no son aptos para una apertura anual permanente; además, su camino no es apto para el tránsito de transporte de carga. Su modificación y adaptación para el desarrollo del CBC mediante la construcción de un túnel podría impactar significativamente sobre el ambiente, la fauna y la flora, y las comunidades aledañas, como “en el Valle del Elqui, patrimonio agrícola, cultural y turístico de la Región de Coquimbo” (p. 6).

Entendiendo que el uso de transporte de carga se potenciaría, también es necesario poner en consideración su impacto en la producción de gases de efecto invernadero frente a una crisis climática y ecológica vigente, debido a que “el transporte de mercancía por medio de camiones, el nivel de

contaminación atmosférica es mayor, siendo responsable del 25% del CO₂ y del 40 al 50% del óxido de nitrógeno de las emisiones totales relacionadas al transporte por carretera” (p. 8).

Dar cuenta de las ventajas y las dificultades que puede traer aparejado el CBC es el puntapié inicial para evaluar la forma en que el proyecto se desarrolla en el territorio nacional. Esta es una iniciativa que puede tener un gran impacto en la economía argentina, al mejorar la conectividad, aumentar la competitividad de los productos locales, generar empleo y promover el desarrollo económico, pero también generar externalidades negativas en el ambiente, producto de la combustión, la circulación de vehículos en zonas donde habita la flora y fauna nativa, e incluso la falta de diversificación en la producción regional.

El desarrollo de las regiones de Argentina: ¿oportunidad de crecimiento para el Norte?

Teniendo en cuenta la producción de las economías, los corredores adquieren un rol fundamental en la actividad productiva de las diferentes regiones, puesto que, la infraestructura tiene un impacto significativo en la mejora de la conectividad, el acceso a los nuevos mercados, la inversión, la calidad de vida, y la mejora en la eficiencia y eficacia. En base a lo anterior, el Consejo Federal de Inversiones de Argentina, resalta que:

A partir de la década del 2000 diversos estudios en el campo académico se han enfocado en conceptualizar los beneficios de los corredores comerciales y productivos, considerando un cambio estructural en la economía mundial a partir del surgimiento de cadenas globales de valor y los procesos productivos fragmentados y geográficamente dispersos (p. 15-16).

La República Argentina se constituye como el octavo país más extenso⁵⁰⁹ del planeta, por lo que su territorialidad exige una infraestructura acorde que pueda interconectar sus regiones para la articulación económica, cultural y social. Sin embargo, la estructura de la economía de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, formó una Argentina desigual en población y distribución de la riqueza, en este sentido y tomando a los autores Horacio Cao y Josefina Vaca (2006) “el emprendimiento agroexportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generando una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse” (p. 96).

En dicho periodo de tiempo, la agricultura y la ganadería crecen exponencialmente en la zona de la pampa húmeda, lo que hace que los recursos se concentren en las provincias de Buenos Aires⁵¹⁰, Córdoba y Santa Fe, principalmente. El resto de las provincias quedaba apartada del progreso y el desarrollo, por lo que, regiones como la de Corrientes, Entre Ríos, La Rioja y San Juan quedaron relegadas al subdesarrollo con territorios despoblados.

Las regiones crecieron de forma dispareja, ocasionando que las provincias del interior, busquen alternativas y estrategias económicas distintas a las de Buenos Aires y la zona central, pues esta área contaba con el puerto, las pampas húmedas fértiles para el cultivo y la salida hacia el Atlántico, lo que permitía comercializar directamente con los países europeos y los Estados Unidos.

⁵⁰⁹ Argentina se caracteriza por poseer una de las mayores superficies de la Tierra, ocupando el octavo lugar a nivel mundial, el cuarto en el continente americano (luego de Canadá, Estados Unidos de América y la República Federativa de Brasil) y el segundo entre los países latinoamericanos. Según el Instituto Geográfico Nacional, la extensión de las tierras emergidas alcanza los 3.761.274 km² incluyendo los ámbitos terrestres, cuya soberanía es reclamada por el Estado nacional. De ellos, 2.791.810 km² corresponden a la parte continental americana, 965.597 km² al continente antártico y 3.867 km² a las islas australes (Gobierno de la Nación Argentina, 2020).

⁵¹⁰ Si bien la provincia de Buenos Aires no posee territorialidad por la que atraviesa el CBC, es importante destacar su relevancia en el ámbito económico y geográfico, por el desarrollo de las zonas pampeanas que son fértiles para el cultivo y la ganadería.

Con el paso de los gobiernos y el advenimiento de la globalización y la tecnología, las zonas del interior tuvieron un impulso que se vio traducido en una mejora en la conectividad para con el puerto de Buenos Aires, lo que hacía que las rutas comerciales se vieran beneficiadas, siempre teniendo la salida hacia el mar como principal punto exportación de los bienes al mundo.

En base a lo que es planteado por Álvarez (2019) “Argentina está ubicada geográficamente en una posición alejada de la mayoría de las rutas troncales del comercio internacional y de los principales centros de consumo. Estas rutas troncales se emplazan en un circuito marítimo que envuelve el planeta” (p. 6). Entonces, impulsar al CBC es necesario para que la producción llegue a los puertos del Atlántico o del Pacífico de manera rápida y efectiva, aprovechando las ventajas de transporte terrestre hacia uno u otro extremo.

El CBC y su actividad en torno a su realización, centra su mirada en la logística y el transporte de los bienes y servicios entre las provincias/regiones que lo integran. Este conecta importantes centros económicos en Argentina, derivando la producción hacia el este y el oeste.

En Argentina, como se ha visto con anterioridad el Corredor Bioceánico Central atraviesa a cinco provincias y cuatro regiones, de este a oeste, Corrientes (Región Noreste Argentino - NEA), Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba (Región Centro), La Rioja (Región Noroeste Argentino - NOA) y San Juan (Región de Cuyo), como se muestra en la siguiente figura.

Figura 2. Proyectos de obras pendientes de su finalización



Fuente: Elaboración de la Bolsa de Comercio Santa Fe en base a la figura 2-6 “Estado de las rutas del CBC” del “Estudio de complementariedad económica en torno al Corredor Bioceánico Central Coquimbo - Porto Alegre” de la Escuela de Ciencias Empresariales - Universidad Católica del Norte, 2019.

Considerar la importancia del CBC es vital para el desarrollo de la producción y la economía de las regiones. En este sentido, al tener paso por cuatro regiones (NEA, Centro, NOA y Cuyo) de la Argentina, se debe promover el desarrollo económico de las distintas zonas considerando los beneficios de su realización.

Según el Informe Económico Regional (2022), Corrientes exportó en el último trimestre un 25% de la Región; Entre Ríos un 3%, Santa Fe un 28% y Córdoba un 19%, lo que hace un total de 50% de la totalidad de exportaciones de la Región Centro; La Rioja un 4% de la Región NOA, mientras que San Juan un 31% de la Región de Cuyo.

De esta forma, las provincias mencionadas anteriormente componen un 40,4% de las exportaciones del país (IDEC, 2022), “el comercio de la región con Asia (...) significa una obra de infraestructura

neurálgica para los países del MERCOSUR dinamizando otras actividades claves como la agroindustria” (Álvarez, 2019).

El Corredor Bioceánico Central se presenta como una oportunidad que puede contribuir al crecimiento económico de las provincias del interior, puesto que mejora la conectividad de Argentina con Brasil y Chile, lo que permitirá un mayor flujo de comercio entre estos países, a la vez que tiene por objetivo reducir los costos de transporte y aumentar la eficiencia logística, el CBC podría generar que los productos de los países y los del resto de los Estados que pretendan hacer uso del CBC sean competitivos en los mercados internacionales.

Con la construcción del CBC los Estados también pretenden fomentar el trabajo, ya que, su construcción requerirá la contratación de mano de obra local, lo que generará empleo en las regiones involucradas en el proyecto. Se pretende que el CBC tenga un impacto en el desarrollo económico de las regiones que conecta, al permitir la exportación de productos y la llegada de inversiones extranjeras, principalmente asiáticas.

Sobre esto, el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Mario Cimoli, quien expuso en el Segundo Foro de Inversión y Cooperación de Alto Nivel China-América Latina llevado a cabo en el año 2019 en Santiago de Chile, aseguró que la cooperación entre el gigante asiático y los países latinoamericanos se encuentra en auge, dado que:

Hoy el país asiático es el segundo principal socio comercial de América Latina y el Caribe detrás de Estados Unidos, representando en 2017 el 11% de las exportaciones regionales y el 18% de sus importaciones. De hecho, desde 2015 China ya es el principal socio comercial de América del Sur. (CEPAL, 2019, párr. 8)

Tomando a Álvarez y Aceval (2021) en Argentina, las últimas dos décadas de planificación en torno a la infraestructura sobre el transporte ponen en manifiesto el interés del país hacia el Pacífico, Guillermo Justo Chaves, jefe de Gabinete de la Cancillería, afirmó que:

Los corredores bioceánicos son claves para la integración regional. Van a fortalecer las relaciones con Chile, con Brasil, y deben ser las venas por las que circule el entramado productivo, que por supuesto incluye también a Uruguay y Paraguay, remarcando la importancia de estos enlaces y de los nodos logísticos en la estrategia comercial de Suramérica. Así es que dicho funcionario sostiene que la posibilidad de salida a Asia y el Pacífico tanto para la Argentina como para Brasil es un desafío que no podemos postergar más (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, 21 de octubre de 2020, párr. 1-2).

En este sentido, China es una potencia que mira a América Latina como una oportunidad para expandir su economía y reafirmar su posición como líder comercial en la región para disputar la hegemonía de los Estados Unidos. De esta forma, China tiene interés en impulsar obras de infraestructura “en la Conferencia Internacional de Intercambios de 2018 sobre la cooperación de Construcción Infraestructural entre China Argentina y Chile, (...) el representante del Departamento de Comercio de Hunan destacó el interés de las provincias argentinas y chilenas en la ejecución de obras” (Gómez, 2018, párr. 1 y 4).

El CBC es una arteria fundamental para la geopolítica de América Latina, por lo que, estudiar sus impactos en las regiones que lo componen, especialmente La Rioja, Argentina, es necesario para encarar procesos de integración y cooperación que vean a las unidades subnacionales como partícipes principales (a partir de la paradiplomacia entendida como la herramienta elemental) de las decisiones que sean tomadas por las unidades nacionales en pos del desarrollo.

La Provincia de La Rioja y el Corredor Bioceánico Central / LR-CBC

La provincia de La Rioja se encuentra ubicada en el noroeste de Argentina, posee una superficie de 89.680 Km², representando el 3,2% del área continental y el 2,3% del área total territorial (continente, insular y marítima) del país, siendo reconocida por su relieve montañoso y sus llanos arenosos (Subsecretaría de Minas de la Provincia de La Rioja, s.f). De acuerdo al Reporte de Estadísticas Demográficas y Sociales (2020), su población está conformada por 393.531, creciendo entre el 2001 y el 2010 un 15,1% y representando al 0,9% de la población total del país.

De acuerdo de la Subsecretaría de Minas (s.f) las principales actividades económicas que en ella se desarrollan están centradas en la producción agrícola (olivos, vid, frutas, hortalizas, plantas oleaginosas), la actividad minera, fundamentalmente en canteras de rocas de aplicación y minerales de uso industrial.

Esta provincia posee un aeropuerto a 7km de la Capital, y una red ferroviaria que atraviesa todo el territorio, pero se encuentra en desuso. Respecto a sus rutas terrestres, la red vial se extiende por rutas nacionales y provinciales, con tramos tanto pavimentados como así también caminos, sendas y huellas (Subsecretaría de Minas, s.f, p.14).

En cuanto al Corredor Bioceánico Central, se debe considerar que, esta unión de infraestructura pasa por el límite interprovincial entre esta provincia y Córdoba con la localidad de Chamical (aproximadamente 77 km), el cual se encuentra en buen estado, pero con algunos baches importantes, los cuales pueden ser un motivo de inconvenientes para el tránsito pesado, sumado a que dicho tránsito puede colaborar a que estas imperfecciones se agraven y aumenten en número. En segundo lugar, el tramo que conecta la localidad de Chamical con la de Patquía (recorrido aproximado de 70 km); este tramo se encuentra en excelente estado (Centro de Estudios y Servicios, 2019).

A partir de la localidad de Patquía, el CBC sigue su recorrido a través de la RN 150, por unos 84 km aproximadamente, hasta el límite interprovincial entre La Rioja y San Juan, en las proximidades de la localidad de Baldecitos (San Juan).

La provincia, pese a que conecta cada punto de sus departamentos mediante rutas, debe cargar con un gran costo de logística para poder insertar sus productos en el mercado nacional e internacional, dado que los principales centros de distribución se encuentran aledaños a la provincia de Buenos Aires, a unos 1.151 km de distancia. Sobre ello, el BID (2015) plantea que “la infraestructura es una de las principales herramientas y al mismo tiempo la principal restricción para el crecimiento económico regional” (p.4) debido a que las deficiencias que ella puede presentar aumenta “los costos logísticos que obstaculizan la competitividad del sector privado e impiden aprovechar una integración productiva y capitalizar en la generación de valor de cadenas de suministro globales” (p.4).

Consecuentemente, lugares como La Rioja deben promover aquellas estrategias de facilitación del comercio⁵¹¹ para impulsar el crecimiento de lo local. Así lo expresó también el Ministro del Interior Eduardo “Wado” de Pedro, durante la 13° Asamblea del Consejo Regional del Norte Grande durante el año 2022, al sostener que “al estar lejos del puerto de Buenos Aires tenemos que diseñar otra logística y ahí van a estar muy presentes los corredores bioceánicos, la salida al océano Pacífico por Catamarca y por La Rioja” (Rioja Virtual, 2022, párr. 5).

Por ello, durante agosto del año 2018 se llevó a cabo el Foro Regional de Integración y Desarrollo Sustentable, reuniendo a gobernadores, embajadores, cancilleres y autoridades argentinas y chilenas,

⁵¹¹ La CEAP define facilitación del comercio a “cualquier política diseñada para reducir los costos de transacciones asociados con la importación y exportación de mercancías, que los economistas denominan costos del comercio” (BID, 2015, p.5).

con el fin de conectar la Región NOA-Centro argentina y los puertos chilenos en búsqueda de la inserción en los mercados asiático e indio (AgroLink, 2018). Rogelio Frigerio, Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, destacó que el desarrollo de corredores bioceánicos permitiría “la sustentabilidad futura de las cuentas públicas nacionales y la posibilidad de que el sector productivo recupere el crédito” (Ministerio del Interior, 2018, párr. 6).

Así, la voluntad política para encarar procesos que tengan el resultado de generar integración y relación entre distintos actores del sistema internacional resulta fundamental a la hora de considerar proyectos como el CBC y su impacto para las economías regionales en función de las demandas globales.

Conclusión

El crecimiento de la demanda de los países centrales en el orden global implica que las economías en expansión puedan funcionar como oferentes; sin embargo, este debe considerar que no solo los centros económicos de los Estados tienen tal potencial. Es así como la paradiplomacia, vista como la relación que se desarrolla entre gobiernos subnacionales y Estados nacionales, se constituye como la herramienta necesaria para que actores como la provincia de La Rioja y el resto de las provincias puedan posicionarse en el mercado internacional.

Las unidades subnacionales, al tener la facultad de relacionarse directamente con otros actores internacionales, promueven el desarrollo de la cooperación e integración con otras regiones, buscando los beneficios de tales acercamientos. Estos procesos de cooperación e integración, que comienzan con la decisión política de los implicados, puede visualizarse en instrumentos como el Corredor Bioceánico Central, una franja territorial que atraviesa a tres naciones y donde se desarrollan sistemas viales, ferroviarios e hidroviarios a fin de facilitar el flujo de capitales.

El CBC se posiciona como uno de los tres proyectados en el territorio argentino, conectando internacionalmente a Brasil, Argentina y Chile, y a Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Rioja y San Juan dentro del territorio nacional. El mismo, con una extensión de 2.472 kilómetros, busca vincular a estos actores con los mercados asiáticos.

En tal sentido, provincias como La Rioja podrían insertar sus productos locales, principalmente agrícolas (olivos, vid, frutas, hortalizas, plantas oleaginosas), y los vinculados a la actividad minera, a escala internacional, reduciendo costos de logística y tiempo.

Es menester considerar, sin embargo, que ponerlo en funcionamiento podría traer aparejadas complicaciones y externalidades negativas, fundamentales por el impacto ambiental producto del aumento de la combustión de camiones de carga, y hacia la flora y fauna.

Referencias

AgroLink (25 de septiembre de 2018) *La Rioja busca potenciar el Corredor Bioceánico*. Recuperado de: <https://agrolink.com.ar/la-rioja-busca-potenciar-el-corredor-bioceanico/>

Álvarez, A. (2019). Corredores bioceánicos y reordenamiento del territorio de la Argentina. Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (CONICET-FCH-UNCPBA) y Centro de Investigaciones Geográficas (FCH-UNCPBA).

Álvarez, A. (2019) La transformación de los macrosistemas de transporte en América del Sur. Aportes para el estudio del Corredor Bioceánico Central. *Revista del Departamento de Geografía*. FFyH - UNC . ISSN 2346-8734. Año 7. No 12. Pp. 10-32. Argentina.

Álvarez, A. (2021). Corredor Bioceánico Porto Alegre - Santa Fe - Coquimbo. Geopolítica, infraestructura y conflictos territoriales en la región centro de Argentina. Observatorio

Latinoamericano y Caribeño. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - IEALC. ISSN 1853-2713. Volumen 5 - Numero 2 (julio-diciembre, 2021).

BID (2015) *Infraestructura, logística y conectividad: uniendo las Américas*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7108/Infraestructura_Logistica_y_Conectividad.pdf?sequence=1

Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenaria vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista EURE*, Vol. XXXII, oo. 95-111. Santiago de Chile [95].

Centro de Estudios y Servicios (2019). Corredor bioceánico central: estado de la infraestructura vial y obras proyectadas. Bolsa de Comercio de Santa Fe.

CEPAL (2014). “Integración Regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas.” Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/noticias/china-america-latina-caribe-buscan-profundizar-su-cooperacion-economica-comercial-medio>

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, (2014); *Sistematización de estudios vinculados a la Hidrovía Paraná – Paraguay – Uruguay*, disponible en: <http://www.cicbba.com.ar/wp-content/uploads/2015/10/Hidrov%C3%ADa-Paran%C3%A1-Paraguay-Uruguay.pdf>

Consejo Federal de Inversiones (2019). Corredor Bioceánico Central. La Rioja.

Cunego, A., y Ruiz, S. (2014). Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas. *Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional - MUSOL*: Madrid, España.

Dirección Nacional de Población (2020) *Reporte de estadísticas demográficas y sociales*. La Rioja, Argentina. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/reporte_la_rioja_final.pdf

García, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. N° 91.

Gobierno de la Nación Argentina. (3 de Agosto de 2020). [Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/pais/territorio/extension). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/pais/territorio/extension>

Gómez, A. (2018, April 24). *China refuerza su interés en el corredor Bioceánico Ferroviario - China en América Latina*. China En América Latina. <https://www.chinaenamericalatina.info/china-refuerza-su-interes-en-el-corredor-bioceanico-ferroviario/>

Ferrer, A. (2006); Globalización, desarrollo y densidad nacional: un abordaje a la experiencia de América Latina, en Ansaldi, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina: un barco a la deriva*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Hermida, R. (2017) “El túnel de Agua Negra y el Corredor Bioceánico Central”. Bolsa de Comercio de Rosario. *Revista Institucional* n°1530, pp. 12-20 Santa Fe, Argentina.

Informe Económico Regional (2022). Noroeste Argentino (NOA). Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán. Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal. Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios. Ministerio de Economía.

INDEC. (2022). Comercio Exterior: origen provincial de las exportaciones. *Informes técnicos / Vol. 7, n° 43*. ISSN 2545-6636. Instituto Nacional de Estadística y Censos, República Argentina.

Kurbán, A., Papparelli, M., Montilla, E., Ortega, A., Roca, G., Álvarez, A. (2012) *Arquitectura Bioclimática en Zonas Áridas del Corredor Bioceánico Central - Dpto. Iglesia, San Juan. ASADES Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*. Vol. 16. ISSN 0329-5184 pp. 1-8.

Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249. Recuperado en 24 de junio de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&tlng=es

Ministerio del Interior (28 de septiembre de 2018) *Reunión del Foro Regional de Integración y Desarrollo Sustentable*. Gobierno de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reunion-del-foro-regional-de-integracion-y-desarrollo-sustentable>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, (24 de octubre de 2020). “Los corredores bioceánicos son claves para la integración regional”. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/los-corredores-bioceanicos-son-claves-para-laintegracion-regional>

Olivares-Arenas, M., Moncayo, L., Bonan, G., Vallone, A., Pinto, P., Morales, C. (2020) *El Paso Agua Negra y el Corredor Bioceánico Central Coquimbo-Porto Alegre: situación actual y perspectivas para la integración*. Pp.1-8. Universidad Católica del Norte, Chile.

RiojaVirtual (12 de septiembre de 2022) Corredor Bioceánico: Nación analiza financiar en 2023 una obra clave para La Rioja. *RiojaVirtual*. Recuperado de: <https://riojavirtual.com.ar/corredor-bioceanico-nacion-analiza-financiar-en-2023-una-obra-clave-para-la-rioja/>

Subsecretaría de Minas (S.F) *Plan Exploratorio de Hidrocarburos –Información General. Secretaría de Agricultura y Recursos Naturales*. La Rioja, Argentina. Recuperado de: https://energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/oportunidades_de_inversion/La%20Rioja/pdf%20final%20-%20LAR/BrochureLa%20RiojaFINAL.pdf

Putnam, R. (1996). *Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. Zona abierta 74. (pp. 68 – 120).

Zeraoui, Z. (2016) Para entender la paradiplomacia. *Desafíos* (28-I). Pp. 15-34. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359643444001.pdf>

PARADIPLOMACIA.

**EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE INTERNACIONALIZACIÓN
(AMERICANA – EUROPEA), ENTRE VILLA REGINA - ARGENTINA E
ITALIA, EN EL AÑO DEL CENTENARIO DE LA CIUDAD (1924-2024).**

*Federico Nahuel Vasches Vázquez
Rodolfo Fernando Veronesi*

Introducción

La Ciudad de Villa Regina fue fundada el 7 de noviembre de 1924, gracias a la gestión del Ingeniero Felipe Bonoli, quien adquirió 5.000 hectáreas de tierra para la Compañía Italo Argentina de Colonización (CIAC), destinadas al desarrollo de la ciudad.

El año siguiente, el entonces Presidente de la Nación, Marcelo Torcuato de Alvear, aprobó mediante un decreto los estatutos de la colonia, respaldando el proyecto. En honor a su esposa, Regina Paccini de Alvear, el asentamiento fue nombrado Colonia Regina de Alvear, y posteriormente se convirtió en Villa Regina.

Ese mismo año comenzaron a llegar colonos italianos que se dedicaron inicialmente a la actividad forrajera, así como al cultivo de vides y frutales. Actualmente, la producción y comercialización de manzanas y peras se ha convertido en el principal recurso económico de la ciudad, con un fuerte enfoque en la exportación. Villa Regina, también conocida como “la perla del valle”, junto con su área de influencia, produce más del 20% de las manzanas y más del 28% de las peras de la región patagónica. La ciudad ofrece visitas turísticas a circuitos productivos, donde se puede participar en las labores culturales y degustar frutas frescas o procesadas en dulces, tartas y vinos. También es posible visitar galpones de empaque, fábricas de jugos, sidra y bodegas.

Además, Villa Regina cuenta con una infraestructura consolidada en su parque industrial, el más importante de la provincia en términos de producción agroindustrial.

Marco Conceptual

La globalización ha provocado profundas transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales, creando una creciente interdependencia entre países e introduciendo una variedad de nuevos actores internacionales, como empresas, trabajadores, ONGs, estudiantes y gobiernos locales.

Aunque la economía y la sociedad tienden a globalizarse, cada región mantiene características propias que deben considerarse al abordar problemas específicos. La participación de los gobiernos locales en el ámbito internacional refleja esta realidad, ya que deben desarrollar propuestas adaptadas a sus contextos regionales.

La cercanía entre los "Jefes Comunales" y sus ciudadanos, junto con la creciente complejidad de las agendas locales, otorga a los gobiernos locales una ventaja en la implementación de soluciones, mediante un proceso de prueba y error.

Tanto municipios grandes como pequeños pueden integrarse en el ámbito internacional, incluso desde el Fondo Cantabria Coopera (2006) se sostiene que “ningún municipio es demasiado pequeño para proyectarse al exterior”.

La creciente internacionalización de los gobiernos locales responde a cuatro factores clave: la globalización, la descentralización político-administrativa, las dinámicas políticas internas y el desarrollo del regionalismo. Estos gobiernos abren nuevas vías de actuación exterior, se benefician

de la descentralización y responden a las necesidades regionales y locales, mientras asumen nuevas responsabilidades asociativas.

Aunque la proyección local en el ámbito global es evidente, en Argentina solo el 20% de los aproximadamente 2.000 municipios tienen estructuras adecuadas para gestionar relaciones internacionales.

Los gobiernos locales deben esforzarse por crear respuestas conjuntas basadas en experiencias compartidas. Su fortaleza radica en su cercanía con los ciudadanos y en su capacidad para aportar valor a sus comunidades.

La internacionalización de los gobiernos locales surge como respuesta a nuevos contextos y preocupaciones globales. Se enfoca en aspectos como la solidaridad internacional, la consolidación de relaciones internacionales, el fomento de inversiones y el desarrollo social y cultural.

En el ámbito económico, se busca dinamizar el empresariado local y atraer inversiones. Socialmente, enfrentan desafíos migratorios y colaboran en el desarrollo social. Culturalmente, promueven la identidad local y la convivencia pacífica entre culturas. Políticamente, utilizan su cercanía con los ciudadanos para tomar decisiones de impacto en el entorno internacional.

Competencias y Oportunidades

Los gobiernos locales, que manejan competencias heredadas o transferidas, deben desarrollar y gestionar funciones a través de sus estructuras institucionales. Debido a su proximidad con los ciudadanos, enfrentan nuevos compromisos y desafíos, lo que puede desviar sus planes originales.

Este conocimiento municipal resulta valioso en el ámbito internacional, ya que los jefes comunales pueden intercambiar preocupaciones, visiones y experiencias con sus pares de otros países.

Según Costamagna y Foglia (2011), la Cooperación Internacional Descentralizada (CID) se basa en la "transferencia de recursos económicos, humanos, materiales o conocimiento entre actores internacionales". Esta cooperación se divide en dos modalidades: la Cooperación Internacional Centralizada, entre Estados Nacionales y organismos internacionales, y la CID, entre gobiernos locales, y entre gobiernos locales y ONGs.

La CID busca estimular las capacidades locales y promover un desarrollo participativo bajo el liderazgo de autoridades locales. Incluye prácticas como los hermanamientos entre ciudades y la participación en programas internacionales de cooperación técnica o apoyo financiero.

Hermanamiento

Esta modalidad de cooperación descentralizada es una de las más antiguas, originándose en la Europa de la pos Segunda Guerra Mundial con el hermanamiento entre municipios de Francia y Alemania. En los años 80, estos hermanamientos fueron cruciales para el diálogo entre el Este y el Oeste europeo durante la Guerra Fría, y desde entonces se han extendido globalmente, destacando por su valor simbólico, según Zapata Garasché (2007).

No obstante, hay críticas que consideran esta forma de cooperación como "obsoleta", dado que a menudo los hermanamientos quedan inactivos y carecen de proyectos concretos. Algunos países utilizan el término "hermanamiento-cooperación" para diferenciarlo de los hermanamientos basados en la cultura y la amistad.

Los hermanamientos pueden concretarse mediante declaraciones de intenciones, presupuestos específicos o la creación de vínculos entre instituciones educativas y asociaciones. Esta modalidad tiene el potencial de involucrar tanto a instituciones como a organizaciones sociales.

Una acción representativa son las visitas protocolares entre los intendentes de ciudades hermanadas, que buscan fortalecer relaciones y planificar futuras colaboraciones en áreas como la economía, la política, la cultura y lo social. Delgado (2018) explica que estos acuerdos permiten a municipios de diferentes nacionalidades colaborar en áreas de interés común, como comercio, cultura, educación, turismo, recursos humanos o medio ambiente, con el objetivo de obtener beneficios mutuos.

Historia de Villa Regina, de la emigración organizada al hermanamiento con Cesena

Villa Regina, fundada en 1924 en el Alto Valle de Río Negro, Argentina, es conocida por su producción de frutas de pepita y por su origen italiano. Es la ciudad con más ciudadanos italianos en la Patagonia, con alrededor de 7.000 registrados en el AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero). Aunque muchos habitantes tienen ascendencia italiana, no todos poseen la ciudadanía.

Este fenómeno se relaciona con la gran inmigración europea a Argentina a fines del siglo XIX y principios del XX. En Buenos Aires, el crecimiento poblacional impulsado por inmigrantes fue comparable al de Nueva York, con una mayoría de población extranjera. Según Ema Cibotti (2009), Buenos Aires se distingue por su falta de guetos y su integración cultural, a diferencia de Nueva York.

En Villa Regina, el crecimiento rápido se debe a la organización y financiamiento por parte de italianos y argentinos a través de la Compañía Italo Argentina de Colonización (CIAC). Se establecieron 450 familias italianas entre 1925 y 1927, mayormente del noroeste y centronorte de Italia.

El 5 de diciembre de 1926 se fundó la Sociedad F.A.I. para promover actividades culturales y sociales. En 1939, se convirtió en el Círculo Italiano, obteniendo personería jurídica en 1949. En 1952, se inauguró el Teatro Círculo Italiano, similar a La Scala de Milán, y hoy es un patrimonio cultural importante.

El desarrollo territorial incluyó la creación del Club Atlético Regina (1928), la cooperativa vitivinícola La Reginense (1929), la industria tomatera Torrigiani y Bagliani (1932), y el primer frigorífico para frutas (1948). La actividad frutal creció significativamente entre 1940 y 1960, con un fuerte desarrollo cooperativo.

En 1964, Villa Regina celebró la Feria Nacional del Comahue, destacando su potencial económico. Esta feria, la más importante de la Patagonia en su rubro, fue apoyada por autoridades provinciales y nacionales.

La relación de Villa Regina con Italia es notable, especialmente en la exportación de frutas. La feria Macfrut en Cesena, Italia, fue clave para el hermanamiento con la ciudad en 1987, marcando el inicio de la internacionalización de Villa Regina.

Alcances del acuerdo de colaboración

El 8 de marzo de 1988, las Municipalidades de Cesena, Italia, y Villa Regina, Argentina, firmaron un pacto de hermanamiento inspirado en la Conferencia de Helsinki de 1915 y el protocolo para la Cooperación y el Desarrollo. Este acuerdo busca fortalecer la amistad y colaboración entre ambos pueblos y se establece de la siguiente manera:

I. Ambas municipalidades se comprometen a intercambiar experiencias y conocimientos en áreas como urbanización, medio ambiente, sanidad, cultura, turismo y deporte, y a difundir eventos significativos de ambas ciudades.

II. Para hacer efectivo este pacto, se promoverán intercambios de funcionarios, operadores económicos, y delegaciones deportivas y culturales. El objetivo es establecer relaciones concretas

que beneficien a las comunidades de Villa Regina y Cesena y fomenten la colaboración en proyectos de productividad económica, social y cultural.

III. El pacto tiene una duración indefinida pero puede ser revocado por cualquiera de las dos ciudades. Los acuerdos pueden ser modificados con el consenso mutuo y serán gestionados por las municipalidades respectivas con el apoyo de sus Concejos Deliberantes.

Feria Macfrut

La feria Macfrut, inaugurada en 1984, es una de las principales ferias europeas para el sector de frutas y verduras, abarcando desde la producción hasta el marketing y los servicios. Reúne a empresarios para nuevas oportunidades de negocio a través de encuentros, convenios y workshops.

Dividida en 11 sectores (semillas, plantas, jardinería, producción, comercio, equipos, envases, productos cortados, frutas secas, logística y servicios), Macfrut también ofrece áreas para conferencias especializadas. En 2015, la feria se trasladó al recinto internacional de Rímini y expandió su estrategia de promoción global.

Desde 1987, Macfrut ha atraído a autoridades, profesionales y empresarios, fomentando la cooperación bilateral y generando un impacto territorial significativo. En 2016, la delegación de Macfrut visitó Argentina, incluyendo Villa Regina, donde fue recibida por autoridades locales y provinciales.

En 2020, se incorporó la virtualidad, con una gran participación de expositores.

Resultados del Hermanamiento

El hermanamiento entre Villa Regina y Cesena ha experimentado distintos niveles de actividad a lo largo de 30 años, impulsado por el interés de los intendentes y la coyuntura económica nacional. El Instituto de Comercio Exterior Italiano (ICE) ha jugado un papel crucial, subsidiando pasajes y estadías para empresarios regionales en la feria Macfrut. Aunque en los últimos años el apoyo ha disminuido, la cooperación ha continuado, con Villa Regina desempeñando un rol clave en la selección de empresarios.

Los viajes a la feria suelen transformarse en delegaciones oficiales a Cesena, integradas por autoridades, empresarios y profesionales que, además, visitan sus lugares de origen en Italia. El nivel de participación en Macfrut ha variado según el compromiso institucional y la situación económica.

En los años iniciales del hermanamiento, las relaciones fueron protocolares y no se concretaron acciones conjuntas. Sin embargo, durante las gestiones del intendente Daniel Miocevic (1995-2003), se intensificaron las actividades, destacándose la instalación de un stand permanente en Macfrut para Villa Regina y la transferencia de innovaciones a través de la Fundación Génesis, inspirada en el Parque Centuria de Cesena.

Durante el mandato de Carlos Peralta (2003-2007), el hermanamiento se consolidó, con la firma de acuerdos para fortalecer la cooperación, y en 2004, la visita del intendente de Cesena a Villa Regina incluyó la presentación de un proyecto sobre trazabilidad de productos frescos, crucial para los exportadores locales.

Los años siguientes vieron una disminución en la actividad bilateral, aunque el ICE continuó apoyando a empresarios regionales. Entre 2015 y 2020, hubo un resurgimiento en las relaciones, con la participación de universidades y nuevos actores. En 2015, profesores de la UNRN visitaron Macfrut y propusieron una especialización en agronegocios. En 2016, la delegación de Villa Regina, encabezada por el intendente Fioretti, también visitó Macfrut y avanzó en la colaboración académica.

En 2017, se celebraron los 30 años del hermanamiento con eventos en Villa Regina, incluyendo la presencia de músicos y conferencias sobre relaciones económicas entre Italia y Argentina. En 2018, se firmaron convenios para una carrera de agronegocios en la UNRN, y en 2019 se amplió la oferta académica con la Fundación Edmund Mach.

En 2020, se lanzó la carrera de especialización en agronegocios en modalidad virtual con participación italiana. Este período marca una nueva etapa en el hermanamiento, con un liderazgo más allá de los intendentes, lo que sugiere una maduración en las relaciones bilaterales y en el desarrollo territorial.

Internacionalización de Villa Regina

El hermanamiento con Cesena ha sido significativo, pero carece de un Proyecto de Internacionalización que le dé mayor impacto. Sin un proyecto concreto, los hermanamientos pueden volverse simbólicos y protocolarios, perdiendo potencial y riesgo de extinción.

La Internacionalización de una ciudad va más allá del simple hermanamiento, abarcando un proceso integral de cooperación internacional. La Ordenanza 54/20 del Concejo Deliberante de Villa Regina marca el inicio de una nueva etapa, enfocada en convertir la cooperación en proyectos concretos que involucren al municipio y a diversas instituciones locales, como centros educativos y asociaciones.

Para apoyar esta iniciativa, se implementó el Programa de Trabajo Social (PTS) “Relevamiento Estadístico Territorial”, dirigido por la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Este proyecto, realizado en el Concejo Deliberante (COPLADE) se evaluó el impacto socioeconómico de las instituciones y empresas involucradas en relaciones internacionales en Villa Regina. Un equipo de 16 personas de la comunidad académica participaron en el relevamiento, devolviendo a la comunidad reginense información muy interesante.

Esta nueva perspectiva reconoce que el mundo funciona como un sistema global interconectado, enfrentando retos y oportunidades que requieren respuestas integradas y acuerdos locales para un desarrollo eficaz.

Pacto de Amistad Tesero (Región Trentino Alto Adige - Provincia Autónoma de Trento) y Villa Regina - Trentino de Villa Regina

En cuanto a documentos históricos que une a Villa Regina con Tesero nos encontramos con la Carta de Andrea Zeni “Picchio” enviada en marzo de 1978, siendo este un ejemplo escrito del dialecto y un documento muy interesante que nos presenta una crónica de la llegada de los taseranos a la localidad de Villa Regina. Esta iba a tomar tal importancia que el 4 de mayo de 2013, se realizó un espectáculo para poder representar esas experiencias históricas de los inmigrantes italianos en la ciudad de Villa Regina. La obra fue presentada en el Teatro Comunale di Tesero (Valle di Fiemme – Provincia Autónoma de Trento).

Otro antecedente es la cinta de audio guardada en Radio Fiemme 104 que llegó a Tesero a finales del 1979 con voces de algunos de los taseranos contando historias y anécdotas de la vida cotidiana en Villa Regina.

Podríamos agregarles además numerosas relaciones familiares, manifestadas a través de fotos que datan de los años 1929.

El 30 de octubre del 2018 llega a Villa Regina el taserano Massimo Cristel con el fin de realizar una serie de visitas a sus familiares, hijas, y nietos de Giuseppe Cristel “Panéti” quien llegó a la Patagonia en abril de 1927 con Andrea Zeni “Valgeòroto” conocida como “Picchio” y Elia Deflorian “dei Clemenènti”

Durante su visita, Massimo entrevistó a Irma Cristel (1933) y su hermana Bruna Cristel (1944) nacidas en Villa Regina, hijas de padres taseranos que llegaron a la zona siendo las únicas en conservar y hablar el dialecto “Da Tièzer” de Tesero.

Aprovechando la presencia de Massimo Cristel, y como una iniciativa del Círculo Trentino de Villa Regina, se generó una reunión con el intendente de Villa Regina Carlos Vazzana, donde se manifestó la importante contribución de los taseranos “tièzeri” y la posibilidad de comenzar a trabajar conjuntamente en un Pacto de Amistad que una a ambas ciudades.

En el mes de mayo del año 2022 una delegación de la ciudad de Villa Regina interesada en el sector frutícola estuvo presente en el Trentino Alto Adige para realizar visitas y contactos. Esta delegación estuvo integrada por operadores hortofrutícola del Alto Valle de Río Negro y Neuquén coordinados por el agente consular honorario de Italia en Villa Regina Martín Vesprini y Rodolfo Veronesi quien además de ser profesor de la Universidad Nacional de Río Negro es coordinador de la Asociación Trentinos en el Mundo. Parte de la delegación se reunió en la Municipalidad de Tesero con autoridades locales y entregaron cartas oficiales de Marcelo Orazi (Intendente de Villa Regina), Edgardo Omar Vega, (presidente del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa Regina) y Mauricio Delladio (presidente del Círculo Trentino de Villa Regina) donde manifestaron sus intenciones de establecer un vínculo institucional con Tesero para avanzar en la figura de Pacto de Amistad.

En el año 2022 se realizó un Programa de Trabajo Social (PTS - Disposición Vicerrectoral N° 2082 Sede Alto Valle - Valle Medio UNRN), en el marco del acuerdo institucional entre la Universidad Nacional de Río Negro y la Asociación Civil Círculo Trentino de Villa Regina, con estudiantes de la Escuela de Estudios Económicos y Administrativos (Lic. en Comercio Exterior y Lic. en Administración de Empresas), a cargo de María Dulce Henríquez Acosta, Gustavo Glombovsky y Rodolfo Veronesi, docentes de la Universidad Nacional de Río Negro. Se realizó un informe basado en el relevamiento de las acciones de internacionalización de la ciudad de Villa Regina, en el marco del hermanamiento institucional con la ciudad de Cesena (Región Emilia-Romagna/Italia) desde 1987, y las actividades realizadas desde el año 2018 para llevar adelante el Pacto de amistad con la ciudad de Tesero (Región Trentino Alto Adige – Italia)

El 2 de junio del 2023, el intendente de Villa Regina, Marcelo Orazi y su par de la Comuna de Tesero (Italia), Elena Ceschini, firmaron el Pacto de Amistad, a partir del cual se pretendía trabajar con proyectos de intercambio en las áreas culturales, sociales, deportivas, turísticas y comerciales entre ambas ciudades.

El acto protocolar del 2 de junio del 2023 , que se realizó mediante una videoconferencia, en la Municipalidad de Villa Regina, contó además con la participación de Nicolás Subuncuyan Director de Asuntos Nacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Gonzalo Astuni, asesor legal de dicho Ministerio, Martín Vesprini, corresponsal de la Agencia Consular Italiana en Villa Regina, Rodolfo Veronesi coordinador de la zona sur de Argentina de la Asociación Trentinos en el Mundo, Concejales y referentes de instituciones italianas en Villa Regina.

El Pacto es un paso importante para el fortalecimiento de las relaciones entre ambas ciudades, ya que se busca establecer un compromiso de cooperación y colaboración en diversos ámbitos, como la cultura, el turismo, la economía y el intercambio de experiencias y conocimientos. Asimismo, este acuerdo permitirá estrechar los lazos entre las comunidades de ambas ciudades, fomentando la amistad y la solidaridad. Es la concreción de un gran proceso histórico entre ambas ciudades. Este Pacto nació a partir del vínculo de las familias trentinas que llegaron a Villa Regina y en especial de Tesero.

Durante el año 2023, en la Universidad Nacional de Río Negro, en las cátedras Bloques Regionales y Globalización y Seminario de Política Exterior Argentina (profesor titular: Rodolfo Veronesi) de la

Licenciatura en Comercio Exterior se planteó un eje transversal denominado Paradiplomacia: La internacionalización de las instituciones de Villa Regina. Se identificaron 8 instituciones de la localidad con el objetivo de relevar acciones y/o proyectos de internacionalización en los que había participado o planificaba participar cada institución. Se analizó el caso de la Municipalidad de Villa Regina con sus antecedentes en relaciones internacionales y en especial la concreción del Pacto de Amistad con Tesero.

En noviembre del 2023, el Lic. Carlo Dellasega llegó a Argentina (representante de la Municipalidad de Tesero y especialista del modelo cooperativo del Trentino Alto Adige), para iniciar un trabajo de articulación institucional entre ambos territorios (Tesero - Villa Regina) y organizar el diseño del Programa de Educación Cooperativa y Ambiental. El Concejo Deliberante de Villa Regina hizo entrega de la “Declaración de Visitante Ilustre” a Carlo Dellasega por su labor y gestión realizada en el Pacto de Amistad entre la ciudad de Villa Regina (Argentina) y Tesero (Italia).

La visita del Lic. Carlo Dellasega estuvo diseñada y organizada por Martin Vesprini (concejal de Villa Regina, representante de la Cámara de Comercio Italiana y profesor de la UNCO) y Rodolfo Veronesi (integrante del Círculo Trentino de Villa Regina, coordinador de la Asociación Trentinos en el Mundo, zona sur de Argentina y profesor de la UNRN). Se concretaron una serie de actividades, en las ciudades de Mar del Plata, Villa Regina, Lamarque, Luis Beltrán y Buenos Aires.

En mayo del 2024, Martin Vesprini (designado en marzo 2024 como Subsecretario de Cooperativas y Mutuales de la provincia de Río Negro) viajó a Italia y se reunió en Tesero con Elena Ceschini, intendente de la Municipalidad de Tesero y Massimo Cristel, Secretario de Cultura del municipio italiano, para acordar una agenda de trabajo relacionada con la visita de autoridades taseranas a Villa Regina, en el marco de los festejos de los 100 años de la ciudad patagónica. También se realizan reuniones con la Federación de Cooperativas Trentinas, para finalizar el diseño del Programa de Educación Cooperativa y Ambiental, que se realizará en forma conjunta con la Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales de la Provincia de Río Negro, con la colaboración de la Asociación Trentinos en el Mundo.

Tesero, es una ciudad, a 1.000 metros sobre el nivel del mar, es famosa por sus vistas antiguas y su artesanía artística en madera, sus fábricas de muebles y la producción de tapas armónicas para pianos y violines. Es conocida como "la ciudadela de la artesanía trentina", donde se desarrollan talleres de escultores, talladores, decoradores, ebanistas e incluso embalsamadores.

En el mes de agosto 2024, en el marco de los 100 años de Villa Regina, la Asociación Trentinos en el Mundo lanzó el curso de escultura en madera “Esculpir tus propias raíces”, El curso se desarrollará en modalidad on line entre septiembre y octubre de 2024 en un periodo de 6 semanas un total de 6 lecciones de 2 horas cada una de enseñanza online. También está prevista una fase de taller presencial "Laboratorio" de 8 horas en noviembre de 2024 en Argentina, con profesores italianos, en las localidades de Villa Regina (Río Negro), Resistencia (Chaco) y Avellaneda (Santa Fé).

Seguimiento y Presentación de Avances Académicos

En septiembre de 2023, en el marco de las II Jornadas de Investigación y I Jornadas de Extensión de la RUP. “Investigación, Extensión y soberanía del conocimiento para la independencia política, económica y regional” en el eje temático 13 “Gestión, políticas públicas y relaciones institucionales”, se presentó el trabajo “Paradiplomacia. Experiencia histórica de Internacionalización (americana – europea), entre Villa Regina - Argentina e Italia, hermanamiento institucional y pacto de amistad”. El trabajo fue una actualización que dio cuentas de los avances del período Octubre 2020 hasta Septiembre 2023, en los que los autores Vasches, Veronesi y Vesprini, pudieron compartir y poner en valor los esfuerzos institucionales mutuos de las ciudades y sus representantes.

La transición del gobierno y la asunción del nuevo Intendente Ing. Luis Albrieu

En el mes de junio del 2023, el Concejo Deliberante de Villa Regina, aprobó por mayoría el informe de ordenanza que establecía el proceso para la transición administrativa del gobierno municipal.

En el objeto y ámbito de aplicación la ordenanza aprobada determinaba; “establecer el proceso de transición en los cambios de administración de los tres poderes del Gobierno Municipal, en el que las autoridades municipales en ejercicio, tienen la obligación de suministrar a las autoridades municipales electas la información pertinente sobre el estado general de la Administración”. En artículo 2 establece que “La presente Ley se aplica a todos los organismos centralizados y descentralizados del Poder Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante y Tribunal de Cuentas”.

Sobre la Transición (artículo 3), define “A efectos de la presente Ordenanza se entiende por transición al proceso de cambio de administración del gobierno municipal, que se inicia el día siguiente de emitida el Acta de Proclamación de Autoridades Electas por la autoridad electoral competente y finaliza el día de asunción de las autoridades electas, en el que las autoridades municipales en ejercicio brindaran toda la información pertinente solicitada por las autoridades municipales electas”.

En el mes de diciembre del 2023, el Ing. Luis Albrieu asumió como nuevo intendente municipal de la ciudad de Villa Regina. El nuevo intendente puso en foco central la delicada situación financiera. No se renovaron 110 cargos de personal municipal. El Concejo Deliberante le aprobó al Poder Ejecutivo la ordenanza que declaró en la ciudad la “Emergencia Económica, Financiera y Administrativa por el término de un año”

El trabajo realizado por el COPLADE en la gestión 2019-2023, tuvo mucha intensidad y gran participación de diferentes actores de la ciudad de Villa Regina. Pero la nueva gestión del Concejo Deliberante desactivó al organismo, desmantelando las oficinas y dejando sin efecto los 2 contratos (director y coordinador del eje socio-comunitario) que estaban en vigencia, (concretados por concurso público.

En el mes de abril del 2024, una serie de instituciones de la localidad (Cámara de Comercio, Industria y Producción de Villa Regina, Consorcio de Riego y Drenaje de Villa Regina, Gral. Godoy y Chichinales, Sociedad Rural de Chichinales-Región Alto Valle Este, Cámara de Productores Agrícolas de Villa Regina, Gral. E. Godoy, Chichinales y Valle Azul; Centro de Despachantes de Aduana – Corresponsalia Río Negro) le solicitaron (sin obtener respuesta) al presidente del Concejo Deliberante, Maximiliano Garré y a los 9 restantes Concejales del cuerpo, brindar información sobre el futuro del COPLADE, considerando la importancia de dar continuidad a lo planificado por el organismo en la gestión anterior, en especial la confección de los lineamientos generales del CUTER (Código urbano territorial reginense).

Libro “Cento per Cento”

Un hito en este avance por momentos fuera de la agenda estrictamente institucional del gobierno local, es el apoyo que recibió el docente Vesprini por parte de la Academia Nacional de Agricultura Italiana (Bologna) para la Escritura del libro CENTO x CENTO “Villa Regina, Italia en Patagonia” en el marco del 100° Aniversario de la ciudad de Villa Regina.

Este responde al reconcimiento del trabajo desarrollado de forma mancomunada y sostenida por diferentes actores de la ciudad de Villa Regina y de diferentes ciudades de Italia, a la vez que se presenta como un aporte a la relación estrecha del origen de Regina con el pasado, presente y futuro agrícola y productivo que encuentra a ambas regiones.

El libro se encuentra en plena escritura, contando con tres capítulos que sucesivamente abordarán “Las relaciones institucionales y gubernamentales internacionales”, “Las vinculaciones económicas y productivas” y la cuestión de la “Academia, ciencia y técnica”.

Cuenta con nutridas participaciones institucionales de ambos países como la Embajada, la Cancillería Argentina, el Consulado de Milán, el Consulado de Italia en Bahía Blanca, la Región Emilia Romagna, la Región Trentino Alto Adige, la provincia de Río Negro, la ciudad de Villa Regina, la ciudad de Cesena y Tésero. Por el lado productivo escriben el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Centro de Investigación y Asistencia Técnica a la Industria – CIATI AC, el Ministerio de Producción de Río Negro, la Municipalidad de Villa Regina por su Polo Agroalimentario, la empresa Moño Azul, la empresa Jugos S.A, la Cámara de Comercio Italiana en Buenos Aires, la Cámara de Comercio Argentina Italiana (Italia), el Consulado General de Italia de Milán, la Embajada Argentina en Roma, el Instituto de Comercio Exterior Italiano (ICE), la Feria Macfrut, el con Consorcio CERMAC y Le Donne dell'Ortofrutta. Relacionado al universo académico, la ciencia y la técnica encontramos a la Universidad Nacional del Comahue, el Centro de Investigación y Asistencia Técnica a la Industria – CIATI AC, la Universidad Nacional de Río Negro, la Academia Nacional de Agricultura Italiana, la Unibo – CIRI, la UniTrento - Centro 3° - Fundación Edmund Mach, la EURICSE y la Casa Artusi (FACTA/UNRN).

Se prevé la presentación del mismo en el próximo 100 aniversario de la ciudad, el día 7 de Noviembre.

Conclusiones

Estamos en un momento crucial para desarrollar espacios de trabajo y acuerdos conjuntos, especialmente en el ámbito de la internacionalización de los gobiernos locales. Hoy en día, la cooperación internacional no debe ser vista como una tendencia pasajera, sino como una responsabilidad activa para los gobiernos locales.

Villa Regina está bien posicionada para involucrarse internacionalmente gracias a su historia con Italia, su economía agroexportadora, las corrientes migratorias y los intercambios juveniles, académicos y culturales. La Ordenanza 54/20 abrió oportunidades para esta internacionalización, pero también presenta desafíos locales y la necesidad de acuerdos específicos.

El modelo de asociación público-privada de los años '90, ejemplificado por la Fundación Génesis, no tuvo el impacto esperado. La Ordenanza tendría el potencial de mejorar esto al crear un registro de actividades internacionales y fortalecer la participación de la ciudad en estos procesos.

Es esencial considerar el interés de los jóvenes en las nuevas realidades y modalidades de comunicación y adaptar la estrategia regional para la internacionalización. Este Consejo de Planificación y Desarrollo (COPLADE) de Villa Regina podría jugar un papel clave en este proceso, gestionando los recursos y coordinando los esfuerzos de internacionalización.

En miras a este centenario al que se acerca la ciudad, se evidencian rupturas institucionales y pocas continuidades privadas, con un gobierno local que pocas veces ha tenido la suficiente claridad para tomar decisiones que trasciendan al período de gobierno.

Relaciones privadas que se dan de forma natural, quizá por la propia génesis de esta ciudad que nació internacionalizada, y que con esfuerzo y tiempo han encontrado lugares comunes y relaciones internacionales de provecho.

Esta nueva etapa que se inauguró en diciembre pasado, nos invita a pensar en un momento de desestatizar las relaciones, quedando demasiado lejos los planteos y discusiones de desarrollo e identificación local, regional e internacional.

Para una ciudad como Villa Regina, que recién cumple 100 años y para la que el tiempo, la distancia ni las condiciones climáticas han sido impedimento de crecimiento, solo queda pensar en un futuro empujado por vecinas y vecinos, en el cual la producción, los comerciantes y los sectores sociales y las fuerzas vivas de esa comunidad sigan haciendo lo propio y eventualmente consigan institucionalizar, por períodos y por mandatos esas relaciones que naturalmente no podrían.

Referencias Bibliográficas

- Agrovalle: “Se presento en Villa Regina la Macfrut-2017”. En <https://agrovalle.com.ar/macfrut-2017-se-presento-en-villa-regina-rn/> (Consultado el 04/07/2024)
- Cibotti, E., (2009) “Del encanto al desencanto de una élite, en clave de tango” En Lencina, Teresita; Omar García Brunelli y Ricardo Salton (eds.), Escritos sobre tango en el Río de la Plata y en la diáspora, pp. 41-54. Buenos Aires: Centro Feca.
- Concejo Deliberante Villa Regina, Ordenanza N°22/88.
- Concejo Deliberante Villa Regina, Ordenanza N°51/02.
- Concejo Deliberante Villa Regina, Ordenanza N°54/20. 24 de Agosto de 2020.
- Costamagna, P., Floglia, M. (2011). Hacia la construcción de una agenda Estratégica de internacionalización de los territorios. Documento De trabajo. Programa de Competitividad Territorial. Región Central de la Provincia de Santa Fe. Pág. 17
- Delgado, J. La Actuación Internacional de los Municipios Argentinos en el escenario internacional. El caso del Municipio de General Pueyrredón (2007-2015). Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Humanas Licenciatura en Relaciones Internacionales. Tandil. Junio 2018. Pag. 103
- Fernández Arroyo, N. Pieske, V. (2004) “Informe Especial Cooperación Internacional para Municipios” FUNDACIÓN GRUPO INNOVA/ FUNDACIÓN CIPPEC
- Fondo Cantabria Coopera “La Acción Exterior y la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Ámbito Municipal” 2006. http://www.ciberoamericana.com/pdf/accion_exterior_fcc.pdf (Consultado 09/08/2024)
- Italia. Sitio Oficial Feria Macfrut. https://www.macfrut.com/c/136/macfrut_digital (Consultado 11/06/2024)
- Legislatura de la Provincia de Río Negro, Ley N° 4437/09.
- Martinez Guarino, R., (2014) “Informe Final Proyecto Regina”. Secretaría de Planificación Provincia de Río Negro - Municipalidad de Villa Regina - Consejo Federal de Inversiones.
- Oddone, N., “Cooperación Internacional para el desarrollo”. Conferencia Virtual. Fundación Internacional para el Desarrollo Local - FINDEL. 19 de Mayo de 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=PBt6xutVVtY> (Consultado el 04/08/2024)
- Senado de la Nación Argentina. Concurso Buena Gestion Municipal: Ganadores 2005. Noviembre de 2005 - <http://www.senado.gob.ar/prensa/2918/noticias> (Consultado el 04/07/2024)
- Unión Europea. Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo. Artículo N° 18. 28 de Enero de 2002. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20080325:ES:PDF> (Consultado el 01/07/2024)
- Vasches Vazquez, F.N., Veronesi R.F., “ Experiencia histórica de Internacionalización (americana – europea), entre Villa Regina - Argentina y Cesena – Italia y perspectivas de futuro.”. II Congreso Nacional de Estudios en Administración. Octubre 2020. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública
- Zanini, S., (2006) “Las historias que nos unen” Editorial Arco Iris.Villa Regina.

ATACALAR: EL CASO DE LA RIOJA, ARGENTINA

Brisa Milagros Verón Albarez

Introducción

En la particularidad de esta investigación nos vamos a centrar en la paradiplomacia como eje fundamental que constituye un rol importante a la hora de celebrar pactos entre países y también en la participación que tienen las provincias con el resto del mundo “La participación internacional de las provincias argentinas puede entenderse como un conjunto de sucesos caracterizados por el dinamismo y los cambios vertiginosos que se encargaron de condicionar y modificar las estructuras del sistema internacional”. (Alvarez Gomez, N. & Liendo, I. 2022), teniendo en cuenta además la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem donde se establece en el Art. 124 la facultad otorgada a las provincias argentinas de poder formar parte de convenios internacionales.

Por otra parte, se estudia el acuerdo de Atacalar entendido como la unión bilateral entre el Gobierno de Atacama y los Gobiernos argentinos de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe, creándose el 18 de marzo de 1996 originalmente por Atacama, Catamarca y La Rioja mediante un acuerdo firmado entre los gobernadores Arnaldo Castillo de Catamarca, Ángel Maza de La Rioja y por el intendente Eduardo Espinoza de Atacama y a la que posteriormente se suman otras provincias argentinas.

Por último, se destaca la importancia que cumple la provincia de La Rioja como parte de este acuerdo donde en primera instancia se crea un Sub Comité de Fronteras para luego dar paso a la unión Bilateral. Se analizan las políticas públicas impulsadas desde el año 1996 hasta el año 2022 como las olimpiadas de matemática y los Juegos Deportivos. Así también se da cuenta de la XXII Reunión Plenaria del Comité de Integración Atacalar el 11 y 12 de mayo de 2022 en La Rioja.

Las provincias argentinas en la Paradiplomacia

La paradiplomacia constituye un rol fundamental a la hora de celebrar pactos entre países. Es por ello, que resulta claro definir que es la paradiplomacia en el sentido estricto de la palabra. En este sentido:

La paradiplomacia es la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (Cornago, 2016).

“La participación internacional de las provincias argentinas puede entenderse como un conjunto de sucesos caracterizados por el dinamismo y los cambios vertiginosos que se encargaron de condicionar y modificar las estructuras del sistema internacional”. (Alvarez Gomez y Liendo, 2023). De esta manera, los autores afirman la idea de que la participación de las provincias argentinas es un proceso que maduró a partir de la evolución de las tecnologías y el retorno a la democracia.

En este sentido, “este proceso sirvió para la liberación comercial, sucesos que en su conjunto les permitieron a las provincias adquirir mayores competencias como unidades subnacionales” (Alvarez Gomez y Liendo, 2023). Esto significó el beneficio a las provincias de consolidar intereses propios. Un caso que nos servirá de ejemplo es el proyecto del Corredor Bioceánico Central (CBC).

En la Reforma Constitucional argentina del año 1994 bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem, se establece en el Art. 124 la facultad otorgada a las provincias argentinas de poder formar parte de convenios internacionales.

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. (Constitución Nacional Argentina, Artículo 124)

Es así como a partir de ese momento las provincias argentinas celebraron acuerdos exitosos.

El CBC toma vital importancia en la participación de las provincias argentinas. El mismo es un área de integración comercial que cruza a Argentina, Brasil, y Chile. Dentro de Argentina involucra a las provincias de La Rioja, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, Catamarca, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y Corrientes.

Su creación se da en el año 2000 como consecuencia de la Iniciativa de Infraestructura para Sudamérica, donde se delimitaron los ejes de Integración y Desarrollo, estableciendo cinco corredores en diferentes regiones.

Al respecto de los corredores:

Dada su realidad fáctica tan importante para el desarrollo en cualquiera de sus niveles o fases, los corredores pueden ser considerados como estrategias o políticas implementadas por diversos “actores” con diferentes intereses: las empresas transnacionales para su expansión; las regiones o subregiones para impulsar procesos integrales modernos de desarrollo y defensa; y, las organizaciones nacionales y locales, con el fin de implementar formas protegidas de desarrollo frente al proceso de mundialización. (Inostroza Fernández, L. & Bolívar Espinosa, A. 2004).

En definitiva, el desempeño actual (2023) de las provincias argentinas se debe tanto a la reforma constitucional del año '96, como a la capacidad de estrategia y de organización.

ATACALAR, el acuerdo bilateral que conecta Chile con Argentina

La Región de Atacalar es la unión bilateral entre el Gobierno de Atacama y los Gobiernos argentinos de Catamarca, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe. La misma se conforma el 18 de marzo de 1996 originalmente por Atacama, Catamarca y La Rioja, y se da por un acuerdo firmado entre los gobernadores Arnaldo Castillo y Ángel Maza y por el intendente Eduardo Espinoza y a la que posteriormente se suman otras provincias argentinas. Atacalar se crea a partir de pensar un espacio de articulación y de paradiplomacia con el fin de crear acuerdos y generar la cooperación internacional entre los mismos. De esta manera, la Región de Atacalar está compuesta por diferentes comités:

1. Facilitación Fronteriza: subcomisión de aduanas, subcomisión de temas de fito-zoosanitarias, subcomisión de cooperación policial, subcomisión de migraciones, subcomisión de cooperación y coordinación judicial.
2. Infraestructura, Transporte, Comunicaciones, Industria, Comercio y Producción: subcomisión de infraestructura, transporte y comunicaciones, subcomisión de industria, comercio y producción.

3. Comisión de Educación y Cultura: subcomisión de educación, subcomisión de cultura.
4. Comisión de Turismo y Deporte: subcomisión de turismo, subcomisión de deporte.
5. Comisión de Minería y Medio Ambiente: dirección de minería y recursos energéticos.
6. Comisión de Salud.
7. Mesa de Género.

Las comisiones y subcomisiones se reúnen en encuentros plenarios para acordar lineamientos de trabajo, siendo su última reunión en mayo del 2022 en la provincia de La Rioja. En cada reunión plenaria deben presentar documentos donde adjunten lo expuesto en cada comisión y como seguirá el trabajo a partir de ese momento.

Atacalar tiene como objetivo formular una organización política binacional que busca el intercambio tecnológico, comercial, social y cultural.

A partir de esto se generó la apertura de la frontera que conecta Atacama con los Gobiernos provinciales argentinos “se trabaja coordinadamente en el Paso Internacional San Francisco y Paso Internacional Pircas Negras, ambos con complejos habilitados y equipados para controlar y colaborar en el correcto tránsito de vehículos y personas desde un país a otro”. (Comité de Atacalar, s.f.)

Del mismo modo se han fortalecido acciones de cooperación y ejecución de proyectos conjuntos promoviendo el turismo y el intercambio social, educacional y cultural entre otros, graficado en eventos anuales como las Olimpiadas de Matemática, la Expedición Zelada Dávila y Larrahona, los Juegos Deportivos Atacalar y la gestión de becas en la carrera de medicina en universidades trasandinas para estudiantes chilenos.

El rol de la provincia de La Rioja

Como mencionamos anteriormente, el Comité de Integración Fronteriza ATACALAR, se crea el 18 de marzo de 1996 en Copiapó con la región de Atacama y las provincias argentinas de Catamarca y La Rioja. El contexto de casi ese conflicto bélico, no dejaba de ser un obstáculo para la integración.

Los problemas fronterizos que existían en la provincia de La Rioja con Chile, anterior al acuerdo de Atacalar, los manejaba el Comité de Fronteras que era integrado por Argentina y Chile. El Comité de Fronteras le pertenecía a todo el Norte Grande tanto de Argentina como de Chile.

Haciendo un poco de historia, anteriormente, todos los problemas fronterizos que había con Chile, después de una casi una guerra que tuvimos con Chile, lo manejaba un Comité de Frontera que integraba Argentina y Chile con todo el Norte Grande, como es ahora todas las provincias del NOA, y todas las regiones norte de Chile. El problema era que La Rioja había decidido hace mucho tiempo hacer la integración con Chile, la integración física con el tema del camino y de la construcción que empezó hace bastante tiempo. Entonces, los pasos nuestros, tanto desde San Francisco, como el de Pircas Negras no eran considerados por el Comité porque tenían más relevancia los de las provincias más grandes, como Tucumán, Salta, Jujuy que priorizaban los pasos de Sico y de Jama. (Maza, A., comunicación personal, 16 de junio de 2023)

En primera instancia, se crea un Sub Comité de Fronteras donde se realiza un pacto con La Rioja y Catamarca firmado en febrero del año 1996 en Aimogasta, en una entrevista personal realizada Ángel Maza comentó:

Nosotros teníamos que dar una señal política y esa se da en febrero de 1996. Yo asumo el 10 de diciembre de 1995 y en febrero de 1996 firmamos en Aimogasta lo que sería una microrregión entre Catamarca y La Rioja como una señal política de que nosotros no teníamos

ningún inconveniente de lograr la integración con Chile. En marzo de 1996 firmamos en Copiapó la integración de la región Atacama Catamarca y La Rioja. Esto era una política de nuestro gobierno, era un eje, porque si bien nosotros sostenemos que la decisión de integración depende de los gobiernos, la integración real la consolidan los pueblos. Y el otro tema importante era que había un gran desconocimiento. Para nosotros la cordillera era como una pared, no sabíamos que lo que había al otro a la pared, nadie conocía, nadie iba, no sabíamos nada. Entonces se armó todo un proceso de lograr esa vinculación política, cultural, artística, religiosa. El objetivo político de eso era reunirnos como región para hacernos escuchar en los gobiernos centrales. (Maza, A., comunicación personal, 16 de junio de 2023)

Es así como el Comité de Fronteras del Norte se independiza creándose el Comité de la Macro Región para todos los asuntos de fronteras de Atacama, Catamarca y La Rioja, dando lugar a la región de Atacalar en marzo del mismo año. En ese entonces, el gobernador Ángel Maza en la provincia de La Rioja fue quien firmó y sostuvo durante su mandato el acuerdo de Atacalar. El contexto que se vivía en el año 1996 bajo la presidencia del riojano Carlos Saúl Menem facilitaron el proceso de vinculación con distintos organismos. Ante esto la provincia de La Rioja tomó mayor importancia a nivel nacional e internacional.

Todo ese proceso lo lideramos nosotros. Ayudó mucho tener una muy buena comunicación. Estaba el Dr. Menem en la presidencia de la nación y la relación con los organismos internacionales, cancillería, era mucho más factible. Y nosotros ante esa posibilidad, tratamos de insertar esa región, se empezó a hablar de esa región que antes era como un vacío. Y también para todo el tema de la de la integración tanto física como política. La interacción física es fundamental, pero la integración física tiene que ser consecuencia de una integración política cultural que la hacen la gente común. De acá, por ejemplo, llevamos a San Nicolás a entronizarlo en Catamarca y de allá trajimos la Virgen de Andacollo. (Maza, A., comunicación personal, 16 de junio de 2023)

La Rioja contaba con la Secretaria de Comercio Exterior y de Integración bajo la dirección de Carlos Alanís Andrada. De esta manera, se lanzaron diferentes políticas públicas entre los años 1996 y 2007. Podemos mencionar la creación de dos casas: la casa de La Rioja en Catamarca y Copiapó y la casa de Atacama en La Rioja. Estas casas tenían como objetivo facilitar el acceso de productos a los extranjeros en esa provincia, como, por ejemplo, los pesos chilenos o la comercialización. Además, se vendían productos de las provincias que integraban este acuerdo.

Al respecto, Ángel Maza expuso el golpe de efecto que produjo durante su gestión:

Hay que dar el golpe de efecto. Nuestro mayor golpe de efecto fue ir en auto una vez llevándolo a Menem y a Cecilia Bolocco a Chile. Al llegar allá a Chile no se imaginan la gente, era como llegar con Messi o con Susana Giménez. En la calle la gente hablaba de Bolocco, de La Rioja, todos salían de sus casas a la vereda. La popularidad que tenía Cecilia Bolocco en Chile no se imaginan. Y eso vale mucho más que mil horas que yo pague de publicidad o de campaña o de lo que sea. Y que hayamos ido por el paso en un vehículo también es una política comunicacional con un gran efecto. (Maza, A., comunicación personal, 16 de junio de 2023)

Por otra parte, también se pudo lograr el control unificado de los problemas fronterizos que anteriormente existían.

A partir del año 2010 al año 2022 la provincia de La Rioja seguía apostando a la región de Atacalar. Para este punto ya se habían sumado las provincias argentinas de Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe.

La Dirección de Integración del Gobierno de La Rioja participó -entre los años 2015 y 2019- de manera activa en la organización del Comité bajo la dirección de Mariana Urbano.

Cuando era directora de integración no teníamos a cargo el comité, pero sí participamos en primera instancia de lo que era la organización del comité cuando se hacía acá en la provincia o en las provincias vecinas. Luego se transfiere la representación desde el Ministerio de educación a la Secretaría de integración regional y Cooperación Internacional, donde ahí yo era directora que estaba a cargo el secretario Agust Carreño y él empieza a tener la representación. (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

En el año 2018 la provincia de La Rioja adquiere la presidencia pro tempore, por lo tanto, la Secretaria Ejecutiva del Comité pasa a cargo de la Dirección de Integración. Para este momento La Rioja tenía a cargo convocar a reuniones de comisiones y preparar los encuentros plenarios.

En el año 2018 La Rioja se queda con la presidencia pro tempore, por ende, esa Secretaría tiene a cargo la Secretaría Ejecutiva del Comité, que es la que se encarga de convocar a reuniones de comisiones y preparar toda la plenaria, independientemente de dónde se haga la sede. (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

En el año 2019 la Sub Secretaria de Relaciones Exteriores (dependencia de Jefatura de Gabinete de la Provincia de La Rioja), obtiene la secretaria pro tempore de Atacalar. En esta línea del 2019 al 2022 se produce el fenómeno del Covid-19. “Nos agarran dos años de pandemia y durante esos dos años hubo reuniones virtuales solamente del foro político, porque no se podían hacer actividades” (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

Para el 2022 la provincia de La Rioja que contaba con la Secretaria Pro Tempore, se propone pedir ante cancillería realizar la reunión plenaria en la provincia.

Pedir realizar la plenaria le correspondía en su momento a la provincia de Santa fe. Como la provincia de Santa fe no había dado ningún indicio de que iba a hacer la plenaria decidimos tomar la posta nosotros.

Años anteriores también le tocaba a Santa Fe hacer la plenaria y bueno, veíamos como esa falta de compromiso muchas veces de poder asumir esa responsabilidad que les había tocado porque estaba pactado en actas en el foro político del año 2018, donde se hace la última plenaria presencial en Termas de Río Hondo, en Santiago del Estero. Se compromete que al próximo año 2019, la provincia de Santa fe era la encargada de realizar el plenario, aun teniendo la provincia de La Rioja la presidencia protempore.

Entonces eso nos da pie a nosotros en el 2022 de pedir una audiencia en la dirección de límites y fronteras y reunarnos con el director que es Gabriel Servetto. Gabriel Servetto, por supuesto, tiene que comunicar a su contraparte chilena y si su contraparte chilena no objetaba la posibilidad de hacer la plenaria en la provincia, nosotros teníamos el visto bueno. Fue así como también reunimos a todas las provincias en cancillería para comentarles la voluntad de nuestra provincia de querer hacer la plenaria. (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

De esta manera se decide realizar la XXII Reunión Plenaria del Comité de Integración Atacalar el 11 y 12 de mayo de 2022 en La Rioja. Esta experiencia para la provincia de La Rioja marcó un eje fundamental en el que se viene trabajando, el Federalismo.

La verdad que fue una excelente experiencia porque se convocó a prácticamente todos los gobernadores que componen esta macro región. También tuvimos la participación de autoridades como el vicedecano Tettamanti, estuvo el Ministro del Interior, estuvo en su momento quién era el Jefe de Gabinete, Juan Manzur. La verdad que fue un encuentro de alto

nivel, donde también participó la embajadora de Chile en nuestro país. Fue una experiencia la verdad que muy importante y que marcó también la presencia y la predisposición que tiene nuestro gobernador para la integración, no tan solo por el paso fronterizo, sino también la integración y el compromiso de la cooperación con el resto de las provincias.

Y bueno, decidimos con el apoyo, el acompañamiento y la decisión política del gobernador convocar a plenaria acá en nuestra provincia y hacerlo con el mayor nivel y con la mayor responsabilidad para que todas las personas que vinieron de las distintas provincias que integran tanto funcionarios, funcionarias y técnicos de las distintas áreas y comisiones, se sintieran de la mejor manera en nuestra provincia.

Fueron dos días intensos de trabajo, donde quedó muchísimo potencial para seguir trabajando y una agenda que la seguimos desarrollando hasta el día de hoy.

Hoy la provincia de Catamarca tiene la presidencia pro tempore, por ende, la Secretaría Ejecutiva de Atacalar también la lleva Catamarca. Pero nosotros, como ya tenemos un poco de experiencia, siempre servimos de soporte para poder ayudar, colaborar y estar en todas las actividades que se requieren. Nosotros este año es muy probable que seamos sede de los Juegos Deportivos. En el mes de mayo fuimos sede de un encuentro presencial de la Comisión de Educación, donde se definió la próxima Olimpiada de matemática que se va a desarrollar en el mes de octubre en la provincia de Córdoba. (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

En lo que respecta a políticas públicas se continuó trabajando en los juegos deportivos, las olimpiadas de matemáticas y se sumó el proyecto del Corredor Bioceánico NOA Centro (CBN).

Siempre año a año, en las distintas plenarias se van incorporando nuevas comisiones, nuevos ejes de trabajo, de desarrollo. Tenemos institucionalizada varias actividades que datan de hace tiempo, entre esos las olimpiadas de matemática, los Juegos Deportivos y en su momento, que eso también estamos trabajando para retomarlo, había un encuentro cultural.

Hay un proyecto que Atacalar sirvió como la plataforma de trabajo y de desarrollo para ejecutar lo que es el proyecto del corredor bioceánico, porque justamente compone o comprende este proyecto las provincias que están involucradas en Atacalar y por supuesto también los puertos de la región de Atacama. Entonces hay un proyecto que es el corredor bioceánico NOA Centro. Hay muchos corredores en el país y a nivel sudamericano, pero el nuestro es el que corresponde a la región del NOA Centro. Ese proyecto también ha sido trabajado en varias de las comisiones y subcomisiones que tiene Atacalar: se trabaja en lo que es la comisión transfronteriza, se trabaja en la comisión de producción, se trabaja en la comisión de infraestructura y por supuesto es uno de los temas fundamentales en el foro político. (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

La provincia de La Rioja muestra un gran interés en seguir trabajando y formando lazos tanto con países como con provincias vecinas, al respecto de esto:

Lo fundamental es seguir reforzando cada una de las instancias que ya están institucionalizadas en Atacalar. Se está hablando de tener unas olimpiadas de ajedrez, también de una olimpiada de Ciencia y Tecnología, todo lo que es el mundo de la innovación, la ciencia y la tecnología. Por supuesto no perder lo que son los Juegos Deportivos, los encuentros culturales, que en cada plenaria haya algo nuevo por proponer algo nuevo por trabajar y el corredor bioceánico que cada una de las provincias va generando sus componentes internos para después hacer este gran engranaje, que es el proyecto del corredor. La voluntad y la decisión política está de seguir profundizando los lazos de cooperación. También está previsto poder ampliar estos lazos porque del lado chileno solamente tenemos una sola región que está

participando, que es Atacama. Está previsto poder invitar a otras regiones que se quieran sumar, como por ejemplo Antofagasta y a otras provincias argentinas que también se ven involucradas en este corredor como es Corrientes. Esto va a depender mucho, por supuesto, también de la importancia que le den los distintos gobernadores que son parte de esta macro región. Nuestro gobernador entiende la importancia que tiene la integración regional, por eso el accionar que tenemos tanto en Atacalar como en el Norte Grande. (Urbano, M., comunicación personal, 14 de junio de 2023)

Es así como se destaca la predisposición que tuvo tanto el Ex Gobernador Angel Maza, como el actual Gobernador Ricardo Quintela de fortalecer la integración no solo en el paso fronterizo, sino también la integración, compromiso y cooperación con el resto de las provincias que integran esta región.

Conclusión

En conclusión, tanto la participación internacional de las provincias argentinas como la Región de Atacalar muestran cómo las entidades subnacionales han encontrado en la paradiplomacia una oportunidad para consolidar intereses propios, impulsar procesos integrales de desarrollo y generar cooperación internacional. A través de la formación de acuerdos y la creación de comités, estas regiones han logrado conectar con otros países y regiones, fortalecer acciones de cooperación y ejecución de proyectos conjuntos y promover el intercambio social, educacional, cultural y tecnológico. Todo ello gracias a la capacidad estratégica y de organización, así como a la reforma constitucional del año 1994 en Argentina. También destacamos el rol de la provincia de La Rioja, en el cual ha desempeñado un papel fundamental en la creación y consolidación del Comité de Integración Fronteriza ATACALAR, uno de los principales mecanismos de integración regional en Sudamérica. Desde la firma del acuerdo en 1996 y hasta la actualidad, La Rioja ha participado activamente en la organización y el desarrollo del Comité, y ha sido sede de importantes reuniones y eventos relacionados con la cooperación regional. La integración física es importante, pero también lo es la integración política y cultural entre los pueblos, lo que marca un eje fundamental del Federalismo. Por otro lado, la conexión entre Chile y La Rioja, Argentina a través de ATACALAR es de gran importancia geográfica y estratégica para ambos países, permitiendo un acceso más directo al Pacífico desde Argentina, la integración regional, el desarrollo de proyectos binacionales, la diversificación de la economía, y el fortalecimiento del comercio y la economía local. ATACALAR tiene potenciales económicos en áreas como el comercio, inversión y turismo, lo que puede generar importantes inversiones y empleos en Chile y Argentina. La construcción del corredor bioceánico que conectará los océanos Pacífico y Atlántico a través del Paso de San Francisco, puede ser una herramienta clave para la integración de ambas naciones y permitiría la creación de nuevos proyectos de inversión y exploración de recursos naturales. Sin embargo, existen retos y desafíos que deben abordarse para su plena implementación, como aspectos legales, aduaneros, migratorios, ambientales y de seguridad. A pesar de ello, las perspectivas futuras de ATACALAR son prometedoras, siempre y cuando se manejen adecuadamente el desarrollo de sus proyectos.

Referencias

Álbarez Gomez, N. & Liendo I. (2022). Las provincias argentinas y su relación con el Mundo. Cap. 29. En Manual de la Política Exterior Argentina. EUDEBA. ISBN 9789502332758.

Comité Atacalar (s.f.). ¿Qué es el Comité Atacalar? Recuperado de: https://www.comiteatacalar.cl/articulos_ver.php?id=88

Inostroza Fernández, L. & Bolívar Espinosa A., (2004). Corredores Bioceánicos: Territorios, Políticas y Estrategias de Integración Subregional. Análisis Económico, Vol. XIX, N° 041. ISSN 0185-3937.

Maza, A. (2023). Entrevista personal a Ángel Eduardo Maza// entrevistado por Brisa Verón Albarez (B. Verón) [Personal]

Urbano, M. (2023). Entrevista personal a Mariana Urbano// entrevistado por Brisa Verón Albarez (B. Verón) [Personal]

Páginas web y otras fuentes consultadas

Álbarez Gómez N., Sánchez I., et al., (2022). Paradiplomacia: el corredor Bioceánico Central entre sus oportunidades y desafíos para la integración regional. Ponencia presentada en el XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.

Comité Atacalar (s.f.). Pasos Fronterizos. Recuperado de: https://www.comiteatacalar.cl/articulos_ver.php?id=7

El Constructor (2023). La Rioja impulsa un plan de obras viales por más de \$70.000 millones. Recuperado de: <https://elconstructor.com/la-rioja-impulsa-un-plan-de-obras-viales-por-mas-de-70-000-millones/>

Ministerio de Economía, (2022). Reunión del Comité de Integración Atacalar busca fortalecer su acción en fronteras. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/reunion-del-comite-de-integracion-atacalar-busca-fortalecer-su-accion-en-fronteras>

Periferia: ciencia, tecnología, cultura y sociedad, (2022). El “Norte Grande” pide incorporar el corredor bioceánico al presupuesto 2023. Recuperado de: <https://periferia.com.ar/politica-cientifica/el-norte-grande-pide-incorporar-el-corredor-bioceanico-al-presupuesto-2023/>

Rioja Virtual, (2022). Corredor Bioceánico: nación analiza financiar en 2023 una clave para La Rioja. Recuperado de: <https://riojavirtual.com.ar/corredor-bioceanico-nacion-analiza-financiar-en-2023-una-obra-clave-para-la-rioja/>

Secretaria de Estado de Relaciones Internacionales, Gob. De Tucumán, (s.f.). Fronteriza Atacalar. Recuperado de: <https://seri.tucuman.gob.ar/fronteriza-atacalar/>

LA RELEVANCIA DE UN ABORDAJE DE LOS ESTÁNDARES DE LA CSJN CON PERSPECTIVA FEDERAL⁵¹²

Romina Verri

Justificación de la investigación desde el punto de vista teórico.

Razones para la observación de los fallos de la CSJN como Tribunal de la federación

El análisis de las fronteras de la labor jurisdiccional es uno de los temas más problemáticos y científicamente más atractivos de la teoría constitucional, y esto es así desde los orígenes mismos del constitucionalismo. Si bien se registran números abordajes del fenómeno, no hay abundancia de estudios acerca del rol de los Tribunales Superiores en el marco de una federación, por ello proponer la incorporación de la temática en la agenda de investigación argentina y en particular en la Academia cordobesa cubren un área de vacancia que le otorga debida justificación a la elección del tema.

Si bien el planteo tiene la nota de originalidad que aquí se explica, el diseño y la ejecución del proyecto corresponde a un grupo de trabajo ya consolidado que, con algunas variantes en la conformación de este, viene analizando temáticas relacionadas a miradas novedosas de la dinámica federativa desde el año 2014, con radicación de los respectivos proyectos de investigación en las Secretarías del área de las Universidades Siglo21 y desde 2018 en UNC-SECyT y FD-CIJS.

Ingresando a las razones teóricas que fundamentan la investigación, puede afirmarse que la interpretación judicial de la Constitución es un asunto clave en países con formatos federales.

Una de las características de las federaciones, es la existencia de órganos o procedimientos particularmente facultados para atender los conflictos entre los socios de la federación (Anderson, 2008:22), competencia que puede estar en manos de un Tribunal, una sala o una cámara parlamentaria, ello depende de cada diseño institucional, es un rasgo recurrente que se disponga de un Tribunal con competencia originaria en temas que hacen a los conflictos sobre distribución de competencias y a la dinámica de funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno, pudiendo dictar resoluciones de aplicación obligatoria. De ese modo, adquiere especial interés el modo en que dicho Tribunal resuelve las disputas que puedan generarse en una federación, en tanto de allí surgirá una línea interpretativa (la de mayor peso institucional en el caso argentino) que implica un insumo central para orientar la dinámica federativa, determinar el alcance de las normas vigentes frente a dichas controversias y aplicar solución final judicial a la contienda.

En Argentina el Tribunal de mayor jerarquía del sistema judicial es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), es la cabeza del poder judicial federal y último tribunal de revisión constitucional de toda la estructura judicial ya que a través del Recurso Extraordinario Federal es posible la apelación extraordinaria de las resoluciones de última instancia de las esferas subnacionales ante el máximo tribunal. Sus miembros son elegidos de común acuerdo entre los poderes políticos del Estado (Ejecutivo y legislativo) y tienen carácter vitalicio. Las competencias de dicho tribunal están plasmadas en los artículos 116 y 117 de la CN, siendo su intervención originaria y exclusiva en todos los asuntos de naturaleza federativa.

Las competencias que se atribuyen a los Tribunales (en general Superiores) para la contención y solución de contiendas de naturaleza federal vistas como salvaguarda judicial o dique de contención frente a desbordes tales como aprovechamientos unilaterales o desconocimientos mutuos del área

⁵¹² Reflexiones en el marco del proyecto de investigación titulado “Los tribunales supremos como salvaguardas judiciales frente a conflictos de competencia intergubernamentales en estados descentralizados. Los casos de Argentina y España”

competencial de cada sujeto federal –lo que explica con claridad la ponencia central del Panel– muestra que la jurisprudencia del Tribunal además del valor clásico que tiene en tanto resuelve controversias en el caso concreto, se erige con valor institucional y estratégico incuestionables, en tanto funciona o debería hacerlo, como un insumo con el que cuentan los sujetos de esta federación para encontrar canales para evitar o encauzar conflictos, y en general para la utilización de pautas que hacen a un mejor funcionamiento sistémico de la federación. Ello es así, porque la doctrina del Tribunal permite conocer lo que la CSJN entiende como las fronteras constitucionalmente aceptables de esa dinámica federal.

Esto es así ya que como entiende Bednar (2009:96) para el funcionamiento de los equilibrios federativos debe darse lo que el autor llama “la comprensión común de la conducta federal aceptable”, lo que implica entre otras cuestiones, conocer la mirada que sobre las normas y las conductas y/u omisiones federales, emerge de la doctrina de la CSJN, en tanto resulta la interpretación con mayor autoridad institucional dentro del sistema. La Corte expresa la última voz en materia de interpretación de la Constitución, ejerciendo el control de constitucionalidad. Según Gelli (2008: 444), en este caso el papel del juez es político en un doble sentido. Primero, porque al resolver conflictos de interés va desarrollando el derecho y, a través de él, desplegando las relaciones sociales. En segundo término, porque al controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, toca a sus hacedores en lo que éstos expresan como decisión política general.

La Corte ocupa entonces el sitio mayor, el más elevado lugar dentro de la estructura piramidal del poder judicial. En su rol de garante y revisor último de la supremacía constitucional, la decisión de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos y normas es, en consecuencia, la última y más autorizada dentro del sistema jurídico (Piccardo, 2020: 188). Rosatti entiende que por la ubicación en la pirámide organizativa del Poder Judicial que tiene la CSJN, sus sentencias son “modélicas” para el resto de los tribunales.

El valor supremo de sus decisiones, y la imposibilidad de revisar sus fallos por cualquier otro órgano político del Estado convierten recurrentemente a este tribunal en un proveedor de puntos focales, siendo la materia federal un campo en donde ha sentado en el último tiempo variados precedentes con impacto en las dinámicas de interacción estatal multinivel.

Como se dijo, la relevancia de la doctrina de la CSJN se asienta en motivos de índole jerárquico-institucional, en tanto se trata del Tribunal que encabeza el poder judicial del Estado Argentino y por ello, aquello que decide no se proyecta solo en el caso concreto, sino que tiene transcendencia institucional, en tanto es el último intérprete en materia constitucional.

El marco teórico de referencia para la investigación en el campo de las salvaguardas federales, cuyo origen puede rastrearse en los aportes de Madison en *The Federalist Papers*, toma trabajos que recuperan y actualizan la temática de autores como Bednar (2009), Bolleyer (2013), Grin y Mendoza Ruiz (2022), Schnabel (2023), entre otros.

Las salvaguardas federales (federal safeguards) son el conjunto de instituciones políticas constituidas para actuar como “guardianes” del equilibrio del poder federal, su función básica es incentivar el respeto a la autonomía de cada orden gubernamental (Schnabel, 2020: 47; Nugent, 2009). Las salvaguardas federales establecen límites para el comportamiento oportunista de gobiernos y actores. Ambos responden a incentivos, esto es, se verán atraídos hacia acciones que ofrezcan recompensas y se alejarán de acciones que incurran en castigos (Bednar, 2009: 11). Por ello, las salvaguardas federales especifican sus contornos de tolerancia y advierten un castigo en caso de que se viole su umbral. Como requisito, debe existir la comprensión común de la conducta federal aceptable (Bednar, 2009: 96).

Tal como indica el Coordinador del Panel, en Argentina, las salvaguardas de naturaleza política (estructural, popular y política, propiamente dicha) no han sido eficientes para encauzar un debate público en materia federal satisfactorio para los intereses de las partes. Por ello, la CSJN ha tenido que intervenir recurrentemente como árbitro de conflictos a modo de salvaguardia judicial. Este excesivo rol deviene por defecto en un déficit de articulación entre burocracias multiniveles, por la falta de agregación adecuada de preferencias electorales por niveles de gobierno y por problemas de coordinación político - partidarias. Frente a ello, el tribunal en su jurisprudencia más reciente ha provisto de precedentes relevantes en materia federal que serán objeto de análisis en el proyecto propuesto.

Del cruce entre ambas doctrinas se esperan obtener resultados valiosos en términos de estudios federales comparados sobre la eficacia de los Tribunales Superiores como proveedores de puntos focales, como canalizadores de debates públicos y, de ser necesario, como balances efectivos de poder frente a pujas distributivas o competenciales propias de Estados descentralizados

Los objetivos de la investigación permiten apreciar a través de qué lente se observarán las decisiones de la CSJN. En ese sentido en eje central (OG) plantea analizar si los fallos de la CSJN en casos de materia federativa han servido como mecanismo de balance de poder, asegurando el cumplimiento de la delimitación de competencias por órdenes de gobiernos previstas constitucional y legalmente. Dentro de los objetivos específicos (OE) se destacan (i) el abordaje en profundidad el marco teórico sobre salvaguardas federales existente en la literatura norteamericana y europea para evaluar los diferentes mecanismos de balances de poder existentes en nuestro estado federal (ii) Recopilar, sistematizar y analizar la jurisprudencia de ambos tribunales en las últimas dos décadas a los fines de verificar si desde la doctrina de ambos cuerpos se han generado balances de poder efectivos de carácter multinivel, (iii) determinar si la CSJN como intérprete final ha aportado a delimitar y proteger desde su jurisprudencia las competencias de cada nivel de gobierno, aplicando para ello el principio no constitucionalizado de lealtad federal y finalmente (iv) clasificar los fallos a los fines de identificar si de la jurisprudencia del Tribunal emergen umbrales o límites frente a conflictos de competencias, aportando puntos focales que canalicen de manera adecuada debates públicos en la materia.

La investigación mira la jurisprudencia de la CSJN en materia federal a la luz de la estructura conceptual estudiada como “salvaguardas federales” (federal safeguards), por lo tanto dialogan teóricamente dos puntos relevantes que se relacionan y justifican la elección del universo temático de análisis. Resultará interesante trabajar la interrelación teórica entre la labor de la CSJN como Tribunal Supremo de la Federación y los mecanismos de resguardo, balance y protección de los equilibrios federales (entendidos como salvaguardas).

Algunas precisiones metodológicas. Necesaria actualización de los enfoques en el estudio de las federaciones

El abordaje metodológico de la presente propuesta de investigación será de naturaleza cualitativa y con un modelo de diseño emergente para permitir cierto grado de flexibilidad en las diferentes etapas de la investigación y del relevamiento, especialmente en el trabajo de campo. El enfoque metodológico será de carácter comparativo, siendo este tipo de estrategias crecientemente relevantes en las agendas de investigación en materia de estudios sobre sistemas políticos federales en las universidades más importantes del planeta.

La investigación cuenta con un perfil de carácter descriptivo y exploratorio, dado que el objeto de estudio es actual y dinámico, no siendo identificados antecedentes de su abordaje en el país, luego de un relevamiento exhaustivo. Se trabajará tanto en base a fuentes primarias como secundarias. Las técnicas de recolección de datos serán principalmente el análisis de documentos y eventuales entrevistas a informantes previamente definidos como claves.

Como recorte temporal, se propone abordar la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina desde su reconfiguración en el año 2003 a la fecha, a los efectos de analizar y comparar el rol del Tribunal en la Federación, teniendo como hipótesis que ha sido proveedor de puntos focales en materia de controversias federativas y generador de equilibrios a modo de balances de poder.

Las decisiones metodológicas expuestas son consistentes con el modo en que se entiende el federalismo como modalidad de organización del poder caracterizada por contar con diversos grados de descentralización territorial pero que en especial constituye una elección política-institucional que es dinámica por definición, con entrecruzamiento competencial, y gestión constante de las asimetrías internas. En ese sentido se entiende de mayor utilidad epistémica salir de los formatos de abordaje del fenómeno de tipo normativo-descriptivo y de alcance dual, para dar lugar al estudio de los conflictos que presentan las federaciones enfocando determinados modos en los que los socios de la misma interactúan, señalando conflictos y eventuales mecanismos de solución o canalización de los mismos. La idea es la observación de cómo el federalismo vive y gestiona sus tensiones. En el caso puntual de este proyecto, el foco está puesto en un modo de leer los estándares judiciales del Máximo Tribunal de la federación entendiendo que de dicha doctrina judicial es posible la extracción y sistematización de estándares de utilidad para la contención de las tensiones intrafederales de parte de los sujetos de ese sistema.

Segunda etapa del proyecto de investigación. Una mirada comparativa de los estándares jurisprudenciales de la CSJN (CSJN y TCE)

En la segunda etapa del proyecto se plantea la ampliación del análisis para mirar la doctrina judicial de la CSJN y la del Tribunal Constitucional Español con perspectiva comparada, siguiendo la misma estructura conceptual brindada por la teoría de las salvaguardas federales, en particular, la judicial, a los efectos de observar cómo funciona en el tribunal local y en el caso de su par español.

La justificación de la elección de los casos de análisis tiene que ver con el haber reconocido en el relevamiento bibliográfico que se registran investigaciones (Carranza, 2023) que permiten afirmar que sin perjuicio de las particularidades de diseño institucional español que se mencionan a continuación, el Tribunal Constitucional ha intervenido en conflictos competenciales (algunos extremos de formato secesionista) entre los sujetos autonómicos, brindando pautas de interpretación jurisprudencial sobre aquello que la Corte española entendía como conducta institucional aceptable de parte de las comunidades constitutivas de dicho Estado, estableciendo límites competenciales al respecto y una evolución consistente de la doctrina que hace posible el análisis comparativo.

España, es un Estado con alto nivel de descentralización política, administrativa y fiscal, siendo su formato organizativo semejante a los Estados federales existentes en el planeta, pero sus instituciones políticas se constituyen en un entramado único y complejo que lo vuelven un caso sui generis. Como resultado de la Transición, la constitución de 1978 ha generado una amplia vocación de autogobierno y descentralización que ha tenido su reflejo en un esquema de distribución de competencias muy complejo y poco claro, que convive con una escasa conciencia política sobre la unidad del Estado. A ello, hay que agregar en el caso español otro elemento no presente en otros Estados descentralizados, el nacionalismo identitario, con fuerte impronta secesionista (Carranza, 2023: 149). A partir de los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992 en adelante, el Tribunal Constitucional ejerce su atribución de competencia directa a modo de responsable de resolver conflictos de competencia en donde existen disputas de carácter intersubjetivo en que se enfrentan el Estado, entendido como el sector central del aparato estatal, y un Ente territorial dotado de autonomía política: las Comunidades Autónomas. A partir del caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía de Valencia (2007) y Cataluña (2011), el Tribunal pareciera haber otorgado mayoría de edad a las Comunidades Autónomas en su vínculo con las diferentes entidades nacionales, empezando a transitar una jurisprudencia que pone en valor

y jerarquiza al principio no constitucionalizado de lealtad federal, a partir del reconocimiento mutuo de los intereses de las partes en disputa.

En el caso del Tribunal Constitucional español, se propone llevar adelante un análisis similar al planteado para la jurisprudencia de la Corte argentina, identificando y poniendo en valor la jerarquización del principio de lealtad federal, cuyo antecedente hay que ubicarlo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán (Bundestreue), a partir de fallos relevantes de los últimos quince años. Para el Tribunal, la lealtad en el ámbito territorial vela por el equilibrio entre unidad y diversidad: supone, por un lado, el fomento de mecanismos constitucionales que articulan las relaciones entre distintos niveles de gobierno y, por otro, la limitación de aquellas conductas de los entes territoriales que vulneren el reparto de poder constitucionalmente establecido (Carranza, 2022:33).

El denominador común entre ambos tribunales (CSJN y TCE) es haberse convertido en árbitros -en su rol de intérpretes finales- para la resolución de controversias de competencias de naturaleza federativa y descentralizada, poniendo balances y equilibrios frente a reclamos oportunistas o disruptivos (Bednar, 2009) en las relaciones entre el gobierno nacional y los entes subnacionales.

Reflexiones finales

Desde la mirada de este trabajo la doctrina de la CSJN en materia federal constituye un insumo desaprovechado desde el punto de vista científico y de gran utilidad práctica en tanto entendemos que los resultados de la investigación pueden trascender las fronteras del laboratorio del investigador para proyectarse como un material de utilidad para la mejora del funcionamiento de la dinámica federativa, del que pueden nutrirse los poderes políticos que le dan vida a la toma de decisiones públicas.

Más allá de las complejidades típicas derivadas de la interpretación en general y en particular de la interpretación constitucional (en tanto es innegable que el contenido de la Constitución que no es obvio ni transparente, y puede generar interpretaciones diferentes (Grosman, 2019, pág. 189)), ello no implica negar a la interpretación constitucional judicial efectuada por la CSJN un lugar relevante, ya que como se dijo, el órgano de mayor jerarquía dentro del sistema para dirimir las controversias constitucionales. Esto se expone a modo de respuesta a eventuales objeciones sobre las complejidades propias de la interpretación constitucional efectuada por los Tribunales Superiores, sin obviar dichas problemáticas, se entiende que ese punto no opaca las pretensiones de la investigación, ya que destacar a la CSJN como árbitro de la resolución de disputas de naturaleza federal no implica negar una mirada crítica de los pronunciamientos, lejos de ello, el trabajo que se presenta posibilita una mirada crítica novedosa de los estándares que resulten de la sistematización que se pretende.

Holmes y Sunstein (1999; p. 116), respecto al rol institucional de las Cortes Supremas (los autores refieren a la estadounidense, pero vale el argumento), destacan: “Después de todo, un fallo de la Corte no es solo la resolución de un caso particular, también transmite un mensaje a la opinión pública sobre el propósito y el significado básico del contrato social estadounidense”. Coincidimos en que conocer cómo piensa y resuelve la Corte excede las pretensiones de la academia ya que implica una información con relevancia social, en tanto se relaciona el conocimiento del modo en que el máximo tribunal del país interpreta las bases jurídicas centrales que esa sociedad ha elegido para autoregularse, expresada fundamentalmente en su Constitución.

Bibliografía

Anderson, G. *Una introducción al federalismo*, Marcial Pons, Barcelona, 2008.

Aragón Reyes, M. (2007). La organización institucional de las Comunidades Autónomas. En Revista Española de Derecho Constitucional N° 79. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principales of design*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Bernal, M. (2020) *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba y Eudeba.
- Blanco Valdez, R. (2019). Los instrumentos de colaboración en el federalismo comparado. En Aragón Reyes, M. et al. (dirs): *La constitución de los españoles*. CEPC. Madrid.
- Bolleyer, N. (2013). Paradoxes of self-coordination in federal regimes. En Benz, A. y Broschek, J. (Ed). *Federal dynamics continuity, change and the varieties of federalism*. Oxford University Press.
- Carranza, G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Colección Monografías N°19, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Colino, C. (2021). Democracy and federalism in Spain. Interactions, tensions and compatibilities. En Benz, A. y Sonnicksen, J. (Ed). *Federal democracies at work. Varieties of complex government*. University of Toronto Press.
- Gargarella, R. (2006). Inconsistencia e imparcialidad. Un examen histórico de la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina. En Bercholz, J. (director). *El sistema político e institucional en la Argentina*. Ed. Lajouane.
- Hernández, A. M. (2016). Los fallos de la CSJN sobre los reclamos judiciales de las provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba* Vol. 7. N° 2.
- Hernández, A. M. (2018). *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*. Rubinzal Culzoni. Buenos Aires.
- Kincaid, J. (2017). The eclipse of dual federalism by one-way cooperative federalism. *Arizona State law Journal* N° 49, vol. 3. Arizona State University.
- Mendoza Ruiz, J. y Grin, E. (dirs) (2022). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Piccardo, I. (2020) *Como fallan los jueces. Mayorías argumentativas versus mayorías resolutivas*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Posner, R. (2008). *Como deciden los jueces*. Marcial Pons.
- Rosatti, H. (2022). *La palabra de la Corte Suprema. Cómo funciona, piensa y habla (y algunas ideas para debatir su futuro)*. Siglo XXI Editores, CABA.
- Schnabel, J. (2023). *Gestión de interdependencias en sistemas federales. Consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas*. Universidad Autónoma del Estado de México.

SECCIÓN 5

**Hacia una gestión pública más inclusiva_
igualdad de género, diversidad y accesibilidad
en las políticas públicas**

REFLEXIONES SOBRE LA MOVILIDAD CICLISTA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ROSARIO

Greta Ambrogi Barceló
Ayelén Daniela Posincovich

Introducción

En los últimos años, se observó un aumento sostenido de la bicicleta como medio de transporte en la región en América Latina en general y en Rosario en particular. El Banco Interamericano de Desarrollo (2017), expone un destacado crecimiento en el uso de la bicicleta en gran parte de las ciudades latinoamericanas, entre ellas Rosario. En esta ciudad, del total de los desplazamientos en distintos medios de transporte, el 5% se realiza en bicicleta, un número que puede considerarse sensiblemente alto si se tiene en cuenta que en la Región Metropolitana de Buenos Aires el registro de participación de la bicicleta en el reparto modal es del 3% (ENMOD, 2009).

Por otro lado, la participación femenina en el ciclismo urbano en Rosario, según el BID, alcanza el 40%, siendo una de las ciudades con mayor cantidad de mujeres ciclistas (Díaz y Rojas, 2017). Asimismo, en registros más recientes correspondientes al 2021 realizados por la Usina de Datos de la Universidad Nacional de Rosario, se observa que la bicicleta es elegida por el 12% de rosarinos y rosarinas, el mismo porcentaje corresponde a las mujeres que eligen esa opción para movilizarse (Usina de Datos UNR, 2021, p.8).

Por otra parte, se puede deducir que el número de mujeres ciclistas en Rosario, tanto las que utilizan bicicletas públicas como quienes utilizan bicicletas privadas, ha ido en aumento desde la implementación del sistema Mi Bici Tu Bici en 2015. En este sentido, es posible decir que el uso de un Sistema de Bicicletas Públicas genera un efecto contagio y propicia la elección de la bicicleta como modo de transporte consolidando la integración de la bicicleta urbana.

Esta expansión y aumento de uso de la bicicleta en la ciudad en los últimos años, particularmente por parte del colectivo de mujeres, amerita ser observado desde una perspectiva de género ya que estos traslados pueden verse condicionados por limitaciones relacionadas al género. Aquí vale la pena retomar a Ana Falú (2020), quien sostiene que no es lo mismo transitar las ciudades con cuerpos de mujeres que con cuerpos de hombres, debido a que los cuerpos femeninos suelen ser más observados, juzgados y estar más expuestos, y esto aumenta al momento de movilizarse en bicicleta. Asimismo, el modo en que se diseñan los sistemas y servicios de transporte influyen de manera distinta en mujeres y hombres puesto que sus necesidades y patrones de movilidad no son iguales, condicionando de esta manera a las mujeres en el uso del espacio público. De esta manera, las mujeres experimentan restricciones y violencias en las ciudades por el solo hecho de su género.

A continuación se presentará información con perspectiva de género acerca de la movilidad ciclista de mujeres en Rosario y se describirán las especificidades que el Sistema Público de Bicicletas Mi Bici Tu Bici ha adquirido desde sus inicios en 2015 hasta la actualidad. Asimismo, se expondrá el análisis realizado a partir de la triangulación metodológica entre los datos arrojados por la encuesta de percepción “Mi bici Tu bici 2021” y las entrevistas a actores clave de la movilidad en Rosario. Por último, se presentarán las reflexiones finales de la investigación, los principales hallazgos, así como los desafíos y las propuestas de mejora.

Respecto a la metodología utilizada, en una primera instancia se encontró la posibilidad de acceder a información primaria correspondiente a la base de datos de resultados de las encuestas de percepción y satisfacción que realizan anualmente desde el Ente de la Movilidad de Rosario a las y los usuarios del Sistema de Bicicletas Públicas. Esta información primaria que pudo obtenerse refería únicamente

a datos estadísticos que no fueron procesados ni publicados. Es así que una vez conocidas las fuentes de información disponible, se decidió avanzar en un proceso de investigación basado en la triangulación metodológica entre una estrategia cuantitativa y otra cualitativa.

Para lo que refiere a la primera estrategia, se utilizó como herramienta de recolección de información la encuesta de percepción y satisfacción correspondiente al año 2021 realizada por el Ente de la Movilidad de Rosario. En cuanto a la estrategia cualitativa utilizada, la misma consistió en la realización de entrevistas semi-estructuradas a distintas actrices. Por parte de la Municipalidad, se entrevistó a la referente del espacio de Género y Movilidad del Ente de Movilidad de Rosario (EMR). Asimismo, se entrevistó a referentes de grupos de ciclistas urbanos de la ciudad de Rosario, por un lado a integrantes del proyecto Rosario en Bici que se desarrolla bajo la órbita de la ONG STS (Soluciones Tecnológicas Sustentables) desde donde promueven la movilidad en bicicleta en la ciudad y por otro lado a una integrante del colectivo “Reno12” quienes se definen como un club social de pedaleo para mujeres y disidencias, y organizan paseos grupales semanales en bicicleta. Las mismas, permitieron profundizar la información arrojada por las encuestas y conocer las percepciones subjetivas que los/las actores/entrevistadas tienen acerca de la movilidad y el género en Rosario.

La ciudad de Rosario

Rosario se encuentra en el extremo sudoeste de la provincia de Santa Fe y es considerada una de las tres ciudades más importantes de Argentina tanto por su población -posee cerca de un millón de habitantes- como por el desarrollo económico, productivo e institucional. Además goza de una posición geoestratégica en la región del MERCOSUR y se erige como centro de transporte e intercambio de la logística de la región a través de su puerto (Reviglione, 2020).

En lo que respecta a sus características urbanas de, se puede decir que han ido modificándose a lo largo de la historia en relación con las actividades económicas que se desarrollaban en la ciudad. Durante las últimas dos décadas, como se citó anteriormente, se registró una alta inversión en proyectos urbanísticos e inmobiliarios, y la ciudad se convirtió en el centro geopolítico y económico de una amplia región metropolitana. Esta transformación urbana estuvo centrada en las zonas con mayor atractivo inmobiliario, turístico y de servicios (Brizuela; 2015). Sin embargo el equipamiento urbano no fue homogéneo para toda la ciudad y se profundizó la segregación y fragmentación en las áreas carentes de valor turístico, patrimonial y comercial.

Sistema Público de Bicicletas: Mi Bici Tu Bici

Las primeras estaciones de Mi Bici Tu Bici comenzaron a funcionar en el año 2015, en su momento eran dieciocho y contaban con 280 bicicletas disponibles. Desde entonces, se fue ampliando tanto en nuevas estaciones como en mayor cantidad de rodados disponibles, a la vez que aumentó el número de usuarios y usuarias. La distribución de las estaciones en su primera etapa estuvo concentrada en la zona centro de la ciudad, cerca de puntos estratégicos como la terminal de ómnibus, plazas o instituciones educativas; luego se fueron sumando estaciones en el macrocentro de la ciudad.

Es preciso señalar que durante el 2020 y con la llegada de la pandemia de Covid-19 producida por el virus SARS-CoV-2, la utilización de la bicicleta, tanto pública como privada, para movilizarse en la ciudad tomó mayor preponderancia, registrándose en las calles un incremento del 360% de presencia de ciclistas durante hora pico⁵¹³. Si bien en un primer momento y durante las primeras semanas de aislamiento social preventivo y obligatorio el Sistema estuvo suspendido, con el correr de las semanas y el mayor conocimiento acerca de la transmisión del virus, se tomó conciencia de que la bicicleta podía considerarse segura en términos epidemiológicos al ser un transporte individual que permite

⁵¹³ “La revolución de las bicicletas: Rosario pedalea más que nunca” *Impulso Negocios*, Noviembre 2020

mantener la denominada distancia social garantizando menores probabilidades de contagio. De esta manera, durante el 2020, Mi Bici Tu Bici registró un aumento en cuanto al nivel de usuarios, sumando alrededor de dos mil nuevos desde el inicio del aislamiento preventivo, y un significativo incremento en los viajes realizados ya que durante el mes de julio de 2020 se registraron 16 mil viajes más que en el mismo mes del año anterior, tal como se indica en el sitio de noticias de la Municipalidad.

Además de la seguridad sanitaria que la bicicleta garantizaba en ese momento, se pueden considerar dos cuestiones que influyeron en el incremento del uso de la misma como medio de transporte. Por un lado, debido a la merma de pasajeros en el transporte público motorizado, particularmente los colectivos, se generó una crisis económica que desembocó en una prolongada huelga de choferes durante más de dos meses⁵¹⁴ lo que derivó en la imposibilidad de movilizarse en colectivo y en la demanda de muchas personas de encontrar otro medio de transporte que además fuera seguro en términos sanitarios. Por otro lado, desde la Municipalidad, ante el notorio incremento de ciclistas en las calles, iniciaron en una primera etapa el trazado de 34 km de nuevas ciclovías, llegando a julio de 2021 con 57 nuevos kilómetros⁵¹⁵. Esta infraestructura colabora con la seguridad vial de quienes se movilizan en bicicleta reduciendo la congestión del tránsito y optimizando el uso del espacio, promoviendo a su vez el uso de la bicicleta para movilizarse.

De esta forma, se puede decir que la pandemia del 2020 constituye un hito para el ciclismo urbano de Rosario y para el Sistema Mi Bici Tu Bici en particular. Se registró una fuerte demanda de bicicletas públicas en todo el territorio rosarino y fue el puntapié para que desde el Ente de la Movilidad se trabajara en la instalación de nuevas estaciones en los Distritos Oeste y Norte⁵¹⁶, y también en los distritos Sur y Suroeste⁵¹⁷. Esta expansión no se detuvo y al momento de la realización de este trabajo el sistema cuenta con 84 estaciones con 738 bicicletas disponibles.

Encuesta de percepción y satisfacción Mi Bici Tu Bici 2021

La encuesta de percepción y satisfacción del Sistema de Bicicletas Públicas “Mi Bici Tu Bici” correspondiente al año 2021 estuvo dirigida a todas las personas inscriptas al mencionado sistema. El porcentaje de respuesta corresponde al 5% sobre el total de inscriptos e inscriptas de ese año, lo que representa una muestra de 4035 personas.

De la totalidad de la muestra, al analizarla según la percepción de género, el 47% de las personas indicó que se autopercibe como varón, mientras que el 51% indicó mujer. En lo que respecta a identidad no binaria el 1,2% indicó esta opción, y el 1,24% prefirió no especificar. Otras identidades corresponden al 0,10% de las respuestas. Asimismo, al analizarlo según la edad se puede decir que los y las usuarias del sistema son una población de mediana edad ya que de un total de 4035 personas, el 54% tiene entre 31 y 50 años y si se suma el intervalo siguiente, de 51 a 65 años.

A continuación, se expondrá la información relativa al uso de la bicicleta y al principal medio de transporte que las personas que componen la muestra eligen para movilizarse en la ciudad. Posteriormente, respecto de los y las usuarias que registran un menor uso del sistema o dejaron de utilizarlo, se indagarán los motivos que estas personas indican como razones para ese bajo nivel de uso, así como las condiciones que consideran necesarias para incrementar la frecuencia de uso.

⁵¹⁴ “Nuevo paro de colectivos en Rosario” *Rosario12*, 11 de Noviembre de 2020

⁵¹⁵ “Se sumaron 57 kilómetros de ciclovías desde que comenzó la pandemia” *La Capital*, 16 de abril 2021

⁵¹⁶ “Mi bici tu bici sigue ampliando sus servicio en el norte y noroeste de la ciudad” *El Ciudadano*, 6 de agosto de 2022

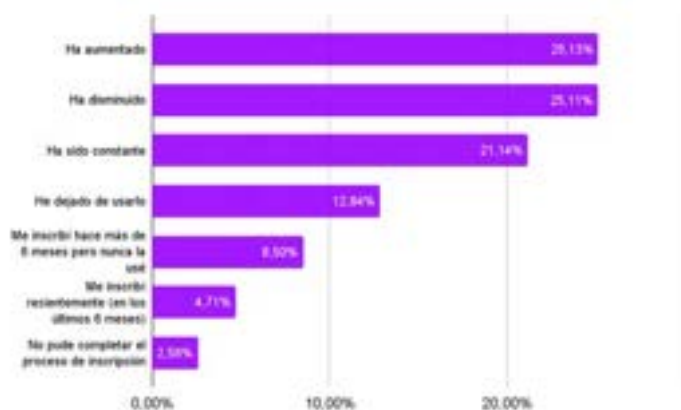
⁵¹⁷ “El municipio proyecta instalar 30 estaciones de bicicletas en zona sur” *La Capital*, 18 de Septiembre de 2021

Nivel de uso

En lo que respecta al nivel de uso del sistema, se puede indicar a priori que es equilibrado entre los géneros varón-mujer, ya que se observa una relación prácticamente equivalente entre ambos (47% y 51%) respectivamente.

Asimismo, se puede observar que es similar la proporción de personas que aumentaron o permanecieron constantes en el uso de la bicicleta pública respecto a quienes tuvieron un menor uso o dejaron de usarla. Por tanto, es posible inferir que la variación del uso del sistema de bicicletas fue equilibrada. Es decir, que de un total 3985 personas que respondieron, el 25% aumentó su uso y un 21% indicó que se mantuvo constante. Estos dos grupos representan alrededor de 1800 personas. Además, un 25% del total indicó que disminuyó el uso, el 12% indicó que dejó de usarlo y la proporción de quienes nunca lo usaron corresponde al 8%, número que demuestra que aproximadamente un total de 1800 personas se apartaron de alguna manera del sistema.

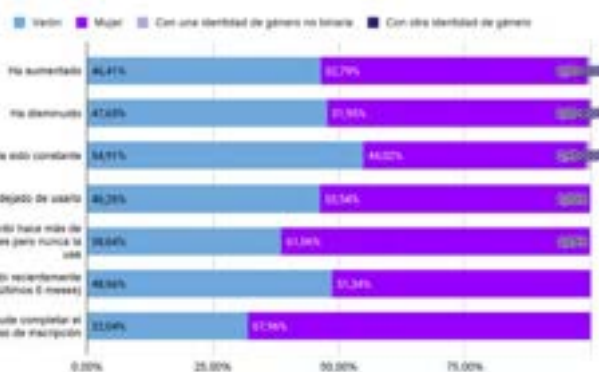
Figura N°1: Nivel de uso del Sistema durante el año anterior



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi Bici Tu Bici” 2021

Si se observa el nivel de uso del sistema según identidad de género, se puede corroborar una tendencia creciente por parte de mujeres en el uso de la bicicleta pública en Rosario: el 52% de quienes indicaron que su uso aumentó en el último año son mujeres, un porcentaje sensiblemente alto en comparación con los usuarios varones el cual es del 46%, como indica la Figura N°2. En cuanto las personas con otra identidad de género y género no binario, éstas corresponden al 0,10% y al 0,70% respectivamente del total de quienes indicaron que aumentaron el uso.

Figura N°2: Nivel de uso del Sistema durante el año anterior por identidad de género



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi Bici Tu Bici” 2021

De esta manera, se puede inferir que existe un gran número de mujeres que utilizan la bicicleta para movilizarse por la ciudad. Esto se condice con la información que brinda el BID (2017) que establece que en Rosario la participación de mujeres pedaleando es mayor que en otras ciudades latinoamericanas (BID, 2017). Sin embargo, si se observa nuevamente la Figura N°2, los indicadores que corresponden a una menor utilización del sistema (he dejado de usarlo, me inscribí pero nunca la usé, ha disminuido el uso) presentan una mayor proporción de mujeres que de varones.

En lo que respecta al grupo de personas que aumentaron el uso del sistema durante el último año se observa que el 38% de ellas elige la bicicleta pública como el principal medio de transporte para movilizarse en la ciudad. Así, se puede inferir que la bicicleta representa una gran proporción en reparto modal para los y las usuarias del sistema que tienen un uso creciente o constante del mismo. Además, este elevado nivel de elección de la bicicleta como medio de transporte puede explicar la poca diferencia entre varones y mujeres que existe en cuanto a los inscriptos en el sistema, ya que la diferencia entre géneros tiende a disminuir a medida que la bicicleta representa un mayor porcentaje en el reparto modal (Díaz Rojas, 2017). Asimismo, que exista un sistema de bicicletas públicas contribuye a que éstas se conviertan en un complemento de otros modos de transporte y estimulen la movilidad activa particularmente en las mujeres, debido a que la presencia de ciclistas en la ciudad genera lo que Huerta y Gálvez (2016) denominan un “efecto contagio” que promueve la incorporación de la bicicleta por parte de las mujeres en la cotidianeidad de sus viajes. En este sentido, se podría decir que el sistema de bicicleta públicas rosarino fomenta una movilidad sostenible en la ciudad mediante la promoción de medios de transporte no motorizados, ya que la información arrojada por las encuestas muestra un gran porcentaje de personas que son constantes en el uso y que además eligen la bicicleta como principal medio de transporte, el cual ofrece un desplazamiento de bajo costo y eficiente en términos ambientales y fomenta el disfrute del espacio público para los y las usuarias.

En lo que respecta al conjunto de personas que dejaron de usar el sistema, se observa en la Figura N°3 que tanto para mujeres como varones, el colectivo es la principal opción, pero es elegido en mayor medida por mujeres ya que el 70% de quienes optan por este medio corresponde al género femenino. La opción más escogida que le sigue es el auto como conductor, y en este caso es elegido en mayor medida por hombres: el 60% de las personas que dejaron de usar el sistema y usan el auto para movilizarse son varones. Además, para este grupo el auto como acompañante es otra alternativa de medio de transporte y a diferencia del auto como conductor, es más elegido por mujeres que por varones. La bicicleta propia no es elegida como una opción principal, apenas 58 personas la eligen y la proporción entre hombres y mujeres es equivalente.

Figura N°3. *Principal modo de transporte por identidad de género para las personas que dejaron de utilizar el sistema*



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi bici tu bici” 2021

Por otro lado, a partir de la Figura N°4 se observa que para el grupo de personas que disminuyeron el uso del sistema, el colectivo es el principal medio de transporte utilizado y el 65% de quienes lo eligen corresponde al género femenino. Continúa la bicicleta propia para movilizarse, luego el auto como conductor. En ambos casos, esos medios de transporte son más elegidos por varones que por mujeres, ya que el 53% de quienes eligen la bicicleta propia como vehículo y el 62% que elige el auto como conductor, corresponde al género masculino. Además, al igual que en el grupo anterior, el auto como acompañante es más elegido por mujeres que por varones.

Figura N°4: *Principal modo de transporte por identidad de género para las personas que disminuyeron el uso del sistema*



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi Bici Tu Bici” 2021

De esta manera, a partir de esta información se puede decir que las personas que utilizan menos el sistema de bicicletas o dejan de usarlo, eligen algún medio de transporte motorizado para movilizarse por la ciudad, como el colectivo o el auto. Además, se observa que quienes usan en mayor proporción el colectivo y el auto como acompañante son personas de género femenino, mientras que el auto como conductor es elegido en menor magnitud por ellas. Respecto a la bicicleta propia, ésta se constituye como una de las principales opciones para las personas que disminuyeron el uso del sistema de bicicletas públicas. Sin embargo, al observar las respuestas según identidad de género, se ve que esto no es así para las mujeres, ya que ellas eligen la bicicleta propia en menor proporción que los varones. Esto puede indicar que, en sintonía con lo que sostiene la CEPAL (2019), en Rosario los viajes femeninos se caracterizan por ser realizados principalmente en transporte público y en menor medida en un medio de transporte no motorizado.

Para comprender estas diferencias se pueden considerar distintas circunstancias que conducen a las mujeres a usar un medio motorizado antes que la bicicleta. Una de ellas puede ser, la movilidad del cuidado la cual suele recaer sobre las mujeres e implica el traslado de personas o bultos grandes, así la bicicleta se convierte en un medio de transporte incompatible con los patrones de viaje femeninos como se sostiene en CEPAL (2019) y Soto Villagrán (2022). Asimismo es posible considerar otras cuestiones vinculadas no necesariamente a la movilidad del cuidado, como puede ser la idea de seguridad por parte de las mujeres al momento de andar en bicicleta, ya que es un medio de transporte donde se está más expuesta y se considera riesgoso para la integridad física, por lo que ante ambientes hostiles para ellas, eligen otro medio de transporte por sobre la bicicleta. Por otro lado, un motivo explicitado por las personas entrevistadas, quienes sugirieron que en muchos casos, andar en bicicleta para una mujer suele ser una cuestión de “animarse” cuando ya son “grandes”, es decir, durante la niñez, adolescencia y temprana juventud no suelen movilizarse en bicicleta. Estas personas lo

explicaban a partir de experiencias personales y de conocer otras mujeres que no se animaban a andar en bicicleta hasta que fueron alentadas a usarla⁵¹⁸.

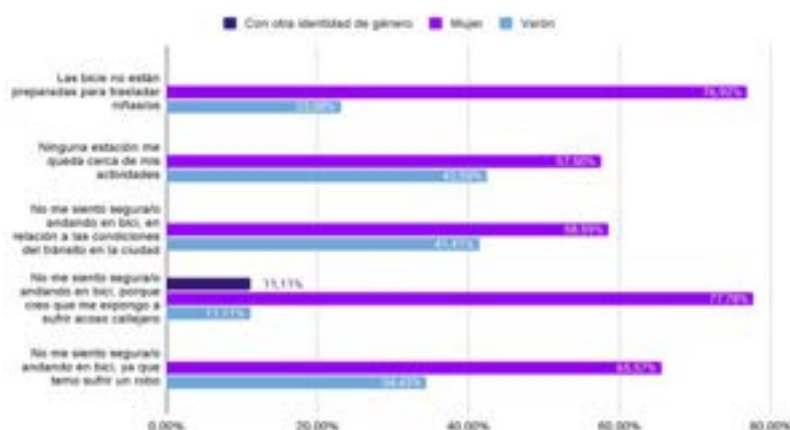
Factores condicionantes de la movilidad en bicicleta en Rosario

Continuando con el análisis respecto al grupo de personas que se alejaron de Mi Bici Tu Bici y, particularmente, del grupo de mujeres que indican un menor uso, se puede pensar que estas personas encuentran algunos condicionantes al momento de movilizarse en bicicleta en Rosario que a su vez pueden explicar la menor utilización o abandono del sistema. Teniendo en cuenta que el concepto de movilidad que se sostiene en este trabajo implica una perspectiva más allá del desplazamiento en sí mismo y que permite abordar las razones por las que algunas personas, por distintas cuestiones no se movilizan, se considera pertinente indagar acerca de los motivos por los que estos usuarios y usuarias no utilizan o utilizan en menor medida la bicicleta pública para movilizarse, con especial énfasis en las personas de género femenino.

En este sentido, a continuación se explicitan las razones indicadas tanto por las personas que no aumentaron ni mantuvieron constante la frecuencia de uso, como por aquellas que nunca utilizaron el sistema. Luego, se presentarán las condiciones que tanto estos grupos, como quienes aumentaron o mantuvieron constante el uso expresan como necesarias para incrementar la frecuencia de uso de la bicicleta tanto pública como privada. Asimismo, esta información puede ser interpretada como factores que los usuarios y particularmente las usuarias de MBTB reconocen como condicionantes para movilizarse en bicicleta en la ciudad.

Para el grupo que indicó una disminución del uso del sistema, alrededor de mil personas, se observa que la opción “las bicicletas no están preparadas para el traslado de niños o niñas”, es elegida en mayor proporción por mujeres, ya que el 77% de quienes lo indicaron son de género femenino. Lo mismo se observa respecto a quienes indicaron que redujeron la frecuencia por sentirse inseguras en cuanto a exponerse al acoso callejero, el 77% de las respuestas coincide con el género femenino. En esta opción se destaca que el 11% del total de respuestas corresponde a personas que se identifican con otra identidad de género. Otra razón que es elegida en mayor medida por mujeres es el miedo a sufrir un robo, de quienes indican esta opción el 65% corresponde al género femenino y el 34% al masculino. La misma relación existe respecto a las condiciones de tránsito de la ciudad, el 58% de las personas que marcan esta opción se autopercibe como mujer mientras que el 41% como varón.

Fig.Nº5: Razones por las que las personas disminuyeron el uso del sistema por identidad de género

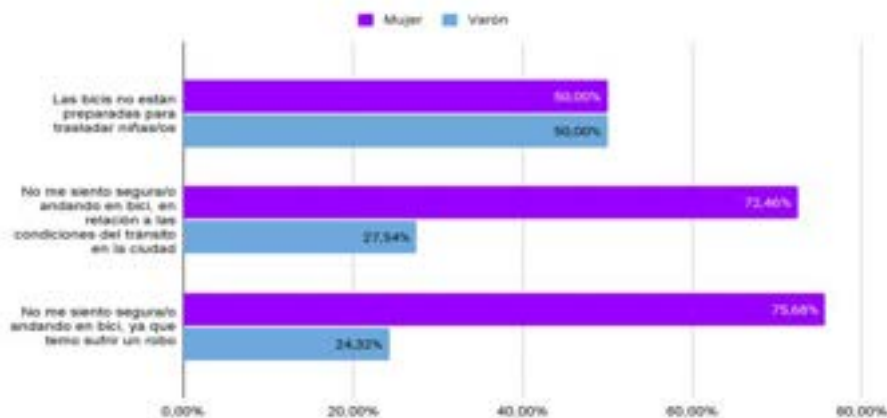


Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi bici tu bici” 2021

⁵¹⁸ Entrevista realizada a integrantes de Rosario En Bici realizada en Junio 2023

Al observar esta variable para el grupo que dejó de utilizar el sistema, se puede ver a partir de la Figura N°6 que, de todas las personas que contestaron que dejaron de usarla porque no están preparadas para trasladar niños, el 50% son mujeres. Respecto a quienes indicaron que no la usaron por miedo a sufrir un robo y por miedo a las condiciones de tránsito, el 75% y el 72% respectivamente corresponden al género femenino. En cuanto las personas que se autoperciben con una identidad no binaria, no indicaron ninguna de estas opciones.

Figura N°6: Razones por identidad de género por las que las personas dejaron de utilizar el Sistema



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi Bici Tu Bici” 2021

Por otro lado, respecto al grupo de personas que nunca utilizó el sistema, el 61% de las personas de este conjunto son mujeres. Al observar la Figura N°7 se puede ver que del total de las personas que contestaron que nunca las usaron porque no están preparadas para trasladar niños, el 76% son mujeres. De quienes nunca la usaron por miedo a sufrir acoso, el 100% son mujeres. El 62% de quienes indicaron por miedo a sufrir un robo son mujeres y el 2.78% corresponde a personas con género no binario. El 78% de quienes contestaron que nunca la usaron por las condiciones de tránsito son mujeres. Quienes se autoperciben con otra identidad de género como no binario no contestaron ninguna opción además de la del miedo al robo.

Figura N°7: Motivos por identidad de género por los que las personas nunca usaron el sistema

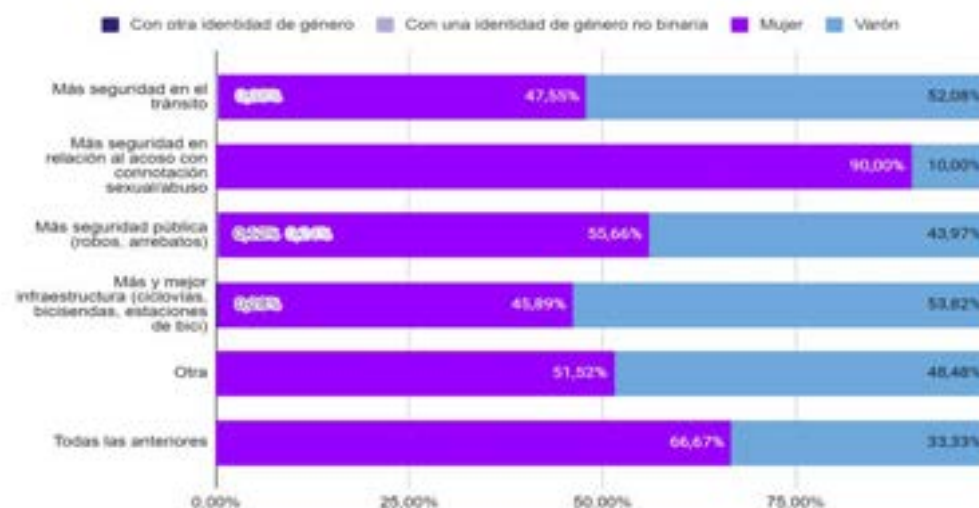


Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi Bici Tu Bici” 2021

A partir de lo expuesto se puede advertir que, para un grupo de usuarias, el hecho de que las bicicletas públicas no estén acondicionadas con un asiento para el traslado de niñas o niños, se convierte en un factor que condiciona su movilidad. Esta información concuerda con lo enunciado con anterioridad respecto a la movilidad del cuidado, la cual suele estar a cargo de mujeres e implica entre otras cuestiones el traslado de niñas o niños en distintos trayectos durante el día. Por lo tanto, una bicicleta que no esté preparada con una silla adecuada para ello, deja de ser una opción para movilizarse en la ciudad y posiblemente se elija el colectivo como medio de transporte, teniendo en cuenta, como se describió anteriormente que del grupo de personas que se alejó del uso del sistema, un gran número de mujeres elige el colectivo como principal medio. Asimismo, en las entrevistas realizadas, tanto los y las integrantes de Rosario en Bici como a la integrante de Reno12, reconocieron y enfatizaron en la cuestión de que las tareas de cuidado recaen principalmente sobre las mujeres y constituyen una condición al momento de decidir movilizarse en bicicleta.

En lo que respecta a la cuestión del tránsito, a partir de los testimonios recogidos en las entrevistas, una integrante de Rosario en Bici sostuvo que “El tránsito y la calle es más hostil con las mujeres”⁵¹⁹ y que existe una hostilidad directa de los automovilistas contra las bicicletas pero que dicha situación cambia si se pedalea al lado de un varón. Sin embargo, a pesar de ser elegida como una de las razones de apartamiento del sistema por un mayor porcentaje de mujeres, en la variable acerca de las condiciones necesarias para usar más la bicicleta, del total de personas que indicaron “más seguridad en el tránsito” el 47% son mujeres y el 52% varones, como se puede observar en la Figura N°10. En relación a esto se puede pensar que los varones lo escogen en relación a un tránsito más fluido que permita ir más rápido, ya que son ellos quienes suelen valorar la velocidad y que les tome el menor tiempo posible llegar a destino (Falú, 2020). Esto a su vez se puede relacionar con la opción que indica que la usarían más si hubiera más infraestructura respecto a bicisendas o ciclovías, las cuales permiten un viaje en bicicleta con menos obstáculos y a mayor distancia de los automóviles, lo que permite transitar a mayor velocidad.

Figura N°10: Razones por identidad de género por las que los y las usuarias del sistema utilizarían más la bicicleta



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta “Mi Bici Tu Bici” 2021

En lo que refiere al temor a un robo o a sufrir acoso con connotación sexual y a que haya más seguridad respecto a esto, la información recabada demuestra que estas cuestiones son registradas por

⁵¹⁹ Entrevista realizada a integrantes de Rosario En Bici realizada en Junio 2023

las mujeres como relevantes al momento de elegir no movilizarse en bicicleta o de pensar cómo mejorar las condiciones para hacerlo. Esto puede mostrar que la movilidad en bicicleta implica una mayor exposición del cuerpo y transitar las ciudades con cuerpos femeninos es distinto que con cuerpos de hombres tal como sostienen Falú (2020) y Soto Villagrán (2022). El cuerpo femenino es señalado culturalmente como más débil y vulnerable, lo que genera, como se observa en la información descripta, que se sientan más expuestas a diferentes formas de violencia e incluso de acoso sexual. Este miedo que las usuarias declaran condiciona sus opciones de movilidad y muestra que el transporte no es neutral al género: las mujeres dejan o utilizan con menor frecuencia las bicicletas públicas, eligen principalmente modos motorizados y les preocupa la seguridad en el momento que deciden movilizarse en bicicleta.

Por otro lado, a partir de la variable que indaga acerca de las condiciones que las usuarias consideran que deberían cumplirse para incrementar el uso de la bicicleta pública o privada, es posible registrar también la sensación de miedo y mayor exposición que perciben las mujeres. En este sentido, si se observan las respuestas según la identidad de género de quienes disminuyeron el uso del sistema, dejaron de usarla o nunca la usaron, se puede ver que las opciones vinculadas con la seguridad pública en relación a robos y arrebatos, y a la seguridad en relación a acoso con connotación sexual son elegidas en mayor proporción por mujeres, con el 55% y el 90% del total de respuestas respectivamente. A su vez, todas las opciones en conjunto son consideradas necesarias por un 66% de las personas y corresponden al género femenino.

Consideraciones finales

Así, a partir de lo relevado, el objetivo que guió el presente trabajo refería a problematizar la cuestión de género y movilidad en la ciudad de Rosario desde la perspectiva de las mujeres ciclistas en 2021. Para ello se propuso analizar el uso de la bicicleta en la ciudad particularmente por parte de mujeres, como también identificar y analizar los factores que las usuarias del sistema de bicicletas públicas reconocen como condicionantes al momento de movilizarse en bicicleta en Rosario. En relación al género, vale aclarar que en esta investigación se optó por las categorías binarias de género varón-mujer, principalmente por la disponibilidad de datos y la imposibilidad de incidir en la muestra de la encuesta analizada. Sin embargo, se considera pertinente realizar futuras indagaciones acerca de otras identidades y/o colectivos para ir ampliando el conocimiento en cuanto a la movilidad de otras personas más allá del arquetipo varón que prima al momento de pensar y diseñar infraestructura urbana y servicios públicos.

Respecto al uso de la bicicleta en la ciudad, se observó en un primer lugar que en Rosario la bicicleta como modo de transporte es utilizada en similares proporciones por mujeres y varones. A su vez, se pudo constatar la tendencia creciente en el uso de este modo de transporte, particularmente por parte de mujeres ya que, más del 50% indicó que aumentaron su uso en el último año. De esta manera, se puede decir que la existencia de un sistema de bicicletas públicas en la ciudad contribuye a que la bicicleta se convierta en un modo de transporte y estimule la movilidad activa de las mujeres en particular, gracias a lo que Huerta y Gálvez (2017) caracterizan como el “efecto contagio” que genera la presencia de mujeres ciclistas en las ciudades.

No obstante este creciente uso femenino de la bicicleta, se observó un alto porcentaje de mujeres que se apartaron del sistema tanto por haber disminuido el uso, por dejar de usarlo o por nunca haberlo utilizado. En lo referente a este grupo se indagó cuál es el principal modo de transporte que utilizan para movilizarse en la ciudad ya que la bicicleta pública para estas personas no constituye la opción principal. Al respecto se advirtió que las mujeres usan en mayor medida el transporte público motorizado como el colectivo y no prefieren la bicicleta propia, lo que puede indicar un menor acceso a modos motorizados privados por parte de ellas. Acerca de esta situación se registraron posibles y

distintas circunstancias que conducen a las mujeres a usar un medio de transporte motorizado antes que la bicicleta.

En este sentido, la encuesta arrojó que el hecho de que las bicicletas públicas no estén preparadas con asientos para trasladar niños o niñas ocasiona que la bicicleta sea incompatible con los viajes de aquellas personas que tienen a cargo el cuidado de niños o niñas. Según los datos recogidos, el mayor porcentaje de personas que indican esta situación corresponde con el género femenino, lo que nos puede indicar cómo los cuidados y particularmente la movilidad del cuidado recae sobre mujeres, quienes en este caso no eligen o no pueden elegir la bicicleta pública como medio de transporte. Al respecto de este hallazgo, se puede considerar que desde la Municipalidad y el Ente de Movilidad realizaron una acción concreta para comenzar a revertir esta situación ya que, durante el 2022, se incorporaron a la oferta de bicicletas ochenta nuevos rodados con sillitas para trasladar niños y niñas de entre uno y seis años de edad⁵²⁰. Así, Mi Bici Tu Bici se convirtió en el primer sistema de bicicletas públicas de América Latina que incorpora este elemento, garantizando los desplazamientos vinculados a tareas de cuidado. También vale mencionar que desde el primer momento de implementación del sistema, todas las bicicletas disponibles cuentan con un canasto delantero que permite el traslado de distintos objetos. Si bien este aspecto no es indagado en la encuesta ni estuvo presente en el análisis de esta investigación, se lo puede considerar como un elemento que facilita en alguna medida los viajes que se realizan en el marco de la movilidad del cuidado.

Además, considerando también otros aspectos resaltados por las mujeres encuestadas, como aquellos vinculados con la movilidad del cuidado, es posible afirmar que el género es un factor que repercute y condiciona directamente la movilidad y el uso del espacio público por parte de las mujeres que se movilizan en la ciudad de Rosario. Por tanto las acciones mencionadas anteriormente como la incorporación de sillitas para el traslado de niñas o niños, o que las bicicletas tengan canastos favorecen el uso de la bicicleta y el disfrute del espacio público para las mujeres contribuyen a promover la movilidad en bicicleta por parte de las mujeres en la ciudad.

Finalmente, la presente investigación pretendió constituirse como un aporte y recurso para la elaboración e implementación de políticas de movilidad que incorporen la perspectiva de género ya que, como se sostuvo, el modo en que se diseñan los sistemas y servicios de transporte influyen de manera distinta en mujeres y varones puesto que sus necesidades y patrones de movilidad son diferenciados. En este sentido, se considera que este trabajo aporta información acerca de las distintas barreras socio-culturales que expresan las relaciones de género y que condicionan las prácticas de las mujeres, particularmente las mujeres ciclistas, en Rosario. Si bien se reconocen los inconvenientes y obstáculos que existen para incorporar esta perspectiva en políticas públicas de movilidad, se considera que comprender las dificultades que tienen las mujeres para movilizarse en su vida cotidiana así como también conocer su relación con el transporte público, en este caso Mi Bici Tu Bici, es fundamental para poder hacerlo con el fin de que las mujeres puedan apropiarse de un espacio urbano que suele ser hostil para ellas y poder promover el desarrollo de una movilidad sostenible en Rosario.

Bibliografía:

Asprilla Lara, Yefer (2016) La Movilidad Urbana Sostenible: un paradigma en construcción en el contexto del cambio climático. *Ambiens. Revista Iberoamericana Universitaria En Ambiente, Sociedad Y Sustentabilidad*

⁵²⁰ “Mi Bici Tu Bici incorpora sillitas para trasladar niños y niñas” Rosario Noticias 8 de Junio 2022

- Asociación Civil Compromiso Vial (2020). "Compromiso vial, ideas y aproximaciones desde una mirada feminista" Recuperado de: <https://www.ciscsa.org.ar/post/compromiso-vial-por-la-igualdad-de-g%C3%A9nero-de-rosario-present%C3%B3-una-nueva-publicaci%C3%B3n>
- Allen, H., Cárdenas, G., Pereyra, L., Sagaris, L. (2018). Ella se mueve segura. Un estudio sobre la seguridad personal de las mujeres y el transporte público en tres ciudades de América Latina. *Caracas CAF y FIA Foundation*. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1405>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2015) Ciclo inclusión en América Latina y el Caribe, Guía para impulsar el uso de la bicicleta. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Ciclo-inclusi%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Gu%C3%ADa-para-impulsar-el-uso-de-la-bicicleta.pdf>
- Díaz R., Rojas F. (2017) Mujeres y ciclismo urbano: promoviendo políticas inclusivas de movilidad en América Latina. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/mujeres-y-ciclismo-urbano-promoviendo-politicas-inclusivas-de-movilidad-en-america-latina>
- Falú Ana (14 de octubre de 2020) Género, movilidad y derecho a la ciudad [Conferencia] "Compromiso vial por la igualdad de género", <https://www.compromisovial.org.ar/acciones/investigaciones>
- González Luna, Samuel Rolando (2016) Una Nueva Revolución En La Movilidad Urbana: Los Sistemas De Bicicletas Públicos, revista interdisciplinaria sobre estudios urbanos Núm. 1 Vol. 1. Octubre 2015 – Octubre 2016
- Herce Vallejo, M., & Magrinyà, F. (2013). El espacio de la movilidad urbana (1ª ed. ed.). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- La Capital, 16 de Abril de 2021, Se sumaron 57 kilómetros de ciclovías desde que comenzó la pandemia. Recuperado de: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/se-sumaron-57-kilometros-ciclovias-que-comenzo-la-pandemia-n2654314.html>
- Huerta Elena y Gálvez Cristina (2016) Mujeres En Bicicleta. Imaginarios, prácticas y construcción social del entorno en la ciudad de Sevilla N° 16, 2016. Universidad de Jaén (España)
- Ilárraz Imanol (2006) Movilidad sostenible y equidad de género. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2223825>
- Jaimurzina, Azhar; Muñoz Fernández, Cristina y Pérez, Gabriel (2017). Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina. CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43125/1/S1700969_es.pdf
- Jirón, P. y Dhan Zunino S. (2017) Dossier. Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas. Revista Transporte y Territorio /16. p. 1-18. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3330/333051591001.pdf>
- Lanciotti, N. et. al. (2015). Políticas urbanas, habitacionales y mercado inmobiliario. Análisis de casos y perspectivas de investigación. Vigésimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística. Rosario, Argentina.
- Montezuma Ricardo (2003) Ciudad y transporte: La movilidad urbana. En Balbo M, Jordán R y Simioni D. *Cuadernos De La Cepal, La Ciudad Inclusiva*
- Montezuma, R. (2015). Sistemas Públicos de Bicicletas para América Latina. Guía práctica para implementación. Bogotá: CAF; Fundación Ciudad Humana. Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/745>

Movilidad Urbana Sostenible de América Latina-MUSAL (2014). Declaración de Lima “Libro Blanco”. Secretaria General de SIBRT.

Ministerio de Seguridad, Secretaría de Política y Gestión de la Información, Observatorio de Seguridad Pública (2022), Informe Anual Sobre Personas Heridas Por Armas De Fuego En Provincia De Santa Fe (Año 2021) <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-anual-sobre-personas-heridas-por-armas-de-fuego-en-provincia-de-santa-fe-ano-2021/>

Ministerio de Seguridad, Secretaría de Política y Gestión de la Información, Observatorio de Seguridad Pública (2022), Informe Anual Sobre Homicidios En Provincia De Santa Fe Año 2021 <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-anual-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-2021/>

Municipalidad de Rosario. (1998). Plan Estratégico Rosario. Rosario, Argentina. Disponible en: <http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2017/04/3-PER1998.pdf>

Ortiz, F. (2012) El Sistema de Transporte Público en Bicicleta de Buenos Aires. Recuperado de: <https://lppargentina.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/FO.Sistema-pub-de-bicis-en-CABA.pdf>

Pérez Lopez R., (2013) El sistema de bicicletas públicas “Ecobici”: del cambio modal al cambio social (México). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4195/419545120004.pdf>

Pérez, G, (2019.) Políticas de movilidad y consideraciones de género en América Latina, *Serie Comercio Internacional*, N° 152 (LC/TS.2019/108) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45042/1/S1900968_es.pdf

Reviglione, M. (2020) Derecho a la ciudad, urbanismo neoliberal y reconfiguración socio-espacial en barrio Pichincha de la ciudad de Rosario. Abordajes y cartografías críticas desde la Ciencia Política. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Rosariotres, 21 de febrero de 2011, Vecinos de calle Salta redoblan la apuesta contra la bisisenda. Recuperado de: <https://www.rosario3.com/noticias/Vecinos-de-calle-Salta-redoblan-la-apuesta-contra-la-bisisenda-20110221-0035.html>

Sánchez de Madariaga, Inés (2016) Movilidad del Cuidado, ONU Hábitat

Sánchez Bernal M., Triana Gallego, L. (2016) Mujeres, patrimonio y ciudad: en bici por monumentos y espacios simbólicos de y para ellas en Bogotá. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333051591002>

Soto Villagrán (2007) Análisis de la movilidad, accesibilidad y seguridad de las mujeres en tres Centros de Transferencia Modal (CETRAM) de la Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.semovi.cdmx.gob.mx/storage/app/media/analisisdelamovilidadaccesibilidadyseguridaddelasmujeresentrescentrosdetransferenciamodalcetramdelaciudaddemexicoes.pdf>

Paula Soto Villagrán (2014) Patriarcado Y Orden Urbano. Nuevas y viejas

Formas De Dominación De Género En La Ciudad Revista Venezolana De Estudios De La Mujer - Enero-Junio 2014 - Vol.19/N°42. Pp. 199-214

Soto Villagrán (2016) Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos, revista andamios Volumen 13, número 32, septiembre-diciembre, 2016, pp. 37-56.

Soto Villagrán (2017) Diferencias de género en la movilidad urbana. Las experiencias de viaje de mujeres en el Metro de la Ciudad de México Revista Transporte y Territorio, núm. 16, 2017, pp. 127-146.

Soto Villagrán, P. (2018). Hacia la construcción de unas geografías de género de la ciudad. Formas plurales de habitar y significar los espacios urbanos en Latinoamérica. *Perspectiva Geográfica*.

Soto Villagrán (2022) “Paisajes del cuidado en la Ciudad de México. Experiencias, movilidad e infraestructuras”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 73: 57-75.
<https://doi.org/10.17141/iconos.73.2022.5212>

Soto Villagrán (2022) Un marco analítico para el estudio de las geografías del miedo de las mujeres a partir de la evidencia empírica en dos ciudades mexicanas *Encartes*, vol. 5, núm. 10, septiembre 2022-febrero 2023, pp. 17-42. <https://encartes.mx/soto-geografia-miedo-mujeres-mexico>

Universidad Nacional de Rosario, Usina de datos (2021) Dossier estadístico N°2 Cuarto trimestre, Encuesta de Hogares Rosario 2021. Recuperado de:
<https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/25558>

DIALOGANDO CON LAS JUVENTUDES EN FRONTERAS

Lourdes María Alejandra Fernández

Introducción

Desde el Centro Misionero de Estudios Regionales (CEMER) se reconoce que no es posible promover políticas públicas de juventudes y con perspectiva de géneros y diversidades sin tener conocimiento sobre ellas. Por ello, es que esta ponencia propone dar a conocer las voces de las juventudes surgidas del proceso de Investigación Acción Participativa (IAP) llevado a cabo en el marco del estudio "¿Cómo es crecer en la Frontera?", realizado en forma conjunta entre el CEMER y el Centro de Investigaciones y Documentación de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE) de Paraguay, siendo financiado por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el UNFPA.

Es importante destacar que el estudio mencionado tuvo como objetivo generar conocimiento sobre la realidad de adolescentes y jóvenes en la región fronteriza que abarca las ciudades de Posadas y Encarnación durante el período 2018-2021, con el fin de promover el diálogo político y fomentar un aumento en la inversión social específica dirigida a este grupo etario.

Contreras (2002, p.10) entiende a la IAP como un proceso metodológico que rompiendo los moldes de la investigación tradicional, conjuga las actividades del conocimiento de la realidad mediante mecanismos de participación de la comunidad, para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En cuanto al enfoque de políticas públicas para juventudes, se observa una evolución en su abordaje que puede identificarse entre otros, en estudios de la CEPAL desde la perspectiva del ciclo de vida y por otra parte desde miradas locales que se observan en la Unidad Temática de Juventudes que nuclea a las ciudades del MERCOSUR.

El enfoque del ciclo de vida planteado por la CEPAL, considera que la juventud atraviesa al menos 5 eventos dicotómicos:

La salida del sistema educativo formal y obligatorio; el ingreso al mercado laboral; el abandono del hogar de origen; la formación de pareja e inicio de una nueva etapa familiar...De alguna manera el rol protector predominante centrado en la familia se traslada de manera creciente hacia el mercado y el Estado (Cecchini et al, 2015).

Asimismo el Tratado Internacional de los Derechos de la Juventud⁵²¹ aborda la participación política desde y con los jóvenes, así en su Artículo 21, Inc. 4 promueve:

...que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, a través de sus organizaciones y asociaciones.

Desarrollo

En el marco de la Investigación Acción Participativa realizada, se buscó identificar cuáles son las demandas, intereses y particularidades de una etapa del ciclo de vida que se caracteriza por su diversidad y pluralidad: las adolescencias y juventudes.

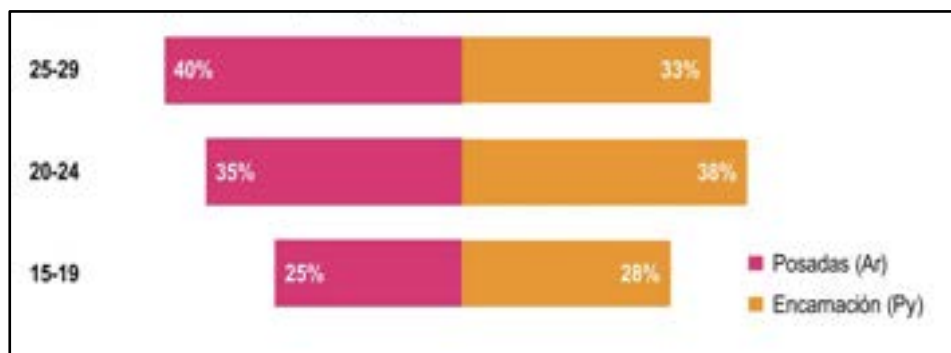
⁵²¹ Este Tratado fue firmado en el marco de la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes en 2008 y su Protocolo de actualización firmado en Cartagena, Colombia, en 2016.

El proceso de incorporación de las juventudes a los diferentes espacios de decisión pública se encuentra en una etapa clave en la región.

Con el objetivo de conocer las voces de las juventudes se utilizaron, en ambas ciudades, las mismas metodologías y herramientas de relevamiento y participación, con la finalidad de generar un diálogo con adolescentes y las juventudes y a partir de esto construir, junto a ellos, las temáticas y ámbitos de su interés.

Por un lado, se llevó adelante un sondeo de Juventudes a través de una encuesta en línea, la cual fue dirigida en una primera instancia a las distintas Organizaciones mapeadas y luego a los adolescentes y juventudes de frontera, en franja etaria de 15 a 29 años. La encuesta contó con la participación de 107 adolescentes y jóvenes de Posadas y 203 de Encarnación.

Imagen 1: Distribución porcentual por grupo etario y ciudades



Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

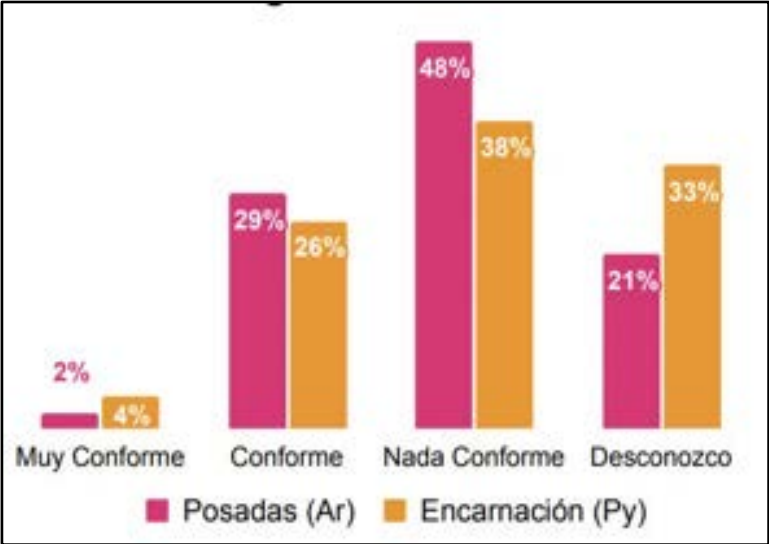
A partir del sondeo, se pudieron identificar las principales temáticas de interés de los adolescentes y las juventudes al tiempo de su realización. Se exploraron temas relacionados a la educación, trabajo, educación sexual integral, acceso a la tecnología, recreación y ambiente.

- Así, por ejemplo, en materia de *Educación*, las áreas prioritarias de formación en ambas ciudades fueron las vinculadas a la salud y medio ambiente, economía y desarrollo local, informática e innovación y formación de oficios.
- Relacionado al *Trabajo* se evidenciaron algunas diferencias, mientras que en Posadas manifestaron querer desempeñarse en profesiones o espacios laborales vinculados con la salud (11%), administración pública (11%), trabajo social (9%), docencia (9%), abogacía/escribanía (6%), fuerzas de seguridad (6%), gastronomía (5%), sector agropecuario (4%), en Encarnación tienen preferencia las ciencias empresariales (7%), finanzas e inversiones (6%), informática y desarrollo de software (6%), profesiones vinculadas con el cuidado estético (5%), profesional de salud (5%), diseño y desarrollo en medios audiovisuales (5%).
- En materia de *Educación Sexual Integral*, es un tema de gran relevancia para las juventudes de ambas orillas, con un 80% entre los jóvenes de Encarnación y un 79% entre los de Posadas.
- Referente al *Ambiente*, desde ambas ciudades coincidieron en la necesidad de implementar programas de educación y concientización sobre el cuidado del medio ambiente, reciclado y reutilización de residuos. También se destacó el interés en la limpieza de arroyos, desagües urbanos y costa del río, así como en la creación de más espacios verdes.

Además, se evaluó el *grado de satisfacción de las juventudes respecto a los distintos programas estatales* dirigidos a ellos, como ser programas de vivienda, salud, relacionados al empleo, educación y lo referente a espacios de participación de jóvenes.

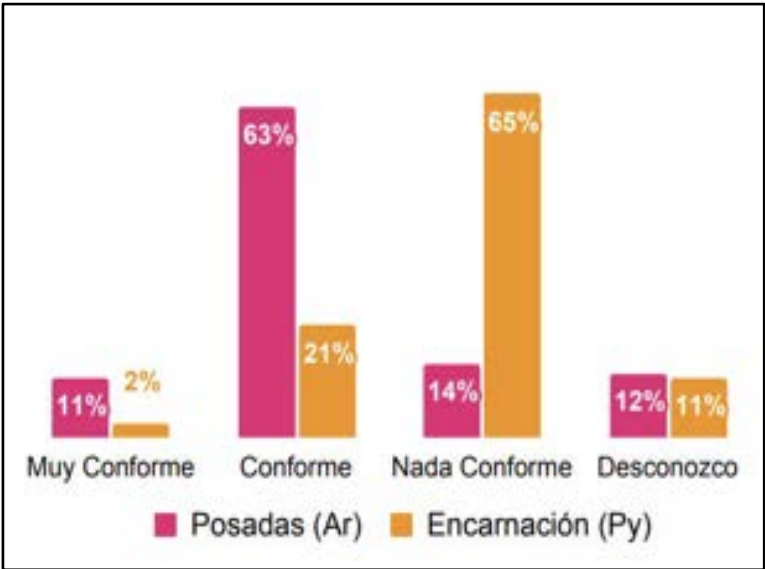
En cuanto a la efectividad de los Programas Estatales las opiniones fueron diversas. Respecto a vivienda, predominó la insatisfacción en ambas ciudades. En en materia de salud, los adolescentes y jóvenes de Posadas se muestran conformes en un 63%, en cambio en el caso de Encarnación se observa un 65% de disconformidad, siendo éstos parte de un estudio más amplio.

Imagen 2: Programas de vivienda



Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

Imagen 3: Programas de Salud

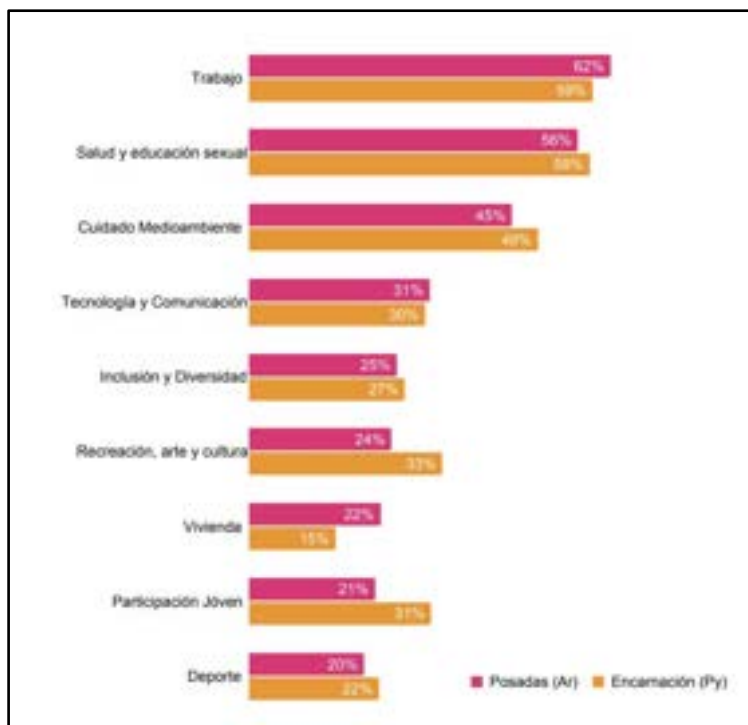


Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

También se investigó el *grado de participación de los adolescentes y jóvenes* en diversas organizaciones, revelando que sus preferencias se orientan hacia iniciativas vinculadas a lo ambiental, deportivo, partidos políticos y centros de estudiantes.

Por último, se identificaron cuáles son los *temas prioritarios* para las políticas de juventudes, siendo el trabajo y los temas vinculados a la salud y a la educación sexual, los que encabezan sus intereses.

Imagen 4: Temas prioritarios



Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

Por otra parte, se llevó a cabo un Foro de Adolescentes y Jóvenes en formato taller, desarrollado en forma simultánea en ambas ciudades en modalidad híbrida. Este evento reunió a adolescentes y jóvenes, así como a distintas autoridades, con el objetivo de definir las agendas de políticas juveniles y generar incidencia a partir de las propias voces de las jóvenes.

En dicha oportunidad se abordaron temas relacionados con la educación y el medioambiente, se exploraron acerca de los programas estatales utilizados por los adolescentes y las juventudes y, finalmente, se buscó conocer la visión de estos respecto a sus propias ciudades.

- En el caso de Posadas, respecto a la *Educación*, los jóvenes destacaron la necesidad de prepararse para las nuevas capacidades que demanda la economía digital, las nuevas tecnologías y la innovación. En Encarnación, en cambio, la visión se orientó hacia la creación de nuevas carreras o tecnicatura especializadas, que tengan cierto grado de especialización para atender la economía que gira en torno al paso fronterizo y el turismo. Además, señalaron la necesidad de generar espacios para la cultura, dado que la ciudad requiere más teatros para fomentar y atraer artistas.
- En lo referente al *Ambiente*, en Posadas se reiteró la necesidad de incluir a todos los actores en la planificación ambiental, abordando temas como la restauración de suelos, forestación planificada, el cuidado de los cursos de agua, la necesidad de plantar árboles y el reciclaje de

residuos. Como propuesta surgieron: el uso de las TICs para acciones de control y promoción ambiental, como una aplicación para el retiro de residuos. En Encarnación, la atención se centró en las zonas más contaminadas y la implementación de sanciones para quienes no cuidan el ambiente, con propuestas como la creación de espacios como "Reciclarte".

- Respecto a los *Programas y Políticas Estatales*, en Posadas, los programas más conocidos por su enfoque universal, a nivel provincial, es el boleto estudiantil gratuito y a nivel nacional el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROGRESAR. También hicieron foco en programas culturales como los del Centro del Conocimiento, eco bicis, tarjeta joven para descuentos, becas, entre otros. Dentro de las propuestas surgió la de vincular la terminalidad secundaria con el sistema de educación superior, que haya mayor difusión de los programas destinados a la juventudes, ajustar los requisitos para incluir a los jóvenes en los programas habitacionales - IPRODHA⁵²², así como generar una guía joven a través de un aplicativo que informe a este grupo etario sobre los servicios y programas dirigidos a ellos. En el caso de Encarnación se conocen programas de becas como los que otorga la EBY, la Gobernación o la Municipalidad; como propuestas ven la necesidad de que existan programas de pasantías para garantizar la inserción laboral de los jóvenes y que haya vinculación entre las universidades y los entes públicos, expresan la necesidad de realización de ferias de empleo en Encarnación y que exista un ente que concentre los llamados de ofertas laborales.
- En cuanto a la *visión* que tienen de la *frontera*, en Posadas se percibe a Encarnación como una ciudad con un perfil comercial y un sector turístico en desarrollo, impulsado por su costanera, playas y gastronomía. Posadas, por su parte, es vista como una ciudad moderna, innovadora, diversa e inclusiva, aunque con un costo de vida alto. Los jóvenes de Encarnación ven a su ciudad como conservadora y carente de espacios culturales, lo que les obliga a migrar a Asunción para acceder a estas actividades. Destacan que Posadas es menos conservadora, más respetuosa y abierta en cuestiones de género. También observan que, en Encarnación, los jóvenes carecen de espacios para debatir sus ideas, y en cuestiones de salud, muchos recurren a Posadas para consultas médicas. Ven a Posadas como una ciudad más desarrollada, con diversas opciones de ocio para todos los gustos.

Por último, y dirigido a las juventudes que no participaron de las instancias anteriores, se implementó la metodología de Grupos Focales en distintos puntos de ambas ciudades.

Esta técnica consiste en entrevistas grupales semiestructuradas, la cual gira alrededor de una temática que propone el investigador. La finalidad consiste en hacer fluir actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones en los participantes (Escobar, s/f p. 52).

Se aplicaron siete grupos focales en la ciudad de Posadas, entre ellos el colectivo de travestis y transexuales, así como jóvenes de barrios periféricos y otros de la zona céntrica. Por su parte, en Encarnación se trabajó con grupos de estudiantes.

El objetivo fue ampliar las visiones de los adolescentes y los jóvenes respecto al rol del Estado y las políticas de juventudes, abordando temas como el transporte público, el uso de espacios públicos, la inseguridad, la inclusión y la diversidad.

⁵²² Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional de la Provincia de Misiones.

En este punto se presentará primero la **mirada de los adolescentes y jóvenes de Posadas**:

- En materia de *Seguridad*, consideran que la ciudad es insegura durante la noche y en ciertos barrios periféricos, así como en zonas estudiantiles y paradas de colectivo; proponen mayor iluminación y presencia policial, entre otros.
- Respecto a la *inclusión*, entienden que el transporte público es inclusivo, en cambio no lo son las escuelas y universidades. Considera que las unidades de transporte deben tener rampas de acceso para personas con discapacidad, así también personal especializado en discapacidad para diseñar y mejorar plazas.
- En lo referente a *Diversidad*, sostienen que la educación genera discriminación a travestis, transexuales y transgéneros y que en la ciudad aun se discrimina por cuestiones de género. Consideran necesario el respeto al pensamiento del otro y sanciones a profesores que realicen actos discriminatorios. Ven a la ciudad en general como respetuosa no así a los locales de ropa que no respetan la ley de talles. Proponen capacitar en perspectiva de género dirigida a los servidores públicos.
- En cuanto a *Trabajo y empleo joven* se refiere se planteó la necesidad de eliminar el requisito de experiencia previa para acceder a un trabajo público o privado, así como que existan más cursos de capacitación y una mayor vinculación entre la educación superior y el mundo del trabajo, entre otros.
- Relacionado con la *Igualdad de género* destacaron en la necesidad de avanzar con la promoción y aplicación de la ley de paridad de género, mediante talleres de sensibilización sobre la violencia de género y la aplicación de la Ley Micaela en las instituciones públicas y privadas.
- A fin de *Erradicar la violencia*, en líneas generales, insistieron en que se requieren de programas estatales de acompañamiento integral (psicológico, laboral, etc.); trabajar sobre la no discriminación, generando campañas de sensibilización sobre la violencia en todos los ámbitos de desarrollo personal.

Visión de los adolescentes y jóvenes de Encarnación

- En cuanto a la *Participación en la gestión pública*, perciben que hay participación desigual, entre quienes viven en el centro, que sí participan, y los de barrios periféricos cuya participación es menor o incluso nula. Pretenden que exista una inclusión real de estos grupos y mayor difusión de estos espacios.
- Indagados acerca de los *Medios de Transporte*, lo utilizan mayormente para el trabajo, sin embargo resaltan que los móviles no son los adecuados y que debería haber mayor frecuencia en el servicio.
- En cuanto al *Espacio público*, refieren al cuidado de los espacios disponibles y diversificar las actividades en los mismos. hacen referencia a la costanera como punto de encuentro.
- En materia de *Seguridad, inclusión y diversidad*, consideran a la ciudad insegura la cual se incrementa en los barrios periféricos. Plantean que se debe trabajar en materia de discriminación e inclusión y piden más concienciación, programas educativos que sirvan para entender las diferencias.

Reflexiones finales

Los aportes recogidos revelan que las juventudes reclaman acciones positivas por parte del Estado para fomentar su participación, ya sea a través de la creación de espacios o la definición de medidas específicas.

Las juventudes no sólo aportan ideas, muchas de ellas innovadoras, sino que también logran poner en la agenda política temas sensibles y relevantes de la agenda pública.

Las voces de las y los jóvenes son claves, y resulta imperativo que las políticas públicas para estos colectivos sean diseñadas y pensadas por los propios actores.

Es así que se torna necesario poner el foco de atención en las adolescencias y juventudes de frontera, como actores sociales, propendiendo que sus voces sean escuchadas y tenidas en cuenta, para que se puedan planificar e implementar políticas públicas que redunden en un real beneficio de este sector de la población, logrando inclusión social e igualdad de oportunidades.

La adolescencia y juventud debe ser considerada como un momento de la vida con características y necesidades específicas que difieren a las de la niñez y la adultez.

La metodología utilizada para conocer las voces de los adolescentes y de las juventudes implementada - incluyendo sondeos, foros y grupos focales - resultó adecuada para construir diálogos con los mismos y para poder empoderarlos en su capacidad de influir en la agenda política.

A través de estas herramientas se ha logrado detectar puntos en comunes y disímiles para los adolescentes y las juventudes de ambas ciudades, tanto en materia de legislación, programas estatales y demandas; como así también se pudo conocer cuáles son sus miradas y expectativas respecto de cómo es crecer en la frontera.

Estas conclusiones subrayan la importancia de continuar desarrollando espacios de participación juvenil, y de integrar sus perspectivas en la formulación de políticas públicas que no sólo respondan a sus necesidades actuales, sino que también promuevan un entorno social más inclusivo y equitativo.

Bibliografía

Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando, Martinez, Rodrigo, Rossel, Cecilia (CEPAL 2015). "Instrumentos de Protección Social." Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), La matriz de la desigualdad social en América Latina (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c52907b3-a3dc-4866-8f4c-c19491c2b83a/content>

Contrera, Rodrigo, (2002). "La investigación-acción participativa, IAP: revisando sus metodologías y sus potencialidades," Políticas Sociales 6024, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ee76a4e1-bf36-48b2-942c-08ad81278c93/content>

Escobar, J. Y Bonilla-Jimenez, F. (s.f.). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. Cuadernos hispanoamericanos de psicología, 9(1). <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/957/1/Gupos%20focales%20una%20gu%C3%ada%20conceptual%20y%20metodol%C3%B3gica.pdf>

ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/agenda-posadas-encarnacion_.pdf

ISM-UNFPA (2023). ¿Cómo es crecer en la frontera? Juventudes de Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/final-informe-posadas-encarnacion_.pdf

Unidad Temática de Juventudes de Mercociudades (2013). "Políticas públicas de Juventudes y Ciudadanía Regional". Rosario.

Urresti, Marcelo (2000). La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo. Paradigmas de participación juvenil: un balance histórico. CLACSO, 2000. Pág. 177 A 206. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101023021715/10urresti.pdf>

Zapata, Florencia y Rondán, Vidal. (2016). La Investigación Acción Participativa: Guía conceptual y metodológica del Instituto de Montaña. Lima: Instituto de Montaña. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00n1qh.pdf

LAS CONSULTAS A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL EJERCICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA, DESAFÍOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO.

Joaquín García Hernández

La participación de grupos vulnerables en el ejercicio de la gestión pública, vienen a fortalecer la calidad de la democracia, así como la creación de canales institucionales efectivos para garantizar determinados derechos a dichos grupos, pues en los últimos años se han generado instrumentos de comunicación entre gobierno y sociedad, cuyo objetivo final es que los grupos vulnerables tengan la viabilidad de intervenir directamente en la vida pública del estado, en donde con una representación real y adecuada dentro de los poderes públicos, velen por sus necesidades e intereses de manera permanente en la toma de decisiones.

Introducción

El Estado mexicano en los últimos años y a través de sus instituciones, ha procurado la inclusión de grupos históricamente marginados como las mujeres, los indígenas, los discapacitados, entre otros, para que a partir de diversas disposiciones se pueda lograr su inclusión en el ejercicio de derechos fundamentales y con ello formar parte de la toma de decisiones en el ejercicio de la gestión pública, un ejemplo de ello son las ya conocidas “acciones afirmativas”, que han presentado un grado de mayor avance respecto a la inclusión de los grupos vulnerables en México, actualmente denominados personas de atención prioritaria.

Ante ese escenario se empezaron a realizar una serie de reformas a diferentes legislaciones tanto federales como locales, por ejemplo; en cuanto a temas de representación en los poderes públicos, en la reforma política del año 2007 se logró asignar un 40% a cargos de elección popular para mujeres, pero los trabajos no se detuvieron ahí y con la reforma del año 2014 se obtuvo igualdad en la postulación de candidaturas para hombres y mujeres quedando en 50% y 50 % para cada uno. Así se planteó continuar con esa lógica a los demás grupos de atención prioritaria y poder garantizar el efectivo ejercicio de derechos, sin embargo, no basta con solo realizar cambios en la legislación, que, si bien la mayoría son en beneficio de estos grupos, de acuerdo a diversas normativas internacionales y nacionales implica también el deber del estado de consultarlos previo a modificar cualquier norma o incluso de ejecutar cualquier acto administrativo que se vinculen con sus derechos fundamentales.

En base a lo anterior, surgen las consultas a grupos de atención prioritaria, los cuales vienen a generar canales institucionales efectivos que garanticen el ejercicio de determinados derechos, así mismo, establecen vínculos de comunicación entre gobierno y sociedad, cuyo objetivo final es que estos grupos tengan la viabilidad de intervenir directamente en la vida pública del estado, en donde con una representación real y adecuada dentro de los poderes públicos, velen por sus necesidades e intereses de manera permanente y por ende influyan en la toma de decisiones en el ejercicio de la función pública.

En México, debido a resoluciones tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de Tribunales Electorales, algunas instituciones públicas nacionales y subnacionales han realizado consultas previas antes de realizar cualquier cambio en la legislación o ejecutar un acto administrativo que trastoque directamente derechos fundamentales a determinados grupos de atención prioritaria.

Lo anterior es sumamente interesante, ya que en un primer momento la intención de la consulta es generar una participación fehaciente de los grupos de atención prioritaria, para escuchar su opinión y que ellos mismos decidan si están de acuerdo o no, con determinados cambios legales, con planes, programas, modelos de políticas públicas o cualquier acción de gobierno que afecte sus intereses o

derechos. Ahora bien, resulta todavía más interesante en un segundo momento que, una vez realizada la consulta con el consentimiento de dichos grupos, las reformas o acciones a realizar impliquen garantizar una intervención más directa en la toma de decisiones en el ejercicio de la función pública.

En ese sentido, el objetivo principal de este estudio, es describir de manera breve la importancia de las consultas a grupos de atención prioritaria como un mecanismo directo de participación ciudadana dentro de los sistemas democráticos y una vez realizada la consulta, analizar los alcances de éstas para que ya sea en un ley o acción de gobierno, se garantice su inclusión en la vida pública.

Tomaremos como ejemplo el caso del estado de Hidalgo México, pues en el año 2022, el Congreso de Hidalgo bajo un trabajo conjunto con diversos organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica, realizó consultas a grupos de atención prioritaria, lo que dio como consecuencia cambios importantes en la legislación y la integración de dichos grupos en los poderes públicos a nivel sub nacional, en específico analizaremos la consulta realizada a personas con discapacidad (PcD).

Finalmente, una vez explicado los resultados de la consulta y por consiguiente el proceso de diversas reformas legales como resultado de las mismas, analizaremos cuales son los desafíos y retos más importantes que los gobiernos subnacionales tienen que enfrentar para garantizar derechos político-electorales en cumplimiento de la ley.

Consultas a grupos de atención prioritaria como mecanismos de participación ciudadana directa

Durante muchos años en México, diversos grupos de la sociedad se han mantenido históricamente subrepresentados en la vida pública y en el ámbito político; además que, han sido ignorados y minimizados por los diferentes niveles de gobierno. Por lo anterior podemos decir que una sociedad que no se encuentra preocupada por asegurar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, se encuentra lejos de ser considerada una democracia plena. Los grupos históricamente vulnerables han enfrentado profundas barreras para acceder a un derecho fundamental, como lo son los derechos político-electorales, lo que implica ser electos para un cargo público.

Si bien los sistemas democráticos en la actualidad han garantizado la participación representativa con una serie de acciones como; el derecho al voto, elecciones periódicas, la estructura de partidos, los organismos electorales, en suma, un conjunto de instituciones y actores que soportan la forma más ordenada de participación ciudadana, ello no ha garantizado que en esa participación se encuentren debidamente representados todos los sectores de la sociedad (García, 2019).

Es por ello, que la participación ciudadana hoy en día se puede abordar de diferentes perspectivas, dependiendo las causas, factores y fenómenos del contexto social y político, pues los órganos del estado han venido generando una serie de mecanismos que permiten incluir a diversos sectores sociales que históricamente han sido discriminados para ocupar espacios en la vida pública del estado.

Así, la participación se ha vuelto indispensable no solo para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, sino también se convierte en el medio para hacerse presente en la toma de decisiones ligadas a intereses de determinados sectores sociales que no han encontrado en la participación electoral la satisfacción total de sus demandas, y requieren la apertura de otros mecanismos de contacto para ser incluidos en los asuntos públicos (García, 2019).

Las sociedades exigen ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades, expectativas y aspiraciones comunes a sus gobernantes, sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos, esto no quiere decir, que el gobierno comparta todas sus acciones hacia los grupos sociales organizados, sino un cambio de fondo en las prácticas gubernamentales más inclusivas a través de mecanismos de participación efectivos.

Es así como surgen las consultas a grupos históricamente vulnerables hoy llamados de atención prioritaria, a dichos mecanismos las podemos entender como: *“Aquellos instrumentos en que los grupos sociales ejercen su opinión sobre iniciativas, propuestas de planes y programas, modelos de políticas públicas, acciones de gobierno y reformas institucionales para que previo a afectar directamente sus intereses o derechos fundamentales obtengan su consentimiento o acuerdo”* (García y Fernández, 2023, p. 1,155).

La idea del concepto anteriormente mencionado, se propone en base a diversos documentos, tratados y acuerdos que previamente han incursionado en el tema de las consultas tanto en el ámbito internacional como nacional, ambos con la finalidad de que a través de las consultas se busque la opinión de grupos de atención prioritaria como un instrumento de comunicación entre gobierno y sociedad. Así continuamente se han venido elaborando una serie de protocolos en el tema, además de diversas resoluciones por tribunales judiciales que han obligado a órganos del estado nacionales y subnacionales a realizar consultas previas antes de una creación o modificación legislativa o ejecutar un acción u acto administrativo que trastoque derechos fundamentales a grupos de atención prioritaria.

En suma, es importante también considerar que todo este proceso va encaminado a fortalecer la calidad democrática a través de mecanismos directos de participación, en donde las voces de determinados sectores sociales sean escuchadas y sus demandas y necesidades se materialicen en cambios concretos dentro de las reglas del juego y en la ejecución de la de la gestión pública.

Las consultas a grupos de atención prioritaria en el Estado de Hidalgo

Como ya se ha dicho, la primera etapa para la inclusión de determinados grupos sociales son la ejecución de consultas a estos mismos grupos, en ese sentido, este apartado pretende describir brevemente y a manera de ejemplo el caso de un consulta a un grupo de atención prioritaria realizadas en el estado de Hidalgo México, en específico la ***“Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo, 2022”*** ya que en ese año el Congreso Libre y Soberano del Estado de Hidalgo bajo un trabajo conjunto con diversos organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica desarrolló estos mecanismos de participación con la finalidad de considerar su opinión en la construcción normativa tendiente a garantizar derechos político-electorales.

La principal finalidad en la elaboración de esta consulta fue, que dicho sector tenga voz y voto en la implementación de nuevas disposiciones jurídicas, que, si bien es en beneficio de sus intereses para garantizar su plena participación en acceder a cargos de elección popular y cargos en la administración pública, no deja de trastocar derechos fundamentales, por lo cual tiene que existir una consulta previa.

El proceso de toda la consulta a PcD sería muy extenso describirla y analizarla de manera detallada por lo que trataremos de explicarla de forma más general para que en un segundo momento podamos analizar los resultados de la misma, pero más aun, las consecuencias que esto implica para garantizar la inclusión en la toma de decisiones de este sector.

Consulta sobre derechos políticos a personas con discapacidad (pcd) del Estado de Hidalgo 2022.

En relación a la consulta de personas con discapacidad realizada en 2022 en el estado de Hidalgo, en primer lugar, partiremos de la definición que Bickenbach, Rubinelli y Stucki (2017) que realizan sobre discapacidad, en donde resaltan que: Aunque las sugerencias terminológicas en esta área están cargadas de controversia, por conveniencia, la “discapacidad” representará la experiencia vivida de una persona en contexto, esto quiere decir como resultado completo de la interacción persona-

ambiente. La experiencia de la discapacidad, es la experiencia de la persona, no un factor determinante de la misma; como un problema de salud o una discapacidad, sino la experiencia holística real para la política no basta con identificar a un grupo que, por su estado de salud o impedimentos, corren el riesgo de sufrir una discapacidad—necesitamos saber quiénes son y lo que realmente experimentan al tener una discapacidad (Bickenbach, Rubinelli y Stucki, 2017:543).

En ese sentido se han podido observar que existen múltiples barreras que impiden el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, entre los cuales encontramos barreras físicas, de comunicación, institucionales, legales que en algunos casos limitan el acceso a la participación plena en la vida pública de estas personas. (Atkinson et al. 2017).

Por otro lado, además de las barreras mencionadas, existen autores que hablan de la existencia de elementos más allá de la condición de discapacidad por sí mismas y refieren a los factores económicos y de inequidad social como parte fundamental de este proceso desigual. En ese sentido, refieren a la obligación de los Estados en garantizar a través de acciones afirmativas que todas las personas tengan la posibilidad de ejercer sus derechos políticos (Grobelaar et al, 2018).

Se vuelve fundamental que las personas con discapacidad obtengan representación política que les permita desde situaciones específicas y concretas la solución de las problemáticas que enfrentan; porque a partir de esta representación los representantes populares se verían, de cierto modo, forzados a atender las demandas de estos e implementar la mejor solución desde una perspectiva de inclusión. (Hvinden et al., 2017)

Debido a lo anterior, surge la necesidad de la transformación del aparato gubernamental para que se establezcan medidas inclusivas que garanticen la participación de todos los ciudadanos, más allá de las discapacidades que pudieran presentar, con la adaptación del entorno gubernamental y también a través de la inclusión de representantes que hagan de las demandas de este grupo, en clara vulnerabilidad, entren en la agenda de las agencias de gobierno.

Para dar solución a esa problemática desde finales del siglo pasado se han venido realizado diversos eventos dentro de organismo internacionales para la inclusión de personas con alguna discapacidad, por ejemplo; En 1991, los países miembros de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) expresaron su apoyo al Documento de Moscú, en el que se declaró que las naciones deberían tomar las acciones necesarias para asegurar la igualdad de oportunidad de las personas con alguna discapacidad para participar de manera plena en su sociedad, y promover la participación apropiada de dicho grupo social en los procesos de tomas de decisiones en todos los asuntos que les fueran concernientes.

Para el año de 2011 dentro de la Unión Europea se trabajaba en la denominada Comisión de Venecia, donde se articulaba un trabajo conjunto con el Comité de los Derechos para las Personas con Discapacidad para la adopción de la denominada “Declaración Interpretativa Revisada al Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral sobre la Participación de las Personas con Discapacidades en las Elecciones”, con la finalidad de reconocer a todo tipo de personas que presenten alguna discapacidad con el derecho a votar y participar en la vida pública y política en igualdad de condiciones con cualquier otro ciudadano (*Código De Buenas prácticas En Materia Electoral*, 2011).

Así se han venido emitiendo diversas disposiciones tanto a nivel internacional como nacional para reconocer el ejercicio pleno de derecho político a personas con discapacidad, dentro la normatividad mencionada se encuentra la siguiente:

A partir de lo anterior, se ha hecho manifiesta la necesidad urgente de legislar desde las distintas acciones afirmativas electorales el aseguramiento y la inclusión de personas con alguna discapacidad en los procesos político-electorales y con esto garantizar un derecho fundamental. La Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha emitido distintas resoluciones con la finalidad de lograr el pleno ejercicio de este sector de la población.

Cuadro 1. Normatividad Internacional, Nacional y Local que dan sustento a la inclusión de las personas con discapacidad en la vida pública.		
No.	Norma	Artículos
1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	1,2 y 35
2	Declaración Universal de los Derechos Humanos	21
3	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	25
4	Convención Americana sobre Derechos Humanos	23
5	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad	3
6	Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	4.3, 9,19,20 y 29
7	Informe de Actividades 2021 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre Personas con Discapacidad	
8	Informe de Implementación de Medidas Incluyentes para Personas con Discapacidad en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, emitido por el Instituto Nacional Electoral	
9	Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-121/2020) durante el proceso electoral federal 2020-2021	
10	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo	4
11	Ley Integral para las Personas con Discapacidad en el Estado de Hidalgo, artículos	30,76 y 77
12	Código Electoral del Estado de Hidalgo	3

Fuente: elaboración propia con información de diferentes disposiciones jurídicas

En lo que refiere al estado de Hidalgo, se logra encontrar la resolución ---SUP-JDC-1282/2019--, en la que la Sala Superior, ordena al Congreso del Estado de Hidalgo, el diseño y la implementación de las acciones afirmativas que sean necesarias para garantizar la plena participación de las personas con una discapacidad, con la finalidad de que puedan acceder a cargos de elección popular y dentro de la administración pública. Lo anterior derivado de la omisión legislativa del congreso local al no asegurar los derechos políticos del grupo social referido a través de acciones afirmativas o medidas compensatorias.

Así surgió la necesidad urgente de que el Congreso del Estado de Hidalgo legislara con base en distintas acciones afirmativas, para que buscar el aseguramiento y la inclusión de personas con alguna discapacidad en los procesos político-electorales y con esto garantizar un derecho fundamental.

Atendiendo a lo señalado por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad el cual señala que: *“los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”* (2008, p.7), el Congreso del estado llevó a cabo la Consulta sobre los Derechos Políticos a PcD bajo mecanismos que permitieran asegurar que la información llegara de manera accesible y veraz a estas personas, a través de los grupos o asociaciones a los que pertenece este grupo de población, haciendo uso de la tecnología, información y comunicación. Así la consulta a PcD en el estado de Hidalgo 2022, se llevó a cabo en las siguientes etapas:

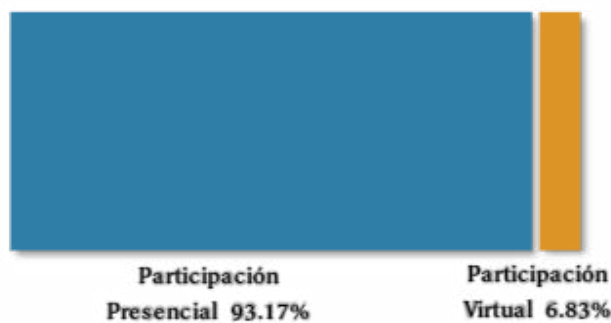
Cuadro 2. Fases de Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad (PcD) del Estado de Hidalgo 2022.		
No.	Fases	Descripción
1	Acuerdos preparatorios.	Reuniones de trabajo para el análisis de los temas a consultar y diseño de las bases de la consulta con diversos actores representantes de organizaciones de personas con alguna discapacidad.
2	Fase Informativa (Modalidad híbrida)	Emisión y publicación de convocatoria sobre la consulta a través de diversos medios de comunicación para dar a conocer las fechas y lugares donde se llegaría a cabo la consulta
3	Fase Deliberativa (Modalidad híbrida)	Convocatoria a las organizaciones de PcD y a la ciudadanía en general, para dar inicio a siete talleres regionales para incorporar y sistematizar los aportes presentados por las personas con discapacidad, así también por vía electrónica.
4	Seguimiento y evaluación de resultados	Incorporación de los aportes que por consenso se hayan adoptado en la etapa de diálogo.
5	Continuidad con los trabajos del proceso legislativo	Presentar la propuesta de reformas a las diferentes disposiciones legales de todos los temas consultados, para su aprobación ante el pleno.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con las Bases y Protocolo General para llevar a cabo la Consulta Sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo 2022.

La consulta a PcD se desarrolló en dos modalidades: presencial, a través de 7 foros regionalizados y; de manera digital, mediante una plataforma electrónica de participación. Durante la primera hubo una importante participación tanto de instituciones públicas como de la sociedad civil, mientras que en la segunda fue totalmente dirigida a las personas sujetas de derecho. (Informe final de la Consulta sobre Derechos Políticos a PcD del Estado de Hidalgo, 2022).

Es así que de acuerdo al Informe final de la Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo (2022), la participación efectiva durante los foros fue de 464 personas físicas y morales. En cuanto la votación en línea, se contabilizaron 44 personas registradas, de las cuales 34 enviaron su participación. Esto da un total de 498 personas votantes tanto físicas como morales, de los cuales el 93.17% participaron en los foros y el 6.83% lo hicieron en línea.

Grafica 1. Resultados de la Participación de la Consulta a Personas con Discapacidad (PcD)



Fuente: Informe final de la Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo 2022 p. 33.

En cuanto a los temas y resultados de la consulta representó una serie de iniciativas de reformas de la legislación, concretamente al Código Electoral; Ley Orgánica de la Administración Pública; Ley Orgánica Municipal y; Ley de Participación Ciudadana, todas del estado de Hidalgo, las

cuales buscan garantizar a las personas con discapacidad, el derecho de acceso a cargos públicos de elección popular, actividades de campaña y de designación en el ejercicio del servicio público estatal y municipal, así como el derecho de participación política en los mecanismos de participación ciudadana.

Cuadro 3. Temas y resultados de Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad (PcD) del Estado de Hidalgo 2022.

No.	Tema	A favor	En contra	Abstención o nulos
1	Ejercer el derecho a votar, ser votado o aspirar a una candidatura dentro del sistema de partidos en igualdad de condiciones.	95.4%	3.5%	1.1%
2	Ser titulares de alguna área del gobierno estatal, siempre que cumplan los requisitos de ley.	97.5%	2.01%	.49%
3	No discriminación y desempeñar un cargo público en la administración municipal y que las obras públicas que se realicen en el municipio sea escuchada la opinión de las PcD.	97.3%	.10%	2.6%
4	Opinión sobre las actividades de su comunidad y estas sean tomadas en cuenta.	95.9%	.10%	4.0%
5	Que el Congreso del Estado de Hidalgo cuente con un plan de acción, un mecanismo digital y un registro de las personas con discapacidad, y de las asociaciones donde participen.	93.8%	1%	5.2%
Total, de resultados		95.9%	.22%	3.88%

Fuente: elaboración propia con información de las Bases y Protocolo General para Llevar a cabo la Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo 2022 y del Informe final de la Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo 2022.

Del cuadro anterior, se pudo observar, el gran porcentaje a favor para realizar las reformas a diversas disposiciones legales y así, garantizar el ejercicio pleno de derechos políticos de las PcD.

Una vez concluida la etapa deliberativa de la consulta a PcD se dio continuidad a los trabajos del proceso legislativo con la finalidad de incorporar las propuestas derivadas de la consulta y fueran incluidas las nuevas reformas en materia de derechos políticos, para que posteriormente en marzo 2023 se publicara en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el decreto 488 que reformaría diversas disposiciones jurídicas (2023).

Retos y desafíos de las administraciones públicas una vez realizada la consulta previa.

Una vez realizada la consulta y obtenidos los resultados, en un segundo momento surgen los retos y desafíos más importantes que tienen que enfrentar las instituciones públicas, que es cumplir con lo ya consultado y materializarlo en una serie de reformas legales, para garantizar una participación más directa en la toma de decisiones, es decir, ya no nada más tomar en cuenta a este sector como sujetos de consulta, sino con una representación dentro de la función pública del estado, así mismo, garantizar que dentro de las estructuras gubernamentales existan espacios para personas de este sector y puedan desempeñar un cargo público.

Es así como los avances obtenidos en las diferentes legislaciones del estado de Hidalgo, fueron encaminados a respetar los derechos fundamentales de las PcD, evitando cualquier forma de discriminación, para que las autoridades aseguren la inclusión plena de ese grupo social, en el siguiente cuadro se presentan las reformas más significativas de diferentes leyes para garantizar el ejercicio de derechos político-electorales a PcD.

Cuadro 4. Reformas realizadas derivadas de la consulta a PcD				
No.	Ley reformada	Tema	Organismo público	Retos y desafíos
1	Código Electoral del Estado de Hidalgo	Participación representativa	El Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH)	-Implementar ajustes razonables para que las PcD al participar en los procesos electorales cuenten con mecanismos apropiados, accesibles, fáciles de entender procurando la máxima independencia posible para ejercer su derecho. -Vigilar que, en la propaganda electoral y en los debates, se utilice lenguaje que garantice la accesibilidad comunicativa hacia las personas con discapacidad
2	Código Electoral del Estado de Hidalgo	Representación dentro de los poderes públicos	IEEH	-Vigilar que los partidos políticos y las candidaturas independientes postulen fórmulas completas para PcD por el principio de mayoría relativa en proporción al número de habitantes, así como para en el principio de representación proporcional. -Vigilar oportunamente la no discriminación a las PcD
3	Código Electoral del Estado de Hidalgo	Ejercer cargos administrativos	IEEH	-Garantizar que dentro su estructura administrativa se otorgue preferencia a PcD que reúnan los requisitos correspondientes
4	Código Electoral del Estado de Hidalgo	Promoción de valores cívicos y cultura democrática	Partidos Políticos	-Asegurar la participación y representación política en la integración de sus órganos de dirección de nivel estatal y municipal, en la postulación de candidaturas. -Destinar anualmente el 3% del financiamiento público para la promoción, protección y aseguramiento pleno del ejercicio de los derechos humanos a las PcD.
5	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo	Ejercer cargos dentro de la administración pública del estado	Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo	-Garantizar el acceso a personas con discapacidad para ocupar los puestos titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, al menos en un porcentaje total que refleje la presencia de personas de este grupo social en el estado de Hidalgo, conforme a los datos censales más recientes.
6	Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo	Ejercer cargos dentro de las administraciones públicas municipales	Presidencias municipales	-Garantizar el acceso a personas con discapacidad para ocupar los puestos titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, al menos en un porcentaje total que refleje la presencia de personas de este grupo

				social en el municipio, conforme a los datos censales más recientes.
7	Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo	Movilidad accesible e inclusiva de las PcD	Presidencias municipales	-Asegurarse de que las obras públicas se planeen, construyan y ejecuten de una manera que atiendan las necesidades de las personas con discapacidad y sean accesibles e inclusivos para todas las personas.
8	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo	Mecanismos de participación ciudadana directa en equidad de condiciones	Poder Ejecutivo estatal, Gobiernos municipales y IEEH	-Establecer acciones afirmativas para asegurar la correcta inclusión, participación y representación de todas las personas sin importar su condición. -Implementar todos los ajustes razonables durante los procesos de participación ciudadana, para que estos sean accesibles y cómodos para todas las personas, ofreciendo una especial atención a aquellos ciudadanos con discapacidad.

Fuente: elaboración propia con información del Decreto Número 488, por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo y, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, (2023).

Como se puede observar de las modificaciones legales realizadas, sin duda representan cambios significativos en el quehacer gubernamental, de ahí que el reto más importante de los gobiernos subnacionales, es que cumplan a cabalidad con estos cambios normativos y se vea reflejada la participación de las PcD en un ejercicio directo de la gestión pública.

Con ello se intenta materializar lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en donde se establecen derechos políticos de la ciudadanía, es decir, no solamente como el derecho para votar y ser votado en elecciones populares, sino también para “participar en la dirección de los asuntos públicos, así como tener acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (CADH, 1981 p.11), lo que sin duda contribuirá a generar condiciones de igualdad sustantiva.

Cabe destacar que los primeros resultados de estas reformas ya las podemos ver reflejadas en la integración del poder legislativo, así como en la integración de los 84 ayuntamientos ambos del estado de Hidalgo, pues el pasado 2 de junio del presente año 2024 junto con el proceso federal para elegir al presidente de la república y el congreso de la unión, en el estado se eligió a diputados locales y ayuntamientos.

Conclusiones

Del análisis de este ensayo podemos concluir que es cierto que en las últimas décadas se ha ido fortaleciendo la llamada democracia directa, a través de diferentes mecanismos de participación en donde los ciudadanos son considerados para la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Así mismo, debemos reafirmar, que las consultas a grupos de atención prioritaria, experimentan un nuevo mecanismo de participación donde se fortalecen los sistemas democráticos, pues se genera una participación real y directa, digamos que el simple hecho de realizar este ejercicio en un primer momento impactó directamente con la inclusión de este sector para la toma de decisiones, ahora bien, nos parece todavía de mayor relevancia los temas a consultar, y que tanto las organizaciones como las personas con discapacidad hayan emitido su decisión y opinión sobre la modificación de diversas

normativas para el ejercicio de sus propios derechos, Es decir, por un lado se realizó un mecanismo participativo y por el otro se llevaron a discusión reformas normativas para ejercer derechos político-electorales, éstos también como pilar fundamental de las democracias.

En relación a todo lo descrito de la consulta realizada en el estado de Hidalgo 2022, se pudo observar primero, que fue un mecanismo dirigido a grupos focalizados de la sociedad y que en cierta medida se puede considerar como casos exitosos, pues finalmente todo ese proceso, marco la participación y decisión de dichos sectores para manifestarse directamente en los procesos legislativos y la toma de decisiones de un poder público, sin duda esto marca un tipo de gobierno más incluyente de grupos tradicionalmente vulnerables.

Los actores que pudimos participar directamente en la ejecución de estos procesos, fuimos testigos de presenciar un nuevo proceso reformador que a través de sus instituciones han empezado a sentar las bases para que una sociedad se rija bajo los principios de justicia, equidad e inclusión de todos sus grupos, con procesos de apertura a la participación política para la generación de un marco jurídico que garantice el ejercicio de derechos políticos y obligando a las autoridades electorales, partidos políticos y organismos públicos de diferentes niveles, a ejecutar una inclusión real mediante candidaturas, cargos de elección popular y cargos directivos en la administración pública, con la finalidad que aporten iniciativas y proyectos a favor de estos grupos e impulsen su desarrollo.

Cabe mencionar que la realización de estas acciones fueron acontecimientos inéditos en la vida democrática del estado de Hidalgo, pues históricamente nunca se había tenido ni el mínimo acercamiento en realizar este tipo de mecanismos, inclusive hasta este momento son pocos los antecedentes que se han realizado a nivel nacional de este modelo.

Bibliografía

Atkinson, V.; Aaber, R.; Darnolf, S. 2017. Disability Rights and Election Observation: Increasing Access to the Political Process. *NORDIC JOURNAL FOR HUMAN RIGHTS*. 35:375-391

Bases y Protocolo General para Llevar a cabo la Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo 2022, (2022) Congreso Libre y Soberano de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo. https://periodico.hidalgo.gob.mx/?tribe_events=periodico-oficial-ordinario-0-del-19-de-septiembre-de-2022

Bickenbach J, Rubinelli S, Stucki G. 2017 Being a person with disabilities or experiencing disability: Two perspectives on the social response to disability. *J Rehabil Med*. Jul 7; 49(7):543-549

Código de buenas prácticas en materia electoral. (2011). TEPJF Recuperado 1 de agosto de 2024, de https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2008). ACNUR Recuperado 3 de agosto de 2024, de <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1981). Recuperado 12 de agosto de 2024, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InSInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

Decreto Número 488, por el que se reforman diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo y, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, (2023). <file:///C:/Users/HP/Desktop/Documentos/SNI/FORMACION%20DE%20COMUNIDAD%20HCTI>

[/DESARROLLO%20INSTITUCIONAL/Capacidad%20de%20Investigaci%C3%B3n/Informes%20t%C3%A9cnicos%20Congreso/DECRETO%20Num.%20488%20reformas%20PcD.pdf](#)

García, J. (2019). Mecanismos de participación ciudadana en México, un análisis y una comparación de la normativa a nivel sub nacional. En Estado, Gobierno y Gestión Pública (33, pp. 161-194). <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/56471>

García, J., Fernández G. (2023) Las Consultas a Comunidades Indígenas, como Mecanismo de Participación Directa, para la Construcción de una Legislación Efectiva, que Garantice el Acceso a Cargos de Elección Popular y en las Administraciones Públicas. Caso de Estudio; Estado de Hidalgo México. En Bonifacio, J.A. (AAEAP), TRANSFORMACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA NUEVA COMPLEJIDAD (1154-1164). https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/Memorias_IIICNEAP.pdf

Grobelaar I.; Mgijima, I. & Njau, J. 2018. Art. 29 participation in political and public life En: Bantekas. Ilias; Ashley, Michael & Anastasiou, Dimitris (Eds.). The UN convention on the rights of persons with disabilities: a commentary. Oxford: Oxford University

Hvinden, B. et al. 2017. Is public policy in Europe promoting the active citizenship of persons with disabilities? En: Halvorsen, Rune; Hvinden, Bjørn; Bickenbach, Jerome; Ferri, Delia & Guillén Rodríguez, Ana Marta (Eds.). The changing disability policy system active citizenship and disability in Europe Volume 1 Abingdon: Routledge

Informe final de la Consulta sobre Derechos Políticos a Personas con Discapacidad del Estado de Hidalgo (2022), Congreso Libre y Soberano de Hidalgo. http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/publicaciones_congreso.html

OSCE. 2019. Lineamientos para promover la participación política de las personas con discapacidades.

AGENDA BINACIONAL DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

Valeria Mariel Jacquemin

Desarrollo

Esta ponencia es un resumen de una de las dimensiones analizadas en el estudio desarrollado en el marco del financiamiento del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) con el objetivo de producir conocimiento sobre la situación de adolescentes y jóvenes en la región fronteriza comprendida por las ciudades de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay)⁵²³, para la incidencia y diálogo político que permita aumentar la inversión social específica.

Como se observará, no buscaba quedar en un documento final de consultoría, sino avanzar en la agenda política de los gobiernos locales de estas ciudades. Esto motivó a dos cualidades como premisas del estudio:

- a) los actores para el estudio debían ser del sector académico local;
- b) se debía incluir en el proceso, mecanismos de participación que permitan incorporar las voces de las juventudes.

Esto también generó limitaciones en quienes podían participar ya que, se debía comprobar que se tenía experiencia en participación ciudadana con enfoque de juventudes.

En este punto, se conformó una alianza entre el Centro de Investigación de la Universidad Nacional de Encarnación -UNAE- y desde el Centro Misionero de Estudios Regionales -CEMER- perteneciente al Instituto Misionero de Educación Superior -IMES-, donde se pudo dar cuenta de una experiencia en ambas dimensiones: estudios previos sobre juventudes y a la vez, la aplicación de mecanismos de participación para el diálogo directo con las mismas en programas de juventudes rurales, acciones por los ODS⁵²⁴, presupuesto participativo joven⁵²⁵, etc.

Al tener estudios sobre políticas de juventudes de manera previa, el equipo pudo advertir del enfoque adulto céntrico señalado en la región, principalmente por la Unidad Temática de Juventudes de Mercociudades (20013), liderada durante varios años por la ciudad de Rosario; quizás la de mayor experiencia en la Argentina respecto a las políticas de juventudes, lo que la llevó a crear el Presupuesto Participativo Joven.

Entre las conclusiones del CEMER (2020) respecto a las juventudes en Presupuesto Participativo Posadas se señalaba que será un nuevo desafío, como sociedad vendrá bien fortalecer el diálogo con las nuevas generaciones, para abordar de mejor manera las expectativas e intereses de cada etapa del ciclo de vida (Cecchinni et. al, 2015). Son varias las investigaciones que cuestionan la mirada adulto céntrica para las políticas de juventudes, por ser muy sesgadas desde el “deber ser del adulto”. El PP Joven comenzó a tomar protagonismo en la agenda política regional y en el caso de la ciudad de Posadas se tiene como antecedente: la participación juvenil en el Concejo Estudiantil del Honorable Concejo Deliberante, desarrollado cada año en ese espacio; además de su novedosa Agencia

⁵²³ El documento de la Agenda de Juventudes puede descargarse en [https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/agenda-posadas-encarnacion .pdf](https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/agenda-posadas-encarnacion.pdf)

⁵²⁴ Se puede acceder a estudios de juventudes realizados por el CEMER en <https://imes.edu.ar/ceMER/biblioteca/>

⁵²⁵ El CEMER asesora con investigación-acción participativa al equipo municipal del Municipio de L.N. Alem, provincia de Misiones durante el 2024, disponible en <https://misionesonline.net/2024/06/22/presupuesto-participativo-en-alem/>

Universitaria incorporada a la estructura municipal; sin embargo las políticas de juventudes con y desde sus protagonistas sigue costando que se consolide en los gobiernos locales.

Por su parte, el principal estudio citado en esta Ponencia, tuvo un recorrido interesante para decantar en actores e instituciones relevantes para las políticas de juventudes en ambas ciudades y luego, finalmente aplicar mecanismos participativos para construir una agenda de políticas de juventudes desde las mismas.

En primer lugar, el estudio caracteriza la situación socioeconómica de adolescentes y jóvenes en Posadas y Encarnación, considerando condiciones de pobreza e indigencia, particularidades del entorno familiar donde habitan, participación en el sistema educativo, implicancia en el mercado laboral y condiciones de salud del mencionado grupo etario.

Luego avanza en identificar y mapear instituciones de organismos públicos en materia de adolescencias y juventudes, como también de organizaciones juveniles, buscando identificar demandas, intereses y particularidades de una etapa del ciclo de vida puesto que se presenta plural y diversa: las adolescencias y las juventudes.

Además, analiza cuáles son los espacios institucionales, con y sin respaldo normativo, que permiten a los gobiernos locales e intermedios, la incorporación de las voces de las juventudes en el diseño de las políticas públicas, evidenciando que existen posibilidades reales de incidencia en las agendas públicas y políticas por parte de las juventudes en general, considerando sus diferentes etapas y espacios de pertenencia en la comunidad en general, la sociedad civil y también entre pares.

Finalmente, y en concordancia con el trabajo logra evidenciar “las voces” de las juventudes y adolescencias, relevadas a partir de distintas metodologías de participación llevadas adelante con el objetivo de alcanzar a todos los colectivos y edades posibles. Considerando el tratamiento de diversos núcleos temáticos, como: 1) educación; 2) trabajo; 3) educación sexual integral; 4) acceso a la tecnología; 5) recreación; 6) ambiente; 7) programas estatales orientados a adolescencias y juventudes; 8) participación en organizaciones; 9) temas prioritarios; 10) visión de la ciudad, y 11) frontera.

Luego de estas etapas y herramientas aplicadas, se construye una agenda de propuestas, que se publica en el documento final, construidas con las diferentes instancias participativas, dirigidas a los agentes decisores de la gestión pública local primordialmente, dejando en evidencia que las voces de las y los jóvenes son claves para el diseño de políticas públicas, tanto las específicas como para ser parte del desarrollo de la comunidad de la cual son mayoría.

Lo interesante, además es una vez ordenado el conjunto de propuestas por temas, se analizaron las áreas y niveles de gobierno con incumbencias en dichos temas, así como se si trata de medidas de corto o mediano plazo.

Entre los principales temas de las propuestas y sus cualidades resaltadas en el estudio, se puede señalar los siguiente:

En materia educativa Posadas presenta más amplitud, detectando las solicitudes relacionadas con la inclusión laboral juvenil, mientras que Encarnación va más bien al aprovechamiento de un nicho relacionado con la Hotelería y el Turismo.

En cuanto a ambiente, las propuestas son similares en ambas ciudades, solicitando el involucramiento activo de la ciudadanía y la generación de espacios de tratamiento de residuos y reciclado.

Respecto a políticas actuales, hay similitudes y diferencias, pero las propuestas encarnacenas son más que las posadeñas, incluso con ciertas diferencias, pues en Encarnación se resaltan cuestiones como la salud mental y la alimentación, así como la atención a los barrios que no son céntricos. En cuanto a la visión de la frontera, ambas presentan adjetivos positivos sobre la vecindad, aunque a pesar de

ser consideradas “ciudades gemelas”, no son percibidas de esa manera por las nuevas generaciones. Se puede señalar que el pase intergeneracional en esa visión sigue siendo el mismo, sobre todo porque el sistema de control en dicha frontera y como parte de la política nacional; sigue condicionando la mirada de los actores locales respecto a la misma.

En la siguiente imagen se genera un extracto de la agenda mencionada:

Imagen 1: Agenda Política Binacional de Juventudes - Posadas-Encarnación

Dimensión	Propuesta	Incumbencia institucional	Alcance territorial	Plazo
Ambiental	Programa de fortalecimiento de los ODS mediante una Mesa Verde de Jóvenes en el ámbito de la innovación, tecnología y producción con una etapa de prueba piloto en las escuelas promotoras de esta propuesta tanto en su diseño como implementación (EFI N° 3, Escuela de Robótica, Escuela de Innovación y Esc. de Comercio N°18), con apoyo desde el Ministerio de Educación en conjunto al Foro de Jóvenes por los ODS de Misiones.	Ministerio de Educación de Misiones/Escuela de Innovación/Foro de Jóvenes por los ODS	Provincial/ local	Corto plazo (2022)
Ambiental	Generar un Calendario Ambiental Joven digital con alertas de fechas y horarios de espacios, emprendimientos y actividades desarrolladas por las juventudes para el cuidado del ambiente (plogging, reciclado, etc.) para difusión e inclusión de más jóvenes en estos nuevos enfoques.	Dirección de Juventudes de Posadas y organizaciones juveniles y/o ambientales.	Local	Corto plazo (2022)
Ambiental	Programas ambientales que incluyan más participación de las juventudes: plantaciones, reciclados, acciones de promoción ambiental, limpieza de arroyos, etc.	Municipalidad de Posadas/ Municipalidad de Encarnación	Local	Corto plazo (2022)
Cultural	Incorporación en el Parque del Conocimiento de Posadas de una fecha mensual, para actividades destinadas a juventudes de Posadas y Encarnación, promoviendo el acceso a su equipamiento y servicios culturales de manera compartida.	Parque del Conocimiento de Misiones	Local/ fronterizo (Posadas-Enc.)	Corto plazo (2022)
Cultural	Espacio Joven. Definición dentro de la puesta en valor de la ex-Usina de Posadas, proyectado como un nuevo Centro Cultural de escala regional; para que incluya un salón destinado específicamente a las juventudes de frontera Posadas-Encarnación, que permita definir una agenda de actividades a través de las y los jóvenes de estas ciudades gemelas.	Municipalidad de Posadas/ Cámara de Diputados de Misiones.	Local/ fronterizo (Posadas-Enc.)	Mediano plazo (2022-2023)
Cultural	Solicitar a las áreas gubernamentales de Cultura, la inclusión de cupos específicos (adolescentes, juventudes, géneros y diversidades de Posadas-Encarnación) en los concursos que se impulsen, promoviendo la participación e inclusión con una mirada más diversa y la idea de región fronteriza como unidad.	Secretaría de Estado de Cultura de Misiones	Local/ fronterizo	Mediano plazo (2022-2023)

Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

Fue interesante advertir que, las juventudes de Encarnación tenían muy bien identificados los eventos y shows con artistas reconocidos en la región y los espacios recreativos convocantes en la costanera de Posadas, planteando que no solicitaban replicar en su ciudad, sino que se facilite el cruce de frontera para poder acceder a los mismos, ya que el puente internacional no es una complicación física ni de distancias sino de extensos tiempos de espera.

Por su parte, las juventudes posadeñas añoraban el carnaval encarnaceno, señalando su nivel e interés para los mismos.

En variados puntos se pudo observar que las y los jóvenes no buscaban replicar actividades o equipamientos similares a ambos lados de la frontera, sino por el contrario que se promueva facilidad de cruzar para compartir espacios y actividades, siendo una mirada interesante de un solo territorio cuando se trata moverse en dicha zona de frontera.

La debilidad que muestran ambas ciudades por sostener la participación de las juventudes en las gestiones locales es notoria. Si bien ambas tienen áreas municipales de juventudes, aun son incipientes los pasos institucionales dados para sostener las políticas de juventudes con y desde las mismas; aun teniendo actores académicos locales que estudian la temática hace ya una década. Esto se puede ver, además en las propuestas específicas respecto a tener más espacios de participación en las instancias de planificación de estas ciudades.

Imagen 2: Agenda Política Binacional de Juventudes - Posadas-Encarnación

Dimensión	Propuesta	Incumbencia institucional	Alcance territorial	Plazo
Participación	Incorporación de herramientas de participación ciudadana que permitan a las áreas municipales de cultura, arte, recreación y deportes; contar con información actualizada de las perspectivas, diversidades e intereses que manifiestan adolescentes y jóvenes para ser consideradas en el diseño de políticas públicas de juventudes en estas temáticas (buzones ciudadanos, foros u otras modalidades digitales).	Direcciones de Cultura y Deporte de la Municipalidad de Posadas y Municipalidad de Encarnación	Local	Corto plazo (2022)
Planificación local	Incorporar en el actual plan de gobierno local, las políticas de adolescentes y jóvenes incorporadas en el Plan Estratégico Encarnación Más.	Municipalidad de Encarnación	Local	Corto plazo (2022)
Planificación local	Incluir el enfoque del ciclo de vida en la nueva etapa de actualización del Plan Estratégico Posadas 2035 que permita tener la visión de ciudad más diferenciada por etapas del ciclo de vida, generando a partir de ello, políticas de adolescentes y juventudes de manera diferencial y desde las voces de las juventudes.	Municipalidad de Posadas	Local	Corto plazo (2022)
Planificación fronteriza	Incluir una instancia de participación transfronteriza en el proceso de actualización del Plan Estratégico Posadas 2035 que permita contar con juventudes de ambas ciudades en vistas a generar interacción, visión conjunta de la zona de frontera y complementariedad de acciones.	Municipalidad de Posadas	Local/ fronterizo	Corto plazo (2022)

Fuente: ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas (Argentina). Asunción.

Finalmente, es importante resaltar el rol de los Organismos Internacionales en marcar la agenda primero regional, con determinados temas y enfoques, ya que ello genera, progresivamente, que los mismos vayan penetrando las agendas locales.

Tanto estos estudios como los de la CEPAL en los últimos años, muestran la importancia de involucrar a las juventudes en las políticas y para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En 2022 y ocupando el rol de Embajadora de la Red de Planificación para América Latina y el Caribe del ILPES me tocó liderar un Foro para debatir sobre la participación de las Juventudes en la gestión pública de la región, identificando casos y generando aportes para contribuir a visibilizar y generar un vocabulario común. Sus aportes fueron publicados en la publicación anual de dicha Red, denominada Apuntes (2023), en su edición N°3.

Entre sus conclusiones se señaló como principal desafío la de “instalar en las agendas públicas locales” la importancia de generar “espacios institucionales permanentes” para que las juventudes puedan ser “copartícipes de las decisiones de gobierno” a través de “mecanismos y herramientas variadas e institucionalizadas”, no sólo de participación a nivel de consulta sino de “cogestión”. La importancia radica en “la posibilidad de reforzar las democracias y a la vez, construir y recuperar confianza en las nuevas generaciones respecto a la gestión pública en particular y la democracia en general”. La “apertura del gobierno con diálogo juvenil”, así como la importancia de generar “redes de aprendizajes y colaboración multiactor incluyendo a la academia” fueron parte de los principales aportes del foro, con participantes de Uruguay, Bolivia, Perú, México, Argentina, Colombia, El Salvador, Panamá y Chile.

Desde la Red se impulsa a continuar indagando en mecanismos y herramientas que incorporen a las juventudes en la gestión pública con especial atención en Presupuesto Participativo Joven; generando información clave tanto para los gobiernos locales en su etapa de diseño e implementación como para el empoderamiento juvenil impulsado por las organizaciones de la sociedad civil, actores claves en este proceso.

Señala que no se trata únicamente de aprobar legalmente esta herramienta en la gestión pública sino de generar un ecosistema territorial de mecanismos y herramientas de política pública al mismo tiempo de avanzar hacia una gestión pública con perspectiva joven.

Es decir, la participación ciudadana juvenil implica nuevos aprendizajes sociales e institucionales para su implementación a través de mecanismos variados de política pública y gestión pública. Para avanzar en su implementación, es necesario preparar un diálogo intergeneracional en nuestras sociedades. Pues no se trata de un resultado en sí, sino de un proceso que requiere del involucramiento de una red de actores con información y uso real progresivo y permanente de los espacios de participación. En esa línea, actores regionales como el ILPES o locales como la academia y la sociedad civil, pueden propiciar más estudios e indagar en las experiencias para su sistematización, promoción y fortalecimiento

El primer paso está dado...ahora la región necesita profundizar los estudios y contribuir a su consideración como valor público regional para ciudades más inclusivas (ILPES-CEPAL, Apuntes N°3, 2023)⁵²⁶.

Bibliografía

Borja, Jordi (2002). “Ciudadanía y Globalización”. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 (Feb. 2002). Caracas.

<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/doc29%20.pdf>

Borja, Jordi; Zaida, Muxí (2000). “El espacio público, ciudad y ciudadanía”. Ed. Península.

Barcelona. [https://www.researchgate.net/profile/Zaida-](https://www.researchgate.net/profile/Zaida-Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbc00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf)

[Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbc00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Zaida-Martinez/publication/31731154_El_espacio_publico_ciudad_y_ciudadania_J_Borja_Z_Muxi_prol_de_O_Bohigas/links/543fbc00cf2be1758cf9779/El-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-J-Borja-Z-Muxi-prol-de-O-Bohigas.pdf)

Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando, Martinez, Rodrigo, Rossel, Cecilia (CEPAL 2015).

“Instrumentos de Protección Social.” Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Chile.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>

ISM-UNFPA (2023). Agenda Binacional de Juventudes: Encarnación (Paraguay) y Posadas

(Argentina). Asunción. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/agenda-posadas-encarnacion_.pdf

ILPES-CEPAL (2023). Participación Ciudadana. Apuntes N°3.

<https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/noticia/apuntes-nro-3-participacion-ciudadana>

MERCOCIUDADES (2013). “Aportes desde la Unidad Temática de Juventudes de la Red de

Mercociudades”. Rosario. https://www.santafe.gov.ar/archivos/gabinete_joven/Publicacion_utj.pdf

Pianovi, Mariano; Jacquemin, Valeria; Pokolenko, Alicia (2018). “Presupuesto Participativo

Posadas. Experiencias y Aprendizajes como expresión de política pública local.” CEMER-IMES,

Posadas. <https://imes.edu.ar/cemer/libros2/>

ISM-UNFPA (2023). ¿Cómo es crecer en la frontera? Juventudes de Encarnación (Paraguay) y

Posadas (Argentina). Asunción. https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/final-informe-posadas-encarnacion_.pdf

⁵²⁶ El artículo completo puede descargarse del siguiente link

<https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/noticia/apuntes-nro-3-participacion-ciudadana>

ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA ELECTORAL EN MÉXICO: EL CASO DE LOS GRUPOS Y PERSONAS DE LA COMUNIDAD LGBTTTIQ+ EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS⁵²⁷

Guillermo Lizama Carrasco

Introducción

Las acciones afirmativas emergen como una posibilidad para el logro de la igualdad material de los grupos históricamente vulnerables (Bolaños, 2016), teniendo avances evidentes en la materia electoral, por ejemplo en la paridad de género. En los últimos años la comunidad LGBTTTIQ+ (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travesti, Intersexuales, Queer, más otras identidades)⁵²⁸ ha sido acreedora de una serie de acciones afirmativas en materia electoral, impulsadas desde el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) e implementada por los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's). Consideramos que lo anterior ha impulsado la diversidad en la representación y en el ejercicio del poder hacia una democracia incluyente.

La condición de vulnerabilidad y discriminación en la que se encuentra la comunidad LGBTTTIQ+ es producto del carácter histórico con el que el Estado-Nación liberal fue creado, en donde primó la heterosexualidad y el cissexismo. Así el orden legal proveniente del Estado solamente identifica el marco de comprensión de los cuerpos y trayectorias de vida que cumplieran con los términos y condiciones establecidos por la heterosexualidad y el cissexismo. Lo que llevó a todas las personas que no cumplieran dichos estándares a habitar los bordes de la legalidad (López, 2022), a ser discriminados, marginados y con poco respeto por sus derechos humanos y menos aún ser considerados en el ejercicio del poder político.

El objetivo esta ponencia es analizar las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+ en materia electoral implementadas en las entidades federativas de México, con el fin de describir su profundidad en el marco de la democracia representativa. Para ello se revisa el concepto de acciones afirmativas como una medida implementada para alcanzar la igualdad material de un grupo históricamente vulnerable, también se realiza un breve repaso histórico sobre la representación política de la comunidad LGBTTTIQ+ en México, con el fin de examinar su condición de grupo vulnerable y excluido del poder político. Por último, se hará una interpretación de los datos recabados

⁵²⁷ La publicación de este trabajo se encuentra disponible en: Lizama Carrasco, G., & Zuñiga Martínez, A. (2023). Acciones afirmativas en materia electoral en México: el caso de los grupos y personas de la comunidad LGBTTTIQ+. *Transdisciplinar. Revista De Ciencias Sociales Del CEH*, 2(4), 7-48. <https://doi.org/10.29105/transdisciplinar2.4-63>

⁵²⁸ Para efectos del presente trabajo, se tomarán en cuenta las definiciones de las siglas del acrónimo LGBTTTIQ+, proporcionadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (2022) en el informe "*La población LGBTTTIQ+ también tenemos derechos*": Lesbiana: mujeres que sienten atracción sexual por mujeres; Gay: hombres que sienten atracción sexual por hombres. Bisexual: personas que se sienten atraídas por personas de nuestro mismo género o sexo y por personas del género o sexo opuesto. Transgénero: personas que se identifican y expresan con un género distinto al de nuestro sexo biológico, sin pretender hacer modificaciones corporales. Travesti: personas que adoptan comportamientos, vestimentas y expresiones que corresponden a un género distinto al de nuestro sexo, sin que ello implique una orientación. Transexuales: personas que han modificado su sexo, adquiriendo las características físicas del otro. Intersexual: personas que han nacido con características físicas y biológicas de ambos sexos. Queer: personas que construyen y manifiestan su sexualidad fuera de cualquier clasificación de género binario. Actualmente, el término queer es utilizado como un término sombrilla, que puede servir para nombrar a las personas que no se identifican como heterosexuales y/o cisgénero. Así, lo queer será el conjunto de planteamientos teóricos que tienen como características compartidas su resistencia a dividir a las personas en categorías, el cuestionamiento de binarios como gay/hetero y hombre/mujer, y el análisis de las relaciones de poder entre identidades y categorías (Barker y Scheele, 2017).

acerca de las acciones afirmativas en materia electoral acordadas e implementadas por el INE y los OPLE's, los cuales se han impulsado mediante acuerdos o Juicios para la Protección de Derechos Político-Electorales (JDC), mismos que han jugado un rol en la ampliación del ejercicio de los derechos políticos-electorales a grupos históricamente excluidos del poder y la representación electoral. Con ello, se propone como hipótesis que las acciones afirmativas en torno a la comunidad LGBTTTIQ+ constituyen una ampliación de la democracia representativa, al reforzar a través de nuevos mecanismos de representación el ejercicio de los derechos político-electorales de este grupo históricamente marginado.

La democracia representativa tiene como propósito alcanzar altos niveles de participación y representación de la diversidad de intereses que disputan el acceso al poder. Por ello la idea de una democracia como el gobierno de muchos es también entendida por Dahl (1997) como poliarquía, en donde los procedimientos para el acceso y la igualdad en la representación democrática ocupan un lugar central. Para ello la construcción procedimental de los sistemas democráticos requiere ámbitos como las acciones afirmativas que mejoran la integración social en la democracia. En este sentido las acciones afirmativas para los grupos excluidos como el LGBTTTIQ+, se interpretan en la perspectiva de la ampliación de la representación política y del acceso al poder (Pitkin, 1967; Philips, 1995) como aspectos centrales en la construcción inacabada de la democracia.

Las acciones afirmativas se sustentan en la igualdad política como principio articulante de la democracia, en donde los primeros desafíos de la democracia moderna han sido el sufragio universal y las condiciones procedimentales para su ejercicio. Sin embargo, en las últimas décadas el debate se ha centrado no sólo en el voto sino en la representación y en el acceso al poder de forma sustantiva de actores excluidos del mismo, en donde la paridad de género propició los elementos conceptuales y jurídicos para avanzar en una democracia paritaria (Gilas, 2016). Es en este sentido que las acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+ son parte de la construcción de una democracia que genere condiciones sustantivas para la igualdad entre los ciudadanos (Bareiro y Soto, 2015). Haciendo efectivo aspectos identificados por Llanos (2018:73) como son la política de la presencia (Mayor representación de grupos y sujetos excluidos o subrepresentados) y la política de la diferencia (Sistema de derechos para el reconocimiento de la diversidad social) en el sistema democrático. Es con esta perspectiva que se analizan los avances de las acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+ en las entidades federativas de México.

Acciones afirmativas en materia electoral como herramienta para garantizar derechos

Las acciones afirmativas tienen su origen en Estados Unidos (Santiago, 2011) al implementarse - desde los años 80- como consecuencia de la discriminación racial y sexual. Surgieron en materia de empleo y educación, expresada en casos como el Sheet Metal Workers contra la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC) en 1986 (Bolaños, 2016).

De esta manera, una definición de las acciones afirmativas se refiere a “las medidas de discriminación inversa que son las acciones positivas que se traducen en cuotas reservadas a los colectivos en los procesos selectivos para acceder a bienes escasos de la sociedad” (Giménez, 2011, p. 156). Para acotar el análisis, la definición de acción afirmativa a utilizar a lo largo de este artículo será la proporcionada por Saldarriaga y Ramírez (2015) que las define como una “unidad teórica cuyo objetivo es la incorporación de privilegios para que los sectores y grupos tradicionalmente excluidos puedan integrarse paulatinamente a los procesos, estructuras e instituciones sociales sin que se cometa algún tipo de discriminación” (p. 121). Respecto a esta y otras definiciones del mismo tipo, existe un debate que involucra el concepto de discriminación positiva y lo que se podría llegar a creer es una diferenciación entre distintos grupos sociales, sin embargo, Bolaños (2016) explica esto, al afirmar que “una diferencia de trato cruzará los límites, y por tanto será una discriminación, si no tiene

justificaciones objetivas y razonables” (p. 317). A nivel jurisdiccional, esto se refuerza por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, en donde establece que no toda distinción de trato es ofensiva de la dignidad humana.

En este sentido, recuperamos la tipología de Bolaños (2016), que contempla cuatro tipos de acciones afirmativas: en primer lugar, acciones de concientización, referidas a la formación y orientación en un público, incluyendo la sensibilización en torno a un problema; en segundo lugar las acciones de promoción, que consisten en impulsar la igualdad a través de incentivos. En tercer lugar se tiene a las acciones de discriminación inversa, las cuales establecen prerrogativas utilizando criterios de diferenciación hacia grupos históricamente discriminados; y por último tenemos a las acciones afirmativas de ajustes razonables, que se refieren a modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizar la igualdad de condiciones.

La exposición de esta tipología ayuda a determinar que, aunque el INE y algunos OPLE's han implementado tanto acciones de concientización como acciones de promoción, como se verá más adelante. Este estudio se concentrará en las acciones de promoción, al ser las que más abundan y las que se conectan mayormente con la garantía de derechos político-electorales y la correspondiente ampliación de la democracia representativa. Esto debido a que las acciones de promoción: “Vinculan no sólo al sujeto, sino que generan una expectativa en favor de quien adelante la acción deseada (...) [de modo que se] establecen ciertos beneficios adicionales, premios o distinciones para quienes promuevan la superación de la situación de discriminación de un determinado grupo en situación de vulnerabilidad” (Bolaños, 2016, p. 332). Para que la comunidad LGBTTTIQ+ sea considerada como grupo social históricamente discriminado, y ser sujeto a la serie de acciones afirmativas, se puede realizar un análisis a partir de la serie de pasos propuestos por Saba (Bolaños, 2016) para determinar la existencia de una desigualdad manifiesta: 1. Identificar al grupo como entidad individualizable; 2. Comprobar la existencia de ámbitos relevantes para su desarrollo autónomo o el ejercicio de sus derechos; y 3. Verificar si dicho grupo ha sido excluido de dichos ámbitos por un tiempo considerable de tal manera que dicha exclusión se perpetúe, al tiempo de volverse natural y normalizada.

De esta manera, se identifica a la comunidad LGBTTTIQ+ como una entidad individualizable con identidad grupal a partir de que sus miembros comparten una orientación sexual, expresión sexual y corporalidad diferente a la cis-heteronorma, lo que define a su vez su condición de exclusión política. Es así que encontramos un amplio marco de identidades, orientaciones sexuales, expresiones, corporalidades e identidades de género que han sido históricamente marginadas de puestos de poder público.

El movimiento de la diversidad sexual contemporáneo se mantiene en constante evolución y desarrollo, dando origen a un amplio espectro que permite a las personas nombrarse, crear identidades y comunidades de lucha, obedeciendo a sus contextos sociales, políticos y culturales en los que se desarrollan. Lo anterior, nos muestra la manera en la que la pertenencia a una comunidad en la que se comparten gustos, expresiones, orientaciones y preferencias contribuye a la creación de identidades que motivan a la resistencia y lucha conjunta por sus derechos.

Hablando específicamente del caso mexicano, las personas de la comunidad LGBTTTIQ+, continúan siendo ampliamente discriminadas, tal como lo muestra la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005), la cual muestra que nueve de cada diez homosexuales opinan que existe discriminación por su condición, y 42.8% afirma haber sufrido algún acto de discriminación en el último año (Flores, 2007).

Dada la discriminación y acciones de odio en contra de las personas de la diversidad sexual, es que las acciones afirmativas son instrumentos de inclusión, igualdad y respeto por los derechos humanos de dicho sector. Lo anterior se reconoce en la Declaración de Montreal, resultado de la Conferencia

Internacional sobre los Derechos Humanos LGBT en Montreal (Canadá) en julio de 2006. Este documento concentra el conjunto de demandas de la comunidad, expuestas en las ponencias y debates que se llevaron a cabo. Aunque no menciona explícitamente los derechos político-electorales, hace un manifiesto de lo importante que es la participación política en la sociedad de las personas LGBTTTIQ+, exigiendo igualdad legal e igualdad social, así como participación en la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas.

Otro sustento internacional de las acciones afirmativas se encuentra en los Principios de Yogyakarta, los cuales surgen a partir de una iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Conjuntan una serie de normas sobre cómo se aplica la legislación internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género. Se presentan como normas legales internacionales vinculantes que todos los Estados deben cumplir, por lo que al reivindicar los derechos humanos de la comunidad LGBTTTIQ+, constituyen una fuente en donde se sustentan acciones a favor de los derechos político-electorales de este sector. Esto se muestra en el Principio 25 “El derecho a participar en la vida pública”, el cual defiende el derecho de las personas de la diversidad sexual a participar en los asuntos públicos, en su dirección y en la implementación de políticas, así como postularse a un cargo público. Por lo que instan a los Estados a realizar una revisión, tanto legal como de sus acciones, para garantizar que este principio se esté cumpliendo en pro de los derechos humanos de la comunidad LGBTTTIQ+.

Los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual han sido históricamente invisibilizados, principalmente debido a dos razones: la primera por una masculinidad que hegemonizó la participación política en hombres; y la segunda por el sistema político que heteronormaliza al ámbito del poder, en donde queda poco espacio para mayores niveles de integración de sociedades intrínsecamente diversas y diferenciadas. Lo anterior continúa expresándose en la actualidad, aunque se reconocen avances, tales como el registro de 121 candidaturas a diputaciones federales de personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+ en el último proceso legislativo federal (2020-2021). Sin embargo, de estas 121 candidaturas solamente hay 4 diputadas federales electas que reconocen su identidad con la diversidad sexual.

La representación legislativa de dicho grupo se hace aún más necesaria a partir de los datos que recientemente ha proporcionado el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2022), en la primera Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG). La cual refleja estadísticas acerca de la población LGBTTTIQ+, siendo que 4,999,548 personas mayores de 15 años se autodenominan pertenecientes a la comunidad, lo que representa un 5.1 % de la población mexicana, manifestando una oportunidad tanto para los partidos políticos en relación con el porcentaje que podría representar del padrón electoral, como para la realización de políticas públicas en beneficio de este sector en particular.

Regresando al proceso por medio del cual se determina la existencia de una desigualdad manifiesta, en este caso de la comunidad LGBTTTIQ+, se establece que existen ámbitos relevantes de los que son excluidos, y que impactan directamente en su desarrollo autónomo o el ejercicio de sus derechos. Un ejemplo de dichos ámbitos es el político-civil, en donde es:

Poco probable que una persona abiertamente reconocida como miembro del acrónimo LGBTTTI+, obtuviera los sufragios necesarios para un cargo de elección popular, y no tanto por su poca o mucha capacidad y preparación, sino que las personas que pertenecen a esta comunidad son mayormente vulneradas, juzgadas, señaladas, segregadas y discriminadas en lo social, lo legislativo y, por supuesto, en lo político, pues en ocasiones se vulneran esos derechos irrestrictos al ser humano (Aleman y de los Santos, 2021, p. 21-22).

Por consiguiente, y tomando en cuenta el estado en que se encuentra actualmente la discriminación hacia la comunidad y las condiciones en que se encuentra la representación política, se presenta al grupo LGBTTTTIQ+ como un grupo históricamente discriminado y excluido, por lo tanto, se hacen necesarias las acciones afirmativas en materia electoral en favor de la comunidad. Estas tendrán como fin revertir la condición de exclusión y discriminación que las alejan del ámbito público y mejorar la integración al sistema político a través de una mejor representación democrática.

De esta manera, las acciones afirmativas son instrumentos tendientes a maximizar los derechos humanos de los grupos vulnerables, específicamente los derechos político-electorales. Brindando con ello más participación en el poder, una protección más amplia y un marco de atención a los principios de interdependencia, universalidad, progresividad y continuidad, siendo que “las acciones afirmativas se han convertido en una herramienta fundamental para establecer las condiciones de una democracia incluyente” (Andrade, 2022, p. 11). Por lo tanto, este avance apunta a incluir a estos grupos de la población en la representatividad política y en el acceso al poder.

Acciones afirmativas en materia de diversidad sexual en México y las entidades federativas

La comunidad LGBTTTTIQ+ comenzó a tener representatividad en cargos de elección pública desde 1997, en donde la primera mujer declarada abiertamente lesbiana en ostentar un cargo público fue la ex diputada federal Elsa Patria Jiménez Flores (1997-2000), quien accedió al poder por representación plurinominal de parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Secretaría de Gobernación, 2022 y LEDESER, A.C., s.f.). Sin embargo, dado que el proceso de inclusión ha sido lento y aún se encuentra sujeto a una serie de estigmas, la representatividad de este sector en particular se ve sometido a los prejuicios y estereotipos discriminatorios que no permiten su acceso al poder.

Las acciones afirmativas en materia electoral son facultad de los Institutos Electorales y del TEPJF, por lo que los avances se han concentrado a partir de la facultad reglamentaria de los OPLE's, lo que también ha sido reforzado a nivel jurisdiccional con la sentencia SUP-RAP-121-2020 y acumulados. Esto genera una amplia gama de acciones afirmativas, lo que se deriva de diversas resoluciones que consideran a las acciones afirmativas con un amplio fundamento constitucional, siendo que este mismo instrumento tutela los principios y acciones para promover las acciones en favor de la comunidad LGBTTTTIQ+. Además, lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 20/2014, en donde queda establecida que la Constitución y los tratados internacionales constituyen un parámetro de control constitucional.

Dadas estas condiciones, las acciones afirmativas en materia electoral han tenido grandes avances en sectores de la población como las comunidades indígenas y las mujeres, quienes inclusive poseen un nivel alto de profundidad de la acción afirmativa, al encontrarse consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 2 en el caso de los pueblos indígenas; y art. 1, párrafo quinto, 35 fracción II y 41 párrafo primero, en el caso de la paridad de género). De esta manera, estos conjuntos de resoluciones sientan un precedente para las acciones afirmativas en materia de diversidad sexual, tal y como lo demuestran las solicitudes de acciones afirmativas las cuales se fundamentan en:

El artículo 1º, párrafo quinto, en relación con los diversos 35, fracción II, y 41, párrafo primero, Base I, párrafo segundo, de la CPEUM en cuanto a favorecer la inclusión y el ejercicio de derechos político-electorales en su vertiente de ser votado de un sector de la población que históricamente ha sido estigmatizado y excluido de la participación de las decisiones políticas de la sociedad como son las personas de la diversidad sexual (INE, 2021, s/p).

De esta manera, se han establecido una serie de sentencias y tesis que han nutrido la justificación jurisdiccional de las acciones afirmativas en favor de las personas de la diversidad sexual, las cuales

han motivado su promoción a lo largo de los distintos OPLE's del país. Aunque existieron algunos antecedentes, la primera figura jurisdiccional que obliga a los institutos electorales a la implementación de acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+ es la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, la cual insta al INE a la implementación de acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables, en donde se considera a las personas de la diversidad sexual.

A raíz de dicha sentencia, el INE aprobó el acuerdo INE/CG160/2021 e INE/CG18/2021, el cual contemplaba la instauración de cuotas progresivas como acciones afirmativas para diversos grupos en situación de vulnerabilidad histórica, aprobando para el proceso electoral federal 2020-2021 acciones afirmativas para personas afromexicanas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas indígenas y personas migrantes. Esto generó un amplio sustento constitucional y jurisdiccional respecto a la integración y ampliación del sistema democrático en México.

Asimismo, se instó a los OPLE's a realizar lo mismo en las elecciones locales, dando origen a una serie de sentencias y tesis que fundan las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+, las cuales se muestran en la figura 1:

Figura 1. Justificación jurisdiccional de las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+.

Temática de la acción	Justificación jurisdiccional
La acción afirmativa debe ser una cuota específica para personas de la diversidad.	SUP-JDC-59/2022, SX-JDC-62/2022
La acción afirmativa debe ser por ambos principios Mayoría Relativa y Representación Proporcional.	SX-JDC-62/2022
La cuota puede fundarse en la Constitución y los Tratados Internacionales y no necesita una ley habilitante, ni le aplica el artículo 105.	SUP-REC-117/2022, SUP-REC-123/2022
La acción afirmativa puede establecerse incluso iniciado el proceso electoral y hasta el registro de las candidaturas.	SUP-REC-123/2022
La acción afirmativa no violenta los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos no son óbice en la ideología o plataforma política de los mismos.	SUP-REC-117/2022
En la acción afirmativa se deben respetar los datos personales.	SUP-REC-117-2022

Fuente: Rodríguez (2022).

Asimismo, es importante mencionar que la mayoría de las acciones afirmativas en las diversas entidades federativas han sido promovidas por ciudadanos e inclusive por miembros de partidos políticos, a través de los JDC. Lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación son acordes al principio de igualdad y no discriminación, instando a las autoridades electorales a adoptar las medidas necesarias para garantizar su protección.

A nivel federal, las acciones afirmativas implementadas para el proceso electoral federal 2020-2021 se materializaron en la modificación a los Lineamientos y Reglamentos para el Registro de Candidaturas, siguiendo lo establecido en el acuerdo INE/CG18/2021, de manera que se estableció una cuota mínima de 3 candidaturas para la comunidad LGBTTTIQ+, que contempla:

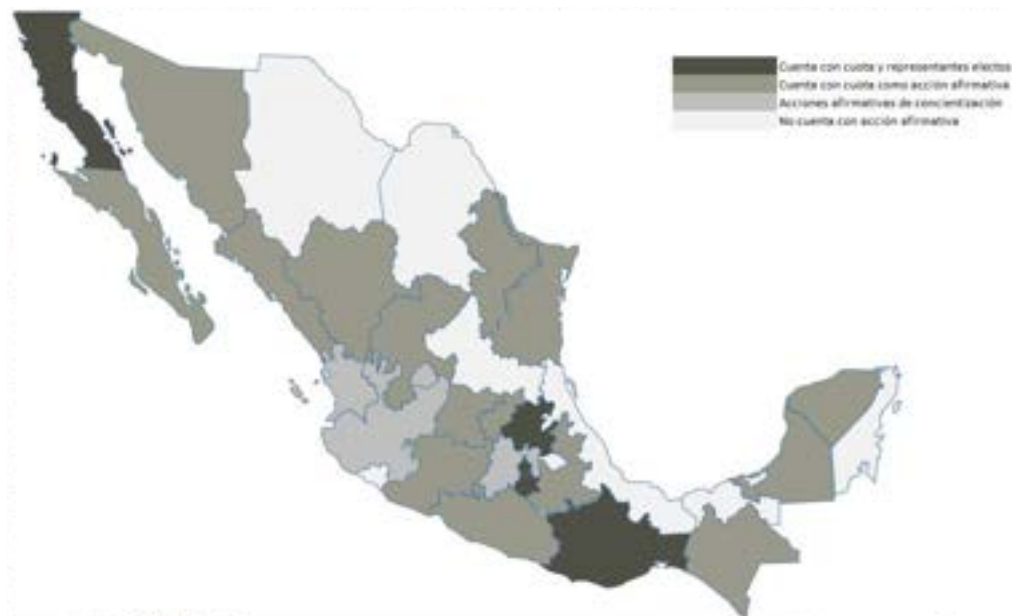
Postular 2 fórmulas integradas por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales; mientras, en el caso de las candidaturas de representación proporcional, se debería reservar 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales (Andrade, 2022, p.12)

El resultado de la acción afirmativa a nivel federal fue el registro de al menos 102 candidaturas a diputaciones federales, aunque las personas ganadoras solamente fueron cuatro, destacando a María Clemente García Moreno de Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) de la Ciudad de México; y a Salma Luevano Luna de Morena, Diputada Federal por Aguascalientes.

Por el contrario, la situación de las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+ en las entidades federativas es diversa, principalmente debido a que, aunque todos los OPLE's recibieron la indicación de parte del TEPJF y del INE de diseñar e implementar dichas acciones, no todas las implementaron de la misma forma. Algunos OPLE's tendieron a omitir la indicación, otros a reglamentar solamente a partir de la demanda de la ciudadanía a través de JDC, y algunos a tener buena disposición al diseñar e implementar las acciones afirmativas, teniendo buenos resultados con candidaturas electas o simplemente con su postulación.

Para facilitar el análisis, la implementación de las acciones afirmativas a lo largo de las entidades federativas fue dividida en cuatro clasificaciones: 1. No cuenta con acción afirmativa; 2. Cuenta con acciones afirmativas de concientización, entre las que se contempla la visibilización y reconocimiento; 3. Se diseñó e implementó la acción afirmativa, materializada en acuerdos y lineamientos; y por último, 4. Implementación de acciones afirmativas con resultados concretos, es decir, la representación efectiva al contar con candidatos electos pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+. La siguiente figura representa dicha clasificación a través de un mapa de las entidades federativas en México.

Figura 2. Avance de las acciones afirmativas a favor de la comunidad LBGTTTIQ+ en México.



Fuente: elaboración propia con información de los OPLE's y las sentencias emitidas por las salas regionales y la sala superior del TEPJF, así como diferentes medios de comunicación.

La investigación realizada a través de la revisión de documentos y acuerdos oficiales del INE, del TEPJF y de los OPLE's, así como de información de los medios de comunicación, ha revelado que en total 21 entidades federativas han impulsado acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+, materializadas en cuotas de representación que, como regla general, se manifiestan en

la modificación de los lineamientos y reglamentos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular, haciendo obligatorias la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos. Las 21 entidades federativas con acciones afirmativas en la materia fueron agrupadas en dos dimensiones de análisis: 1. entre las que tuvieron resultados efectivos con personas de la diversidad sexual obteniendo los cargos de elección popular a los que fueron postulados y; 2. las que implementaron las acciones afirmativas, pero no han tenido resultados tangibles, es decir, con la ocupación de los espacios de representación popular para las personas LGBTTTIQ+.

La implementación de las acciones afirmativas en favor de este sector poblacional a lo largo del país es relativamente reciente, impulsada a lo largo del territorio nacional a partir de la sentencia SUP-RAP-121/2020 y los acuerdos INE/CG160/2021 e INE/CG18/2021 ya mencionados, por lo que la mayoría de las entidades federativas aprobaron la acción afirmativa entre 2020 y 2021, a excepción de la Ciudad de México (2012), que ha sido la entidad más avanzada en cuanto a derechos de la comunidad LGBTTTIQ+ en el país.

De esta manera, los resultados de las acciones afirmativas a nivel nacional fueron mayormente visibilizados en las elecciones locales y federales de 2021, siendo que solamente 5 entidades federativas cuentan con cargos públicos ocupados y ganados por personas de la diversidad sexual. En la Ciudad de México, se presentaron 5 candidaturas, de las cuales triunfó Temístocles Villanueva, quien fue electo diputado, mientras que en el estado de Hidalgo se presentaron 30, ganando una diputación Ángel Tenorio. Este estado en particular cuenta con casos emblemáticos en la historia de la representación, con:

Diana Laura Marroquín Bayardo, (...) [mujer trans, quien] compitió por la diputación federal del distrito 04 del Estado de Hidalgo, en el proceso 2012. De igual forma, fue precandidata a gobernadora de Hidalgo por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el año 2016; nuevamente en el año 2018 fue candidata del Partido del Trabajo, en la coalición Movimiento Progresista, a diputada federal por el distrito 04 con cabecera en Tulancingo, Hidalgo. En diciembre de 2018 fue la primera mujer transgénero en representar a un partido en el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo, por el Partido del Trabajo (Caldelas, 2022, p. 135).

En Morelos se cuentan con tres regidoras de la diversidad sexual: Mónica García, Venus Ailin de Sousa y Juan Carlos Castilla. En Baja California, aunque se presentaron 13 candidaturas al Congreso local, entre quienes destaca Víctor Aguirre como candidato, no resultó electa ninguna candidatura LGBTTTIQ+. Sin embargo, se cuenta con una persona electa perteneciente a la comunidad en el ayuntamiento de Tijuana.

En Oaxaca los resultados del proceso electoral local 2021 se reflejan en la presentación de “12 candidaturas por MR [mayoría relativa] (2.4% del total) y 12 por RP [representación proporcional] (4.4% del total), resultando electas 2 personas LGBTTTIQ+muxhe. En concejalía, se presentaron 495 candidaturas de 14,323 (3.4%) y resultaron electas 76 personas LGBTTTIQ+muxhe equivalente al 3.14% del total” (Bautista y Velásquez, 2022, p. 35).

En la categoría “cuenta con cuota como acción afirmativa” existen otras 15 entidades federativas que diseñaron e implementaron acciones afirmativas para el proceso electoral local 2021 y aunque algunas de ellas tuvieron postulaciones a candidaturas de personas pertenecientes a la diversidad sexual, esto no se reflejó en la victoria en casillas o en una mejor representación legislativa. Entre estas entidades federativas, abundan las que postularon solamente una candidatura (al menos públicamente): Campeche, con la postulación de una persona trans a diputación local; Durango, con la postulación a diputación local de Tadeo Campagne; Querétaro, con Walter López, candidato a la presidencia municipal de Querétaro; Sinaloa, con la candidatura de Benjamín Ramón Jalapa por el distrito local 14; Sonora, en donde Daniel del Sol se registró como candidato al distrito local 10 de Hermosillo;

Tamaulipas, en donde Harley Frida Barral, una mujer trans, se presentó como candidata al congreso local; y Yucatán, con Quique Polanco, candidato a diputado por el distrito 2 de Mérida.

Por otro lado, también hubo entidades federativas que, aunque acordaron la implementación de acciones afirmativas, no mostraron candidaturas LGBTTTIQ+, como lo fueron Baja California Sur, Chiapas y Guerrero. Asimismo, también se cuenta con entidades federativas que tuvieron un número moderado de candidaturas de personas de la diversidad sexual: Guanajuato (3), Puebla (4) y Zacatecas (4); así como las que tuvieron candidaturas numerosas, como Michoacán (56) y Nuevo León (40).

La tercera categoría, “acciones afirmativas de concientización” se refiere a aquellas entidades federativas que no han aprobado cuotas de representación como acción afirmativa para la comunidad LGBTTTIQ+, pero que han realizado acciones de concientización y visibilización de la comunidad. Tal es el caso del estado de México, en donde existe constante promoción de los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+, lucha contra la discriminación y violencia, además de la invitación de los partidos políticos a formar parte de las candidaturas, teniendo como resultado la postulación de tres candidaturas y dos victorias, así como la presencia de Adolfo Cerqueda Rebollo como presidente del ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

En esta categoría también se encuentra Aguascalientes, en donde a partir de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (TEEA) se ha considerado la inclusión expresa en la convocatoria a la comunidad LGBTTTIQ+, presente en el expediente SUP-JDC-1109/2021 y TEEA-JDC-018/2020, la cual contempla la inclusión de la casilla “no binario” al momento de seleccionar el género. Dicha sentencia fue impulsada desde la sociedad civil, signada por la presidenta del Colectivo “Juntos por el Camino de la Diversidad”, Salma Luévano Luna. En la demanda se requería la incorporación de cuotas arcoíris para la conformación de los consejos distritales, y aunque en un principio se encontró con la negativa del OPLE de Aguascalientes, la solicitante impugnó dicha negativa ante la sala regional Monterrey del TEPJF, dando origen a una cuota arcoíris y otras para grupos vulnerables, confirmadas por la sala regional y la sala superior (Baena, 2022).

Chihuahua ha impulsado recientemente acciones de concientización, con la aprobación del protocolo y la guía de actuación para prevenir la discriminación por identidad y expresión de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las personas de la diversidad sexual. Esta guía tiene como objetivo contribuir a “eliminar las barreras normativas, actitudinales, procedimentales, materiales y comunicacionales que dificultan que las personas de la comunidad LGBTTTIQ+ puedan acceder y concretar, de manera efectiva, su derecho al voto y de participación” (Instituto Estatal Electoral Chihuahua, 2022). Por el contrario, esta entidad también cuenta con antecedentes de haber omitido la implementación de acciones afirmativas, tal como lo denunciaba el JDC-45/2021, en el cual se buscaba la participación política de las personas de la comunidad de la diversidad sexual. Asimismo, en la *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua* se establece la necesidad y obligación a los órganos públicos estatales de establecer acciones afirmativas progresivas, tal como lo menciona el artículo 3, sin embargo, no es explícita sobre acciones afirmativas en materia electoral o en protección de los derechos político-electoral.

Por otro lado, el Instituto Electoral del Estado de Colima, aunque no ha implementado ni discutido acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual, cuenta con algunos materiales que promueven la concientización en contra de la discriminación hacia este sector de la población, tal como lo muestran los *Lineamientos para el uso del lenguaje incluyente, no sexista y no discriminatorio en el Instituto Electoral del Estado de Colima*.

Por último, se encuentra Nayarit, en donde el OPLE ha promovido los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+, sin embargo, aún no se les incluye en la elección a cargos de elección pública. Además, en Jalisco existe el *Pacto por el Respeto, Reconocimiento y Participación de las personas de la Diversidad Sexual LGBTTT+*, el cual contempla la capacitación para la inclusión y el compromiso

con la comunidad de la diversidad sexual, no obstante, no considera las cuotas de representación para cargos públicos.

La última categoría, “no cuenta con acción afirmativa”, hace referencia a las entidades federativas que no han aprobado cuotas de representación como acciones afirmativas, ni han demostrado acciones afirmativas de concientización. Dentro de esta categoría se habrá de destacar dos tipos de casos: aquellos en los que la sociedad civil o los tribunales electorales locales han impulsado la implementación de acciones afirmativas, encontrándose con la negativa del OPLE, y aquellos en donde a pesar de no contar con acciones afirmativas aprobadas, han tenido candidaturas LGBTTTIQ+ e inclusive representantes de la diversidad sexual en cargos de elección popular.

Todas las entidades federativas que no cuentan con acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTTTIQ+ aprobadas se han enfrentado a diversos procesos en los que se demanda su omisión y negativa. En el caso de Coahuila, el TEPJF a través del expediente SM-JDC-167/2021 denunció la omisión de la inclusión de la comunidad LGBTTTIQ+ en el proceso electoral 2021, promovido desde:

La comunidad San Aelredo A.C., [en donde] se le pidió al IEC que para el proceso Electoral 2021 se implementará el acceso de las personas LGBT+ a cargos de elección popular, pero por razones de que ya había iniciado del proceso electoral, fue considerada para su análisis al término del mismo, aunque exhortó a los partidos políticos incluir a personas de grupos vulnerables en los registros de cargos a elegirse en el proceso electoral 2021 (IEC/CG/032/2021) (Hernández, 2022, p. 54).

También se destaca el recurso de queja TECZ-RQ-02/2021, denunciando de igual manera la omisión de acciones afirmativas. Lo que se resolvió fue la publicación de un acuerdo para iniciar y planear los trabajos para las acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTTTIQ+, así como la vinculación con el Congreso local para su regulación, y la invitación a los partidos políticos para promover la participación de las personas LGBTTTIQ+ en los registros de candidaturas. (Hernández, 2022, p. 55). Producto de esta iniciativa, se ha tenido más compromiso del OPLE de Coahuila frente a la participación política de las personas de la diversidad sexual, tal como lo muestra el foro para la inclusión organizado en 2022.

En Quintana Roo, los expedientes JDC/015/2021 y su acumulado JDC/021/20201, en donde se buscaba la inclusión política de las personas de la diversidad sexual en las candidaturas a cargos de elección pública y se denunciaba discriminación, fueron desechados por el Tribunal Electoral de Quintana Roo declarado improcedente. Sin embargo, la Sala Superior ordenó establecer acciones afirmativas para la comunidad LGBTTTIQ+, presente en la sentencia SUP-REC-123/2022, confirmando la resolución emitida por la sala regional (SX-JDC-62/2022) en la que ordenó al OPLE de Quintana Roo la emisión de lineamientos para la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad LGBTTTIQ+.

En San Luis Potosí se solicitó la inclusión de las personas de la diversidad sexual a través de los oficios 072 y 073 dirigidos al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, solicitando la inclusión de candidatos LGBTTTIQ+ en la postulación de candidaturas. La respuesta a dichos oficios fue una recomendación a los partidos políticos para incluir candidaturas de personas de la diversidad sexual, aunque no fue una obligación expresa a los partidos a cumplir con una cuota, por lo que no es considerado acción afirmativa.

Tabasco no ha tenido denuncias por omisión de implementación de acciones afirmativas, y aunque no cuenta con acciones afirmativas aprobadas, tiene planes para la realización de un estudio que refleje la efectividad en la aplicación de acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables, tal como lo muestra el acuerdo CE/2021/013 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

En Tlaxcala, el interés de la sociedad civil organizada en colectivos LGBTTTTIQ+ se ha demostrado a partir de los diferentes oficios dirigidos a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con los folios 0292, 0342 y 0423, sin embargo, se dio una respuesta negativa a la implementación de las acciones afirmativas, expreso en el acuerdo ITE-CG 34/2021.

Por último, a partir de la negativa del OPLE de Veracruz de implementar acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTTIQ+, el Tribunal Electoral de Veracruz revocó dicho acuerdo a partir de una impugnación interpuesta por militantes de Morena pertenecientes a la diversidad sexual. Dicha omisión ya había sido denunciada en el *Acuerdo del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz, por el que se aprueba el Estudio sobre la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de personas indígenas y jóvenes*, sin embargo, no fue hasta la impugnación del acuerdo OPLEV/CG068/2021 emitido por el Consejo General del OPLE, en que se revoca dicho acuerdo y se insta al OPLE a implementar acciones afirmativas.

En segundo lugar, tenemos a dos casos especiales, en donde no se cuenta con acción afirmativa, pero se han presentado candidaturas LGBTTTTIQ+: en este caso se encuentra San Luis Potosí, con las candidatas trans Vanessa Esmeralda Hernández y Bárbara Irazamy Portillo (suplente y propietaria) quienes contendieron por el distrito 5 local. Además, también se destaca Veracruz, con la candidata al congreso local, Jazz Bustamante.

Como ya se mencionó, la implementación de dichas acciones afirmativas se mantiene en acuerdos y sentencias de las autoridades electorales tanto locales como nacionales, lo que sumado a su reciente difusión y ejecución a lo largo del país, ha resultado en que el nivel de profundidad de la acción afirmativa no haya pasado al orden jurídico como a las leyes electorales y las constituciones locales, manteniéndose en un nivel reglamentario.

A esta afirmación se excluye la Ciudad de México, la cual en el artículo 11, sección H, establece como grupo de alta prioridad a la comunidad LGBTTTTIQ+ reconociendo sus derechos, protegiéndolos y promoviendo "Medidas de nivelación con enfoque de atención diferencial" (sección B, fracción 3, inciso a). Además, insta a las autoridades de la Ciudad de México a realizar estas actividades de reconocimiento, protección y garantía, sumado a la promulgación de la *Ley para el Reconocimiento y la Atención de las Personas LGBTTTTI de la Ciudad de México*, que establece los derechos políticos-electorales para postularse a candidaturas.

Sin embargo, la mayoría de las acciones afirmativas fueron impulsadas desde la sociedad civil, tal como lo muestra la figura 3 con la cantidad de JDC promovidos tanto por miembros de asociaciones civiles LGBTTTTIQ+ como militantes de partidos políticos.

Figura 3. Acuerdos, sentencias e instrumentos jurisdiccionales que promueven, impulsan e implementan acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTTIQ+.

Entidad federativa	Acuerdo del OPLE	Sentencia (Sala regional y sala superior)
Aguascalientes	S/I	TEEA-JDC-018/2020, TEEA-JDC-007/2021, SUP -JDC-59/2022, SUP-REC-117/2022 y SUP-JDC-1109/2021
Baja California	S/I	RI-47/2020 Y ACUMULADOS del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (TJEEBC)
Baja California Sur	IEEBCS-CG051-MARZO-2021 y IEEBCS-CG095-ABRIL-2021	S/I
Campeche	CG/34/2020	TEEC-JDC-8-2021
Coahuila	IEC/CG/032/2021	SM-JDC-167/2021 y TECZ-RQ-02/2021

Chiapas	IEPC/CG-A/049/2021, IEPC/CG-A/050/2021 y IEPC/CG-A/085/2020	TEECH-JDC-029-2021
Chihuahua		JDC-45/2021
Durango	IEPC/CG145/2021 y IEPC/CG51/2020	S/I
Guerrero	094/SO/24-03-2021	SUP-JDC-304/2018 Y ACUMULADOS
Hidalgo	IEEH/CG/018/2021	TEEH-JDC-025/2021
Michoacán	IEM-CG-72-2021	
Morelos	S/I	TEEM/JDC/26/2021-3 Y SU ACUMULADO TEEM/JDC/27/2021-3
Nuevo León	CEE/CG/027/2021 y CEE/CG/014/2021	JDC-033/2021 Y ACUMULADOS
Oaxaca	IEPCO-CG-36/2021	JDC/62/2021
Puebla	CG/AC-028/2021	
Quintana Roo	S/I	JDC/015/2021, SXJDC-62/2022 y SUP-REC-123/2022
Querétaro	IEEQ/CG/A/025/21	S/I
Sinaloa	IEES/CG039/2021	S/I
Sonora	CG121/2021	RA-TP-08/2021 y acumulados
Tamaulipas	IETAM/CG-35/2020	S/I
Tlaxcala	ITE-CG 34/2021	S/I

Fuente: elaboración propia con información de los OPLE's y las sentencias emitidas por las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF.

En 2022 han existido múltiples esfuerzos desde los OPLE'S y el TEPJF por garantizar, promover e impulsar los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, tal como lo demuestra los distintos foros y paneles organizados en el marco del Día Mundial de la Diversidad Sexual (28 de junio), destacando el Foro para la inclusión en Coahuila, organizado por el Instituto Electoral en Coahuila; la mesa de trabajo titulada “La comunidad LGBTTTIQ+ y sus Derechos Políticos Electorales: Avances y desafíos”, organizada por el Instituto Electoral del Estado de México; el Panel: “Derechos políticos-electorales de las Personas de la Diversidad Sexual LGBTTTIQ+” organizado por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; y el Panel “Derechos Político-Electorales de Integrantes de las Comunidades LGBTTTIQ+: Avances y Desafío”, de parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California. Este tipo de eventos constituye un mecanismo por medio del cual se escuchan las demandas y necesidades de las personas de la comunidad, a fin de conocer sus inquietudes y realizar un adecuado diseño e implementación de las acciones afirmativas.

Otra de las iniciativas por la que las autoridades tanto electorales como legislativas han promovido los derechos es la convocatoria a una “Declaración sobre derechos políticos electorales de la población LGBTTTIQ+ en el continente americano”. La cual prevé poner a discusión los retos a los que se enfrenta este sector, la manera en que se ha relegado de la agenda pública la garantía de sus derechos y el activismo que hay detrás de toda la lucha por la reivindicación de estos derechos. Este ejercicio constituye un esfuerzo por ampliar la democracia representativa en toda América, en donde se tendrá participación de las 35 naciones americanas, y cuenta con el apoyo de intersectorial y multinivel de los tomadores de decisiones en el ámbito político-electoral.

Asimismo, las acciones afirmativas implementadas por los OPLE's en favor de la comunidad LGBTTTIQ+ han suscitado controversias con el carácter constitucional de la paridad de género, es decir, se ha creado una superposición entre las acciones afirmativas en favor de las mujeres, a quienes

se les reserva el 50% de las candidaturas, y las acciones afirmativas en favor de la comunidad, que en la mayoría de los estados cuentan con una cuota de representación.

Esta controversia se expresa en los hechos que involucraron al Instituto Electoral de Quintana Roo, luego que se ordenara la sustitución del candidato de Morena al haber ocupado la quinta posición de la lista de diputaciones por representación proporcional como persona no binaria, siendo que dicho lugar se encontraba reservado a las mujeres. Inicialmente, la sala regional Xalapa determinó al recurrente inelegible al existir una sentencia firme que lo sancionó por violencia política de género, a lo que se presentó una demanda de reconsideración. Finalmente, la controversia fue resuelta por la sala superior del TEPJF, confirmando la resolución de la sala Xalapa al considerar constitucional el impedir postular a personas no binarias en los lugares reservados para mujeres, sin embargo, esto llevó a una armonización entre acciones afirmativas para personas no binarias y el principio de paridad, presente en el expediente SUP-REC-256/2022. El cual determinó que, en el caso de la postulación de candidaturas de personas no binarias, los lugares que habrán de ser cedidos son los correspondientes a los hombres, quienes conforman el sector que históricamente no ha sido discriminado en materia de representación política.

Finalmente, identificamos que las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+ se presentan como cuotas de representación en materia electoral con el objetivo de garantizar el acceso al poder de grupos de la población históricamente discriminados y marginados, así como asegurar la representación de la pluralidad social en el ejercicio del poder político. De esta manera, las acciones afirmativas en favor de un grupo vulnerable se consolidan como un mecanismo para la igualdad, asumiendo asimetrías y desigualdades estructurales en la sociedad. Esto según diversos autores (Domínguez, 2019; Flores, 2007 y Durango 2016) representa un proceso de ampliación y mejora de la democracia representativa, en su tarea de integrar la mayor cantidad de actores en el ejercicio del poder.

Conclusiones. Acciones afirmativas y democracia en México.

En México las acciones afirmativas para la diversidad sexual han avanzado en la última década, aunque a nivel federal y en las entidades federativas observamos distintos esfuerzos con niveles de institucionalización diferentes. Lo anterior es un proceso que amplía los alcances de la democracia representativa, ya que las acciones afirmativas son herramientas para la integración de grupos, comunidades y actores históricamente excluidos del ejercicio del poder político. De esta manera, las acciones afirmativas constituyen un mecanismo que facilita la profundización de la democracia y la representación política.

La evidencia revisada permite señalar que las acciones afirmativas impactan en la democracia representativa a través de tres aspectos: en primer lugar, la integración de grupos históricamente marginados en procesos de toma de decisión en cargos públicos y de elección popular, disminuyendo la discriminación y exclusión del sistema político. En segundo lugar, las acciones afirmativas constituidas como un canal institucional para la participación e integración de los grupos históricamente marginados, ya que son las asociaciones civiles y militantes de partidos políticos los que han denunciado la falta de representación política a través de los JDC. El tercer aspecto es referente a la mejora en la democracia representativa, debido a que a partir de las acciones afirmativas el modelo de representación e integración se robustece con la inclusión de diversos sectores de la población, especialmente aquellos que históricamente han sido discriminados y marginados, los cuales en contadas ocasiones han tenido acceso al poder. De esta manera, los órganos de decisión pública y el ejercicio del poder se enriquecen con la pluralidad que ofrecen las acciones afirmativas, dando más oportunidad a la promoción de agendas de un sector específico o al mejor diseño e implementación de políticas públicas.

También se reconoce el carácter íntimo que debe tener la relación entre acciones afirmativas con los derechos humanos, en específico los derechos político-electorales, ya que son una herramienta que permite la garantía de dichos derechos a pesar de las estructuras que discriminan y marginan. Por lo tanto, las acciones afirmativas contribuyen a la protección de los derechos político-electorales, al garantizar el derecho al voto y a ser votado consagrado en el Art. 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, y dado lo reciente de este tipo de acción afirmativa, es que uno de los desafíos a los que se enfrentan tanto las autoridades electorales como demás actores participantes en el proceso electoral, es la visión binaria (heteronormativa y cis-heteropatriarcal) que prevalece, los prejuicios sociales y la discriminación, dificultando la implementación de las acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+. Por otra parte, un desafío será que estos mecanismos representen al amplio espectro de diversidades existentes, ya que la presentación de candidaturas LGBTTTIQ+ en los procesos electorales pasados reflejan la poca representación de todas las identidades del acrónimo de la comunidad. Esto también es una denuncia que hacen algunos miembros de asociaciones civiles de la diversidad sexual, debido a que las candidaturas se ven más ocupadas por hombres gay y personas trans, pero no se observa una representación de mujeres lesbianas, personas bisexuales, intersexuales, o queer. Aun cuando los datos de las personas postuladas a candidaturas son protegidos, las candidaturas en la que las personas se declaran abiertamente pertenecientes a la comunidad son en su mayoría gay o trans, dejando fuera a otros grupos de la comunidad.

En este sentido, no basta con las acciones afirmativas para la integración de la diversidad sexual en el ámbito electoral, sino que es necesario superar el patriarcado, los sistemas de opresión y los prejuicios en contra de la población LGBTTTIQ+ que no permiten muchas veces a los candidatos a llegar al poder, por más que los partidos políticos estén obligados a postular candidatos. De esta manera, un desafío para los actores electorales será la concientización de la sociedad en general desde la educación de las infancias hasta la capacitación de los funcionarios electorales, así como a los partidos políticos.

El análisis de las acciones afirmativas en México coincide con otros hallazgos (Domínguez, 2019; Flores, 2007 y Durango, 2016) que reconocen que estas acciones constituyen un paso desde la institucionalidad por compensar la vulneración de los derechos político-electorales de un grupo de la población

Es así que se consolida la idea de que la implementación de las acciones afirmativas surge de la “imperante e impostergable necesidad de que estos grupos históricamente subrepresentados accedan a cargos de elección popular, donde se toman decisiones que trascienden en sus vidas, [...] ya que representan a estos sectores discriminados” (Baena, 2022, p. 26). Los resultados se observan con miembros de la comunidad LGBTTTIQ+ siendo parte de los órganos de poder y decisión pública, lo que se traduce en una agenda pública a favor de los problemas de las personas de la diversidad sexual, tal como lo muestra la iniciativa de reforma constitucional “del artículo 35 constitucional, así como de la legislación electoral, para que sean incluidas cuotas para grupos en situación de vulnerabilidad y así poder asegurar el acceso real y efectivo de dichos grupos a los cargos de elección popular” (Mercado, 2022, p. 59).

Finalmente, el análisis del desarrollo de las acciones afirmativas a favor de la diversidad sexual nos permite dar cuenta de la importancia de la integración e inclusión de grupos históricamente marginados en órganos de decisión pública, tales como los congresos locales y los ayuntamientos. Esto da lugar a una democracia representativa plural (Dahl, 1997), en donde la sociedad civil toma un papel preponderante, al ver la pluralidad de sus intereses representados en el ejercicio del poder público. De esta manera, las acciones afirmativas en materia electoral se consolidan no sólo como canales institucionales que permiten la integración, la inclusión y la pluralidad, sino que también

funcionan como un mecanismo de ampliación de la democracia representativa mexicana y de protección de derechos humanos de un grupo históricamente marginado como lo es la comunidad LGBTTTIQ+.

Bibliografía

Alemán, D. y de los Santos, F. (2021) “Democracia LGBTTIQ+: Hacia una representación sustantiva”. *Vocees. Órgano de Divulgación del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí*, 73. Disponible en: <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/1.%20Revista-VOCEES-73-v5-digital.pdf>

Andrade, Y. (2022) “La democracia incluyente y los derechos de la diversidad sexual. E-xpressio. De la autoadscripción simple a la autoadscripción calificada para las cuotas arcoíris en México”. *E-xpressio. Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 1, 9-17. Disponible en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/

Baena, J.O. (2022) “De la auto adscripción simple a la auto adscripción calificada para las cuotas arcoíris en México”. *E-xpressio. Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 1, 23-30. Disponible en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/

Bareiro, L. y Soto, L. (2015) “La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano”. ONU Mujeres. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/la_hora_de_la_igualdad_sustantiva_180915_2.compressed.pdf

Barker, M. y Scheele, J. (2017) *Queer: una historia gráfica*. Melusina Editorial.

Bautista, E. y Velásquez, M.C. (2022) “Derechos político-electorales de las personas LGBTTTIQ+Muxhe desde la experiencia de la justicia electoral en Oaxaca”. *E-xpressio. Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 1, 31-36. Disponible en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/

Bolaños, E. R. (2016) “Las acciones afirmativas como expresiones de la igualdad material: propuesta de una teoría general”. *Pensamiento Jurídico*, Rama Judicial de la teoría a la práctica, 44, 313-342. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/60970>

Caldelas, A. (2022) “Participación política de las personas LGBT en el Estado de México. Proceso electoral 2021”. *Ius Comitiãlis*, 9 (5), 131-146. Disponible en: <https://iuscomitialis.uaemex.mx/article/view/17110>

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (2022) “La población LGBTTTIQ+ también tenemos derechos”. Disponible en: https://cedhj.org.mx/poblacion_LGBTTTIQ.asp

Dahl, R. (1997). “La poliarquía”. Madrid: Tecnos

Domínguez, R. C. (2019) “Avances en materia de género durante el proceso electoral 2018 en Tabasco y los retos para consolidar una democracia incluyente”. En Molina Piñeiro (coord.) *Monitor Democrático 2019. Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs el pluripartidismo en México*, pp. 695-717. Disponible en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/images/descarga/MonitordemocraticoCausasyefectos.pdf#page=713>

Durango, G. (2016) “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva”. *Revista De Derecho*, (45), 137-168. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35050.pdf>

Flores, J. I. (2007) “La diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión”. Consejo Nacional para prevenir la discriminación. Disponible en: [https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0005\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0005(1).pdf)

- Gilas, K. (2016) “¿Hacia una democracia paritaria en América Latina? Estrategias fallidas y esperanzas vacías” *Revista Debates*, 10(1), 35-52. Disponible en: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.62618>
- Giménez, D. (2011) Las medidas a favor de las personas con discapacidad y de las personas adultas mayores en España: ¿acciones positivas o medidas de igualdad positiva? En Santiago, J. (Coord.) *Acciones afirmativas*, 153-176. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf
- Hernández, F. (2022) “Acciones afirmativas para la población LGBT+ en el Estado de Coahuila de Zaragoza”. *E-xpressio. Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 1, 23-30. Disponible en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/
- INE (2021) “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020”. México: Diario Oficial de la Federación, 27/01/2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5610455&fecha=27/01/2021#gsc.tab=0
- INEGI (2022) “Conociendo a la población LGBTI+ en México. ENCUESTA NACIONAL SOBRE DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO (ENDISEG) 2021”. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/lgbti/>
- International Conférence Internationale sur le droits humains des LGBT (2006) Declaración de Montréal. Disponible en: <https://www.declarationofmontreal.org/DeclaraciondeMontrealES.pdf>
- Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (2022) Crea IEE guía para prevenir discriminación por identidad y expresión de género en materia de derechos electorales. Disponible en: https://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2022_05_11
- Instituto Electoral de Coahuila (2022, junio 29) “Mesa de trabajo 1. El ejercicio de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTIQA+”. Foro para la inclusión en Coahuila. Instituto Electoral de Coahuila. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ELsTdLJKD0I>
- Ledeser, A.C. (s.f.) “Línea del tiempo de los Derechos civiles, sexuales y reproductivos de personas LGBTI en México”. Disponible en: <https://ledeser.org/linea-tiempo-dsyr-mexico/>
- Llanos, M. (2018) “¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995-2015)”. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49587/>
- López, E. (2022) “La construcción de la ciudadanía desde la diversidad”. *E-xpressio. Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 1, 47-51. Disponible en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/
- Mercado, M.L. (2022) “Representación política de la comunidad LGBTTTIQ+ a nivel federal. Las primeras diputadas trans”. *E-xpressio. Revista Digital del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza*, 1, 47-51. Disponible en: https://www.tecz.org.mx/v2/revista_digital/
- Philips, A. (1995) “*The Politics of Presence*”. The Clarendon Press.
- Picq, M. (2020) “La colonización de sexualidades indígenas: entre despojo y resistencia”. *Contemporânea*, 10 (1), 13-34. <http://dx.doi.org/10.4322/2316-1329.126>

Pitkin, H. (1967) “*El concepto de representación política*”. Centro de Estudios Constitucionales. Disponible en: https://arditiesp.files.wordpress.com/2015/01/pitkin_concepto_representacion_1985.pdf

Principios de Yogyakarta (2006) Disponible en: <https://yogyakartaprinciples.org/introduction-sp/>

Rodríguez, O.C. (2022) “*Panel Derechos Político-Electorales de Integrantes de las Comunidades LGTTTIQ+: Avances y Desafíos*”. Instituto Estatal Electoral de Baja California. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kR4HBikEdyo>

Saldarriaga, D.C. y Ramírez Monsalve, P.A. (2015) “Acciones afirmativas: Políticas en pugna con la discriminación que develan estructuras hegemónicas de sometimiento”. *Revista Ratio Juris*, 20 (10), 115-138. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/5857/585761327005.pdf>

Santiago Juárez, M. (2011) “*Acciones afirmativas*”. Consejo Nacional para prevenir la discriminación. Disponible en: http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf

Secretaría de Gobernación (2022) “*Perfil del legislador / Actividad legislativa: Jiménez Flores, Elsa Patria por la LVII Legislatura*”. Sistema de Información Legislativa. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=276#PerfiLegislador

Tribunal Electoral de Veracruz (2021, marzo 17) “*Tendrá que haber candidatos LGBT y de grupos vulnerables en Veracruz: Tribunal. Síntesis informativa*”. Disponible en: <http://www.teever.gob.mx/files/17-de-marzo-de-2021.pdf>

LA PARTICIPACIÓN FEMENINA Y LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA, TOMADO DESDE 2017 A 2023

Laura Roxana Peñaloza

Introducción

La noción de género ha proporcionado en las últimas décadas una herramienta emancipadora tanto a las luchas de los movimientos de mujeres como a los colectivos LGTBIQ+, y la participación de las mujeres en la toma de decisiones de gobierno abordó una visibilidad política importante a los derechos de las mujeres en todo el mundo.

Se expondrán los aspectos teóricos sobre feminismo y perspectiva de género como también algunas de las leyes que emergieron de estas luchas. Cabe destacar que, si bien existen muchas otras normativas que nacieron desde la lucha feminista y LGTBIQ+, en esta ocasión solo se considerará la implementación de las siguientes leyes: Ley N° 27.412, Ley N° 27.499 y Ley N° 27.580, que fueron disparadores a la hora de incluir el debate sobre la importancia de transversalizar la perspectiva de género en el parlamento nacional y provincial.

En este sentido, entendemos que es necesario indagar, analizar y examinar con perspectiva de género el desarrollo normativo y el espacio de la representación política de la Cámara de Diputados de La Rioja a los fines de observar si la misma legisla con equidad.

A los efectos de reflexionar en el debate sobre género, sexo/genero, diversidad, travestismo, transgeneridad, transexualismo, será necesario introducirnos en el campo del desarrollo la epistemología del feminismo, tomando diferentes nociones a los fines de poder analizar y comprender el concepto de género, y con ello la transversalización de la perspectiva de género en el ámbito parlamentario de la Rioja. Por lo tanto, observaremos (de manera generalizada) que es el feminismo, surgimiento y desarrollo lo cual se desarrollará a lo largo de la siguiente pesquisa.

Consideraciones Conceptuales

El feminismo es un movimiento político, social, académico, económico y cultural, que busca crear conciencia y condiciones para transformar las relaciones sociales, lograr la igualdad entre las personas, y eliminar cualquier forma de discriminación o violencia contra las mujeres, es una teoría política y una perspectiva filosófica, que, según la RAE, postula el principio de igualdad de derechos entre la mujer y el hombre, sosteniendo que ningún ser humano debe ser privado de bien o derecho alguno a causa de su sexo, y sobre todo busca conseguir que las mujeres tengan iguales libertades que los hombres.

El feminismo encontró una manera de desestabilizar la aparente inmutabilidad de roles sociales opresivos que garantizan la relación jerárquica y asimétrica entre hombres y mujeres. Y la noción de género ha proporcionado en las últimas décadas una herramienta emancipatoria tanto a las luchas de los movimientos de mujeres como a los colectivos LGTBIQ+.

Ahora bien, existen corrientes feministas que consideran que las diferencias de género son construcciones sociales perpetradas por los hombres para mantener su dominio sobre las mujeres. Por lo tanto, es necesario realizar un análisis de género a los efectos de achicar las brechas de la desigualdad mediante acciones políticas y públicas que conforman las iniciativas que se trabajan en los ámbitos legislativos y ejecutivos.

Simone de Beauvoir (1949) expresa:

“no se nace mujer: se llega a serlo. Ningún destino biológico, psíquico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; es el conjunto de la civilización el que elabora ese producto intermedio entre el macho y el castrado al que se califica de femenino. Únicamente la mediación de otro puede constituir a un individuo como otro”. (pag. 109).

En este sentido la autora hace una distinción entre sexo y género, considerando al sexo como un atributo biológico, dado, necesario, inmutablemente fáctico (ser macho, ser hembra), y el género, en cambio, es la construcción cultural variable del sexo (ser varón, ser mujer) entonces, la categoría “mujeres” es un logro cultural variable, un conjunto de significados que se adoptan o utilizan dentro de un campo cultural. Con lo cual deja en claro que nadie nace con un género, sino que este es siempre adquirido.

Gayle Rubin (1986) considera que “el sistema de sexo/género es el conjunto de disposiciones por el cual una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana y satisface esas necesidades humanas transformadas”. Entonces, si el género es una interpretación cultural y variable, no hay un modo unívoco de entender el ser mujer o ser varón, sino como roles culturalmente asignados, que por su carácter contingente son susceptibles de ser resignificados.

Es copiosa la cantidad de teorías y estudios que existen sobre feminismo, sexo, género, y de esta manera podríamos concebir que la perspectiva de género es la comprensión de los condicionantes socio-culturales en la construcción de las identidades de género, así como el reconocimiento de la igualdad de derechos para varones, mujeres e identidades no binarias. Esto implica reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres.

Por lo tanto, se pretende desnaturalizar, desde el punto de vista teórico y desde las intervenciones socio-culturales, el carácter jerárquico atribuido a la relación entre los géneros y mostrar que los modelos de ser varón y ser mujer, así como la idea de heterosexualidad obligatoria son construcciones sociales. La equidad de género no supone borrar las diferencias, sino las jerarquías de poder y de violencias de unos sobre otros, se trata de construir identidades y relaciones sociales respetuosas unas de otras, colaborativas y solidarias.

En este marco y pensando en términos de transversalidad de género, como herramienta metodológica para hacer más eficaces las políticas y la aplicación del principio de igualdad de trato y oportunidades en las políticas públicas, es necesario lograr una iniciativa legislativa como instrumento técnico-jurídico y herramienta política para canalizar la perspectiva de género a través de sus disposiciones.

Es imprescindible que los textos producidos en el ámbito legislativo expresen sus contenidos desde una perspectiva igualitaria y de equidad de género, en muchos casos hay términos y expresiones que reflejan estereotipos discriminatorios basados en género por ejemplo “los legisladores” para referirse al conjunto de integrantes del Poder Legislativo o “jefes” a quienes ocupan cargos de decisión. Por lo tanto, visualizar los estereotipos y desigualdades de género, la violencia y el acoso laboral, etc., no es sólo un asunto de mujeres, sino que concierne e involucra a todas las personas.

En consecuencia, es propicio indagar en torno al siguiente cuestionamiento: ¿De qué forma se transversaliza la perspectiva de género en la cámara de diputados de la provincia de La Rioja en el periodo 2017 / 2023? ¿Cómo se desarrolla la participación femenina en el ámbito legislativo de la provincia? ¿Cuáles son las diferentes formas de violencia que embisten a la sociedad en la mujer? ¿Cuáles son las leyes nacionales que contribuyen a la equidad y a la seguridad de la mujer? ¿Cómo se implementan? ¿Cuál es el rol de la cámara de diputados de la provincia de La Rioja a la hora de considerar estas leyes?

La noción de género ha proporcionado en las últimas décadas una herramienta emancipadora tanto a las luchas de los movimientos de mujeres como a los colectivos LGTBIQ+. Entendiendo que el género es una construcción histórica, cultural, social y política que alude a las características que suelen asignarse a varones y mujeres. Estas asignaciones sociales, que varían según la época y las sociedades, pueden generar desigualdades, es decir, diferencias entre los varones, las mujeres y otras identidades que favorecen sistemáticamente a uno de los grupos.

La participación de las mujeres en la toma de decisiones de gobierno comenzó dando una visibilidad política importante a los derechos de las mujeres en todo el mundo. Las mujeres aportan a la política puntos de vista, aptitudes y perspectivas diferentes que ayudan a conformar el programa político. Los cambios en la manera en que funcionan los parlamentos reflejan la influencia positiva de la presencia de las mujeres, confiriendo mayor sensibilidad hacia las cuestiones de género en todos los aspectos del gobierno, especialmente en la elaboración de nuevas legislaciones. En Argentina en 1994 se incorporaron los derechos de tercera generación, emergiendo nociones de igualdad y oportunidad, un ejemplo claro de ellos son los siguientes artículos, que dicen:

Artículo 75 inc. 23: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. (...)”

Artículo 37: “(...) La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.”

Con la emergencia de una nueva ola en los ámbitos políticos, y a partir de extensos debates sobre la perspectiva de género, se empieza a abordar sobre la paridad de género en ámbitos de representación política, que se formalizó en la Ley N° 27.412 - Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. La intransigencia materializada en actos de violencia, como ser el caso Micaela, surgen los debates sobre la necesidad de reglamentar este tema, y con ello, se aprueba la Ley N° 27.499- Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. Para el 11 de noviembre del 2020, Argentina ratificó el Convenio sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (2019- núm. 190) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, mediante la Ley N° 27.580, publicada en el boletín oficial el 15 de diciembre de 2020.

Por su parte la metodología empleada en el presente trabajo aborda su objeto de estudio desde un enfoque de tipo cualitativo dado que, a fin de “medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren” (Hernández Sampieri, 2014, p.92). En tal sentido, el estudio se efectuará a partir de la recolección de datos que puedan brindar fuentes como libros, entrevistas en profundidad, periódicos locales, noticias y otro tipo de bibliografía pertinente a responder las preguntas planteadas. En suma, se analizarán leyes nacionales, referidas a la temática, y como se adhiere el Estado provincial a estas.

En base a lo expuesto con anterioridad, y ante una exhaustiva indagación en lo que refiere a antecedentes en materia de género y participación femenina, en este caso en la provincia de La Rioja, con especial atención a la implementación de las leyes N° 27.412, Ley N° 27.499 y Ley N° 27.580). Se considera pertinente realizar esta investigación dado a que estas son parte del debate sobre la importancia de transversalizar la perspectiva de género en el parlamento nacional y provincial, y se observa una escasez de conocimiento que existe en la temática en la provincia. Lo cual se deriva como una herramienta significativa para llevar adelante los procesos de transversalización de estas leyes, que son claves para fortalecer las políticas de género y con ello la participación femenina.

En este sentido es importante recrear un breve recorrido por algunos trabajos que tratan la temática o temas vinculados. Teniendo en cuenta que el feminismo ha evidenciado cómo la política de la identidad impuesta por el ideario moderno posiciona un sujeto particular que se asume como representativo de la humanidad. Los discursos hegemónicos y las prácticas sociales legitimadas en Occidente están configuradas para (y por) un sujeto masculino, perteneciente a la etnia, la clase, la cultura y la lógica epistémica dominante. Esta concepción niega y construye como subalternas las subjetividades que escapan al canon. Los feminismos han cuestionado esta política de la identidad que posiciona la “identidad masculina” como céntrica y universal, mientras representa la “identidad femenina” como periférica y particular.

A lo largo del tiempo surgieron diferentes luchas feministas que buscaban la igualdad entre hombres y mujeres en la vida política, diferentes estudios feministas han abordado la discusión sobre la participación política de la mujer y su rol en esta, y con ellos, surgió la necesidad de adoptar medidas especiales para incrementar y asegurar la presencia de mujeres en la política institucional, dado a que los hombres continuaban siendo una abrumadora mayoría en los órganos de decisión política.

En Argentina en 1991, en la presidencia de Carlos Menem, se sancionó la Ley 24.012 de cupo femenino, la misma, estableció un piso de un 30 por ciento de mujeres en las listas a legisladoras nacionales, en lugares con posibilidades de ser electas, fue la punta del iceberg, que abrió el debate sobre la condición social y política de las mujeres en nuestro País. Fue una ley pionera en el mundo, manteniéndose vigente hasta el 2017, cuando se aprobó la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en ámbitos de Representación Política.

Desde el marco normativo internacional y desde la perspectiva de Derechos Humanos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, en el Consenso de Quito (2007) se propuso como meta alcanzar la paridad para revertir la desigualdad estructural en el acceso a los cargos de representación.

De esta forma se reconoce la paridad de género como uno de los determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las de las mujeres.

Argentina fue parte de todos estos consensos y ratificaciones, se propuso establecer cupos o cuotas de representación por género (similar a los cupos de representación por territorios) emergió entonces como una de las seis principales políticas para eliminar la brecha de género en la política. En noviembre del 2017 el Congreso argentino aprobó la Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política (Ley de Paridad).

Es una medida de acción afirmativa que tiene como fin asegurar la representación de las mujeres en el Congreso de la Nación y el Parlamento del MERCOSUR. Las listas a presentarse a elecciones se comenzaron a armar, ubicando, de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente. Se aplicó por primera vez en las elecciones nacionales de 2019 y luego en la elección de medio término de 2021.

El objetivo de la ley es garantizar que exista paridad de género en los órganos legislativos, buscando que la cantidad de personas de los géneros femenino y masculino en dichos cuerpos sea aproximadamente la misma. La ley se apoya en el principio de participación equivalente por género, con fundamento en el marco básico de los derechos humanos, siendo parte de las reivindicaciones del movimiento feminista. La Provincia de la Rioja se adhiere en el 2020 bajo la Ley N°.10.292 que establece la Participación en Paridad de Género para todo el territorio de la provincia de La Rioja, para todos los cargos electivos de representatividad en la Función Legislativa, en los Departamentos

Deliberativos de cada uno de los Estados Municipales, la que se registrará por las disposiciones de la presente ley. Se reemplaza el artículo 4° (Modifíquese el Artículo 138° de la Ley N° 5.139 -Ley Electoral de la Provincia) el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 138: En el caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a miembro o representante del cuerpo deliberativo o institución colegiada, sea mujer o varón, la o lo sustituirá la candidata o el candidato del mismo partido político de igual género que figuren en la lista como candidatos titulares, según el orden establecido para las listas de paridad.

Una vez que una lista de titulares se hubiere agotado ocupará el cargo vacante la/el suplente que siga de conformidad con la prelación consignada en la lista respectiva. En todos los casos el/la diputado/a que se incorpore en reemplazo del titular o la titular, 11 Subsecretaría de Asuntos Políticos completar el término del mandato de aquel o aquella.

Artículo 8°. El régimen de reemplazos establecido en la presente ley será de aplicación inmediata sin tener en cuenta la oportunidad en que fuera electo/a él/la titular reemplazado/a.

Ahora bien, muchos consideran que esta ley es una medida poco razonable y demagógica, ya que el artículo 16 de la Constitución Nacional, expresa que "todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos públicos sin otra condición que la idoneidad", sin prerrogativas de sangre ni de nacimiento. Consideran que los votantes no tienen en cuenta si sus representantes son hombres o mujeres.

Exponen que La ley es francamente discriminatoria para con la mujer, quien hoy no necesita de tutorías ni de cupos protectores para desarrollar a pleno sus capacidades, que la misma choca con el propio precepto constitucional el hecho de que se establezca que necesariamente los cargos electivos deban ser repartidos tomando en cuenta el sexo de las personas.

Ante ello es de considerar desde otra óptica, que la ley de cupo femenino es una medida discriminatoria, pero de acción afirmativa, ya que la misma tiende a corregir las desigualdades que lamentablemente solas no se corrigieron, ni se corrigen.

Entendiendo como una acción de discriminación positiva o acción afirmativa, a un conjunto de políticas y prácticas dentro de un gobierno u organización que buscan aumentar la representación de determinados grupos en función de su género, sexualidad, religión o credo, en ámbitos en los que están infrarrepresentados, como la educación y el empleo, a los fines de lograr la reducción de las desigualdades en los diferentes ámbitos.

En referencia a las luchas en pos de la protección integral de la mujer, como también la comunidad LGBTQ+, es que nace la Ley N° 27.499- Ley Micaela de capacitación obligatoria en genero para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. La violencia por motivos de género es una práctica estructural que viola los derechos humanos y las libertades fundamentales, afecta, tanto a mujeres, como a personas LGBTI+. Se produce cuando sufren algún tipo de discriminación, agresión, hostigamiento o degradación por su identidad de género, expresión de género u orientación sexual, no se debe considerar, o simplificar que esto se trata solo de agresiones físicas, ya que es mucho más abarcativo.

La erradicación de la violencia por motivos de género es un problema issue, y que, a pesar de todas las legislaciones y campañas realizadas desde el Estado, se encuentra vigente en las agendas de cada gobierno, entendiendo que es un eje central de la defensa de los derechos humanos.

Micaela García era una joven de 21 años, que estudiaba educación física y militaba en los barrios más humildes de Entre Ríos. El 1 de abril de 2017, a la salida de un boliche, fue asesinada por Sebastián Wagner que estaba con libertad condicional y a partir del asesinato de Micaela cumple prisión

perpetua. La familia y la organización política en la que ella militaba pudieron transformar el dolor en un proyecto legislativo que luego se convirtió en una Ley que lleva su nombre y busca a través de las capacitaciones constantes y permanentes prevenir las desigualdades y violencias.

El 10 de enero de 2019 se promulga la Ley Micaela (27.499) que establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación. Los funcionarios y las funcionarias públicas, y las personas que trabajan en el Estado están obligadas a capacitarse en perspectiva de género. Mediante esta Ley se pretende modificar las estructuras de violencia más arraigadas en el Estado.

Para mayo del 2019, la cámara de diputados de la provincia de La Rioja sanciona la Ley N°10.174, en la que se resuelve:

ARTÍCULO 1º: Adhiérase parcialmente la provincia de La Rioja a la Ley Nacional N°27.499 —Capacitación en género de los funcionarios de los tres (3) Poderes del Estado, llamada “Ley Micaela”, con excepción de las disposiciones contenidas en los Artículos 3, 6, 7, 8 y 9 y Cláusula Transitoria contemplada en el segundo párrafo del Artículo 10.

En el 2020 la cámara de Diputados de la Provincia, sanciona con fuerza de ley adherirse de forma total a la ley, la misma se estableció de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1º.- Adhiérase totalmente la provincia de La Rioja a la Ley Nacional N° 27.499 -Ley Micaela, de Capacitación obligatoria en Género para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en las Funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial de la Provincia, con excepción de las disposiciones contenidas en los Artículos 3º, 6º y Cláusula Transitoria contemplada en el segundo párrafo del Artículo 10º.

Se observa que en la Rioja en un primer momento no se adhirió de forma total a la ley, si bien esto fue justificado en relación a que los artículos de la ley nacional, en los cuales menciona que las capacitaciones y otras actividades, estarían a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres, este debería ser adaptado al ámbito provincial, por lo cual al año siguiente se resuelve adherirse totalmente, adaptando el articulado según las áreas pertinente del ejecutivo Provincia.

La ley Micaela se ha convertido en sinónimo de capacitación en perspectiva de género, y esto significa comprender las múltiples aristas que componen las violencias y desigualdades de género, y entender que cada acción de gobierno tiene que tener en cuenta el impacto diferenciado en las mujeres y LGBTI+. Es obligación y responsabilidad del Estado, en todos sus estamentos y poderes, formarse en esta perspectiva para promover intervenciones adecuadas, que no reproduzcan y perpetúen prácticas desiguales y violentas. Es una norma que busca producir una transversalización a los efectos de producir espacios libres de violencia.

En este marco, el Ministerio de las mujeres, género y diversidad de la nación (MMGyD) se comprometió en impulsar acciones conjuntas con las áreas de género y diversidad provinciales, a fines de promover la construcción de una “Micaela Federal”, buscando fortalecer los procesos de implementación en cada jurisdicción, considerando sus características específicas y los desafíos que se plantean en cada territorio para promover espacios laborales libres de discriminación y violencia por motivos de género, como así también el diseño de políticas públicas con perspectiva de género y diversidad.

Mediante el trascurso de esta pericia, se ha observado que en la Rioja esta ley se cumple en parte, y esto es por el hecho que, si bien se han realizados capacitaciones sobre esta en diferentes áreas de los tres poderes, las mismas no son contantes en el tiempo, ni existe hay una planificación clara por parte del Ministerio de Genero de la provincia que indique como se llevan a cabo las capacitaciones como ejecución de una política pública.

En contraparte en el seno de la de la casa de las leyes, se ha notado la falta de humanización de esta ley, significando en términos de género, que no se ha cumplido con el artículo 1° que establece la obligatoriedad de todas las personas que desempeñan una función pública.

El menester recalcar si bien aun cuando se implementaron algunas capacitaciones a cargo de un trabajo interdisciplinario, que realiza el observatorio de genero con el ministerio, estas no se mantienen en el tiempo con una planificación, como debería ser. Lo cual deja en manifiesto el incumplimiento de la cámara de diputados con la legislación vigente en este contexto, no solo desde lo normativo sino vulnerando el espíritu de la Ley desde lo simbólico.

Otra normativa a considerar en el presente trabajo es la Ley N° 27580. Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. El 23 de febrero de 2021, Argentina ratifico el Convenio N° 190 de la OIT, sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, convirtiéndose en el cuarto país del mundo en ratificar esta norma, tras su aprobación por parte del Congreso de la Nación a través de la Ley N° 27.580, publicada en el Boletín oficial el 15 de diciembre de 2020, estableciendo:

Artículo 1°- Apruébese el CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO –CONVENIO 190–, adoptado por la Conferencia General de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, en la ciudad de Ginebra –CONFEDERACIÓN SUIZA– el 21 de junio de 2019, que consta de VEINTE (20) artículos, que, como ANEXO, en idiomas francés e inglés y su traducción al español, forma parte de la presente ley.

El 21 de septiembre de 2023, la legislatura de La Rioja, sanciona con fuerza de ley:

“Adhiérase la provincia de La Rioja a la Ley Nacional N.º 27.580 -Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo-, por la que se ratificó el Convenio N.º 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Violencia y Acoso en el Mundo del Trabajo”.

A los efectos de observar el espacio laboral de la cámara de Diputados de la Rioja con el fin de visibilizar situaciones de desigualdad por motivos de género es necesario comprender que la violencia es una forma de discriminación, una violación a los derechos humanos, producto de un sistema de organización social que subordina a las mujeres, lesbianas, travestis, trans, varones trans, personas no binarias y todas las identidades que no se ajustan a lo establecido, así mismo esta se puede agudizar hacia las personas que llevan otra condición social

En la actualidad, gracias a todos los derechos, podemos identificar y conceptualizar diferentes tipos de violencias por motivos de género y habitar un nuevo paradigma en el que ya no son una cuestión privada –del “no te metas”– sino un problema público que debemos atender colectivamente. Se observa que las violencias por razones de género se encuentran básicamente en tres ámbitos: el doméstico, el laboral y el político, es una de las principales fuentes de inequidad, discriminación, estigmatización y conflicto en el ambiente de trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Convenio N° 190 sobre la violencia y el acoso, define:

“Conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género”.

La violencia laboral, puede manifestarse a través de diferentes formas, mediante conductas discriminatorias, que puede ser hacia las mujeres y diversidades sexogenéricas en el ámbito laboral,

partiendo del concepto de “división sexual del trabajo”. Existen diferentes tipos de discriminación, como ser, la “brecha salarial”, el “techo de cristal”, el acoso u hostigamiento psicológico, la marginación a través de la hostilidad, la falta de comunicación, difusión de conceptos peyorativos, asignación de tareas humillantes, descalificadoras o de muy difícil concreción, menoscabo de la imagen de la persona frente a sus colegas, superiores, cambios continuos, etc.

El acoso sexual también se da en el ámbito laboral, y este es una forma de discriminación específica basada en el sexo, que afecta a la mujer y a las diversidades sexogenéricas. La OIT, en su documento sobre acoso sexual en el trabajo, sostiene que el acoso sexual puede abarcar una serie de comportamientos y prácticas de naturaleza sexual, como comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, ‘bromas’, la exhibición de fotografías o carteles que cosifican a las mujeres, el contacto físico o la agresión sexual.

Independientemente de la forma que adopte, se traduce en un entorno de trabajo inseguro y hostil para la persona que lo experimenta, así como para los testigos y los compañeros de trabajo. Además, la naturaleza a menudo ‘normalizada’ y persistente del acoso sexual puede tener efectos arrolladores y conducir a un enorme sufrimiento personal, problemas de salud, daños a la reputación, sentimientos de pérdida de dignidad y autoestima por parte de las víctimas, y a que la familia, los amigos y los homólogos culpen a la víctima.

Son proposiciones, contactos físicos sin consentimiento, acercamientos o invitaciones no deseadas, de naturaleza sexual, que pueden provenir de una autoridad jerárquica o de personas trabajadoras, que influyen de manera directa en las posibilidades de empleo y en las condiciones y el ambiente laboral. Producen efectos en las personas que lo sufren, tanto de orden psicológico como emocional.

Claramente se visualizan situaciones de discriminación y acoso laboral, estas situaciones de discriminación no solo provienen del género masculino, sino también de muchas mujeres que ostentan el poder sentadas bajo el techo del sistema patriarcal y justamente son quienes detrás de un discurso de género, no ayudan a las demás a poder cruzar ese techo de cristal. Por otro lado, en lo que respecta al abuso sexual, no hay casos denunciados, pero si, se visualizan cotidianamente las palaras y miradas del hombre para con muchas mujeres.

Es necesario legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y Provincial, como también por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Conclusión o consideraciones finales

Como se ha revisado a lo largo del trabajo, la teoría feminista con perspectiva de género, nos propone entender al género desde una interpretación cultural y variable, en el cual ser mujer o varón son roles que han sido constituidas social e históricamente. Como así también, lograr comprender el reconocimiento de las identidades y la igualdad de derechos, por lo tanto, la perspectiva de género fue, y es una gran herramienta emancipatoria de las mujeres y de los colectivos LGTIQ+.

Sin embargo, es necesario seguir luchando para la concreción de acciones afirmativas y antidiscriminatorias con el fin de transformar estas bases culturales hegemónicas, y la legislación con perspectiva de género es una de los grandes desafíos que enfrentó la lucha feminista. De esta forma, en el contexto normativo, pudimos observar cómo algunas de ellas se plasmaron en leyes que garantizan la igualdad de oportunidades y de trato.

Ahora bien, a lo largo del estudio, se percibió en primer lugar, que la Cámara de Diputados de La Rioja, no posee una dirección de género propia, si bien hay un “Observatorio de víctimas de

violencia”, el cual realiza algunas actividades esporádicas, como ser algunas capacitaciones sobre la ley Micaela, las mismas no se mantuvieron en el tiempo, ni se está exigiendo a los empleados del poder legislativo realizarlas. Cabe destacar que el gabinete del observatorio se encuentra constituido por un equipo multidisciplinario de calidad humana, y realizan algunas actividades de forma coordinada con el Ministerio de Género de la Provincia.

Por otro lado, observamos que tampoco hay un equipo, o gabinete, que se encargue de recibir y contener a las personas con algún problema de violencia laboral, o realizar campañas informativas sobre los diferentes temas, etc., por lo tanto, es menester que la cámara de diputados de La Rioja, no solo se adhiera a una ley, sino también que esta sea respetada y puesta en práctica, como se hace con la ley de cupo, la cual se respeta en cada periodo electoral.

Por lo tanto, se reflexiona que no sirve de nada sumarse discursivamente a las leyes de género, si esta no son puesta en práctica desde la sensibilización, es preciso transversalizar, desde la casa de las leyes, una vida más justa, respetuosa y libre de violencias, construyendo herramientas para las políticas de prevención, sensibilización y promoción de derechos con perspectiva de género, entendiendo que el Estado debe promover cambios culturales que garanticen el pleno goce de los derechos ganados, y que cada decisión y acción política que tomamos puede incidir en las brechas de género.

Concibiendo que las leyes no deben quedar en un papel, sino que deben ser visibilizadas, sensibilizadas y a priori, plasmadas en la realidad social y, recién en esas instancias, podríamos considerar que se estamos en condiciones de reflexionar que se ha dado un paso más en lo que respecta la erradicación de las problemáticas de género.

La marcada ausencia de capacitación obligatoria a todos los agentes estatales sobre la ley Micaela, como también visibilizar un espacio sobre el acoso y la violencia laboral, la carencia de espacio institucionalizados dentro del recinto legislativo y la no comunicación y desinformación sobre esta problemática es recurrente y necesaria de erradicar pensando, sintiendo y haciendo desde la perspectiva de género.

De ello surgen diferentes desafíos, entre ellos se considera necesario la creación de una Dirección General de Género e Igualdad en el poder legislativo de la Rioja, a los fines de lograr una transversalización de las leyes que interpelan las políticas de género, la creación de un área interdisciplinaria y multidisciplinaria que sea la encargada de humanizar las leyes, entendiendo que las mismas fueron construidas con mucho esfuerzo y es necesario defender estas conquistas desde la práctica, participando activamente la sociedad en su totalidad.

Bibliografía

Simone de Beauvoir (1949). El segundo Sexo. Editorial Gallimard. Capítulo I, p.53.

Rubin, G. (1986). “El tráfico de mujeres. Notas sobre una economía política del sexo”. En Nueva Antropología, Vol. VIII. N.º 30, (p.97).

Caminotti M, Rodríguez Gustá, A (2011). Modulo I, p. 21-36. Módulo II, p.41-43. Módulo IV, p. 55-73. Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Buenos Aires.

Legislatura de la provincia de La Rioja.

<https://legislaturalarioja.gob.ar/>

Congreso de la Nación Argentina.

<https://www.congreso.gob.ar/>

Diputados Argentina (2021). Cuadernillo Ley Micaela, responsables Gisela Manero, directora general de igualdad, Laura Caniggia, jefa del departamento de géneros y diversidad sexual.

Isabel Morant (2018). Lecturas de El segundo sexo de Simone de Beauvoir.

<https://www.descentrada.fahce.unlp.edu.ar/article/download/DESe053/9720?inline=1>

Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su Convenio N° 190.

<https://c190.lim.ilo.org/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20C190%3F,el%20respeto%20en%20su%20centro>.

Ministerio de trabajo, empleo y seguridad (2019) Manual sobre violencia Laboral para organizaciones. Capítulo I, p. 10-20.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/161229_brochure_210x205-oavl-sindicatos_0.pdf

CONSTRUCCIÓN DE GOBERNANZA MULTINIVEL FRONTERIZA PARA REPENSAR EL ABORDAJE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDES

Mariano Ramiro Pianovi

Introducción

La presente ponencia busca contribuir con el debate y la producción de conocimientos sobre el desarrollo territorial en áreas de frontera, centrándose en el abordaje de las capacidades de gestión necesarias para la construcción de una gobernanza multinivel en las políticas públicas de juventudes en la región comprendida por las ciudades fronterizas de Posadas (Provincia de Misiones, Argentina) y Encarnación (Departamento de Itapúa, Paraguay). El estudio sintetiza una de las dimensiones analizadas en la investigación “*¿Cómo es crecer en la Frontera?*” realizada por el Centro Misionero de Estudios Regionales (CEMER) del Instituto Misionero de Estudios Superiores (IMES), de Argentina y el Centro de Investigaciones y Documentación de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE) de Paraguay. Este proyecto, financiado por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), tuvo como objetivo generar conocimiento sobre la situación de adolescentes y jóvenes en la región fronteriza de Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), con el fin de incidir en el diálogo político e incrementar la inversión social específica.

Al considerar políticas de juventudes para un desarrollo territorial, se toma como referencia la idea de gobernanza, bajo la convicción de que no es posible gestionar lo público en la compleja actualidad territorial sin interactuar con sus actores (Costamagna, 2021).

En concordancia, autores como Hooghe y Marks (2001) y Benz y Zimmer (2011) afirman que, en regiones fronterizas, la gobernanza multinivel orientada al desarrollo territorial se entiende como un sistema de coordinación y cooperación política en el cual diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional) y actores regionales (sector privado, organizaciones de la sociedad civil, comunidades locales) colaboran conjuntamente para alcanzar un objetivo común relacionado con el bienestar del territorio. Este modelo busca gestionar y resolver los desafíos específicos de las áreas fronterizas mediante la creación de políticas públicas integradas y adaptadas a las características y necesidades territoriales. La gobernanza multinivel en estos contextos promueve la interacción continua y la participación activa de todos los actores involucrados, facilitando una gestión más eficaz y equitativa en la región.

Por ello, en la zona fronteriza objeto de estudio, que experimenta un bono demográfico único de población juvenil, resulta fundamental considerar la configuración institucional y normativa, ya que sin espacios de participación directa para las y los jóvenes, es difícil influir regularmente en la agenda política de manera democrática. En este sentido, se han dado pasos interesantes en Posadas-Encarnación, aunque aún incipientes, que requieren aportes y compromisos desde la academia, apertura y diálogo desde el gobierno local y, por supuesto, juventudes que incorporen y construyan en su práctica cotidiana la idea del debate y la incidencia pública.

Desarrollo territorial en áreas de frontera: conceptos y desafíos.

Las transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y político-institucionales de finales del siglo XX, han impulsado el desarrollo de nuevas dinámicas de acumulación del capital, afectando las estructuras sociales y económicas de las regiones de manera desigual, en un escenario caracterizado

por la complejidad, la incertidumbre, el aumento de la competitividad y el cambio institucional (Vázquez Barquero, 2005).

La concepción de desarrollo económico de los años 90', centrada en la dependencia de recursos externos como medio potenciador de la economía interna, se transforma hacia nuevos paradigmas, como el del desarrollo territorial (DT), el cual reconoce al territorio como un actor clave a partir de la valoración de los recursos y capacidades endógenas propias (Albuquerque et.al., 2008).

Bajo esta concepción, Albuquerque (2015) define el desarrollo territorial como un proceso que busca mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en un ámbito específico, impulsado por gobiernos locales y actores clave del territorio, como empresarios, universidades y asociaciones civiles. Este enfoque promueve el aprovechamiento de recursos endógenos y las oportunidades derivadas del contexto económico general (Albuquerque y Pérez Rossi, 2015). El territorio, por tanto, se convierte en un "sujeto activo" del desarrollo, no solo como espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas y sociales, sino como un conjunto de actores y agentes, con una organización sociopolítica, cultural e institucional propia (Albuquerque, 2013).

La concepción del desarrollo territorial, desde una perspectiva instrumental, se sustenta, en el potencial humano del territorio y en el logro de una cohesión social promotora de esfuerzos orientados a fortalecer la confianza entre agentes y actores en la continuidad del proceso, evitando la generación de espacios de exclusión debilitadores (CEPAL, 2000). La integración de la población juvenil en estos procesos es crucial para lograr una sociedad más igualitaria (Trucco & Ullmann, 2015).

En América Latina, los retos ligados con la lucha contra la pobreza estructural, la desigualdad, (CEPAL, 2015) la revolución tecnológica (Giddens, 2002) y los desafíos del cambio climático (Leff, 2014), entre otros; en un entorno donde la globalización exige flexibilidad y capacidad de adaptación, plantean la necesaria revisión de las políticas y estrategias de desarrollo, replanteando los modelos de organización y las capacidades de gestión territorial necesarias para vertebrar la diversidad de intereses de los actores territoriales y de articular su relación con las instituciones en las instancias de concertación (CEPAL, 2015).

El desarrollo territorial sostenible, en contexto latinoamericano, no depende únicamente de actores económicos competitivos, sino también del desarrollo de capacidades, principalmente entre las nuevas generaciones de jóvenes, considerados agentes indispensables para el cambio estructural del territorio (Trucco & Ullmann, 2015).

En conclusión, el desarrollo territorial exige no solo condiciones regionales favorables sino también políticas efectivas y la movilización de actores locales. La participación y organización de los jóvenes se considera fundamental para la sostenibilidad y equidad del desarrollo territorial (Albuquerque, 2015). En concordancia, la CEPAL subraya la importancia de enfrentar las brechas estructurales y desigualdades en América Latina, destacando la necesidad de políticas que promuevan el desarrollo de capacidades, especialmente entre la juventud, para avanzar hacia un futuro sostenible con igualdad (Trucco & Ullmann, 2015).

Fronteras y políticas públicas

Las zonas de frontera concentran en sus territorios una dinámica complejidad, marcada por las diferencias inherentes a todo límite internacional, el flujo de interacciones transfronterizas y una trama sociocultural históricamente construida que articula relaciones sociales, económicas y políticas (ISM-UNFPA, 2020).

Hasta finales del siglo XX, el concepto de Frontera estaba asociado a la idea de soberanía territorial de los Estados nacionales, concebida como a una entidad fija en el espacio y el tiempo. No obstante, las nuevas concepciones promueven la idea de las fronteras como productos sociales e históricos,

atravesados por relaciones de poder en un área territorial. De allí que son entendidas como “porosas”, al propiciar la creación de regímenes de permeabilidad selectiva que permiten la movilidad de algunos y restringiendo la de otros (Porcaro 2017).

En este contexto, Rumford (2012) argumenta que: “las fronteras contemporáneas no pueden ser entendidas desde un punto de vista único y privilegiado, deben ser vistas “como frontera” en lugar de ser vistas como “un Estado”. Esto implica pensar las fronteras no sólo como líneas de defensa, sino también como contexto local con actores activos (Porcaro, 2017: p.97-98). Es que, en una de sus dimensiones, las fronteras son espacios interestatales donde se condensan las relaciones de contigüidad y complementariedad entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel). De percibir las fronteras como el fin de los Estados, como el límite lejano o zonas despobladas, se ha pasado a concebirlas como áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional, donde la contigüidad y la cotidianeidad se sintetizan en intensas y fluidas relaciones.

En la región fronteriza, las políticas centrales se viven como factores externos que inciden en la vida cotidiana de un "territorio otro", casi siempre de manera diferenciada respecto del impacto en otras zonas no limítrofes, ya sea positiva o negativamente (Arellano, 2017: 125). La dialéctica entre la movilización de las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social local y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010).

Como afirmaba Milton Santos (1995), las fronteras no son un fenómeno acabado; son un momento de un proceso resultante de construcciones históricas. Por lo tanto, corresponde a las fuerzas sociales del presente aprovechar el territorio fronterizo para la experimentación social de la integración regional, construyendo procesos de gobernanza regionales que faciliten la creación de espacios de cohesión social.

Es por ello por lo que los procesos de integración regional latinoamericanos del último siglo no lograron prever el fin de las fronteras ni de sus interacciones; simplemente las redimensionan, haciéndolas más visibles y resaltando el concepto de fronterización (bordering). Este término refiere a prácticas de cooperación y articulación que buscan crear orden, regímenes de inclusión y construcción de la otredad (Porcaro, 2017), con el objetivo de mejorar las interacciones en frontera y, de esta manera, el bienestar de sus poblaciones.

En estos procesos de integración, el MERCOSUR ha contribuido en algunos aspectos, a través de diferentes mecanismos de integración ciudadana, a fortalecer la cooperación fronteriza.

Características de la región fronteriza Posadas - Encarnación

Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) son ciudades que se interrelacionan de manera profunda en su desarrollo: sus procesos socio urbanos guardan nexos, tienen un sostenido relacionamiento multipropósito y ambas atraviesan por un condicionamiento recíproco. Además, estas ciudades presentan una serie de características compartidas que las integran de modo inédito en un área conurbada transfronteriza.

Estas ciudades están unidas por un hecho histórico común: fueron fundadas por el sacerdote San Roque González de Santa Cruz. En 1615 se fundó la Reducción de Nuestra Señora de la Anunciación de Itapúa, en el actual territorio de Posadas, y en 1621 la población fue trasladada a la margen derecha del Río Paraná, en el territorio actual de Encarnación, bajo el nombre de Nuestra Señora de la Encarnación de Itapúa (PEP, 2022).

Se trata de ciudades intermedias fronterizas, que en sus condiciones de capitales de gobiernos subnacionales (provincia y departamento) han desarrollado un proceso de conurbación, impulsando

la dinámica urbana de otras ciudades vecinas de menor escala. Asimismo, otra característica singular se refiere a la habilitación del puente Internacional San Roque González de Santa Cruz que conecta ambas ciudades (Brites, 2018). Este paso transfronterizo es uno de los más activos en términos de movimiento migratorio en la región.

En el año 2017 el flujo migratorio significó el cruce de 12.897.968 personas por el puente, convirtiéndose en el paso con mayor movimiento migratorio para ambos países, mientras que para el 2018 fueron 10.572.138 personas, posicionándose en el tercer lugar, casi a la par del aeropuerto Ezeiza, que lideró el 2° lugar (DNM, 2018).

Como afirma Brites (2018), Posadas y Encarnación no están exentas de una de las características más marcadas que presentan las ciudades gemelas: la proximidad, el desarrollo de interacciones locales y el encontrarse entre relaciones de competencia y cooperación. Este proceso imprime una especial relación entre estas ciudades, a la vez que sumado a otros acontecimientos, reavivan el debate contemporáneo en torno a las ciudades de frontera

En los últimos años, ambas ciudades han experimentado un aumento de población debido a grandes transformaciones, como las obras de mejoramiento costero de la represa de Yacyretá. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) y de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay, la población del área metropolitana se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro N°1 Proyección de la Población Área Metropolitana Binacional para el año 2022 (Gran Posadas y Gran Encarnación)	
Ciudad	Población
Posadas	310.517
Garupá	86.667
Candelaria	19.677
Total área Metropolitana Gran Posadas	416.861
Encarnación	140.922
Cambyretá	65.609
San Juan del Paraná	10.286
Carmen del Paraná	9.511
Capitán Miranda	14.998
Total área Metropolitana Gran Encarnación	241.326
TOTAL ÁREA METROPOLITANA BINACIONAL	658.187

Nota: elaboración propia conforme datos del Instituto Provincial de Estadística y Censos de Misiones (Argentina) y Secretaría de Planificación del Gobierno de Itapúa (Paraguay.)

En el área metropolitana del Gran Posadas, al igual que el Nordeste argentino y la Provincia de Misiones, los jóvenes menores de 30 años representan un porcentaje significativo de la población total. Según los Censo 2010 de la República Argentina, este grupo constituía el 56,2% de la población total. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2020 indica que el 27% de los habitantes de Posadas tienen entre 14 y 29 años, superando ligeramente el promedio nacional (25%) para esta franja etaria.

En términos educativos, el 48% de los jóvenes estaban cursando estudios superiores en 2020, lo que demuestra una fuerte inclinación hacia la formación académica y la preparación para el mercado laboral.

Este dato es relevante para las políticas públicas, ya que la ciudad de Posadas ha trabajado en promover el concepto de "Posadas Ciudad Universitaria", alineándose con políticas provinciales que priorizan la educación para la inclusión juvenil. La Agencia Universitaria de Posadas, dependiente de la Municipalidad, cuenta con un equipo de profesionales que impulsa políticas y acciones para acompañar a los estudiantes universitarios en su vida en la ciudad.

Posadas ofrece más de 210 propuestas formativas de nivel superior, distribuidas en 5 Universidades y más de 40 Institutos de Nivel Superior No Universitarios. En 2020 el sector universitario de la ciudad de Posadas estaba representado en números por unos 35.000 estudiantes, en términos económicos esto representaba un ingreso hacia la economía local de unos 630 millones de pesos (Agencia Universitaria, 2020).

Encarnación, por su parte, se ha consolidado como la segunda ciudad universitaria más importante de Paraguay, después de Asunción. La ciudad cuenta con numerosos establecimientos de educación secundaria, profesional y artística, así como con 8 universidades y otras instituciones de educación superior no universitaria, técnico-profesional.

Políticas de desarrollo con enfoque en juventudes

El enfoque de las políticas públicas dirigidas a las juventudes ha evolucionado, como se observa en los estudios de la CEPAL sobre el ciclo de vida y en las perspectivas locales de la Unidad Temática de Juventudes del MERCOSUR. Entre estos estudios destaca "Instrumentos de Protección Social" (CEPAL, 2017), donde Filgueira y Rossel analizan cómo el ciclo de vida influye en la formulación de políticas con perspectiva juvenil. Reconocen que la sociología de la edad afecta el crecimiento personal, generando condiciones, requisitos y roles específicos para cada etapa, configurando así riesgos, intereses y expectativas particulares.

Los autores subrayan la importancia de contextualizar y analizar con una visión abierta a la diversidad y heterogeneidad territorial. Para aplicar estos principios en el marco del ciclo de vida e identificar las particularidades, es fundamental dialogar con las juventudes. Es esencial comprender que las juventudes representan un período de transición hacia la vida adulta, caracterizado por la adquisición gradual de estatus y roles adultos y una progresiva emancipación de la dependencia familiar hacia la autonomía individual. Para ilustrar esta transición, se identifican cinco eventos clave: la salida del sistema educativo, la entrada al mercado laboral, el abandono del hogar familiar, la formación de pareja y el inicio de la fase reproductiva (Cecchini et al., 2015).

Este enfoque se basa en la visión del Estado de Bienestar, que considera las cuatro esferas: Estado, mercado, comunidad y familia. Durante la transición de las juventudes, el rol protector de la familia disminuye y se traslada progresivamente al mercado y al Estado, donde el acceso a derechos y bienestar depende más del estatus y desempeño individual. Es importante recordar que la influencia familiar afecta no solo la niñez sino también las etapas posteriores, en mayor o menor medida.

La adolescencia y la juventud son etapas críticas en la vida, con transformaciones físicas, sociales y psicológicas concentradas en pocos años que configuran trayectorias de vida, condicionando el acceso

a oportunidades y bienestar en el futuro (Rossel; Filgueira, 2015). Tradicionalmente, estas etapas se han visto como un período de formación para el trabajo y la familia, con poca capacidad de decisión, lo cual ha sido percibido como un problema más que como un activo para la sociedad, según un estudio reciente del CIPPEC (2022).

Desde 2013, la Unidad de Juventudes de Mercociudades ha argumentado que las políticas públicas deben superar la visión dicotómica de joven y adulto, donde los adultos son la referencia indiscutida. Esta perspectiva “adultocéntrica”, como la denominan Bergami y Crescini del Observatorio de Políticas de Juventud de la Provincia de Santa Fé, deja a las juventudes “en espera”, preparándose para el futuro sin poder vivir plenamente su condición juvenil.

El CEMER ha analizado esta mirada a través de estudios como el realizado en las asambleas de Presupuesto Participativo de Posadas (2016-2019), donde se evidenció un trato adultocéntrico hacia los jóvenes, desestimando sus propuestas culturales. Además, se han realizado investigaciones sobre políticas de juventud en ciudades pares latinoamericanas como Posadas y Encarnación, destacando la importancia de involucrar a las unidades académicas locales.

En Posadas, aunque existen mecanismos participativos como el Parlamento Estudiantil Inclusivo y el Parlamento Juvenil del MERCOSUR, estos espacios se concentran en jóvenes dentro del sistema educativo. A pesar de esto, estos mecanismos son fundamentales para canalizar las demandas juveniles y para incluir la perspectiva de género en la agenda parlamentaria, como se refleja en la creación de la Comisión de Inclusión y Equidad de Género.

El Presupuesto Participativo, aunque institucionalizado desde 2016, ha mostrado una baja participación juvenil, especialmente de mujeres jóvenes. No obstante, ha habido iniciativas exitosas, como la iluminación de caminos estudiantiles, que subrayan la relevancia de considerar la perspectiva de género en el desarrollo territorial.

En Encarnación, aunque no se cuenta con marcos normativos fuertes en temas de género y diversidad, la juventud ha mostrado interés en estos temas, evidenciando la necesidad de políticas públicas inclusivas. La situación de género es especialmente delicada, con un predominio de estructuras patriarcales que requieren ser abordadas con cuidado para evitar tensiones.

En resumen, para desarrollar políticas públicas efectivas para las juventudes en contextos de frontera, es necesario un enfoque situado y participativo. Las políticas deben pasar de ser “para y hacia” a “desde y con” las juventudes, considerando sus particularidades y contextos. La intervención realizada subraya la importancia de escuchar a los jóvenes y de considerar sus necesidades y perspectivas en la formulación de políticas públicas. Esto es esencial para evitar la reproducción de patrones culturales y garantizar un futuro más inclusivo y equitativo.

Conclusiones:

“Hacia la construcción de una Gobernanza Multinivel fronteriza para el abordaje de políticas públicas de juventudes”

Posadas y Encarnación tienen aún pendiente el reto de abordar un crecimiento metropolitano fronterizo a través de una planificación estratégica que sea parte de la gestión pública cotidiana. Ambas ciudades se encuentran en momentos relevantes para establecer un nuevo diálogo, con actores renovados, donde es de vital importancia la inclusión de las juventudes, dado que una de las mayores características de la región es el alto porcentaje de población joven menor de 30 años.

Este grupo etario enfrenta desafíos específicos, como el acceso a la educación, el empleo y la participación en la vida pública. La integración de la juventud en las políticas públicas es esencial para promover su desarrollo y garantizar su contribución al desarrollo territorial.

Es fundamental considerar las distintas escalas y territorios internos, ya que la frontera con Paraguay forma parte de su continuo territorial, construyendo prácticas y simbologías específicas, incluidas interlegalidades particulares (Arellano, 2017).

Por ello, la construcción de una gobernanza multinivel efectiva en la región de Posadas y Encarnación enfrenta varios desafíos, entre ellos mejorar la coordinación entre distintos niveles de gobierno y actores no estatales, y asegurar la participación activa de la juventud en el proceso de toma de decisiones. Además, es crucial abordar las brechas de género y diversidad en las políticas públicas para asegurar una inclusión equitativa.

El paradigma del desarrollo territorial plantea la necesaria existencia de políticas y estrategias que movilicen y promuevan la participación de los actores territoriales (Alburquerque, 2015). Como señalan Trucco & Ullmann, las juventudes son agentes indispensables del cambio estructural, siendo el desarrollo de sus capacidades un pilar fundamental para la transformación de un proceso. Por lo tanto, la inclusión de las juventudes en los procesos de desarrollo es clave para lograr una sociedad más justa e igualitaria. Es necesario prestar especial atención a la población joven para avanzar hacia un camino de sostenibilidad con igualdad (Trucco & Ullmann, 2015).

El desarrollo de capacidades de gestión en áreas fronterizas es esencial para la implementación efectiva de políticas públicas. Estas capacidades incluyen habilidades técnicas y administrativas, así como la capacidad de coordinar y colaborar con diferentes actores y niveles de gobierno. En el caso de las políticas de juventud, es crucial contar con una administración pública que comprenda y gestione la complejidad de las necesidades y aspiraciones de los jóvenes en contextos fronterizos. Como señala Arellano (2017), en las regiones fronterizas, las políticas centrales suelen percibirse como externas y pueden tener un impacto diferenciado en comparación con otras zonas. Esto subraya la importancia de desarrollar capacidades locales que puedan adaptar y contextualizar las políticas públicas a las realidades específicas de la frontera. La participación de la juventud en este proceso es crucial, ya que permite una comprensión más profunda de sus necesidades y desafíos, y promueve su inclusión como agentes activos en la formulación de políticas.

En este contexto, la construcción de una gobernanza multinivel se constituye en herramienta clave para el abordaje de las políticas públicas de juventud en la zona fronteriza de Posadas y Encarnación. Estas ciudades, unidas geográficamente y culturalmente, enfrentan desafíos específicos derivados de su condición fronteriza, lo que requiere una gestión capaz de manejar la complejidad y diversidad de actores involucrados.

Bibliografía y fuentes documentales

Alburquerque, F, Costamagna, P.; Ferraro, C. (2008) Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia: ideas para un cambio. UNSAM Edita. 1º Edición, Buenos Aires, Argentina.

Alburquerque, F., Dini, M., & Pérez, R. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL.

Alburquerque, F., & Pérez, (2013). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. Revista Iberoamericana de Gobierno Local–RIGL.(4), 1-24.

Bauman, Z. (2013) Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre, Ed. Tusquets Barcelona.

Benz, A., & Zimmer, C. (2011). *Multi-level Governance: Comparative Perspectives*. Oxford University Press.

Boaventura De Souza, S. (1998) Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. Portugal. Politics & Society: Vol. 26, Nº4.

- CLAD (2009) Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública.. Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- CARTA MUNDIAL DEL DERECHO A LA CIUDAD. ESPAÑA. 2015. Disponible en <http://revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>
- Castells, M., Roca, M., Sancho, T., & Tubella, I. (2007). La transición a la sociedad red (No. Sirsi) i9788434442719). Barcelona: Ariel.
- Cecchini, S. et. al. (2015) Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Cepal. Chile.
- CEPAL (2015) El estado del Arte y los Retos de la Planificación en América Latina y el Caribe. Informe Resumen de la 15° Reunión del Consejo Regional de Planificación del ILPES. Disponible en: <https://crp-ilpes.cepal.org/15/es/documentos/estado-arte-retos-la-planificacion-america-latina-caribe.html>
- CEPAL. 2000. “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”. Chile.
- CEPAL, N. (2000). Juventud, población y desarrollo: problemas, oportunidades y desafíos. Cepal.
- CIPPEC, 2022. “Juventudes argentinas y prioridades de políticas públicas”. Informe conjunto a UNICEF Argentina y el Instituto Internacional de Democracia, IDEA. Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Migraciones (Argentina) https://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/movimientos_migratorios_2018.pdf
- Falú, Ana (2022). "Vivir segura en las ciudades empodera". Disponible en <https://cabify.com/es/blog/ana-falu-entrevista-ciudad-mujeres-urbanismo-feminista>
- Giddens, A. (2002). Modernidade e identidade. Editora Schwarcz-Companhia das Letras.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level Governance and European Integration. Rowman & Littlefield.
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones (IPEC) Información Estadística. Disponible en: <https://www.ipecmisiones.org>
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de Misiones (IPEC) <https://ipecmisiones.org/wp-content/uploads/2021/05/IPEC-Misiones-Estimacion-de-poblacion-2010-2022.pdf>
- ISM-UNFPA, 2021. “*Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR*”. Disponible en: <http://www.ismercosur.org/es/publicaciones/biblioteca/download-info/caracteristicas-socioeconomicas-de-las-juventudes-en-las-ciudades-fronterizas-del-mercosur/>
- ISM-UNFPA, 2021. “*Herramienta de análisis para el despliegue de políticas de adolescencia y juventudes*”. Disponible en: <http://www.ismercosur.org/es/publicaciones/biblioteca/download-info/herramienta-de-analisis-para-el-despliegue-de-politicas-de-adolescencia-y-juventudes-en-los-territorios-de-frontera-del-mercosur/>
- Jaquemin V. M. (2019) Comp. Participación, Género y Juventudes en Presupuesto Participativo Posadas, 4 años de vinculación entre gobierno, academia y sociedad. Colección Políticas Públicas - Serie Investigación Acción. Edición CEMER-IMES. <https://imes.edu.ar/cemer/libros2/>
- Leff, E. (2014). La apuesta por la vida. Imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur. México: Siglo XXI Editores
- Lipovetsky, G. (2006). *Le bonheur paradoxal: essai sur la société d'hyperconsommation* (Vol. 377). París: Gallimard.
- MERCOCIUDADES (2013) Aportes desde la Unidad Temática de Juventudes de la Red de Mercociudades. Santa Fé. Argentina Disponible en: <http://www.mercociudades.org/node/2117>
- Ministerio Público Fiscal (2016) Homicidios agravados por Razones de Género: Femicidios y Crímenes de Odio. Análisis de la Aplicación de la Ley 26.791. https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2016/09/UFEM-Homicidios-agravados-por-razones-de-g%C3%A9nero_Femicidios-y-cr%C3%ADmenes-de-odio.pdf

ONU (1966) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Plan Estratégico Posadas 2022 (PEP 2022) <https://posadas.gov.ar/planurbano/category/pep-y-puap-2016/pep2022/>

Pokolenko A.A. Pianovi M. R. (2019) Comp. Formación de la Juventud Rural para el Desarrollo Sostenible. Colección Políticas Públicas - Serie Investigación Acción. Edición CEMER-IMES. <http://imes.edu.ar/cemer/libros>

Secretaría De Planificación del Gobierno de Itapúa https://www.itapua.gov.py/application/files/4316/4381/2316/PROYECCION_DE_POBLACION_ITAPUA_202.pdf

Trucco, D., & Ullman, H. (2015). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Cepal.

Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch Editor; España.

Normativas

LEY 26.743. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>

LEY 27.412. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm>

LEY 27.636. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/351815/norma.htm#:~:text=Toda%20persona%20travesti%2C%20transexual%20o,g%C3%A9nero%20y%2Fo%20su%20expresi%C3%B3n>

LEY XI - N° 3. DIGESTO JURÍDICO MISIONES. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/buscar?rama=&numero=&ley-anterior=&q=paridad+de+genero>

LEY XI - N° 5. DIGESTO JURÍDICO MISIONES. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/buscar?rama=&numero=&ley-anterior=&q=paridad+de+gene>

LEY XI - N° 6. DIGESTO JURÍDICO MISIONES. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/buscar?rama=&numero=&ley-anterior=&q=paridad+de+genero>

LEY XI - N° 7. DIGESTO JURÍDICO MISIONES. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/buscar?rama=&numero=&ley-anterior=&q=paridad+de+genero>

ORDENANZA V- N° 21. DIGESTO JURÍDICO MUNICIPAL. Disponible en: <http://digesto.hcdposadas.gob.ar/>

ORDENANZA XIX - N° 3 DIGESTO JURÍDICO MUNICIPAL. Disponible en: <http://digesto.hcdposadas.gob.ar/>

ORDENANZA XIX - N° 5. DIGESTO JURÍDICO MUNICIPAL. Disponible en: http://digesto.hcdposadas.gob.ar/ver_ordenanza/908

Web

AGENCIA UNIVERSITARIA POSADAS <http://agenciauni.posadas.gob.ar>

AGENCIA 1 MISIONES: <https://agencia1misiones.com.ar/index.php/es/politica/12084-stelatto-en-el-inicio-de-las-sesiones-del-hcd-trabajaremos-en-los-problemas-de-desigualdad-pobreza-precarizacion-y-exclusion>

EVERY: <https://every.lgbt/ley-de-cupo-laboral-trans-en-latinoamerica/>

MISIONESONLINE.NET: <https://misionesonline.net/2022/04/22/parlamento-de-la-mujer-2022/>

INVERSIÓN SOCIAL EN POLÍTICAS DE ADOLESCENCIA Y JUVENTUDES EN ZONAS DE FRONTERA

Ana Alicia Pokolenko

Introducción

Para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la promoción de la inversión social en adolescencia y juventud en América Latina es una prioridad fundamental para establecer las bases de un verdadero desarrollo sostenible (UNFPA LACRO, 2020). Tal como señalan Saad, Miller, Martínez y Holz (2012), el bono demográfico - definido como el crecimiento económico potencial resultante de los cambios en la distribución por edades de la población - puede traducirse en beneficios reales para los jóvenes si las naciones lo invierten en capital humano, especialmente en educación y empleo.

Sin embargo, aunque muchos países de América Latina han comenzado a materializar los beneficios del bono demográfico creando condiciones favorables para integrar una creciente fuerza laboral de adultos jóvenes, el impacto positivo que la inversión en juventudes tiene en la sostenibilidad de las sociedades y en la realización de los derechos humanos, ha sido subestimado en la agenda de las políticas públicas. Esto ocurre tanto en países que aún pueden aprovechar la ventana de oportunidad que supone el dividendo demográfico, como en aquellos en que dicho período está llegando a su fin (Aguirre, 2016; UNFPA LACRO, 2020).

En este contexto, el UNFPA ha desarrollado una metodología para calcular el Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ), con el objetivo de ayudar a los países a comprender de mejor manera cuánto se invierte en adolescentes y jóvenes, pues se considera que este conocimiento es esencial para orientar de manera estratégica la inversión pública en juventudes (UNFPA LACRO, 2020).

En relación con esto, la presente ponencia aborda la inversión social en políticas de juventudes en las ciudades fronterizas de Posadas (Provincia de Misiones, Argentina) y Encarnación (Departamento de Itapúa, Paraguay).

La investigación se enmarca en el proyecto: "¿Cómo es crecer en la Frontera?", financiado por el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) y el UNFPA, y desarrollado en colaboración entre el Centro Misionero de Estudios Regionales (CEMER) del Instituto Misionero de Estudios Superiores (IMES) de Argentina y el Centro de Investigaciones y Documentación de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE) de Paraguay.

El objetivo principal del proyecto fue generar conocimiento sobre la realidad de los adolescentes y jóvenes en esta región fronteriza, con el fin de promover el diálogo político e incrementar la inversión social específica en este grupo etario.

Este informe estima cuantitativamente la inversión social destinada a adolescentes y jóvenes en Posadas y Encarnación, realizada por los gobiernos municipales y las administraciones públicas a nivel nacional y subnacional durante el período de 2018 a 2020. Se analiza el despliegue de políticas públicas dirigidas a adolescentes y jóvenes de entre 15 y 29 años⁵²⁹, comparando el GPSAJ entre ambas ciudades fronterizas, lo que proporciona una descripción de la inversión social en juventudes en la región estudiada.

⁵²⁹ Conforme rango etario considerado por las Encuestas Permanentes de Hogares de ambos países.

Metodología del GPSAJ

La estimación de la inversión social orientada a juventudes en las ciudades fronterizas de Posadas y Encarnación sigue la metodología propuesta por Bonari (2014) para calcular el Gasto Público Social (GPS). Este proceso implica identificar las partidas del gasto público destinadas al ámbito social, clasificarlas según la población objetivo (en este caso, jóvenes y adolescentes de Posadas y Encarnación) y categorizarlas por área temática. Posteriormente, se distribuye la erogación dentro del grupo objetivo en tres tramos etarios: 15 a 19 años, 20 a 24 años y 25 a 29 años, obteniendo una aproximación del porcentaje del GPS destinado a este grupo poblacional.

El cálculo del GPSAJ permite analizar el nivel de prioridad que los gobiernos otorgan a esta población en la región fronteriza, y también identificar las finalidades, política y programas con mayor impacto en las agendas de gobierno, clasificados según su objeto y por categoría de gasto.

En este contexto, al considerar el grado de especificidad de las acciones gubernamentales dentro del GPSAJ, las erogaciones son inicialmente clasificadas en gastos específicos, indirectos, ampliados y bienes públicos conforme la siguiente figura:

Figura N°1. Clasificación del GPSAJ según grado de especificidad



Nota: Fuente: elaboración propia sobre la base de datos consultados en D. Bonari, “Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina”, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2015, pág. 32.

Los gastos específicos y los indirectos se vinculan con programas diseñados con la finalidad de incidir en la población adolescente y joven, ya sea directamente o por medio del requerimiento o de la presencia de jóvenes para acceder a ellos. Mientras que los ampliados y los vinculados con bienes públicos se relacionan con programas diseñados con el objetivo de favorecer a grupos más amplios de población con probable impacto en jóvenes y adolescentes.

Posteriormente, se analizan las partidas presupuestarias orientadas al GPS de cada territorio y se armonizan clasificándolas según la categoría de gasto recomendada por el ISM y el UNFPA para el Programa⁵³⁰ en cuestión. En el caso del GPSAJ tanto de Posadas como de Encarnación, fueron consideradas las siguientes categorías:



Asistencia Social

Acciones destinadas a mejorar las condiciones sociales y el bienestar de la población.

⁵³⁰ Revisión de la Metodología del Gasto Público Social en Adolescencia y Juventud (GPSAJ) de UN FPA LACRO disponible en: ISM-UNFPA (2020) Herramienta de análisis para el despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del MERCOSUR: una propuesta metodológica. Asunción.

	Salud y medioambiente	Acciones dirigidas a asegurar el óptimo estado sanitario y ambiental de la comunidad y el entorno.
	Cultura	Incluye manifestaciones intelectuales, espectáculos públicos, recorridos históricos y actividades recreativas.
	Deporte	Promoción y asistencia en actividades deportivas y de cultura física.
	Educación	Acciones estatales en todos los niveles de educación formal, incluida la enseñanza en establecimientos especiales.
	Promoción y Protección de los Derechos Humanos	Acciones y programas orientados a la promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes de una comunidad.
	Ciencia y Tecnología	Actividades para la obtención de nuevos conocimientos, investigación, desarrollo y promoción de actividades científicas y técnicas.
	Trabajo y Desarrollo Económico	Acciones para la administración de asuntos laborales, reducción de la discriminación y desempleo, y promoción del desarrollo económico.
	Vivienda y Urbanismo	Promoción del desarrollo habitacional y mejoras mejorar en el hábitat urbano.
	Movilidad y Ss. Urbanos	Servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas locales, incluyendo la movilidad urbana.

Relevamiento y análisis del GPSAJ comparado

La estimación del GPSAJ en las ciudades fronterizas de Posadas y Encarnación implicó un riguroso proceso de relevamiento y análisis de la información, considerando las diferencias en los sistemas de organización gubernamental de Argentina y Paraguay. Estas diferencias impactan directamente en la transferencia de los recursos y asignación de las erogaciones, lo que requiere de una cuidadosa atención para evitar la doble contabilización del gasto.

En Posadas, la organización del sistema financiero público presenta una estructura heterogénea entre los tres niveles de gobierno. El Municipio, conforme a la Ordenanza V N°1 (antes Ordenanza 66/88), utiliza un sistema de administración financiera tradicional que clasifica las erogaciones solo de manera económica, sin desagregar por programas o proyectos. A nivel provincial, aunque la Ley VII N°7 considera la distribución económica por jurisdicciones, finalidades y funciones, no se clasifica por programas y proyectos, a diferencia del sistema financiero de administración pública del Gobierno Nacional (Ley N°24.156). Además, la clasificación de la inversión pública por finalidades y funciones varía entre los tres niveles de gobierno, y aunque todos operan bajo el mismo calendario fiscal, las rendiciones de cuentas se informan en periodos distintos.

En Encarnación, el análisis se centró en el régimen de administración financiera Municipal, Departamental y Nacional dentro del sistema de gobierno unitario y descentralizado de Paraguay, establecido en su Constitución de 1992. Aunque los municipios tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de recursos (CNP, Art.166 y Ley 3.966 Orgánica Municipal), sus decisiones están alineadas con los planes del Gobierno Nacional, al igual que ocurre con el Gobierno Departamental. Esta situación genera una falta de

homogeneidad en la estructura financiera entre los tres niveles de gobierno, similar a lo observado en Argentina.

Para ambos municipios, el proceso de relevamiento de información comenzó con una revisión exhaustiva de la información secundaria disponible. En Posadas, se analizaron los informes de ejecución de gastos del Gobierno Municipal y de las administraciones provincial y nacional. Dado que la estructura presupuestaria no desagrega las partidas por programas y proyectos, fue necesario realizar entrevistas con funcionarios clave para identificar las principales acciones y estimar el porcentaje del presupuesto asignado a los jóvenes y adolescentes. Los datos obtenidos fueron procesados, clasificados y convertidos a pesos corrientes y dólares para su posterior comparación. En Encarnación, se utilizó la base de datos BOOST del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Hacienda para revisar los gastos de la Administración Central, así como de los niveles subnacional y municipal. Al igual que en Posadas, se realizaron entrevistas con funcionarios para desagregar y clasificar las partidas presupuestarias ante la ausencia de una clasificación detallada. Los datos fueron expresados en pesos corrientes y dólares para facilitar la comparación.

En ambos municipios, los montos de las partidas fueron asignados a tres grupos etarios de adolescentes y jóvenes, utilizando "distribuidores" elaborados según la metodología de Bonari (2014). Estos distribuidores, calculados en función del tipo de gasto y el tamaño de la población beneficiaria, se basaron en datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de los institutos de estadísticas de Argentina y Paraguay. Este enfoque permitió asignar proporcionalmente los gastos específicos, indirectos, ampliados y bienes públicos, asegurando una estimación precisa del GPSAJ en ambas ciudades fronterizas.

Desarrollo

El gasto público se define por todas aquellas erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de la Ley, para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas (Villegas, 2016, p.31), incidiendo sobre las finanzas del Estado en el cumplimiento de finalidades administrativas, económicas, sociales, entre otras (Zarate, 2010).

En el contexto del MERCOSUR, los gobiernos destinan una parte significativa del gasto público a servicios sociales, también denominado Gasto Público Social (GPS) comprendiendo todos aquellos gastos destinados a salud, educación, saneamiento básico, previsión social, entre otros (Bertranou y Bonari, 2003).

En concordancia, Colombo (2018) define al Gasto Público dirigido a la Adolescencia y la Juventud (GPSAJ) como todos aquellos recursos que los gobiernos asignan anualmente para responder a las necesidades sociales de este grupo etario de la población. La medición del GPSAJ permite identificar la prioridad que los gobiernos otorgan a adolescentes y jóvenes a través de la proporción de GPS asignado en forma directa o indirecta a dicho grupo poblacional.

Es relevante señalar que, aunque el presente estudio plantea como objetivo estimar la capacidad de inversión en mejorar el bienestar de adolescentes y jóvenes en la región fronteriza objeto de la investigación, el término "gasto" se utiliza en consonancia con la metodología del GPSAJ de UNFPA LACRO, que sigue el criterio propuesto por Bonari (2014) y adoptado por Colombo (2018).

Análisis comparativo de la Inversión Social en Juventudes (GPSAJ) en las ciudades fronterizas de Posadas y Encarnación

Este análisis compara las acciones de inversión social orientadas a adolescentes y jóvenes en las ciudades de Posadas y Encarnación, en el periodo comprendido por los años 2018 a 2020. Partiendo

de la convicción de que promover la mejora de las condiciones de vida de las juventudes resulta fundamental para impulsar el desarrollo sostenible en esta región fronteriza, que alberga cerca de 501 mil habitantes, de los cuales el 25% son adolescentes y jóvenes, se destaca la importancia de una inversión social eficiente para aprovechar este bono demográfico y garantizar el bienestar futuro de la región.

En relación con ello, y a fin de comprender la realidad de la inversión social en adolescencia y juventudes en este territorio fronterizo, fueron analizadas las erogaciones efectuadas por los distintos niveles de gobierno a fin de llegar a una estimación analítica del GPSAJ en cada ciudad, considerando:

- (1) La clasificación según la *clase de gasto*, lo que permite determinar el impacto de los diferentes rubros del GPSAJ sobre adolescentes y jóvenes, y
- (2) La clasificación según *categorías del gasto*, que permite desagregar las erogaciones según la finalidad temática correspondiente al gasto público, dependiendo de si dicho gasto se orienta a servicios educativos, de salud, de trabajo o de vivienda, entre otros.

El GPSAJ como porcentaje del gasto público social

En la Tabla N°1 se presenta la evolución del GPSAJ de las ciudades fronterizas de Posadas y Encarnación durante el período 2018- 2020, comparada con la evolución del GPS Total, ambas expresadas en dólares.

Es importante destacar que los valores fueron calculados al tipo de cambio vigente a la fecha de cierre del informe de rendición de cuentas del presupuesto ejecutado, por lo que es necesario considerar la fluctuación del tipo de cambio de las monedas de cada país durante este periodo temporal.

Tabla N°1. Comparativo del GPS y el GPSAJ de la ciudad fronterizas de Posadas y Encarnación (expresado en dólares)

Período	Posadas		Encarnación	
	GPS	GPSAJ	GPS	GPSAJ
2018	U\$S 2.502.030.007	U\$S 285.905.269	U\$S 1.809.807.168	U\$S 28.858.321
2019	U\$S 2.079.029.711	U\$S 283.488.490	U\$S 1.525.874.671	U\$S 28.025.306
2020	U\$S 3.162.269.353	U\$S 433.681.896	U\$S 2.342.824.020	U\$S 37.923.615

Nota: elaboración propia en función a datos de informes de rendición de cuentas de los presupuestos ejecutados del Municipio de Posadas, el Gobierno de Misiones y Gobierno Nacional Argentino e informes del SIAF - Ministerio de Hacienda de Paraguay, Gobierno de Itapúa y Municipalidad de Encarnación.

En la ciudad de Posadas, entre los años 2018 y 2020, el GPSAJ experimentó un crecimiento del 52%, superando ampliamente el incremento del GPS Total del Municipio, que fue del 26%. Además, este aumento del GPSAJ también fue superior al crecimiento de la población adolescente y juvenil estimada para el mismo período (17%).

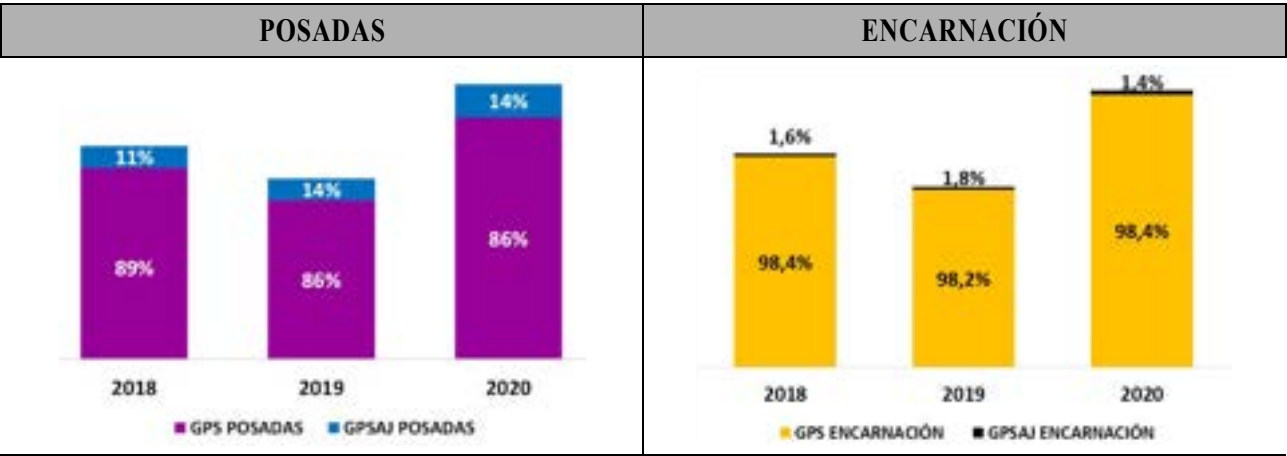
Este notable crecimiento en la inversión social durante el año 2020 se debe principalmente a las medidas de emergencia adoptadas por los gobiernos para enfrentar los efectos de la pandemia mundial de COVID-19, lo que implicó un aumento significativo en la inversión social tanto para mitigar la crisis sanitaria como para sostener la economía mediante medidas de contención social. Asimismo, cabe resaltar que la leve disminución observada en el GPS y GPSAJ entre 2018 y 2019 se atribuye a

la depreciación constante del peso argentino frente al dólar durante ese período, lo que afectó el tipo de cambio.

Por su parte, en la ciudad de Encarnación, entre los años 2018 y 2020, el GPSAJ mostró un crecimiento del 31%, superando el incremento del GPS total del municipio, que fue del 29%. Este aumento fue especialmente notable en el año 2020, debido a diversos programas de emergencia implementados por el Gobierno de Paraguay para mitigar los efectos de la pandemia mundial de COVID-19, lo que resultó en un incremento significativo de la inversión social, tanto para enfrentar la crisis sanitaria como para sostener la economía mediante medidas de contención social.

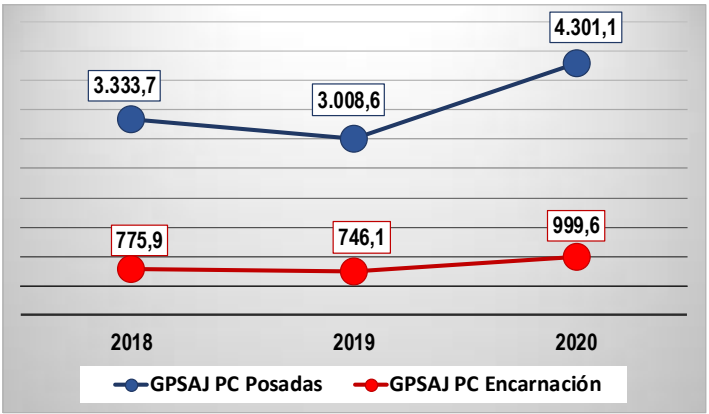
En el gráfico N°1, se puede observar la proporción que representa el GPSAJ en relación con el GPS total en cada ciudad. Durante los tres años estudiados, en Posadas el GPSAJ representó, en promedio, el 13% del GPS Total, mientras que en Encarnación este porcentaje fue considerablemente menor, alcanzando solo el 2% del total del GPS para este grupo etario.

Gráfico N°1. Incidencia del GPSAJ en el GPS (en %) en la
Región Transfronteriza [2018-2020]



Nota: elaboración propia en función a datos de informes de rendición de cuentas de los presupuestos ejecutados del Municipio de Posadas, el Gobierno de Misiones y Gobierno Nacional Argentino e informes del SIAF - Ministerio de Hacienda de Paraguay, Gobierno de Itapúa y Municipalidad de Encarnación.

Gráfico N°2. GPSAJ per cápita (en U\$S) El GPSAJ per cápita en la región fronteriza Posadas (Ar) y Encarnación (Py), 2018-2020



El Gráfico N°2 (elaboración propia en función a datos de informes de rendición de cuentas consultados en los gobiernos nacionales de Argentina y Paraguay, y subnacionales de Misiones e Itapúa, y locales, de Posadas y Encarnación), muestra los valores absolutos en dólares correspondientes al GPSAJ per cápita, registrados durante el período 2018-2020 para las dos ciudades fronterizas analizadas.

Se observa un notable incremento en la inversión per cápita en ambas ciudades, con un crecimiento similar del 29% durante ese período. El promedio del GPSAJ per cápita durante los tres años fue de U\$S3549 en Posadas y de U\$S841 en Encarnación.

El análisis revela que el Municipio de Posadas observa una mayor inversión social al grupo etario de adolescentes (15 a 19 años), con un promedio de U\$S5494 por adolescente. En contraste, el Municipio de Encarnación enfoca su gasto público social principalmente en los jóvenes de entre 25 y 29 años, con una inversión promedio de U\$S 2.762 per cápita.

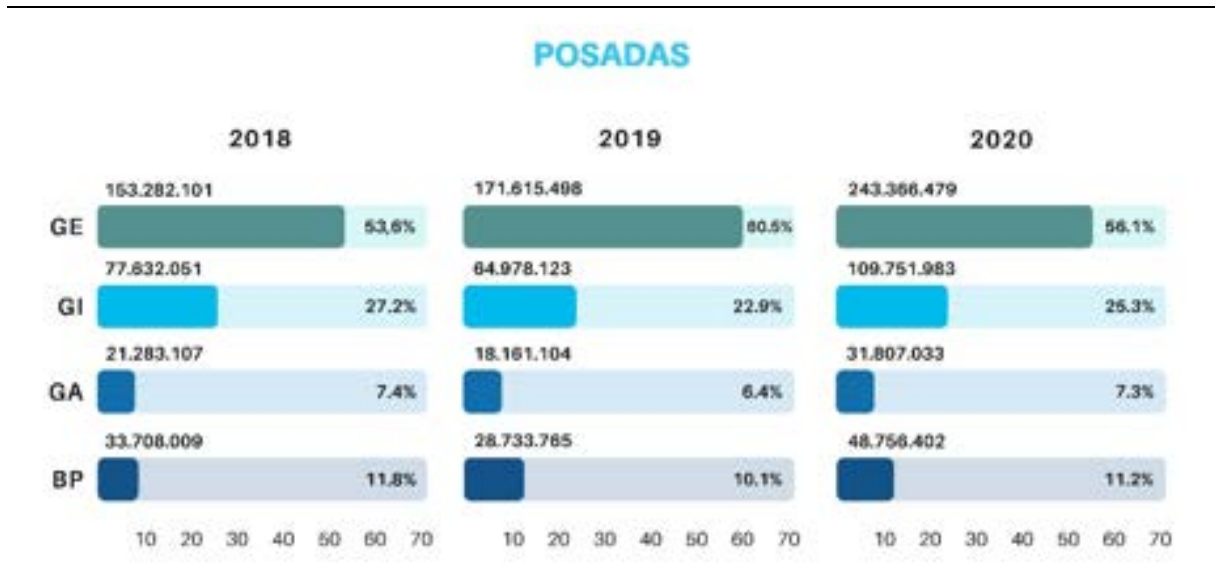
Además, los datos evidencian las mayores diferencias entre las ciudades en 2020, cuando Posadas registró el mayor GPSAJ per cápita, alcanzando U\$S 4301, mientras que Encarnación, en el extremo opuesto, registró un GPSAJ per cápita de U\$S 1000.

El GPSAJ por clase de gasto

La clasificación del GPSAJ revela una predominancia significativa del “gasto específico” en la evolución de la composición por clase en ambas ciudades. Este gasto específico refiere a los recursos que asignan los gobiernos locales a programas y acciones que impactan directamente en adolescentes y jóvenes de las ciudades fronterizas.

En términos de importancia relativa, el gasto indirecto ocupa el segundo lugar, abarcando las erogaciones que, aunque no están destinadas exclusivamente a adolescentes y jóvenes, les benefician a través de programas e iniciativas dirigidas al grupo familiar u otros agentes relacionados.

Gráfico N°3. Evolución del GPSAJ por clase de gasto (en % y U\$S) en Posadas (Ar) y Encarnación (Py), 2018-2020

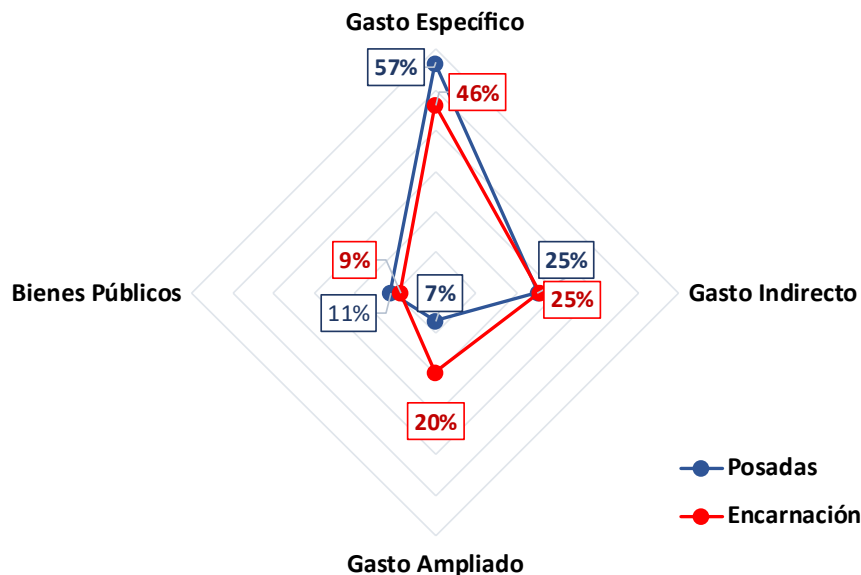




Fuente: elaboración propia en función a datos de informes de rendición de cuentas consultados en los gobiernos nacionales (Argentina y Paraguay), subnacionales (Misiones e Itapúa) y locales (Posadas y Encarnación)

En el caso particular de Encarnación, se observa un aumento notable del gasto público ampliado en el año 2020, principalmente debido a las políticas sanitarias y de asistencia social implementadas por el gobierno central para mitigar los efectos de la pandemia global en todo el territorio nacional.

Gráfico N°4. GPSAJ por clase de gasto en Posadas (Ar) y Encarnación (Py)
[en porcentaje promedio periodo: 2018-2020]



Fuente: elaboración propia en función a datos de informes de rendición de cuentas consultados en los gobiernos nacionales (Argentina y Paraguay), subnacionales (Misiones e Itapúa) y locales (Posadas y Encarnación)

El GPSAJ por categoría de gasto

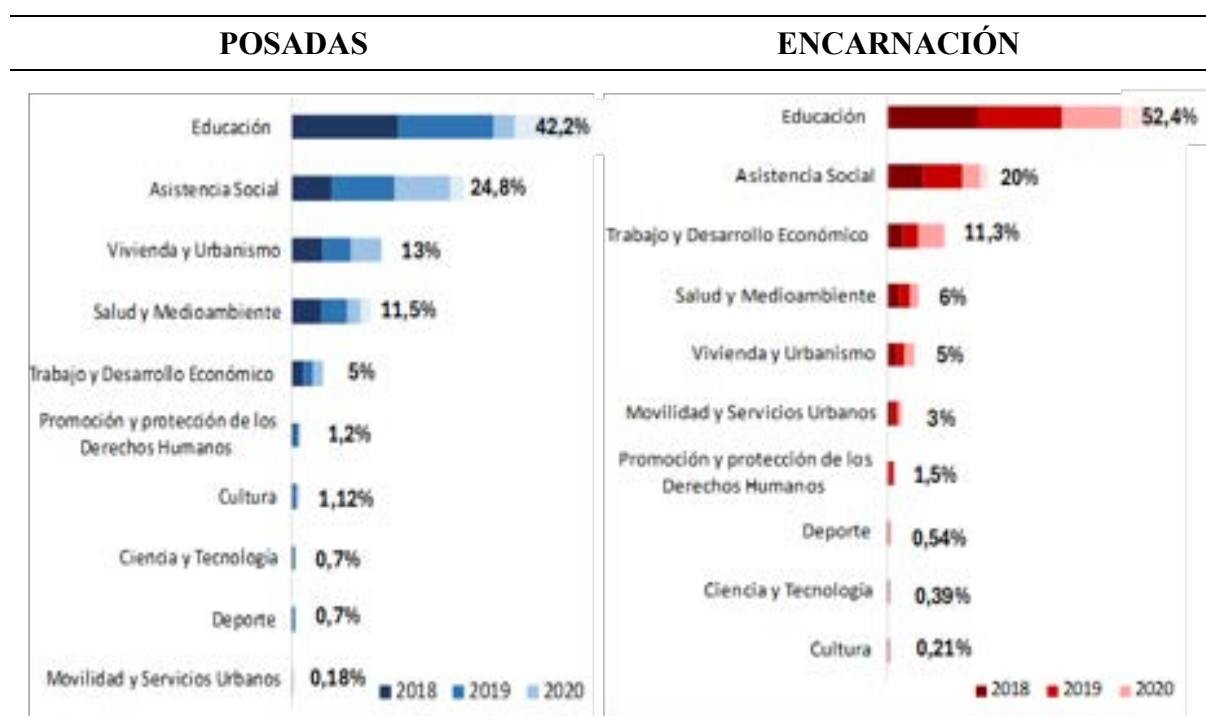
Las inversiones en educación y asistencia social representan, en promedio, alrededor del 70% del GPSAJ en ambas ciudades consideradas en el estudio. La preponderancia de la categoría educación en el GPSAJ (en promedio 42% para Argentina y 52% para Encarnación) se justifica en gran medida

por el tiempo que los jóvenes dedican a la educación y capacitación, como preparación para su incorporación al mundo adulto y laboral. Esta categoría incluye la inversión en educación media y superior (técnica y universitaria), así como en obras de infraestructura, equipamiento tecnológico y programas orientados al incremento de las capacidades para una mayor inclusión laboral.

En segundo lugar, de manera similar en ambas ciudades, se encuentra la categoría de asistencia social dentro del GPSAJ, con un promedio del 25% en Argentina y del 20% en Encarnación del total del gasto. Esta categoría abarca diversos programas dirigidos a adolescentes y jóvenes, así como a sus familias en situación de vulnerabilidad.

En tercer lugar, se destaca en Encarnación la categoría de trabajo y desarrollo económico, que representa el 11,3% del GPSAJ, con un gran número de programas enfocados en el primer empleo. Por su parte, en Posadas, la categoría de vivienda y urbanismo, con un 13%, sobresale debido a los programas habitacionales que, de manera indirecta, benefician a este grupo etario. En ambas ciudades, la categoría de salud ocupa el cuarto lugar, lo cual no es menor considerando la situación vivida en la región durante la pandemia de COVID-19 y los programas implementados para enfrentarla.

Gráfico N°5. Evolución del GPSAJ por categoría del Gasto (en %) 2018-2020



Fuente: elaboración propia en función a datos de informes de rendición de cuentas consultados en los gobiernos nacionales (Argentina y Paraguay), subnacionales (Misiones e Itapúa) y locales (Posadas y Encarnación)

Conclusiones

La inversión social en políticas de juventud en los gobiernos locales de las zonas fronterizas de Latinoamérica se constituye en una herramienta esencial para el desarrollo integral y sostenible de estas regiones. Estos territorios, caracterizados por una dinámica socioeconómica particular, enfrentan desafíos únicos que exigen una atención específica por parte de las políticas públicas. En este contexto, la juventud se presenta como un grupo estratégico para impulsar cambios positivos y fortalecer la cohesión social (Vommaro, et.al., 2021),

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay) subraya la importancia de la inversión social en políticas de juventud para el bienestar y desarrollo sostenible de estas regiones fronterizas.

Entre los principales hallazgos se observa que, entre 2018 y 2020, hubo un notable incremento en el GPSAJ en ambas ciudades. En Posadas, este aumento fue del 52%, mientras que en Encarnación fue del 31%, superando en ambos casos el crecimiento del GPS total. Sin embargo, en cuanto a su incidencia, se aprecia que en Posadas el GPSAJ representa en promedio el 13% del GPS total, mientras que en Encarnación este porcentaje es significativamente menor para el período analizado (2%). Esto sugiere una mayor priorización de la inversión en adolescentes y jóvenes por parte del gobierno de Posadas en comparación con Encarnación.

Asimismo, se detecta una diferencia significativa en el GPSAJ per cápita entre ambas ciudades. En Posadas, el promedio del GPSAJ per cápita durante el período fue de U\$S 3549, mientras que en Encarnación fue de U\$S 841. Además, se destaca que Posadas destinó una mayor inversión per cápita a adolescentes de entre 15 y 19 años, mientras que Encarnación se enfocó más en jóvenes de entre 25 y 29 años.

En cuanto a la clasificación del GPSAJ, en ambas ciudades predomina el gasto específico destinado a programas y acciones que impactan directamente a adolescentes y jóvenes, seguido por el gasto indirecto, que beneficia a estos grupos a través de programas dirigidos a sus familias u otros agentes vinculados.

Por otro lado, en lo que respecta a la clasificación por categorías, en ambas ciudades el gasto en educación y asistencia social se destaca como las principales áreas de inversión. En promedio, alrededor del 70% del GPSAJ en ambas ciudades se destinó a estos sectores, subrayando su importancia en la inversión social para adolescentes y jóvenes. La educación, en particular, recibió una gran proporción del GPSAJ, lo que refleja su relevancia para la inserción laboral y el desarrollo personal de los jóvenes.

En resumen, la inversión social en juventudes en la región fronteriza estudiada es crucial para el desarrollo de estas áreas, ya que su particular dinamismo socioeconómico y desafíos únicos requieren políticas públicas que promuevan la cohesión social y el crecimiento económico inclusivo. Invertir en la juventud no solo fortalece el capital humano necesario para enfrentar los retos locales, sino que también impulsa la estabilidad y la prosperidad a largo plazo, asegurando que los jóvenes cuenten con las herramientas y oportunidades necesarias para contribuir al desarrollo de sus comunidades. Esta inversión es clave para transformar el bono demográfico en un dividendo real, promoviendo una región fronteriza más equitativa, integrada y sostenible.

Bibliografía y fuentes documentales

Aguirre, G. P. (2016). El bono demográfico en América Latina: El efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población. *Población y Salud en Mesoamérica*, 13(2), 9.

Bertranou, E. & Bonari, D. (2003). *El Gasto Público Social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Fundación Arcor.

Bonari, D. & Curcio, J. (Coord.) (2004). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.

Bonari, D. & Curcio, J. (Coord.) (2006). *Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2005*. Dirección de Gastos Sociales Consolidados y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.

Bonari, D. (Coord.) (2009). *Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007*. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y UNICEF: Ciudad de Buenos Aires.

- Bonari, D. (2015) Desarrollo de una propuesta de metodología para la medición del Gasto Público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Colombo, C. (2018). Manual metodológico para la cuantificación del gasto público dirigido a la Adolescencia y Juventud en los países de América Latina. Ciudad de Panamá, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
- Guedes De Freitas, L. E. (2016). Políticas Públicas de Juventud en América Latina: Desafíos y Perspectivas. São Paulo: Editora Universitária.
- ISM-UNFPA (2020). Herramienta de análisis del despliegue de políticas de adolescencia y juventudes en los territorios de frontera del MERCOSUR. Asunción
- ISM-UNFPA (2020). Características socioeconómicas de las juventudes en las ciudades fronterizas del MERCOSUR. Asunción.
- Paciello, F. (2007). Aportes para el desarrollo del sistema de financiamiento municipal: El papel de los ingresos propios municipales: Paraguay (No. publication-detail, 7101. html? id= 66139). Inter-American Development Bank.
- Saad, P. M., Miller, T., Holz, M., & Martínez, C. (2012). Juventud y bono demográfico en Iberoamérica. OIJ/NACIONES UNIDAS, CEPAL. Impreso por CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1495-juventud-bono-demografico-iberoamerica>
- Villegas, Héctor B. (2016). Cursos de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. 10° Edición. Editorial Astrea. Capítulo 6. Pág: 99 a 116.
- Vommaro, P., Rodríguez, E., Perozzo-Ramírez, W., León, D., & Ospina-Alvarado, M. C. (2021). Políticas públicas y perspectiva generacional: reflexiones en y desde América Latina y el Caribe. Revista Pilquen, 24(5), 47-60.
- Zárate, W. (2010). El Presupuesto y el Gasto Público en Paraguay: aportes para un mejor entendimiento 2000-2009. Observatorio Fiscal y CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya).

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE LA LEY MICAELA.

Carolina Zapata

Introducción

En las últimas décadas, la igualdad de género ha sido una prioridad para los gobiernos a nivel mundial, especialmente en la administración pública. Diversos organismos y reuniones, como la Declaración y Plataforma de Beijing (ONU, 1995), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2020), Declaraciones del CLAD (2019a, 2019b, 2021, 2023), etc., han marcado hitos en la búsqueda de equidad de género. Estos esfuerzos reflejan la influencia de los movimientos feministas que han logrado incluir la perspectiva de género en la agenda pública.

En Argentina, la Ley Micaela, sancionada en 2019, obliga a los poderes del Estado a capacitar a todos los trabajadores públicos en perspectiva de género y violencia contra las mujeres. El gobierno nacional ha establecido mecanismos para esta capacitación, y diversas provincias han adherido a esta normativa con sus propias leyes, aunque con diferencias en su implementación.

Este estudio realiza un acercamiento a la ejecución de la Ley Micaela en el gobierno nacional y en las provincias de Chaco y Corrientes desde 2019, considerando la influencia de distintos partidos políticos en el Poder Ejecutivo. Nos centramos en las Cámaras de Diputados tanto nacional como provinciales. Se utiliza un enfoque documental basado en normativas, informes y resultados proporcionados por organismos oficiales de cada jurisdicción para evaluar la profesionalización en género en la administración pública.

La perspectiva de género en la agenda pública mundial

Los avances en materia de igualdad de género comenzaron a tomar más relevancia a fines del siglo pasado. En 1995 se desarrolló la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, con resultado de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, un documento clave adoptado en el que establece un marco integral para promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres a nivel global. La Declaración reafirma el compromiso de eliminar la discriminación y violencia contra las mujeres, mientras que la Plataforma de Acción detalla un plan con 12 áreas críticas, incluyendo educación, salud, violencia, economía y participación en la toma de decisiones. Destaca la importancia de integrar la perspectiva de género en todas las políticas y prácticas, y llama a los gobiernos y organizaciones a implementar medidas concretas y a rendir cuentas para asegurar avances en estos objetivos.

A esta Declaración, le han sucedido diversos instrumentos a nivel internacional, aquí nos centraremos en algunos en específico, que tienen su incidencia en la profesionalización en género en la Administración Pública.

Otro documento es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual es un plan global adoptado por todos los Estados miembros de la ONU en septiembre de 2015, con el objetivo de erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos como parte de un nuevo enfoque para el desarrollo sostenible. Esta agenda se basa en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas asociadas, que abordan una amplia gama de desafíos globales.

Esta Agenda establece el Objetivo 5 para lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas. Este objetivo incluye eliminar la violencia de género, valorar y distribuir equitativamente el trabajo de cuidado no remunerado, asegurar la participación plena de las mujeres en la toma de decisiones, garantizar acceso a la salud sexual y reproductiva, promover la igualdad económica y

eliminar las leyes y prácticas discriminatorias. También destaca la necesidad de mejorar la recopilación de datos desagregados por sexo para evaluar los avances en igualdad de género. La Agenda 2030 subraya que la igualdad de género es fundamental para el desarrollo sostenible y la justicia social.

Entre las Declaraciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– encontramos de relevancia las últimas en materia de género. La Declaración de Alcalá de Henares de octubre de 2019 aborda la igualdad de género en las administraciones públicas. Destaca que, a pesar de la inclusión de principios de no discriminación y medidas de acción positiva, persisten barreras para el acceso y permanencia de mujeres en el empleo público. Se subraya la importancia de leyes específicas, la paridad en comités de selección, y la necesidad de fortalecer mecanismos institucionales y capacitar a los funcionarios. La declaración recomienda reforzar marcos legislativos, transformar culturas organizacionales, promover medidas de acción positiva y conciliación, y realizar estudios sobre la brecha salarial y el impacto de género en las políticas públicas. También sugiere continuar con la generación de datos desagregados y la celebración de simposios periódicos sobre el tema (CLAD, 2019a).

En la Declaración de Buenos Aires del XXIV Congreso del CLAD, celebrado en noviembre de 2019, se subrayó la importancia de la profesionalización en las administraciones públicas, destacando la competencia, neutralidad política y profesionalidad como requisitos esenciales para una gestión pública objetiva y equitativa. En cuanto a género, se reconocen los avances en la igualdad, pero se enfatiza que aún persisten desafíos significativos. La declaración pide una mayor profundización en las políticas de igualdad para facilitar el acceso de mujeres a posiciones de liderazgo y responsabilidad en la administración pública, así como la implementación continua de estrategias que aseguren igualdad de oportunidades. Además, se aboga por el reforzamiento de políticas que combatan la discriminación y promuevan la igualdad en todos los niveles de la función pública (CLAD, 2019b).

La Declaración de Lisboa sobre la Igualdad de Género en los Niveles Directivos de las Administraciones Públicas de octubre de 2021, aboga por la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y presupuestos públicos para asegurar decisiones inclusivas y equitativas. Destaca la necesidad de formación en género para empleados públicos, promueve la paridad en los cargos directivos y la reducción de la brecha digital de género. Además, subraya la importancia de reforzar las medidas de acción positiva para superar barreras que limitan la promoción de mujeres en la administración pública, y propone políticas para mejorar la conciliación laboral y familiar, combatir la brecha salarial, y establecer protocolos contra la violencia de género, mientras se fomenta una comunicación inclusiva y transparente (CLAD, 2021).

La Declaración de Lima sobre la igualdad de género en los niveles directivos de las administraciones públicas (2023) comparte puntos con la Declaración de Lisboa (2021), y los amplía al incluir un enfoque interseccional que aborda cómo la discapacidad y la etnicidad agravan la desigualdad de género. Refuerza la promoción de políticas de conciliación y corresponsabilidad, con un énfasis en el trabajo remoto, y hace un llamado específico para estudios periódicos sobre brechas salariales y prácticas discriminatorias. Además, destaca la importancia de medidas afirmativas, refuerza la capacitación y concientización sobre género, y recomienda la elaboración de diagnósticos periódicos con datos desagregados. También introduce la necesidad de protocolos específicos para prevenir la violencia de género, ampliando así el enfoque de Lisboa en la igualdad y profesionalización con una mayor atención a la diversidad y a la evaluación continua (CLAD, 2023).

La Ley Micaela: surgimiento, bases y alcance:

La Ley Micaela -Ley 27.499- es una legislación nacional que impone la obligatoriedad de capacitación en perspectiva de género para todos los funcionarios y agentes del Estado argentino.

Sancionada el 10 de enero de 2019, la ley toma su nombre de Micaela García, una joven víctima de femicidio en 2017, cuyo caso puso de relieve la necesidad de mejorar la formación en cuestiones de género para quienes desempeñan funciones públicas. La ley exige que todos los niveles de gobierno, desde el nacional hasta el provincial y municipal, así como los distintos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), reciban esta capacitación obligatoria.

Los programas de formación contemplados por la ley deben cubrir temas relacionados con la violencia de género, los derechos de las mujeres y la perspectiva de género en la administración pública, con el objetivo de sensibilizar y preparar a los empleados públicos para enfrentar y prevenir situaciones de desigualdad y violencia.

En diciembre de 2023, el Presidente Javier Milei, mediante un *proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, conocida como Ley Ómnibus, propuso en uno de sus artículos la modificación de parte de la Ley Micaela. La propuesta de modificación de la Ley Micaela presenta varios cambios significativos en comparación con la ley original. En primer lugar, se modifica el objetivo de la ley, centrando la capacitación únicamente en "violencia familiar" en lugar de mantener el enfoque integral en género y violencia contra las mujeres. Esto limita la capacidad de abordar las diversas formas de violencia de género en distintos ámbitos. Además, la propuesta restringe la capacitación obligatoria a empleados de organismos específicos en lugar de todos los funcionarios públicos, reduciendo el alcance y el impacto potencial de la formación. Finalmente, tal proyecto no prosperó, y la Ley Micaela sigue en vigencia, aunque sin presupuesto ni algún organismo encargado de su aplicación (ELA, 2024).

En sus inicios, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) era el organismo responsable de coordinar y supervisar la implementación de la ley, estableciendo una comisión específica para la formación de los agentes públicos. El INAM fue disuelto por el Decreto N°7/19 del 10 de diciembre de 2019 – cambio de ley de Ministerios por la gestión del entonces Presidente Alberto Fernández-, para ser sustituido por el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. El 10 de diciembre de 2023, mediante el decreto N°8/23 esta área sufrió otra modificación al ser degradada de Ministerio a Subsecretaría de Protección contra la violencia de género, dentro del Ministerio de Capital Humano. El mayo de 2024, mediante los Decretos de Necesidad y Urgencia 450/24 y 451/24, fue transferido a la Secretaría de Justicia de esa cartera, hasta informar su total disolución el 6 de junio de 2024⁵³¹.

Ley Micaela en la Cámara de Diputados Nacionales

Centrándonos en la Cámara de Diputados de la Nación, la Ley Micaela fue implementada de diversas maneras según la gestión de gobierno. Podríamos fragmentar la descripción en secciones:

1. De 2018 a 2019: Tras la sanción de la Ley Micaela en diciembre de 2018, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) desarrolló un programa de capacitación en género que incluye instancias virtuales y presenciales. En 2019, se llevaron a cabo capacitaciones para formar a personas capacitadoras, con el apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM). El equipo, diverso en género, disciplinas y experiencia política, fue clave en la creación de contenidos y en la implementación de la capacitación. Se diseñaron materiales audiovisuales específicos y se ajustó el programa para cumplir con los estándares requeridos, lo que culminó en su aprobación por el INAM en agosto de 2019. A lo largo del año, se realizaron pruebas piloto, se ajustaron los contenidos y se estableció un plan de coordinación entre las distintas áreas de la HCDN para asegurar la efectiva implementación de la ley.

⁵³¹ Comunicación del cierre del Ex Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad:
<https://www.instagram.com/p/C75T5aZOSYZ/?igsh=bGk0bXpvZjhzads>

Durante 2019, la implementación de la capacitación "Ley Micaela" en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) fue semi-presencial, combinando una instancia virtual, compuesta por tres módulos con autoevaluaciones, y una instancia presencial enfocada en sensibilizar y aplicar los conocimientos adquiridos. Para coordinar las capacitaciones, se establecieron referentes en cada área de la HCDN y se realizaron esfuerzos para acomodar los tiempos políticos e institucionales. La participación y el compromiso de las personas trabajadoras y organizaciones gremiales fueron cruciales para superar desafíos técnicos y organizativos. Al finalizar, las personas capacitadas recibieron un certificado, y se logró capacitar a 955 personas, incluyendo autoridades y personal de la Imprenta del Congreso. Sin embargo, no se llegó a capacitar a diputados (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2019).

2. De 2020 a 2023: Durante el período 2020-2023, las capacitaciones de la Ley Micaela fueron implementadas por la Dirección General de Igualdad en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN). Estas capacitaciones tuvieron como objetivo central incorporar una perspectiva de género en todas las áreas laborales, alcanzando a todo el personal de la HCDN, independientemente de su jerarquía o modalidad de contratación.

Para la implementación de la Ley Micaela, se realizaron varias acciones clave, incluyendo la planificación, el diseño de los contenidos y la capacitación de formadores. Además, se trabajó en la sensibilización y formación de legisladores y autoridades de la HCDN, con adaptaciones y herramientas de accesibilidad para asegurar que el contenido fuera inclusivo.

Los resultados numéricos de estas capacitaciones reflejan un amplio alcance: 1.691 trabajadores y 99 autoridades de rango medio de la HCDN fueron certificados, además de 311 trabajadores y 124 autoridades de otras entidades como la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Procuración Penitenciaria de la Nación, el Edificio del Molino y la Imprenta del Congreso de la Nación (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2023).

3. Actualidad (2024): desde la asunción de Javier Milei a la Presidencia de la Nación, no encontramos registro sobre aplicación de la Ley Micaela en la Cámara de Diputados de la Nación.

La Ley Natalia Samaniego en Chaco

La Ley 2.997/19 de la Provincia del Chaco, también conocida como Ley Natalia Samaniego⁵³², incorpora a la provincia a la Ley Nacional 27.499 –Ley Micaela-. Su objetivo es implementar una formación obligatoria en cuestiones de género y violencia contra las mujeres para todos los empleados del sector público provincial, sin distinción de nivel o jerarquía.

Para lograr esto, la ley exige que el Estado provincial asegure, promueva y refuerce los cursos y talleres en estas temáticas. Los programas deben centrarse en aumentar la conciencia sobre la violencia de género y en promover la igualdad entre hombres y mujeres. Además, deben incluir actividades como charlas, seminarios y campañas preventivas para fomentar una vida libre de violencia.

La ley también establece la formación de una mesa interpoderees que se encargue de coordinar y supervisar la calidad de las capacitaciones. Esta mesa sería la encargada de desarrollar un sitio web para ofrecer información sobre el avance de las capacitaciones, vigilar el cumplimiento de la ley y permitir la participación ciudadana a través de un foro y un canal de denuncias en línea. Asimismo,

⁵³² Natalia Samaniego fue una mujer chaqueña de 24 años que fue asesinada por su pareja en Misiones en el año 2018.

exige que las autoridades provinciales presenten un informe anual cada 8 de marzo, que detalla el progreso, los recursos utilizados y los resultados logrados.

La Legislatura Chaqueña es unicameral, por lo que los diputados son los encargados de las actividades legislativas. Entre los recursos que utilizaron para la implementación de la Ley Natalia Samaniego, desde su sanción hasta la fecha son:

1. Capacitaciones a diputados y trabajadores del Poder Legislativo.

El 9 de septiembre de 2022, se inauguró⁵³³ la capacitación obligatoria en perspectiva de género y violencia contra las mujeres para los legisladores y trabajadores del Poder Legislativo del Chaco, en el marco de la Ley N° 2997-G, que adhirió a la Ley Micaela. Esta capacitación, que comenzó el 12 de septiembre, se realizó tanto de manera presencial como virtual⁵³⁴ y abarcó temas esenciales sobre género y violencia. La apertura contó con la presencia de figuras clave como las legisladoras Tere Cubells y Silvina Canteros Reiser, así como representantes de diversas instituciones. La capacitación incluyó tres módulos y un taller integrador, con el objetivo de promover una cultura de igualdad y prevenir la violencia. La Ley Samaniego, en honor a Natalia Samaniego, y el compromiso de los legisladores subrayaron la importancia de la educación en estos temas para combatir la discriminación y violencia.

En el año 2021, se había incorporado el artículo 55bis a la Ley 834-Q –Ley Electoral Provincial– mediante la cual, se estableció la capacitación obligatoria en perspectiva de género, violencia de género, Ley 26.485 y Ley Micaela, a los pre-candidatos y candidatos que participen en los procesos electorales provinciales y municipales en todo el territorio del Chaco. Sin embargo, el 29 de marzo 2023, mediante la Ley 3772-Q se suspendió la vigencia de este artículo, por única vez, para los precandidatos a cargos provinciales y municipales en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias que se celebraron con fecha 18 de junio de 2023, ante el hecho de que tal plazo se encontraba perentorio.

Otro ciclo de capacitaciones dentro del Poder Legislativo chaqueño se dio el 21 de abril de 2023⁵³⁵, donde nuevamente se desarrolló la perspectiva de género desde un marco normativo, pero además se hizo hincapié en la importancia de reconocer que la violencia no es exclusiva de las mujeres, sino un problema que requiere la colaboración de todos para construir familias y sociedades más inclusivas y justas. El ciclo de la violencia de género, compuesto por fases de acumulación de tensión, explosión y arrepentimiento, ilustra cómo la violencia física y psicológica se entrelazan, dificultando la ruptura del ciclo para las víctimas. Las políticas públicas deben incorporar una perspectiva de género para ser efectivas, y el estado tiene la responsabilidad de prevenir, investigar y sancionar la violencia.

2. Capacitación a pre-candidatos y candidatos a cargos electivos provinciales y municipales.

En el año 2021, la Cámara de Diputados de la Provincia, mediante la Ley 3344-Q, modificó la Ley 834-Q para incorporar los artículos 55 bis, 55 ter y 55 quáter. El Artículo 55 bis establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra la mujer para todos los precandidatos y candidatos en procesos electorales provinciales y municipales, conforme a la Ley Nacional 26.485 y la Ley Nacional 27.499. El Artículo 55 ter designa a la Secretaría de Derechos Humanos y Géneros de la Provincia como responsable de dicha capacitación. El Artículo 55 quáter estipula que, tras

⁵³³ La presentación quedó grabado en la página del Poder Legislativo de Chaco en la plataforma Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=p37vMohpxu0>

⁵³⁴ El encuentro está disponible en la página del Poder Legislativo de Chaco en la plataforma Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=Td7kSGrpKEA>

⁵³⁵ Grabación en video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wOrFbDBNtgg>

completar la capacitación, se emita un certificado que debe ser presentado ante el Tribunal Electoral Provincial, y el incumplimiento se considera una falta grave que podría impedir la proclamación como candidato.

Sin embargo, La Ley 3.772-Q, aprobada el 29 de marzo de 2023, suspendió de manera excepcional los artículos 55 Bis, 55 Ter y 55 Quáter de la Ley 834-Q para las precandidaturas en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias de junio de 2023, debido a la cercanía de los plazos electorales. Sin embargo, los candidatos que fueron proclamados para las elecciones generales de septiembre de 2023 tuvieron que cumplir con los requisitos de capacitación en género y violencia contra la mujer establecidos en esos artículos. La ley también modificó los artículos 55 Bis, 55 Ter y 55 Quáter, permitiendo que varios organismos autorizados administraran la capacitación y exigiendo que los candidatos presentaran un certificado de capacitación al Tribunal Electoral Provincial para ser oficialmente reconocidos.

3. Compendio de las violencias.

El Compendio de las violencias⁵³⁶ es un recurso que se encuentra en la página institucional del Poder Legislativo chaqueño, donde se puede acceder de manera ágil y práctica a las normativas que se refieren al tipo de violencia seleccionada. En la sección “Violencia de Género” se establecen 73 normas, entre las que se encuentran las leyes nacionales y provinciales.

4. Comisión Géneros, Diversidades, Familias y NNyA del Poder Legislativo de Chaco.

Si bien la Comisión está en funciones desde el año 2001, consideramos que es relevante mencionarla a los términos del objeto de este trabajo. La Comisión de Géneros, Diversidades, Familias y Niñez tiene la competencia de dictaminar sobre proyectos y asuntos relacionados con la organización y desarrollo de grupos sociales específicos, como mujeres, personas LGBTQ+ y familias. Su labor incluye proyectar, dictaminar e investigar herramientas con perspectiva de género para reducir desigualdades estructurales y mejorar el proceso legislativo. Además, aborda temas sobre nuevos modelos de organización familiar, relaciones intrafamiliares y sociales, y garantiza el libre desarrollo de las personas según su identidad de género, en concordancia con la Constitución Nacional, convenciones internacionales y leyes vigentes.

Entre los proyectos que se encuentran en el inventario de la Comisión, se encuentra el expediente 97/2024⁵³⁷ con fecha del 2 de mayo de 2024, redactado por las Diputadas Teresa Cubells y Silvia Quirós. Este comunicado expresa a “los efectos de solicitar se ponga en marcha de los mecanismos necesarios para la aplicación, durante 2024, por parte de la Legislatura de la Ley nacional 27.499-Ley Micaela, a la cual hemos adherido en la provincia por Ley 2997-G- Ley Natalia Samaniego”.

Este comunicado se puede analizar en el marco del cambio de gestión que sucede en la provincia del Chaco desde diciembre de 2023, tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo, donde la alianza ganadora –Juntos por el Cambio- fue la opuesta a la anteriormente oficialista –Frente Chaqueño-

Adhesión a la Ley Micaela en Corrientes:

La Ley 6527/20 de la Provincia de Corrientes adhirió a la Ley Nacional 27.499, conocida como Ley Micaela, que impone la capacitación obligatoria en temas de género y violencia contra las mujeres para todos los empleados del sector público. Según esta ley provincial, todos los funcionarios del

⁵³⁶ Compendio de las violencias en la página del Poder Legislativo de Chaco: <https://legislaturachaco.gob.ar/compendio-tematico-violencias/temas>

⁵³⁷ Expte. 97/24: <https://segleg.chaco.gob.ar/seglegis/servlet/hconstramindivnuevo?2024,2,97>

gobierno, sin importar su nivel o posición, deben recibir esta formación para prevenir y abordar la violencia de género y fomentar la igualdad entre los géneros.

El Poder Ejecutivo provincial sería la encargada de nombrar a la autoridad delegada de supervisar la implementación de estas capacitaciones, garantizando el cumplimiento de la normativa y el seguimiento de la efectividad de los cursos. Esta autoridad también debería crear un sitio web para publicar información sobre el avance de las capacitaciones, incluyendo el número de empleados capacitados y la evaluación del impacto de los programas.

El Estado Provincial, con la colaboración de las áreas de género y otros organismos pertinentes, es responsable de asegurar la implementación de estas capacitaciones en todas las jurisdicciones del sector público. Se permite la adaptación o desarrollo de nuevos materiales de capacitación y la gestión de acuerdos con universidades e instituciones especializadas para mejorar los contenidos de los programas.

La ley establece que las capacitaciones deben ser gratuitas, realizarse durante el horario laboral y ser continuas. Los empleados que se nieguen a participar sin una justificación válida serán intimados a cumplir con la ley, y si persisten en su negativa, enfrentarán sanciones y la divulgación de su falta.

Las autoridades provinciales pueden establecer normas para manejar los incumplimientos, y los gastos asociados serán cubiertos por los presupuestos de los organismos correspondientes. También se invita a los municipios de la provincia a adherir a la ley.

En el caso de Corrientes, el Poder Legislativo es Bicameral, sin embargo, en este trabajo abordamos la Cámara de Diputados. En este aspecto, las páginas oficiales reflejan que las capacitaciones fueron los recursos más utilizados para llevar a cabo la implementación de la Ley Micaela:

1. Ciclo de Capacitaciones Cámara de Diputados de Corrientes.

La Cámara de Diputados de Corrientes, en el marco de la Adhesión a la "Ley Micaela", firmó varios convenios para ofrecer capacitaciones anuales a la ciudadanía sobre violencia de género. Las primeras charlas incluyeron la participación de magistradas de la Asociación Mujeres Jueces de Argentina, como la vicepresidenta Dra. Martha Altabe, quien rubricó un acuerdo de cooperación con el presidente de Diputados Pedro Cassani. En 2020, se llevaron a cabo 6 encuentros –virtuales y/o presenciales- donde trataron el marco normativo⁵³⁸, y los distintos tipos de violencia: física⁵³⁹, psicológica⁵⁴⁰, económica y patrimonial⁵⁴¹, política e institucional⁵⁴², y sexual⁵⁴³.

2. Charla sobre Ley Micaela en la Feria Provincial del Libro.

El 20 de julio de 2022, se llevó a cabo una charla sobre “Ley Micaela: para erradicar la violencia hacia la mujer”⁵⁴⁴, en el stand de la Cámara de Diputados de Corrientes en la Feria Provincial del Libro.

⁵³⁸ Grabación del primer encuentro: <https://www.facebook.com/DiputadosCtesPrensa/videos/396072478098490>

⁵³⁹ Grabación del segundo encuentro:

https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1253884851622472

⁵⁴⁰ Grabación del tercer encuentro:

https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=677830559808498

⁵⁴¹ Grabación del cuarto encuentro: <https://www.facebook.com/DiputadosCtesPrensa/videos/1505848106278304>

⁵⁴² El quinto encuentro no se encuentra disponible en la página institucional.

⁵⁴³ Grabación del sexto encuentro: <https://www.facebook.com/DiputadosCtesPrensa/videos/3329378530517255>

⁵⁴⁴ Charla sobre Ley Micaela en la Feria del Libro 2022:

<https://www.facebook.com/DiputadosCtesPrensa/videos/752697439335939>

3. Capacitación de AMJA y Diputados Corrientes en Saladas.

El 25 de marzo de 2023, en el Centro Cultural de Saladas, se llevó una capacitación⁵⁴⁵ en Ley Micaela. La vicepresidenta de la Asociación de Mujeres Jueces de Argentina, Martha Helia Altabe, y la delegada provincial, Marisa Spagnolo, presentaron una exposición sobre las acciones viables que las víctimas pueden tomar, abarcando aspectos policiales, legales y médicos. Organizado mediante un acuerdo entre AMJA y la Cámara de Diputados de Corrientes. La capacitación abordó el concepto de "vulnerabilidad" y el derecho a la no discriminación, y en la aplicación práctica de la Ley Micaela, incluyendo la perspectiva de género y la atención adecuada en comisarías.

4. Comisión Permanente: Derechos Humanos, Género y Diversidad

La Comisión de Derechos Humanos, Género y Diversidad es responsable de dictaminar sobre cualquier proyecto o tema relacionado con la promoción, protección y difusión de los derechos humanos en sus diferentes dimensiones—civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. También debe abordar asuntos vinculados a la plena aplicación de los derechos y garantías reconocidos por las Constituciones Nacional y Provincial. Además, esta Comisión tiene la capacidad de coordinar su labor con responsables de áreas, organismos o ministerios relacionados con los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Síntesis y perspectivas:

La implementación de la Ley Micaela, tanto a nivel nacional como en las provincias de Chaco y Corrientes, evidencia un esfuerzo significativo por parte del Estado argentino para integrar la perspectiva de género en la administración pública. Esta ley, sancionada en 2019, surge en un contexto global y nacional donde la igualdad de género se ha convertido en una prioridad, respaldada por compromisos internacionales y nacionales que buscan erradicar la violencia de género y promover la igualdad de oportunidades.

A nivel nacional, la implementación de la Ley Micaela en la Cámara de Diputados ha mostrado avances importantes, aunque también ha enfrentado desafíos y discontinuidades. La capacitación ha sido diseñada y ejecutada con diversos enfoques y modalidades, pero la falta de continuidad en la aplicación refleja la necesidad de establecer mecanismos más sólidos y permanentes para garantizar la efectiva profesionalización en género.

En la provincia de Chaco, la Ley Natalia Samaniego ha sido adoptada con un enfoque proactivo, incluyendo capacitaciones extensivas tanto para el personal legislativo como para los candidatos en procesos electorales. La existencia de un “Compendio de las violencias” agiliza el acceso a la información en materia de género, pero aún subsiste la deuda de un sitio web donde publiquen los informes anuales que establece la ley.

Corrientes, por su parte, ha abordado la implementación de la Ley Micaela con varias iniciativas educativas, destacando ciclos de capacitaciones y eventos específicos como charlas en la Feria Provincial del Libro. Sin embargo, desde 2021 a la fecha, las capacitaciones en la Cámara de Diputados no se han proyectado, a pesar de la renovación de bancas en diciembre de 2023.

En conclusión, a pesar de los avances significativos logrados en la implementación de la Ley Micaela en las Cámaras de Diputados nacionales y provinciales, así como en la adhesión de las provincias de Chaco y Corrientes, persisten desafíos en la plena incorporación de la perspectiva de género en la

⁵⁴⁵ Capacitación en Ley Micaela en Saladas, Corrientes: <https://hcdcorrientes.gov.ar/ley-micaela-la-capacitacion-de-amja-y-diputados-llego-a-saladas/>

administración pública. La profesionalización en género requiere un compromiso continuo y coordinado, con una implementación efectiva de la ley y una evaluación constante para asegurar que los principios de igualdad y justicia se traduzcan en prácticas concretas y sostenibles a nivel institucional.

Referencias:

Boletín oficial de la Nación Argentina (2019) Ley 27.499 de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado: Ley Micaela, Argentina. Recuperado de: https://icn.gob.ar/public/publicaciones/ley_Micaela_web/ley-micaela.pdf

Boletín Oficial de la Provincia del Chaco (2019) Ley 1997-G “Natalia Samaniego” de adhesión a la Ley Nacional 27.499 de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres, para todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos los poderes del Estado. Recuperado de: <https://legislaturachaco.gob.ar/compendio-tematico-violencias/ver/184>

Boletín Oficial de la Provincia de Corrientes (2020) Ley 6527 de adhesión a la Ley Nacional 27.499 de capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres, para todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos los poderes del Estado. Recuperado de: https://boletinoficial.corrientes.gob.ar/assets/articulo_adjuntos/5117/original/19-03-2020.pdf?1584660622

CEPAL (2020). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/ea2fdfa2-3e16-448b-906f-b5b0fbfc4abb>

CLAD (2019a) Declaración de Alcalá de Henares sobre Igualdad de género en la Administración Pública. Recuperado de: <https://clad.org/declaraciones-consensos/declaracion-de-alcala-de-henares-sobre-igualdad-de-genero-en-la-administracion-publica/>

CLAD (2019b) Declaración de Buenos Aires: XXIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de: <https://clad.org/declaraciones-consensos/declaracion-de-buenos-aires-xxiv-congreso-del-centro-latinoamericano-de-administracion-para-el-desarrollo/>

CLAD (2021) Declaración de Lisboa sobre la Igualdad de Género en los Niveles Directivos de las Administraciones Públicas. Recuperado de: <https://clad.org/declaraciones-consensos/declaracion-de-lisboa-sobre-igualdad-de-genero-en-la-administracion-publica/>

CLAD (2023) Declaración de Lima sobre Igualdad de Género en la administración Pública. Recuperado de: <https://clad.org/declaraciones-consensos/declaracion-de-lima-sobre-igualdad-de-genero-en-la-administracion-publica/>

ELA (2024) Análisis del proyecto de Ley Ómnibus. Reforma de la Ley N° 27.499 Ley Micaela y un paso en el desconocimiento de la violencia de género. Recuperado de: https://ela.org.ar/wp-content/uploads/2024/01/Ley-Omnibus-Ley-Micaela_ELA.pdf

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2019) Informe Ley “Micaela” (N° 27.499) De la sanción a la implementación en la HCDN - Año 2019. Recuperado de: <https://www4.hcdn.gob.ar/archivos/genero/archivos/informe-ley-micaela-2019.pdf>

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2023) Dirección General de Igualdad. Informe de Gestión 2020-2023. Recuperado de: <https://www4.hcdn.gob.ar/archivos/genero/archivos/informe-final-gestion-dgi.pdf>

ONU (1995). Declaración y plataforma de acción de Beijing. Recuperado de:
<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE RECONOCIMIENTO HACIA LA POBLACIÓN TRANS: UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE GESTACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE IDENTIDAD DE GÉNERO EN CIPOLLETTI, RÍO NEGRO.

Yamai Zapata

Introducción

En este trabajo analizamos como se tejen los vínculos entre la población trans y el Estado. Buscando puntualizar en los problemas de adecuación-inadecuación de las políticas públicas, proponemos un análisis en profundidad de una de las políticas públicas de reconocimiento de mayor envergadura en Argentina como es la Ley de Identidad de Género, para poder abordar las dificultades que existen entre la sanción e implementación de dicha legislación. De esta manera, nos detendremos en analizar los obstáculos y los desafíos que se presentan para la aplicación de la legislación a escala provincial (Río Negro) y local (Cipolletti).

Planteamos que la relación entre la población trans es compleja y contradictoria porque está atravesada por múltiples factores. Marcada por una experiencia de discriminación, vulnerabilidad y violencia, la población trans interpela al Estado en términos de reconocimiento y/o disputa por las condiciones de igualdad jurídico-institucional en la sociedad. A su vez, el Estado en tanto forma que expresa una relación social contradictoria, acciona y se conforma institucionalmente expresando dicha contradictoriedad. En esa tensión se tejen vínculos de reconocimiento, pero también vínculos signados por la violencia.

El trabajo está estructurado en tres partes. En el primer apartado buscamos abordar algunos debates conceptuales: primeramente en torno a la población trans (categorización, formas de organización y demandas) y luego respecto al Estado (su definición, forma y las políticas públicas). En el segundo apartado, a partir de la definición de la Ley de Identidad de Género n° 26.743 como una política pública, analizamos el proceso de gestación y sanción de la misma desde a perspectiva de ensayo y error. Por último, en el tercer apartado, nos detenemos en su implementación a escala local, presentando algunos elementos que permiten problematizar algunas concepciones clásicas sobre la relación entre diseño e implementación a partir de la experiencia a nivel provincial (Río Negro) y local (Cipolletti).

1. Población trans y Estado: recuperando conceptualizaciones y debates

Los vínculos que se van tejiendo entre la población trans y el Estado revisten cierta complejidad y contradictoriedad. Para comprender en profundidad de que hablamos cuando planteamos que se trata de vínculos complejos, es fundamental detenernos en la delimitación teórica y política, tanto de la población Trans como del propio Estado.

La categoría población Trans refiere a todas aquellas identidades travestis, transexuales, transgéneros que comparten una ruptura tanto con el modo en que fueron nombradas al nacer, como con la sexualidad entonces asignada (Rueda, 2021). Esto implica una primera habilitan a la pregunta, a la duda y al cuestionamiento sobre la forma de existir y de nombrarse en el mundo; el primer paso de un proceso que disrumpe una serie de lógicas de distinto orden. “En los recorridos de vida trans, la socialización de cualquier dato que se corra de las expectativas y roles de género se encuentra atravesado por la sanción, prohibición, violencias que se instalan” (Rueda, 2021, p. 544). La hostilidad, la violencia y la discriminación es encarnada por las familias nucleares -agentes de socialización heretocisnormativa en su mayoría-, por las instituciones educativas, de salud pública y el espacio público (Rueda, 2021).

Sin embargo, esta categoría no está libre de tensiones. Mientras algunas posturas sostienen que fue la categoría Trans la que permitió a ciertos colectivos incluir una amplia gama de posibilidades identitarias y corporales confluyendo en un sentido despatologizante (Farji Neer, 2020), otras denuncian que el término persigue una homogeneización de distintas identidades bajo una sola posibilidad, y proponen rescatar la definición de identidad travesti afirmando el sentido disruptivo que ésta tiene (Bertolini, 2021).

Por ello resulta interesante problematizar la categoría Trans como parte de las disidencias sexo-genéricas, en tanto permite englobar a distintas identidades, colectivos y comunidades que desarrollan prácticas culturales específicas y comparten la no alineación ni subordinación a la heteronormatividad. En este sentido, las disidencias se resisten a pensar las identidades desde un lugar esencializado (Curiel, 2002), como lugares rígidos a los cuales hay que ajustarse de manera estereotipada, denunciando aquellas etiquetas a las que las arrastra el paradigma de heterosexualidad obligatoria (Wayar, 2021). Disidencia, resulta un significativo que da cuenta de la acción de separación, de ruptura que se afirma en esta tendencia, generando a su vez, una crítica desde el mismo activismo a la militancia de la diversidad sexual. “La disidencia sexo-genérica niega la táctica política de la simple inclusión como proceso de pertenencia en tanto más se ajusten a estereotipos heterosexuales” (p.169) y denuncia en la idea de diversidad un cierto peligro a aceptar ese proceso de asimilación.

La experiencia de vida de las personas trans está signada por una multiplicidad de procesos de exclusión que configuran una trayectoria atravesada por la violencia. En este contexto de vulnerabilidad que caracteriza a la población Trans se conforman activismos que disputan procesos en términos de “construcción de ciudadanía” y dicha ciudadanía se traduce en la idea del reconocimiento. Al analizar la ley de identidad de género (LIG) como una política pública de reconocimiento observamos cómo las demandas del activismo Trans en Argentina se dirigen al reconocimiento en términos identitarios, pero a su vez jurídicos y políticos. La mediación de la forma jurídica (Pashukanis, 1976) en este caso está anclada al reconocimiento de una existencia que se presenta disruptiva pero que una vez reconocida como tal, dentro de los parámetros que el propio Estado establece como posibles, corre el riesgo de asimilación. En relación a esto, podemos pensar en esta tendencia a la devaluación que plantea Meiksins Wood (2003) que suponen las dinámicas de reproducción capitalista:

La indiferencia estructural del capitalismo a las identidades sociales de la gente que explota le concede una capacidad única para descartar las desigualdades y opresiones extraeconómicas. Es esa indiferencia a las identidades extraeconómicas lo que hace que el capitalismo sea particularmente eficaz y flexible para usarlas como cubierta ideológica. Y aunque el capitalismo posibilita una redistribución sin precedentes de los bienes extraeconómicos, lo hace devaluándolos. (p.23)

En esta investigación uno de los factores que articula esta politización y esa resistencia es la propia identidad y la lucha por el reconocimiento. Siguiendo a Fraser (1995) estas demandas de reconocimiento implican la consideración de las identidades denigradas y de los productos culturales de los grupos difamados. También implicaría reconocer y valorar de manera positiva la diversidad cultural. Una perspectiva aún más radical precisaría de la transformación total de los modelos sociales de representación, interpretación y comunicación de modo que pudiera cambiar el sentido que cada cual tiene de sí mismo. (p. 7)

En este sentido, en las políticas de reconocimiento que demandan las personas trans por el acceso a ciertos derechos básicos a partir de la identidad autopercibida, se ponen en tensión los procesos de normalización ciudadana en tanto mecanismos de regulación cultural y política con los procesos emancipatorios que pueden habilitar estas luchas (Figari, 2017).

Planteemos ahora algunas coordenadas en relación al Estado. En este trabajo adherimos a una definición materialista y relacional; de esta manera El Estado se presenta como una relación social entre individuos, grupos y clases (Hirsch, 2005). Es una forma derivada de las relaciones sociales capitalistas, y por tanto su finalidad apunta a la reproducción y garantía de las dichas relaciones. Esto no se da manera lineal y tampoco alude a procesos que se vinculan con aspectos meramente económicos. Lo que el Estado debe garantizar es la dominación a partir de intervenir, legislar y accionar en términos tanto materiales como simbólicos.

Una de las dimensiones fundamentales del concepto de Estado refiere a la forma en que se materializa, es decir, las instituciones. “El aparato institucional del Estado condensa las contradicciones subyacentes en el orden social y los intereses que en definitiva resultan representados y satisfechos dependen del contenido de la agenda pública y ésta, a su vez, de la estructura de dominación social” (Thwaites Rey, 2005, p.6).

Otra de las dimensiones que resulta relevante, es la que remite a las políticas públicas, entendidas como resultado de “la toma de posición del Estado frente a una determinada "cuestión" socialmente problematizada” (Thwaites Rey, 2005, p. 7), [es decir] aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales” (p.7).

La forma de definir al Estado desde una perspectiva marxista se articula con la propuesta de Álvarez Huwiler y Bonnet (2018; 2022) de pensar a las políticas públicas estatales como un proceso de ensayo y error. Es decir que la toma de posición del Estado frente a determinadas cuestiones socialmente problematizadas expresa una dinámica donde los errores operan como condiciones de posibilidad, pero a la vez como límites en la adecuación a los requerimientos de la reproducción capitalista.

El Estado se presenta de esta forma siempre como un estado intervencionista, pero la estrategia que desarrolla bajo las condiciones capitalistas no es unificada. La fragmentación e incoherencia plasmada en una serie de instituciones que son heredadas y/o están en mutación constante que contiene el aparato estatal, es lo que le permite desarrollar esta variedad de respuestas ante las demandas que imponen las clases sociales y distintos grupos subalternos. Esta capacidad de establecer estrategias diferenciadas y muchas veces contradictorias es lo que posiciona al Estado como garante de la dominación (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018).

Las políticas públicas representan entonces un proceso y la traducción de ciertas relaciones sociales en una materialización (leyes, decretos), a cierto nivel (nacional, provincial, municipal), y a determinado sector del estado (Álvarez Huwiler, 2022). Estos aspectos serán fundamentales para poder problematizar como se configuran las políticas de reconocimiento, pero a la vez el accionar del Estado en un sentido amplio y complejo.

Como mencionamos previamente, el Estado es una forma que adquiere la relación social capitalista (Hirsch, 2005). Por tanto, una de las razones de su existencia es garantizar dicha relación en términos complejos, como un conjunto de relaciones sociales que no se acota a la reproducción meramente económica (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2018; 2022). Si bien las políticas de reconocimiento pueden o no estar directamente ligadas a la reproducción ampliada del capital y a los requerimientos de la acumulación del sistema, son expresiones, materializaciones concretas que desarrolla el Estado y que ponen en juego la consolidación de la dominación en términos materiales y simbólicos.

En tanto la problemática planteada articula aspectos que trascienden “lo económico” cabe preguntarnos como se articulan las relaciones de explotación y la multiplicidad de opresiones de género, sexuales, raciales, la relación con la naturaleza, etc. en el sistema capitalista imperante, en tanto son relaciones sociales con diferente carácter. Definir al Estado en términos de un Estado capitalista, racista y patriarcal (Hirsch, 2005) implica comprender que las relaciones que el expresa y

regula (están atravesadas) por todas estas contradicciones. Las intervenciones del Estado tienen así una función estabilizadora en el proceso de la reproducción social, sin que esto implique cambiar sus estructuras esenciales (propiedad privada de los medios de producción, relaciones con la naturaleza y entre los géneros) (p.171). Esto nos lleva a revisar la discusión de cómo se articulan las relaciones de explotación con las múltiples formas de opresión, y por lo tanto, al debate acerca de cómo conceptualizar dichas relaciones.

Lejos de una lectura determinista adherimos a la postura de que la opresión de raza, género, etnicidad, el vínculo con la naturaleza y la explotación de clases son co-constitutivas dentro de la totalidad compleja que representa el capitalismo. Si bien el imperativo capitalista de generación de ganancias y de acumulación de capital es determinante en el sistema, existen ciertas relaciones y formas de opresión que viabilizan esa dinámica acumulativa y están sostenidas por instituciones y prácticas del Estado y la sociedad civil (Ferguson y McNally, 2015). O como lo denomina Hirsch (2005), existe una forma capitalista de socialización encarnada en las estructuras e instituciones en las cuales se expresan la multiplicidad de antagonismos sociales que emergen de dichas opresiones.

Como sostiene Arruza (2016) al pensar al capitalismo como totalidad contradictoria:

las líneas que trazan las relaciones de clase demarcan e imponen restricciones que afectan a todas las demás formas de relaciones. Entre ellas, encontramos también las relaciones de poder relacionadas con el género, la orientación sexual, la raza, la nacionalidad y la religión, y todas ellas se ponen a servicio de la acumulación de capital y su reproducción, pero a menudo en modalidades variables, impredecibles, y bajo formas contradictorias. (p.9)

2. La Ley de Identidad de Género en Argentina como política pública de reconocimiento: gestación y sanción

En este apartado se presenta un análisis de proceso de gestación y posterior sanción de la Ley de Identidad de Género (LIG) en Argentina, partiendo de la base de que las políticas públicas son ensayos, respuestas posibles que plantea el Estado a cuestiones socialmente problematizadas.

Si trazamos un recorrido por las demandas del activismo trans entre los años 90 hasta la actualidad (Farji Neer, 2020) podemos observar cómo las mismas fueron convirtiéndose en un problema del cual el Estado pasó a tener que ocuparse. Así, la posibilidad de que las demandas de reconocimiento de la población Trans pudieran entrar en la agenda de gobierno tuvo que ver con varios elementos: en primer lugar, un contexto histórico que habilitó una traducción política dentro de ciertos parámetros de ideas dominantes (Block, 1977 citado en A. Huwiler, 2022). Y en segundo lugar, pero no menos importante, un proceso de organización y articulación colectiva de ciertas demandas entre grupos sociales y disidencias sexo genéricas que logre imponer esa voluntad de transformación.

De esta forma, al reconocimiento de las personerías jurídicas de organizaciones y colectivos del movimiento LGBTQ+ se sumó el fin de los edictos policiales para las personas trans y la descriminalización de las identidades trans en la década del 90; y por último, como indica Farji Neer (2020), el tratamiento de la LIG fue posible porque previamente había sido precedida por un debate público y parlamentario acerca de la Ley de Matrimonio Igualitario.

En el marco de una agenda propia de demandas y reivindicaciones ligadas a derechos sociales y al reconocimiento de la identidad travesti-trans, se impulsó la LIG en el año 2007. Sin embargo de manera previa, entre 1995 y 2007 habían sido presentados una serie de proyectos orientados, tanto a la regulación del cambio de nombre y sexo registral, como a las intervenciones quirúrgicas genitales en forma voluntaria. En 2007 se presenta entonces, el primer proyecto que se formula como LIG inspirado en la ley española que presentaba esta misma denominación (Farji Neer, 2020).

Los años que separan la presentación de los primeros proyectos de LIG de la toma de estado parlamentario del proyecto unificado, estuvieron atravesados por múltiples discusiones. Tanto dentro

de sectores y organizaciones que comienzan a darle forma a las demandas de reconocimiento de la identidades travesti-trans, como de aquellos que se organizaron en contra, obstaculizando su tratamiento y discusión.

Entre 2007 y 2012 se presentaron cinco proyectos pero finalmente fue el último, un proyecto unificado⁵⁴⁶ que fue elaborado por organizaciones y colectivos trans junto a referentes políticos de diversos partidos, el cual se presenta en 2010 y logra tomar estado parlamentario.

Analicemos entonces cómo se gestó este proyecto unificado. El 5 de mayo de 2011 se conformó el Frente Nacional por la Ley de Identidad de Género, integrado por una multiplicidad de organizaciones entre las que se encontraban la Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), la Cooperativa Nadia Echazú, el Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL), Futuro Transgenérico, Puntos Peronistas, Encuentro por la Diversidad – Córdoba, Jóvenes por la Diversidad, Antroposex, Crisálida Tucumán, ADISTAR Salta y activistas independientes (Comunicado CHA, mayo 2011). La demanda central del frente era el tratamiento del Proyecto de Ley N°8126-D-2010 que había sido presentado en 2010 y que la discusión que se abiera en el recinto respalde la decisión de un proyecto unificado, alegando que:

El derecho a la rectificación -nombre propio- y el acceso a las intervenciones quirúrgicas totales o parciales o a los tratamientos hormonales (derecho al acceso a la salud integral) deben ser consideradas en forma complementaria y abordarse unido en un sólo texto de propuesta legislativa. (Frente nacional por la Ley de Identidad de Género, 2011)

Las estrategias de las organizaciones trans a lo largo del año 2011 y 2012, aprendidas al calor de la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario, se organizaron en torno a dos frentes: por un lado, la puesta en práctica de “lobby” entre legisladores nacionales para habilitar la discusión y lograr respaldos. Y por otro, el ejercicio de presión en la justicia ante las presentaciones previas de reconocimiento judicial a las modificaciones en DNI sin mediación judicial ni médica, que pudieran servir como antecedentes fuertes para respaldar la discusión (Farji Neer, 2020). Esta serie de políticas públicas fueron dando forma a ese contexto histórico donde ciertas disputas y esta traducción política en la agenda, se hicieron posibles (Block, 1977 citado en A. Huwiler, 2022).

Finalmente, en el mes de mayo de 2012 se sanciona y promulga la LIG N°26.743 a nivel nacional (mediante Decreto N°773/2012). Sin embargo el acceso a un plan médico obligatorio (artículo 11 de la ley) fue reglamentado tres años después. En 2015 se aprueba el Decreto N°903/2015 a través del cual se faculta al Ministerio de Salud a dictar las normas complementarias y aclaratorias para la aplicación de todas las intervenciones quirúrgicas totales y parciales a las cirugías que ayuden a adecuar el cuerpo a la identidad de género autopercibida, a la vez que los tratamientos hormonales integrales (Decreto N°903/2015).

El procedimiento que más rápidamente se hizo efectivo -a nivel nacional- fue el proceso de rectificación registral e identificatorio. Según se estipula en la ley cualquier persona que desee modificar su nombre de pila en función de su identidad de género autopercibida, puede iniciar el trámite en un registro civil donde fue emitida originalmente su partida de nacimiento. El procedimiento consta de dos instancias: la rectificación de la partida de nacimiento con la incorporación del nombre elegido y la reasignación de sexo; y luego, la rectificación identificatoria en la cual la persona tramita su nuevo documento nacional de identidad con su nueva partida. Este documento contiene no sólo el nombre de la persona sino también su imagen actual.

⁵⁴⁶ Proyecto de Ley Reconocimiento y Respeto a la Identidad de Género presentado por Diana Conti, redactado por Asociación de Lucha por la Identidad Travesti y Transexual (ALITT), la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), el Movimiento Antidiscriminatorio de Liberación (MAL) y Futuro Transgenérico. Expediente: 8126-D-2010.

Dentro de este proceso, tanto en la rectificación registral como identificatoria la reasignación de sexo se realizaba de manera binaria, de modo que la persona Trans que iniciara el trámite solo podía optar, en el mejor de los casos por un sexo masculino o femenino. Y decimos optar, porque en gran parte de los procedimientos por más que la persona no se identificara con alguna de estas opciones, el sistema clasificatorio de datos del Registro Nacional de las Personas (Renaper) automáticamente les asignaba una opción por descarte.

A partir del año 2022 tras la sanción del Decreto N°476/2021 se instrumenta que todos aquellos procesos de rectificación registral que se enmarquen en la LIG N°26.743 habilitarán la asignación de sexo la acepción de X para quienes no se identifiquen con la opción masculino o femenino, incluyendo por esta sigla a toda persona “no binaria, indeterminada, no especificada, indefinida, no informada, autopercebida, no consignada; u otra acepción con la que pudiera identificarse la persona que no se sienta comprendida en el binomio masculino/femenino” (Decreto N°476/21). Esta acepción se respetará no solo en las partidas de nacimiento sino también en los DNI y Pasaportes.

3. La LIG en territorio provincial y local: avatares en torno a la implementación

Al plantear la discusión acerca del Estado y el proceso de políticas públicas en este apartado nos vamos a concentrar en los referidos al proceso de implementación de las mismas. Como esbozamos previamente la definición de Estado en términos materialistas y relaciones implica entender que él mismo adquiere un poder abstracto e impersonal y por tanto la organización estatal adquiere una forma en que los individuos están subordinados a esa serie de reglas, normativas, procedimientos abstractos e impersonales (Hirsch, 1978). Esto se traduce a ojos vistas en lo que conocemos como una estructura burocrática del Estado. Siguiendo a Piva (2012) observamos como:

La burocracia, en cuanto modo de organización históricamente constituido, dio forma a la exigencia estructural de una dominación impersonal y abstracta. Dicha exigencia supone como necesidad la subordinación de los mismos sujetos encargados de la ejecución de la ley a su imperio impersonal. Este es el aspecto fundamental bajo el que cabe observar y caracterizar a la burocracia como organización desde el punto de vista formal. (p.35)

Por tanto no podemos entender a la burocracia simplemente como una estructura organizativa, ya que al ser un producto propiamente capitalista, adquiere relevancia como técnica de dominación. Por su origen derivado de la relación de capital, sus características definitorias implican una tendencia a invadir todos los ámbitos de la vida colectiva (Piva, 2012).

En relación con el proceso de políticas públicas, y lejos de los supuestos de una concepción clásica sobre el mismo (Aguilar Villanueva, 1993; Tamayo Sáez, 1997) vemos que la burocracia y los agentes estatales que despliegan estas funciones operan/intervienen de manera relevante en el proceso de implementación. Tracemos entonces algunos ejes en torno al mismo.

En primer lugar, definimos a la implementación como “una función operativa del proceso de política pública, que se vincula en términos concretos de forma co-constitutiva y simultánea con las funciones de agenda, diseño, adopción y evaluación” (Fernández, 2024). A partir de cómo se conforma la relación entre las diferentes funciones de las políticas públicas, observamos que tampoco existe una separación absoluta entre política y administración. Lejos de presentar una división entre el trabajo diseño y definición de los objetivos de una política y la ejecución de los mismos. La forma y la magnitud en que la administración índice sobre esa política varía, pudiendo operar tanto sobre los medios instrumentos de ejecución como sobre la redefinición de los objetivos. De esta manera vemos que existen ciertos márgenes de autonomía respecto de la función administrativa (Fernández, 2024).

A partir de los relatos de los agentes estatales de distintos organismos y reparticiones, observamos entonces que la implementación no se reduce meramente a funciones administrativas o de gestión,

sino que se trata de un elemento co-constitutivo de la política pública; e incluso por momentos, decisivo/fundamental para evaluar el éxito o fracaso de una política pública.

Un análisis complejo y crítico acerca de una política pública, y concretamente de la LIG como política pública de reconocimiento exige así detenerse en los límites generales y específicos que se anteponen en el proceso de implementación.

En relación con los límites específicos, claramente observamos dos muy presentes en esta experiencia. El primero de estos tiene que ver con la racionalidad limitada del personal de estado (político y administrativo) para identificar, entender y responder a los problemas que se le presentan; límite que también se expresa en la administración y en el personal administrativo en las dificultades para organizar las tareas prácticas de la implementación; los errores en la organización y desarrollo de esas tareas expresan, en parte, límites de la racionalidad de los agentes de implementación.

Nos hemos juntado con el director del hospital y nos pasan dos cosas. Una, cuando nos juntamos con los directivos de lugares que tienen que implementar la ley y que nos cuenta lo maravilloso que es y lo maravilloso que la están implementando esa ley. Ahí nos contaban, que habían hecho mamás, todas cosas que están buenísimas... lo contaba muy orgullosamente. Pero cuando nos adentramos adentro de la población, la verdad es que hay una laguna, un vacío que no deja acceder a las chicas (Asesora INADI, Entrevista, 12/12/2023)

En términos empíricos, al analizar los datos del Registro Nacional de Personas (Renaper) una década después de la aprobación e implementación de la LIG (2012-2022), la información indica que unas 12.655 personas trans iniciaron la rectificación registral a nivel nacional, marcando una tendencia inestable en la tramitación de nuevos DNI. La misma se concentra en los dos primeros años posteriores a la sanción y luego retoma el alza en los años 2018 y 2021, año en que se implementó por Decreto 476/21 la acepción X para aquellxs que no se autopercibieran mujeres o varones.

Respecto de los datos provinciales, la provincia de Río Negro se encuentra en doceavo lugar con un total de 208 trámites de rectificaciones registrales en la década 2012-2022, el 1.71% del total nacional. Las provincias que más tramitaciones registran son Buenos Aires (34.4%), CABA (11.9%) y le siguen Santa Fe y Córdoba (con un 8,7 y 8,2 % respectivamente). Esta tendencia indica que las rectificaciones de DNI se vienen tramitando mayoritariamente en provincias -y ciudades- del centro del país (Dirección Nacional de Población, 2022).

En octubre de 2012 año la provincia de Río Negro adhirió a la LIG con la Ley N°4.799. El proceso de rectificaciones registrales e identificatorias en la ciudad de Cipolletti comenzó a aplicarse en ese mismo año. Una intervención del Instituto nacional contra la xenofobia, la discriminación y el racismo (INADI), tras haber recibido varias consultas de personas Trans interesadas en realizar el trámite, fue lo que agilizó la puesta en marcha de la ley en territorio provincial y local y a partir de junio de 2012 las delegaciones del Registro civil comenzaron a implementar este artículo de la LIG (LM Cipolletti, 10/06/2012).

En la ciudad de Cipolletti existen tres delegaciones en las que se puede iniciar el trámite de rectificación registral, siendo la delegación 1° la que concentra este procedimiento. Cuando las otras dos delegaciones reciben la demanda, optan por derivar a la persona hacia la delegación 1° y esto sucede por diversas razones; y es que el proceso de implementación también está condicionado por límites de diversa índole.

Con respecto a la ley, por ejemplo, dentro de la ley general está el cambio registral que debe ser un trámite administrativo, no tendría que ser un problema. Pero en el momento de las chicas o les chiques ir a hacer el trámite al Registro Civil, la partida de nacimiento, por ejemplo. Nos pasa mucho que vienen muchas compañeras, muchas población de diferentes partes a Cipolletti, a Neuquén... y nosotros conocemos como institución que eso es administrativo: se pide desde el registro civil al otro

registro civil y “pasame el acta de nacimiento”. Bueno, no. Quieren que vayan hasta Jujuy, ponele, y que vuelva con su [partida].... Bueno, lo que nosotros pudimos implementar mediante esa problemática es, porque repito como somos consultivos, bueno, hablar con acceso a la justicia y que acceso a la justicia las pida

Y esas son trabas. Esas son trabas que también desmotivan y hay una sensación de abandono, cuando ya tenemos una ley que, que pensábamos que era ¡la ley! Eso con respecto al cambio registral.

El tema de las obras sociales, el trámite es gratuito. O sea, las operaciones tienen que ser gratuitas, está garantizada por ley. Bueno, pero evidentemente a ciertas obras sociales, no sé si no se entiende la ley, pero no se implementa. Y ahí son los reclamos que nosotros hacemos. Pero bueno, trabas dentro de la ley en general, hay en casi todos los públicos.

La ley está genial, la ley es perfecta (...) O sea la ley, está, es muy abarcativa y está buena. Pero bueno, faltan las voluntades para que se cumpla como tiene que ser. (Asesora INADI, Entrevista, 12/12/2023)

Estas dificultades se observan en cada uno de los procedimientos que se enmarcan en la ley dentro de sus dos grandes dispositivos: la rectificación registral y la atención médica. Formularios, planillas, resoluciones, historias clínicas que completar y luego aplicaciones de procedimientos, interpretaciones de “especialistas médicos” y asesores legales reunidos en juntas administrativas y/o médicas que terminan por dar curso o no a los recursos/expedientes presentados por lxs usuarixs de la ley.

El segundo límite específico que encontramos en la implementación de las políticas públicas refiere a la fragmentación e incoherencia del aparato estatal. Dentro del mismo aparecen las resistencias de implementación por algunas áreas del estado y también los intereses o conflictos particulares que pueden presentar áreas de administración o grupos políticos dados sus intereses particulares (Fernández, 2024).

Yo personalmente pienso que nosotros tenemos una función pública y que lo que nosotros estamos haciendo es trabajar. Entonces no tenemos ‘objeción de conciencia’ en ese momento, porque nosotros estamos haciendo nuestro trabajo. Pero bueno [en algunas oficinas] no lo hacen y lo derivan, incluso el matrimonio igualitario. No sé si nos obliga la ley, pero nosotros tenemos que hacer nuestro trabajo (...) eso es una traba a la implementación que no debería existir. (Delegada Registro Civil 1° Cipolletti, entrevista, 27/03/23)

En el caso de la implementación y abordaje de aquellos otros elementos vinculados al acceso a la salud y al “libre desarrollo personal” como indica la letra de ley, existieron un mayor número de obstáculos y limitaciones. El primero de reglamentación, ya que como mencionamos previamente dichas prácticas previstas en el artículo 11 de la LIG recién fueron reglamentadas a nivel nacional en el año 2015. A nivel provincial y local esa dilación fue aún mayor. Como indican lxs entrevistados, entre 2012 y 2017 puertas adentro del Hospital la LIG no existía. La situación para las personas Trans antes de que se sancionara la ley y de que se lograra implementar un espacio en el hospital era la de no acudir al sistema salud, ni siquiera en casos de tener enfermedades tratables, y que por no ser atendidas les han causado la muerte.

Lo que la población en general tenemos como a mano, que es decir, me siento muy mal, voy al médico, voy a la guardia.... (ellxs no) no se van a la guardia. Se quedan en la casa, la amiga la médica, el amigo le pasa algo, consiguen algo de cualquier lado. O esperan. Les duele, les duele, les duele pero esperan, no van y se mueren. Así es en concreto, en lo cotidiano esta expectativa de vida de 40 años. Real, no van. Se hace algo tan grave que cuando la sacan de la casa, ya están para terapia y se mueren. Entonces esa es la falta de acceso que castiga como estar fuera de “lo que hay que ser”.

(Trabajadora social del Hospital de Cipolletti, integrante del Consultorio Inclusivo, entrevista, 20/02/2023)

Los relatos que recogen lxs profesionales que acompañan a las personas trans dan cuenta de que antes del año 2010 la exclusión no sólo tenía que ver con no tener un lugar dentro de las instituciones, sino incluso con el hecho de salir a calle, del espacio público: no ir al centro de la ciudad, no ir a hacer las compras, no ir al supermercado:

No se les ocurría como plan posible para ellas habitar, transitar ciertos espacios. En lo cotidiano se alivia el castigo de “ser trans”. Por más que siga estando el estigma, que las miren, ahora lo hacen, salen a la calle. Lo legal calma, habilita. (Trabajadora social del Hospital de Cipolletti, integrante del Consultorio Inclusivo, entrevista, 20/02/2023)

Esta situación trajo aparejada un proceso de búsqueda y trabajo colectivo entre diferentes instituciones y de activistas Trans (Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina - ATTA) que se inicia en el 2015 en el marco de un proyecto llamado “Escuela popular de formación en género”; y luego de un proyecto de extensión de la Universidad Nacional del Comahue, que tuvo como resultado la apertura de un consultorio inclusivo en el Hospital local de Cipolletti.

En 2017 toma forma la experiencia pionera en la Patagonia de un consultorio para la atención de personas trans en los hospitales provinciales. En dicho año se inaugura en Cipolletti el espacio denominado “Consultorio inclusivo Claudia Pía Baudracco”, coordinado por un equipo interdisciplinario de médicxs, psicólogxs, psicólogxs sociales y trabajadorxs sociales.

Eso nos sirvió como puntapié para pensar la construcción de un espacio como en una triada. Con la facultad participando, la universidad; el hospital y ATTA. Entonces ahí con esa triada pudimos presionar para que dentro del hospital se hiciera lugar. No había una idea desde el hospital como política pública de pensar que Cipolletti tuviera un consultorio inclusivo. Sino que fue como, vamos a hacer esto. Y el hospital es “hospital escuela”, tiene responsabilidad de hacerlo. Tiene un convenio con la facultad. Firme acá, saquemos la foto y fin, abrimos el consultorio. Así fue (...) Entonces sí estuvo bien la estrategia de que fuese con la universidad, con personal del hospital, de que hay un convenio firmado. Porque es como bueno, es la ley. Eso te lo da la ley. Que haya una ley de identidad de género te permite adentro del hospital tensar derechos. (Trabajadora social del Hospital de Cipolletti, integrante del Consultorio Inclusivo, entrevista, 20/02/2023)

Analicemos entonces como se desarrolla la implementación de la LIG a partir de la puesta en marcha Consultorio Inclusivo. Luego de la mencionada experiencia, un grupo de médicxs fue enviado a capacitarse con un equipo de endocrinología del Hospital Fernández en lo referente a los tratamientos de hormonización. Luego, el equipo local que se conforma en el hospital de Cipolletti por médicxs, psicólogxs y trabajadores sociales decide tomar como referencia el modelo de atención de una experiencia desarrollada en Chivilcoy sobre atención a personas trans en el área de salud. Como relatan estxs profesionales, estaba la ley, estaban lxs artículos pero no había indicaciones acerca de los procedimientos ni metodología acerca de la cual empezar a ejecutar la misma en los territorios provinciales ni locales.

La forma de funcionamiento que adopta este consultorio también puede pensarse dentro de la dinámica de ensayo y error que venimos analizando, en tanto “lxs agentes” de la administración pública (personal de salud) en conjunto con organizaciones Trans ensayan formas de aplicación de la ley en la atención para la salud. En este caso se retoma el modelo ensayado y probado en otros lugares del país. El espacio funciona con dos consultorios en paralelo, con alguien del área médica y alguien del área psicosocial que atiende con turnos otorgados previamente a través de un WhatsApp de un teléfono que se enciende dos horas por día para responder a esa demanda. La atención es sólo para población adulta. En paralelo funciona la sala de espera, que es un espacio sin turno, generado con el

objetivo de que sea un ámbito de encuentro. Este modelo, al igual que la forma en la cual se confeccionan las historias clínicas fueron recuperados de la experiencia de Chivilicoy.

Como analizamos previamente existe una innumerable serie de obstáculos con los que se encuentran las personas trans a la hora de concurrir a las instituciones públicas encargadas de ejecutar la ley. Según Matusevicius (2020), el Estado y su estructura burocrática presenta una forma organizativa con ciertas jerarquías que implican la restricción de la capacidad de decisión de los agentes o personal de estado. Esto se presenta como una limitación de acciones en función de los procedimientos establecidos y normativizados.

La capacidad de poder hacer (poder como capacidad de influir en las acciones de otrxs) se ve capturada, restringida en sus posibilidades y vigilada para que no se aparte de los mecanismos establecidos que son controlados por los funcionarios que ocupan cargos superiores jerárquicos. (p. 79)

En las entrevistas realizadas a la delegada (función directiva) de la obra social provincial (IPROSS) esto aparece como *la convicción por el principio de la gestión*. Es decir, apelando a que sus responsabilidades no tienen que ver con la toma de decisiones sino con la gestión y canalización de los pedidos, encontrando en ello cierto límite.

La implementación se fue haciendo a medida que se presentaron las necesidades y otorgando la cobertura que indica la ley, ¿por qué? porque la obra social IPROSS tiene autonomía en cuanto a la adhesión o no a la ley nacional. Entonces hace la adhesión y otorga la cobertura de acuerdo a los planes que ya tiene vigentes. Y bueno, de acuerdo a la necesidad que se van presentando se va brindando cobertura.

La provincia ya acató a la ley nacional. Entonces ¿qué hace la obra social? Decide si la acata al 100% o no. O sea, si la cobertura va a ser al 100%, o va a ser cobertura como el resto de las prácticas, al 80 % al 70 %. O sea, si es si es quirúrgica es el 90 %, si son prácticas al 80 %. Los medicamentos si es crónico ¿es al 70%, sí? de acuerdo a la necesidad que vaya presentando el afiliado. Esos porcentajes se definen dentro de la obra social.

Por ejemplo un tratamiento hormonal, la obra social te lo da al 70 % como un tratamiento crónico y por ahí el afiliado considera que necesita cobertura al 100 %, porque la ley nacional lo dispuso. Entonces ahí entramos en estas diferencias que ya es más legal. Entonces yo ahí lo delego, al área de legal. Tenemos el Departamento de Asesoría Legal. Hay una interpretación general y cada caso en particular se evalúa. O sea, porque indistintamente de que si es un cambio de género o no, hay una resolución interna donde evalúa la Junta de Administración el porcentaje de cobertura. O sea, si la Auditoría Médica considera que esto es hasta el 70 % y nada más, la Junta de Administración tiene la capacidad, el alcance, de otorgar cobertura al 100% por tanto tiempo; y eso lo hace únicamente la Junta. Entonces ahí entramos en diferencias. No, esto que no vaya a la Junta porque la ley nacional lo dice, porque así lo dispone. Y bueno... ahí ya entramos en estas diferencias legales que en realidad, yo lo que hago es gestionar, no decido en las coberturas. (Delegada IPROSS, Entrevista, 4/12/23)

Esta situación se complejiza exponencialmente cuando vamos a indagar en la experiencia que relatan las propias personas trans, sobre los obstáculos que encuentran ante el pedido de coberturas por parte de IPROSS en los procedimientos que estipula la ley. Tanto para tratamientos hormonales como para intervenciones quirúrgicas.

El acceso a recursos y prestaciones está mediado por procedimientos específicos que se convierten en verdaderas barreras al acceso. Los requisitos que se plasman en normativas de procedimiento que concretizan leyes y programas constituyen en muchos casos la negación del derecho. Las barreras desconocen situaciones específicas porque se establecen en base a una generalidad refractaria a los casos concretos, intentan homogeneizar una realidad sumamente heterogénea y compleja. En la

mayoría de los casos no existe contemplación de casos excepcionales o estos dependen exclusivamente de las altas esferas de decisión política, quienes tienen a su cargo la capacidad de flexibilizar estos requisitos. La gestión en general se vuelve lenta e ineficiente, agravando muchas veces las problemáticas (Matusевич, 2020, p. 81).

Aparece en los relatos de los médicos del consultorio experiencias de personas trans que con mismas indicaciones no acceden a los procedimientos de la misma forma.

Con IPROSS tenemos muchos inconvenientes. Ha ido cambiando el discurso de IPROSS a medida que pasan los años. Porque en algún momento, no sé si los agarramos desprevenidos, cubría todo al 100% como como dice la ley, como tenía que ser. Después empezaron a cubrir al 80 %, después te decían, no, no te cubro. Es una un tire y afloje constante con IPROSS, el que va y patatea, patatea, patatea lo logra. Creo que tenemos seis pacientes en este momento con IPROSS, de los cuales hay dos que han logrado cobertura al 100%, porque fueron presentaron papeles, cosas; y después tenemos los otros cuatro que no, que están ahí todos los meses peleando. Todos tienen IPROSS, todos pagan lo mismo. El que no tiene los recursos de tiempo, recursos mentales para bancarse todo eso, queda ahí en el camino. Tenemos estos cuatro [pacientes] que le estamos diciendo, “mira el caminito que hicieron los otros fue este, vayamos por ahí” (Médico Consultorio Inclusivo, Entrevista, 6/2/24).

Acá se abren otros elementos para analizar: ante la pregunta de ¿cómo logra cada persona acceder al derecho que ampara la ley? Encontramos que, además de lógica de individualización antes mencionada, operan las múltiples pertenencias en términos de opresión o privilegio respecto de la cuestión de clase, raza, capital social y simbólico, edad, etc. (Arruza, 2016). Como plantea Matusевич (2020), producto de la fragmentación de la política pública la implementación termina resultando un camino casi tortuoso en el intento encontrar la forma y el lugar adecuado en el que se logre resolver cierta problemática o pedido. Y en ese proceso la identificación de agentes del estado que dinamicen o habiliten la generación de redes y articulaciones termina siendo fundamental. En todas las entrevistas al equipo del consultorio inclusivo y hasta en las del registro civil se puede ver esta idea de tejer redes para lograr o garantizar el acceso real al derecho legislado.

Reflexiones preliminares

Como fuimos planteando a lo largo de este trabajo, la complejidad y las contradicciones se expresan en el Estado al definirlo como una relación social, con una estructura fragmentada, como condensación materiales de distintas relaciones e instituciones que se conforman desde lógicas e intereses contradictorios. Y esto no resulta aislado, sino que como también planteamos en el desarrollo, el capitalismo como totalidad compleja habilita, y se reproduce, en base a las contradicciones y las formas sociales que lo reproducen -entre ellas el propio Estado-; y a su vez, opera sobre las mismas con el objetivo de garantizar la reproducción social.

La complejidad y las contradicciones también se expresan en la orientación, los alcances y los horizontes que tienen las demandas de reconocimiento de las personas, organizaciones, colectivos de la comunidad Trans, ya que en el acceso a ciertos derechos básicos a partir de la identidad autopercebida, se pone en tensión los puntos de fuga de una proyección emancipatoria y los procesos de normalización ciudadana. De este modo en cada demanda, en cada lucha, y en cada disputa, esta tensión estructural está en juego como telón de fondo.

Por otro lado, como parte del proceso que surge de ciertas demandas y se materializa en una política pública, analizamos cuáles fueron las condiciones de posibilidad para la sanción e implementación de la Ley de Identidad de Género. En este recorrido, cabe destacar el proceso y las formas de organización de las organizaciones y colectivos de personas Trans en el marco del Movimiento LGBTQ+ ; la transformación de las demandas desde la descriminalización hasta el reconocimiento de las identidades Trans, (contando al momento del debate parlamentario con los antecedentes de

presentaciones particulares a la justicia para habilitaciones de cambios de DNI si mediaciones médicas ni judiciales). Y por último, un terreno medianamente allanado por la discusión parlamentaria de otras políticas de reconocimiento en Argentina, como el Matrimonio Igualitario y en otros países, acerca de la identidad de género, -un clima de época-.

Por último, nos abocamos al análisis de los avatares en el proceso de implementación de la LIG a escala provincial y local. Al estudiar los dos dispositivos centrales de aplicación de la ley - Rectificación registral en partida y DNI y atención en salud-, observamos claramente que no estamos ante un modelo lineal en las políticas públicas, en el cual se cumple una secuencia de identificación, formulación, sanción e implementación, sino que se trata de un proceso altamente complejo, con vericuetos de marcha atrás y adelante, reconfiguraciones, etc. A su vez, tampoco es un proceso que tenga como centro al Estado en tanto decisor y ejecutor automático de las políticas públicas, sino que al igual que en la instalación de la demanda y la construcción de lo socialmente problematizado son las organizaciones, colectivxs, y el activismo Trans que disputa el reconocimiento de derechos. Y luego son aquellas redes de médicxs, psicólogxs, trabajadorxs sociales, y otrxs profesionales que integran los espacios de atención que traccionan el cumplimiento de la letra de la ley.

A partir de estos ejes podemos afirmar que, aunque el Estado responde de manera efectiva a una cuestión socialmente problematizada, y esa respuesta se materializa en políticas públicas de reconocimiento, esto no significa una lógica lineal y premeditada de garantía de la dominación. Lo más destacable de este proceso es que existe una disputa en todo el proceso por parte de las organizaciones, agrupaciones, colectivxs Trans que tracciona y arranca esas políticas a un Estado capitalista, racista y patriarcal, y eso no es para nada menor. Por ello, cuando estas demandas pasan a ser mediadas por la lógica estatal, el rol de las organizaciones y las propias personas Trans no se modifica. Todo lo contrario. Implica un estado de alerta, de disputa continua para lograr que ese derecho adquirido, materializado en una ley, se haga efectivo y se garantice su cumplimiento y desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1993) *La Implementación de las Políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Álvarez Huwiler, L. (2022). Apuntes sobre el proceso de las políticas públicas y sus límites. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comp.) *Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos*, (pp. 21-56). Buenos Aires: Prometeo.
- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2018). Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, (233), 169-192. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59461
- Arruza, C. (2016) Reflexiones degeneradas: patriarcado y capitalismo. *Viento Sur*. 1-16. Recuperado de <http://vientosur.info/spip.php?article11119>
- Bertolini, L. (2021). Identidad travesti. En Gamba S. y Diz, T. (coord.) *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos* (pp. 317-321). Buenos Aires: Ed. Biblos.
- Curiel, O. (2002). Identidades esencialistas o construcción de identidades políticas: el dilema de las feministas negras. *Otras Miradas*, 2(2), 96-113.
- Farji Neer, A. (2020). El escenario activista (cap. 4). En *Sentidos en disputa sobre los cuerpos trans. Los discursos médicos, judiciales, activistas y parlamentarios en Argentina (1966-2015)*. Buenos Aires: Editorial Teseo. Recuperado de <https://www.teseopress.com/sentidosendisputa/chapter/capitulo-4-el-escenario-activista-de-la-4/>

Ferguson y McNally (2015) La reproducción social más allá de la Interseccionalidad: entrevista a Sue Ferguson y David McNally. Recuperado en <http://www.lacalderaop.com.ar/2016/07/la-reproduccion-social-mas-alla-de-la.html>

Fernández, E. (2024). *Apuntes sobre la implementación en el proceso de políticas públicas*. (Inédito).

Figari, C. (2017). Consideraciones sobre el Movimiento LBGT en Argentina. En *Boletín Onteaiken* (24), 30-39. Recuperado de <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin24/onteaiken24-04.pdf>

Fraser, N. [1995] ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». En New Left Review (comp.) (2000) *¿Redistribución o reconocimiento? un debate entre marxismo y feminismo Judith Butler- Nancy Fraser* -Documentos 03- Traficantes de sueños.

Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, (24), 165-175.

Matusevicius, J. (2020). La Burocracia estatal como determinación de la intervención profesional. En *Revista Plaza Pública* (23), 76-83. ISSN 1852-2459

Meiksins Wood, E. (2003). *Democracia contra capitalismo*. México D.F.: Siglo XXI editores.

Offe, C. (1996). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

Pashukanis Y. (1976). *Teoría general del derecho y marxismo*. Barcelona: Labor

Piva, A. (2012). Burocracia y teoría marxista del Estado. En *Intersticios, Revista Sociológica del pensamiento crítico*, (6), 27-48. ISSN 1887 – 3898.

Rueda, A. (2021). Trans. En Gamba S. y Diz, T. (Coord.), *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos* (pp.543-546). Buenos Aires: Ed. Biblos.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.

Thwaites Rey, M. (2005). “El Estado: notas sobre su(s) significado(s)”. En Thwaites Rey, M. y López, A. M (ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Ed. Prometeo

Wayar, M. (2021). Disidencias sexo-genérica. En Gamba S. y Diz, T. (Coord.), *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos* (pp.169-175). Buenos Aires: Ed. Biblos.

Fuentes secundarias

Comunidad Homosexual Argentina (2011). Acto Lanzamiento del Frente Nacional por la Ley de Identidad de Género. Recuperado de <https://www.cha.org.ar/2011/05/02/acto-lanzamiento-del-frente-nacional-por-la-ley-de-identidad-de-genero/>

Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior (2022). *Caracterización sociodemográfica de las personas que rectificaron sus datos identificatorios de acuerdo a la Ley de Identidad de Género, Argentina*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/estadistica-de-poblacion/caracterizacion-sociodemografica-de-las-personas-que>

Frente nacional por la Ley de Identidad de Género (2011). *¿Por qué un solo proyecto?* Recuperado de <http://frentenacionaleydeidentidad.blogspot.com/2011/06/proyecto-8126-por-que-uno.html>

Ley de Identidad de Género en Río Negro (10/06/2012). LM Cipolletti. Recuperado de <https://www.lmcipolletti.com/ley-identidad-genero-rio-negro-n446207>

Reseña de Autoras y Autores del Volumen 1 (*)

Álbarez Gómez, Natalia

Licenciada en Ciencia Política UNLaR, Doctora en Ciencia Política UNC, Posdoctora en Ciencias Sociales UNC, Directora de la carrera Licenciatura en Ciencia Política UNLaR, Directora del Instituto de Análisis de Políticas Públicas IAPP-UNLaR, Directora de la Maestría en Administración Pública DCSJyE, UNLaR, Docente Investigadora de Grado y Posgrado en la UNLaR y UNC, miembro del Consejo Académico del Doctorado en Estudios Sociales y Políticos Regionales realizado en red con las Universidades de Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero y La Rioja.

Alonso, Diego

Abogado -UNC. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo (San Buenaventura-Pavía Italia). Actual Presidente de la Fundación para la Investigación y Gestión en Salud. Funcionario durante 10 años en el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba y 20 años de experiencia en Atención Primaria de la Salud.

Álvarez Huwiler, Laura

Licenciada en Ciencia Política (UBA), magíster en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), doctora en Ciencias Sociales (UBA) y pos-doctora en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (UF Berlín y PUCP). Investigadora asistente del CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la (UNAJ). Profesora en la carrera de Administración de la UNAJ e integrante del Proyecto de investigación “Resiliencia en el Conurbano Bonaerense. La gestión sostenible del agua en la postpandemia”. Actualmente se dedica al estudio de las políticas públicas, los efluentes industriales y los conflictos ambientales en el Conurbano Sur Bonaerense. Es miembro del grupo de Ecología Política del CLACSO.

Amaya, Paula

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Docente, investigadora y directora del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y transformación social de la UNAJ. Docente de posgrado en temas de gobierno, políticas públicas, planificación, gestión y evaluación en distintas universidades.

Amaya Miranday, Ruth Yamilé

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política en la UNLaR, estudiante del Seminario en Metodología de la Investigación del Instituto de Análisis de Políticas Públicas (IAPP- UNLaR).

Ambrogi Barceló, Greta

Licenciada en Ciencia Política con orientación en Administración Pública por la Universidad Nacional de Rosario. Becaria del Consejo Federal de Inversiones en el programa de Especialización en Desarrollo y Políticas Públicas. Asistencia técnica y gestión de procesos en Universidad del Gran Rosario

(*) La información fue obtenida de los documentos presentados por los autores.

Ambroggio Fogel, Cristina

Estudiante avanzada de la Lic. en Ciencia Política en la UNLitoral; actualmente cursando la última materia. Diplomada en Gestión Legislativa por la Honorable Cámara de Senadores y en Comunicación Política por el Instituto de Formación Política y Gestión Pública.

Amieva Ferramola, Dulce Abril

Estudiante – Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Sociales.

Anil Petinaroli, Ulises

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política de la UN Villa María

Antonetti, Pablo Javier

Contador Público UN de RíoIV - Master en Dirección Estratégica (2012) en la Universidad de León España. Especialista en Enseñanza de la Educación Superior (2015) Universidad Católica de Cuyo y Especialista en Dirección Estratégica Pública (2015) Agencia Internacional de Cooperación Española/CEDDET. Se desempeña como Secretario de Economía e Innovación en la Municipalidad de Río Cuarto (2016 a la fecha) y es Presidente de la Comisión Asesora de Sector Público del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba. Disertante en diversos programas nacionales e internacionales.

Araujo Giuliano, Catalina

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política en la UN Villa María. Cursando el taller de Trabajo Final de Grado. Se desempeña como ayudante-alumna en la cátedra Teoría de la Administración Pública, correspondiente al tercer año de dicha carrera.

Barrera, Lucía

Estudiante de cuarto año de la carrera de Ciencia Política en la UNC

Bernal, Marcelo

Abogado y Magister en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba). Magister en Gestión Pública Local (Universidad Carlos III). Doctor en Derecho (Universidad Nacional de Cuyo). Profesor Adjunto en las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la UNC. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Catamarca. Docente de diferentes posgrados. Director de equipos de investigación en la UNC y en la Universidad Siglo 21. Autor de numerosas publicaciones especializadas sobre derecho público, políticas públicas, federalismo y relaciones intergubernamentales.

Berrettini Falappa, Milena

Estudiante – Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Sociales

Berzal, Francisco

Abogado (Universidad Nacional de Córdoba). Maestrando en Derecho Administrativo (Facultad de Derecho UNC). Adscripto en las materias Derecho Público Provincial y Municipal, Derecho Administrativo y Derecho Privado VII (Daños) en la Facultad de Derecho UNC. Integrante de los equipos de investigación “Los Tribunales Supremos como salvaguardas judiciales frente a conflictos de competencias intergubernamentales en estados descentralizados. Los casos de Argentina y España” y “Características de las Relaciones Intergubernamentales Provincias-Municipios en el Federalismo subnacional argentino”, ambos radicados en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho UNC (SECyT UNC).

Billota, Laura

Abogada. Docente universitaria (grado y posgrado). Asesora SSSalud. Especialista en Asesoramiento jurídico del Estado. Derecho de la salud. salud digital. Autora y coautora de diversas publicaciones. Conferencista y expositora.

Bizarro, Valeria

Abogada, Doctoranda en Administración y Política Pública en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP- UNC) y Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho – UNC). Ex becaria doctoral de CONICET. Participa y colabora activamente en proyectos de investigación sobre tributación ambiental, políticas públicas ambientales, cambio climático, federalismo y relaciones intergubernamentales en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS-UNC) y en el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (UCC). Adscripta docente en las Cátedras de Derecho Tributario y Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho (UNC).

Bonetto Cornatosky, Lucía

Magíster en Comunicación Digital Interactiva por la UNR. Licenciada en Ciencia Política por la UCC. Asesora en estrategia y comunicación. Coautora del libro: “Para ganar se necesitan votos: ¿sabés dónde encontrarlos?”. Secretaria de Comunicación de la Asociación Argentina de Consultores Políticos. Docente en instituciones públicas y privadas. Ha participado en más de 35 procesos electorales a nivel local, nacional e internacional en Argentina, Guatemala y Ecuador.

Bonvicini, María de los Ángeles

Médica especialista en Medicina Interna y Auditoría Médica, Directora de Curso Superior de Auditoría Médica en Colegio IV de la Provincia de Buenos Aires. Conferencista y expositora.

Borda, Ailén Sofía

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y en proceso de tesina. Especializada en diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Con experiencia en investigación y análisis de datos, utilizando herramientas como R, SQL, Excel y Tableau

Brandán Zehnder, María Gabriela

Dra. en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente, es Directora General de Planeamiento, Evaluación y Prospectiva del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Asimismo, se desempeña como investigadora y docente de grado en la facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba a cargo de la cátedra de Filosofía Social y del Instituto de Gestión Pública de la Universidad Provincial de Córdoba como profesora ordinaria de la cátedra de Teoría de la Administración Pública de la Licenciatura en Gestión Pública.

Cáceres, Graciela Inés

Doctora en Política y Gobierno. Doctorado en Política y Gobierno. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UCC. Magíster en Procesos Educativos Mediados por Tecnología. CEA. FCS. UNC. Licenciada en Administración. Facultad de Ciencias de la Administración. IUA. Córdoba. Profesora en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Colegio Superior “Presidente Roque Sáenz Peña” Cosquín, Córdoba.

Cámara Guillet Mirta Beatriz

Magíster en Sociedad e Instituciones de la Universidad Nacional de San Luis, Ingeniera Civil de la Universidad Nacional de Córdoba y Licenciada en Administración de la Universidad Nacional de San Luis. Integrante de la cátedra de Administración Pública de la carrera Licenciatura en Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Integrante del Proyecto de Investigación Proico 15-0923: “Gestión de Políticas Públicas. Contextos político-institucionales, procesos y redefiniciones de la política”.

Carvalho Teixeira, Marco Antônio

Profesor e investigador del Departamento de Gestión Pública de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV EAESP). Desarrolla investigaciones y consultoría para organizaciones nacionales e internacionales en temas tales como: Transparencia, Rendición de Cuentas y Control de la administración pública, acuerdos de cooperación intergubernamental, política y elecciones brasileñas. Fundación Getulio Vargas – Brasil.

Chávez Álvarez, Yaneli Isabel

Egresada de la Maestría en Gobierno Local por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la misma institución.

Ciravegna, Stéfano

Licenciado en Gestión Pública, UCC. Magister en Gobierno y Gestión Pública, UPF. Doctorando en Política y Gobierno, UCC

Chernos, Avril

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Villa María. Actualmente cursa el tercer año de la carrera, es parte del centro de estudiantes *El Aluvión* y representa al mismo en el Consejo Joven, que comenzó este mismo año (2024) en la ciudad de Villa María.

Coutinho, María Eugenia

Politóloga (Universidad Católica Argentina), Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés y estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad Torcuato di Tella. Es profesora en las universidades Torcuato Di Tella y San Andrés. Se especializa en la investigación sobre Poder Ejecutivo, Presidencia y gabinetes ministeriales sobre lo cual ha publicado numerosos trabajos de investigación. Ha ocupado diversos cargos directivos en la Presidencia de la Nación argentina desde 1997.

Crojethovic, María

Dra. en Ciencias Sociales (FSOC, UBA). Magister en Sociología Económica (IDAES, UNSAM). Especialización en docencia universitaria (UNLP). Es Investigadora Docente Asociada del Instituto del Conurbano (UNGS). A la vez, es docente de Política Social en Trabajo Social (FSOC, UBA), e investigadora externa en el Equipo Política Social y Condiciones Trabajo del IIGG (UBA).

Cuevas, Rodrigo

Profesor asistente en el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública, en la Universidad Católica de Temuco. Su título de grado es Periodista, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, contando con un Doctorado en Ciencias Sociales, por la Universidad de Chile.

Dalbosco, Hugo Luis

Licenciado y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina y Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad San Andrés. Es Profesor Titular Ordinario de

la Universidad Católica Argentina y de la Universidad Austral en carreras de grado y posgrado. Se desempeña como Administrador Gubernamental

de Anchorena, Beatriz

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires; Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y la Universidad Nacional San Martín y Doctoranda en Ciencias Sociales de la UBA. Es titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), ente autárquico en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional. Tiene a su cargo las políticas de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Se desempeñó como Subsecretaria de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Además, es docente de Administración Pública y de Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la Especialización en Gestión Pública por Resultados de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y la Facultad de Ciencias Económicas (FCE/UBA).

de la Vega, Candela

Licenciada en Ciencia Política (UCC), magíster en Administración Pública (IIFAP-UNC), doctora en Ciencias Sociales (UBA), y pos-doctoranda en Ecología política, poéticas ambientales y luchas sociales (UNC). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con lugar de trabajo en la UE-CConFinES de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM). Actualmente, se desempeña como investigadora de equipos responsables de proyectos radicados en la UCC, la UNC y la UNVM. Es profesora de grado en la cátedra de Teoría Política Contemporánea y la cátedra de Análisis de Políticas en la UCC, y de la cátedra de Teoría Política III en la UNC. Desde 2004 integra el equipo de investigación “El llano en llamas”, dedicado al estudio de conflictos y luchas sociales contemporáneas en América Latina. Integra la red de politólogas #NoSinMujeres.

De Pablo, María Laura

Estudiante de grado avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales – UNC.

Díaz Abdala, Agustina

Estudiante de tercer año de la Licenciatura en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Villa María, interesada en el área de los estudios de Administración Pública.

Dobrecky, Leticia Paula

Magíster en Biblioteconomía y Documentación en la Era Digital por la Universidad Europea Miguel de Cervantes. Lic. en Bibliotecología y Ciencia de la Información con orientación en servicios y recursos de información. Egresada de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Desde el 2003, se desempeña en la Biblioteca Central de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina. Publicó diversos artículos en revistas internacionales arbitradas y presentó ponencias y pósteres científicos en Congresos. Su línea actual de investigación se centra en el rol de las bibliotecas en el paradigma de gobierno abierto. Es autora del blog “Sobredatos: la biblioteca en la Ciencia de Datos”.

Dubrovsky, Mercedes

Estudia la Licenciatura en Sociología en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se encuentra realizando su tesina de grado sobre el caso de la organización Músicxs Argentinxs en Red (MAR). Participa en el Proyecto de

Investigación Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024) y es parte de la Red Argentina de Investigadores e Investigadoras en Comunicación y Cultura con Enfoque de Derechos (RAICCED).

Ducant, Manuel

Licenciado en Psicología (UNC), Especialista en Administración Pública (UNC) y maestrando en Sistemas de Salud y Seguridad Social (ISALUD). Se desempeñó como Director de Promoción de la Salud y como Subsecretario de Integración Sanitaria en el Ministerio de Salud de Córdoba. Actualmente, es consultor en proyectos de gestión sanitaria.

Escribano, Joaquín José

Licenciatura en Ciencia Política, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María

Fajardo Varas, Joaquín

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política en la UNLaR, diplomado en Gestión Pública, Gobierno y Liderazgo, alumni del Departamento de Estado de los Estados Unidos, estudiante investigador del Instituto de Análisis de Políticas Públicas de la UNLaR.

Fenoglietto, Lucas Roberto

Contador público Universidad Nacional de La Matanza. Especialista en administración financiera del sector público por parte de la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Derecho Tributario en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Actualmente se desempeña como supervisor de investigación de seguridad social en la AFIP y jefe de trabajos prácticos en la materia Finanzas Públicas de la UNLaM. Asimismo, es docente investigador en diversos proyectos del Departamento de Ciencias Económicas de la UNLaM.

Fernández, Clarisa

Doctora y Magíster en Ciencias Sociales (Fahce-UNLP), Especialista en Producción de Textos Críticos y Difusión Mediática de las Artes (UNA), Licenciada y Profesora en Comunicación Social (FPyCS-UNLP). Investigadora Adjunta del CONICET (IDIHCS). Jefa de Trabajos Prácticos en Política de la Información (Bibliotecología, Fahce-UNLP) y docente de posgrado en la Especialización de Gestión Cultural (UNC). Coordinadora del Grupo de Estudios Sociales del Arte, la Cultura y la Política en Latinoamérica (IDIHCS) y del nodo Metropolitano de la Red Argentina de Investigadores e Investigadoras en Comunicación y Cultura con Enfoque de Derechos (RAICCED).

Fernández, Leonardo Daniel

Licenciado en Ciencia Política, Doctorando en Administración y Política Pública, y Especializando en Gestión y Producción del Hábitat. Becario doctoral SECYT-UNC. Docente de grado en UCC y docente adscripto en UNVM y UNC.

Fernández, Lourdes María Alejandra

Abogada (1997, Universidad Nacional del Nordeste), Maestranda en Gestión Pública (etapa de tesis, Universidad Nacional de Misiones), Títulos de posgrado: Diplomatura en Ciudades y Comunidades sostenibles, resilientes e inclusivas (2021), Universidad Nacional de Tres de Febrero), Diplomatura en Gestión y Derecho Municipal (2020, Universidad de Mendoza). Diplomatura en Derecho Administrativo Iberoamericano (2019, Centro Latinoamericano de Derechos Humanos CLADH/Universidad de la Coruña). Profesora Universitaria (2016, Universidad Gastón Dachary). Procuradora Fiscal (Misiones). Vicerrectora Jurídico-Administrativa del Instituto Misionero de Estudios Superiores - IMES. Profesora de Derecho Administrativo I y II y de Introducción a los

DDHH (IMES). Investigadora del Centro Misionero de Estudios Regionales – CEMER. Miembro de la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP). Autora y coautora en diversas publicaciones

Ferrari Mango, Cynthia

Dra. en ciencias sociales (UBA), Magister en políticas públicas (Flacso) y Lic. en ciencia política (UNLAM). Es investigadora CONICET con lugar de trabajo en IICSAL -FLACSO y se desempeña como docente e investigadora tanto en el Área estado y políticas públicas de la Flacso como en la Universidad Nacional de La Matanza.

Ferraro, Guadalupe Gisele

Contadora Pública Nacional, egresada de la Universidad Nacional de Río Cuarto, con Posgrado en Tributación Local en la Universidad Tres de Febrero. Actualmente se desempeña como Subdirectora de Finanzas y Gestión en la Municipalidad de Río Cuarto y asesora otros municipios; es Directora y Socia en Integrar EC&GE SAS y además es Secretaria en la Comisión Asesora para el Sector Público del C.P.C.E de Cba.

Ferreira Marques do Nascimento, Alex Bruno

Universidad Federal de Campina Grande. Doctorado en Administración. Profesor Asociado, Universidad Federal de Campina Grande, UFCG. Unidad Académica de Administración y Contabilidad - UAAC, Programa de Postgrado en Administración/PPGA.

Fidyka, Leopoldo

Abogado (UBA). Magíster en Dirección y Gestión Pública Local (UIM, Universidad Carlos III-Universidad Internacional Menéndez Pelayo). Investigador y docente de distintos organismos y centros académicos. Coordinador del Espacio de Estudios Interdisciplinarios sobre Asuntos Públicos, (ESEIAP).

Foglia, Carolina

Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora docente, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento

Frairia, Mariano

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Río IV

Franco, Mariana Julieta

Estudiante de grado avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Furnari, Diego

Lic. en Ciencia Política y RR.II. (UCALP); Especialista en Políticas Públicas (UCALP); Doctor en Comunicación (UNLP). Docente e investigador en temas sobre comunicación política, transparencia y participación ciudadana en gobiernos locales. Director de la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial de la Universidad Católica de La Plata.

Galeassi, Ornella

Universidad Nacional de Villa María

Gamba, Leandro

Médico especialista en Medicina Familiar y General. Magister en Salud Pública por la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesor adscripto en la Unidad de Apoyo

Farmacología Aplicada Facultad de Ciencias Médicas - Universidad Nacional de Córdoba.
Diplomado en desigualdades y políticas públicas distributivas por FLACSO integrante del Grupo de Trabajo de Salud Internacional y Soberanía Sanitaria de CLACSO.

García Hernández, Joaquín

Licenciado en Derecho, Maestro y Doctor en Administración Pública, actualmente es profesor investigador de tiempo completo del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), México. Sus líneas de investigación se han enfocado en temas de gobernanza, instituciones electorales y mecanismos participación ciudadana directa.

Giuffrida, Anna

Estudiante – Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Sociales

Giuga, Jimena Alejandra

Universidad Nacional de Villa María

Gómez Pucheta, Darío

Licenciado en Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Doctor en Administración y Políticas Públicas IIFAP-UNC. Profesional de la Universidad Libre del Ambiente, docente de la Universidad Siglo XXI y adscripto en la FCS-UNC.

Grin, Eduardo

Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundação Getulio Vargas-SP). Profesor y investigador de la Fundação Getulio Vargas de São Paulo en las áreas de federalismo y gobiernos locales. Profesor de la Universidad del Valle (Colombia) en el Programa de Doctorado en Administración Pública. Fundación Getulio Vargas – Brazil.

Guerrero Escamilla, Juan Bacilio

Licenciado en Economía, Maestría en Matemáticas, Maestría en Probabilidad y Estadística, Doctorado en Ciencias y Doctorado en Ciencias Actuariales, línea de investigación Ciencia de Datos Aplicados.

Helguera, Sandra Paola

Estudiante de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional General Sarmiento. Becaria en docencia e investigación.

Herrera, Juan Carlos

Doctor en Ciencia Política (USAL); Lic. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Univ. Católica de Córdoba). Docente de Posgrado Maestrías en Administración y Gestión Gubernamental (UBA) y Sociología Política Internacional (UNTREF). Algunas publicaciones: “La Crisis de Legitimidad de los Sistemas Políticos” c/ Mario Krieger. Ed. ERREPAR 2018 “Planificación y Calidad en la Gestión por Resultados. La Experiencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. CLAD – República Dominicana. 2010. “Tensiones y Gobernabilidad Democrática en la Argentina; Gobierno y Transición en la Crisis”- Ed. Consejo Profesional de Ciencias Económicas – CPCE. 2010- “Hacia un Seguimiento Integral de Objetivos de Gobierno como base para la Coordinación Estratégica” en Estado, Políticas y Gestión Pública. Ed. Fundación UNION. Bs. As. 2009.

Herrera, Martina

Estudiante de cuarto año de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

Herrera Vaquel, Angel Daniel

Licenciado en Ciencia Política UNLaR - Investigador del Instituto de Análisis de Políticas Públicas, becario del Consejo Federal de Inversiones en el programa Gestión para el Desarrollo.

Jacquemin, Valeria Mariel

Lic. en Humanidades y Ciencias Sociales (UNQ) con especialización en Derecho y Gestión Pública (CEPAL/UCSF); Participación Ciudadana (CEPAL/ISM); Gestión Metropolitana (FLACSO) y Estudios sociales urbanos (UCC). Doctoranda en Estudios Territoriales (UNQ, 2022-2024). Con 16 años de experiencia en equipos municipales de planificación: Plan Estratégico, Plan Urbano-Ambiental, Presupuesto Participativo Posadas y L.N.Alem. Integrante de la Mesa Metropolitana Posadas 2017-2020. Docente-Investigadora en el IMES-CEMER- en Estado y políticas públicas. Embajadora de la Red de Planificación del ILPES-CEPAL 2020-2023. Investigadora y co-autora de Presupuesto Participativo Joven con publicaciones y actividades de esta temática en el IMES-CEMER y la CEPAL 2022-2023.

Kalos, Martín

Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (2009). Economista. Director de EPyCA Consultores. Profesor (FCE-UBA). @martinkalos en redes sociales. Especialista en Docencia Universitaria en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (2013). Profesor Titular de la materia Estado y Desarrollo en la Maestría en Administración y Gestión Gubernamental, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Krieger, Mario

Doctor en administración de la Universidad de Buenos Aires. 2012. Licenciado en Ciencias Políticas y en administración pública Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador Buenos Aires, (1969 y 1971 respectivamente) Director de la Maestría en Gestión pública y Desarrollo Gubernamental y Director de la Maestría en Dirección de Proyectos estratégicos e innovadores Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Libros publicados: “Desarrollo de organizaciones sostenibles en contextos turbulentos”; ERREPAR 2021. “La crisis de Legitimidad de los sistemas políticos”, ERREPAR, Buenos Aires, 2018.”Métodos y Técnicas de Diagnóstico e intervención en Administración Pública”, ERREPAR, Buenos Aires, 2016. “Sociología de las organizaciones públicas, un análisis del comportamiento organizacional público”, ERREPAR Buenos Aires; 2015. “Planeamiento Estratégico”, ERREPAR Buenos Aires, 2013. “Estado y Administración pública” ERREPAR Buenos Aires, 2013.

Lafón, Eduardo

Estudiante, docente, investigador/a de instituciones co-organizadoras (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Siglo 21, Universidad Católica de Córdoba).

Lizama Carrasco, Guillermo

Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Sociología Política por el Instituto Mora y Licenciado en Historia por la Universidad de Chile. Profesor-Investigador titular en el área académica de ciencias políticas y administración pública de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Desde el año 2014 es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores de CONAHCYT. Es miembro del cuerpo académico consolidado

SEP “estudios políticos comparados”. Tiene diversas publicaciones (artículos, capítulos y libros) en temas de democracia, elecciones, abstencionismo y políticas públicas.

Logiudice, Ana Gabriela

Socióloga, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Profesora titular de la UNM y docente regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Investigadora del Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP) de la UNM y del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la UBA.

López, Ana Cristina

Médica, especialista en Clínica Médica, Mgter en Salud pública por la Facultad de Ciencias médicas- Universidad Nacional de Córdoba. Docente Universitaria Prof. Adjunta Unidad de Apoyo Farmacología Aplicada Facultad de Ciencias Médicas. Universidad Nacional de Córdoba. Doctoranda en Medicina. Facultad de Ciencias Médicas. Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora categoría V. Ministerio de Educación de la Nación. Coordinadora Provincial del Programa Provincial Córdoba Diabetes PROCORDIA. Referente del Programa diabetes Obra Social Universitaria DASPU. Responsable operativa Programa PROTEGER provincia de Córdoba Proyecto de Protección de la Población Vulnerable contra las Enfermedades Crónicas No Transmisibles.

Lugo Neria, Bernabé

Doctor en Finanzas Públicas; profesor investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

Maldonado Euliarte, Maria Jesús

Instituto de Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de La Rioja.

Martínez, Analía Victoria

Magister Universidad Nacional de Lanús/FLACSO

Mendoza Gonzalez, Constanza Zoé

Instituto de Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de La Rioja.

Mildenberger, Lucía

Licenciada en Trabajo Social y Especialista en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Perteneció a la secretaria permanente del Consejo Provincial de Salud y actualmente coordina el equipo de abordaje territorial de la Dirección de Atención Primaria de la Salud del Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba

Molcón, Macarena

Licenciada en Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario

Navarro Urquiza, Pablo

Licenciado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes. Becario doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.

Nicolai, Gregorio

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Sociología en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Diplomatura de Diseño y Producción de Estadísticas Locales (IPAP). Experiencia en análisis de datos y evaluación de políticas, utilizando herramientas como R, SQL, Excel y Tableau.

Oddone, Martina Virginia

Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes; becaria doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC).

Ojeda, Valeria

Licenciada en Relaciones Laborales, egresada de la UNNE, Doctora en Ciencias Sociales con mención en Administración Pública y Ciencia Política por la UNCuyo, maestranda en Políticas Públicas por FLACSO, Especialista en Políticas Públicas para la Igualdad de CLACSO, y. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNNE. Directora del Proyecto de Investigación 23M004 “La dimensión humana del Trabajo estatal: los procesos de trabajo y sus reconfiguraciones en las burocracias de nivel callejero”, y del Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social PDTs 23MD02 “Representaciones, prácticas y sentidos acerca del Trabajo en la Cultura, en Chaco y Corrientes”.

Ouviña, Hernán

CONICET UNLu / Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires

Oviedo, Gerardo

Licenciado y Profesor en Economía, Doctorando en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes e integrante de equipos de investigación del programa de investigación “Economía y política en la Argentina contemporánea” a cargo de los doctores Bonnet y Starosta en IESAC-UNQ y del proyecto “El proceso de políticas públicas en la Argentina reciente” a cargo del Dr. Manuel W. Mallardi (UNICEN).

Palacio Cortés, Catalina

Magister en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Cursando la Maestría en Policy Analysis (Instituto Tecnológico de Buenos Aires). Certificada en Implementación de Políticas Públicas (Harvard Kennedy School - Universidad de Harvard). Especializada en políticas públicas para la gestión integral de áreas urbanas. Es COO de Smart Cities Latam. Fue miembro del programa de gobierno “País Digital” (Argentina) contribuyendo al diagnóstico y planes para la sostenibilidad de las ciudades argentinas; Project manager en la Red de Innovación Local para el capítulo internacional con proyectos en África y Europa del Este; asesora en el Gobierno Colombiano en conservación del patrimonio histórico.

Paltrinieri, Pablo

Licenciado en Administración. Director General del Grupo Hospital Privado Universitario de Córdoba. Miembro de ACAMI (Prosecretario) CATM (presidente). Conferencista y expositor.

Peñaloza, Laura Roxana

Instituto de Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de La Rioja.

Peona, Agostina

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política Universidad Nacional Villa María

Pérez, Fernando Amadeo

Docente e investigador en Ciencia Política, área administración pública, en la Universidad Nacional de Villa María. Categorizado en el Programa Nacional de Incentivo número III. Investigador desde el año 2001. Doctor en Ciencia Política, desarrolla pesquisas sobre estado, políticas públicas, administración y políticas públicas de seguridad. Profesor visitante e investigador en INAP-México

año 2020. Autor del título "Gestionar lo Público con estilo empresarial". Editorial Prometeo. III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública "Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad". Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Pérez Roig, Diego

Instituto Patagónico de Estudios de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS)

Pianovi, Mariano Ramiro

Licenciado en Trabajo Social (UNaM). Profesor Universitario en Trabajo Social (UCP). Magister en Desarrollo Local (UNSAM). Master en Desarrollo Económico Local (UAM). Diplomado en Gestión de la Participación Ciudadana en Políticas Públicas (INAP). Actualmente se encuentra cursando el Doctorado en Estudios Territoriales (UNQ). Rector del Instituto Misionero de Estudios Superiores (IMES). Docente (IMES). Docente de grado y posgrado (UNAE). Investigador del Centros Misionero de Estudios Regionales CEMER – IMES. Asesor- Consultor de Municipios de Misiones, en Políticas Sociales y Desarrollo Local. Consultor de organismos Internacionales (BID-FOMIN, BIRF, AECID, PNUD). Autor y Coautor de Publicaciones en Libros y Revistas en la temática de Desarrollo Regional y Políticas Locales.

Poggi Mangold, Valentina

Estudiante – Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Sociales

Pokolenko, Ana Alicia

Magister. en Desarrollo Local (UNSAM- UAM). Lic. en Comercio Internacional y Contadora Pública Nacional (UGD). Doctoranda en Administración (UNaM) y Especialista en Docencia en Entornos Virtuales (UNQ). Docente y directora del IIENEA (UNaM). Docente e Investigadora del Centro Misionero de Estudios Regionales (CEMER-IMES). 20 años de experiencia en consultoría internacional.

Posincovich, Ayelén Daniela

Licenciada en Ciencia Política y Profesora Universitaria en Ciencia Política (UNR) - Maestranda en Evaluación de Políticas Públicas (UNER) - Docente en la Universidad Nacional de Rosario, Universidad de Concepción del Uruguay y Universidad del Gran Rosario.

Rabaglino, Santiago

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política, de la Universidad Nacional de Río Cuarto

Ravazzani, Martín

Licenciado en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (2009). Especialista en Docencia Universitaria en Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (2013). Profesor Titular de la materia Estado y Desarrollo en la Maestría en Administración y Gestión Gubernamental, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Consultor económico. Director de EPyCA Consultores.

Rodríguez Alba, Jaime

Doctor en Filosofía (UNED, España), Magister en Sociología (UCM, España), Licenciado en Filosofía (Universidad de Oviedo, España). Personal docente e investigador en el Departamento de Filosofía Moral y Política de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Investigador en el CICSyH (Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades) de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del SNII (Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores) del CONAHCyT (Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Técnicas) de México. Profesor e investigador en la Universidad Siglo 21 de Argentina. Ha sido, hasta

junio de 2024, profesor de Transparencia y Buen Gobierno, así como de Gestión del talento, en el Máster Universitario en Dirección de la Gestión Pública de la UNIR de España. También ha sido director de la Licenciatura en Administración Pública y de la Tecnicatura en Administración y Gestión de Políticas Públicas en la Universidad Siglo 21.

Rodríguez de Cándido, Camilo Facundo

Estudiante de grado avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC.

Rofman, Adriana

Dra. en Ciencias Sociales. Investigadora Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Rouquaud, Inés Mercedes

Doctora Internacional en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide (UPO), España. Magíster en Sociedad e Instituciones, especialista en Administración Pública y licenciada en Administración de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), Argentina. Es profesora titular del Departamento de Ciencias Económicas de la UNSL. Asignatura Administración Pública y Políticas Públicas y de posgrado en Políticas Sociales. Investigadora y directora del Proyecto Análisis de Políticas Públicas (UNSL) desde 2008. Actualmente dirige 15-0923 UNSL. Ha publicado libros, capítulos de libros y resultados de investigación en revistas especializadas en América Latina, presentaciones en congresos internacionales y proyectos de investigaciones nacionales e internacionales. Becaria María Zambrano UE.

Rovira, Sergio

Mg en Salud Pública (UBA) y Mg en Economía y Gestión de Sistema de Salud (ISALUD). Especialista en mejora de Procesos Hospitalarios y de los Sistemas de Salud, como así, especialista en Promoción de la Salud y Salud Laboral. Integrante de diversos equipos de trabajo en instituciones públicas y privadas, y colaborador del Dr Carlos Días (ISALUD) en la puesta en funcionamiento del Hospital René Favalaro de Santa Rosa, La Pampa (2022/23), y en la mejora del sistema de salud de la Provincia de Chubut (2024/25). Además, fue 9 años coordinador del Dto de Salud Ocupacional del Mincyt.

Saavedra, Julieta

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política UN Villa María.

Sabadini, Ignacio

Abogado. Especialista Administración Pública Provincial y Municipal IIFAP –y Diplomado en Derecho Administrativo - Derecho Municipal Profundizado - Seguridad Vial. UNC- Derecho y Gestión Municipal. UNM. - Gestión y Política Ambiental - ULA-. Córdoba. - Ciencias Políticas. (Res. 365/17) y Políticas Públicas. Konrad Adenauer. Secretario Juzgado - Justicia Municipal de Faltas de Córdoba

Sahade, Lara

Universidad Nacional de Villa María

Sanabria, Alejo

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política UN Villa María

Sánchez, Iván

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Rioja (UNLaR) – Investigador del Instituto de Análisis de Políticas Públicas, del Departamento Académico de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas de la UNLaR. Becario Doctoral CONICET.

Scaramella, Christian

Geógrafo político y electoral de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con experiencia en el uso de herramientas cuantitativas y de análisis espacial para examinar la dimensión territorial de los procesos políticos. En el análisis del comportamiento electoral, se ha basado principalmente en perspectivas neoinstitucionalistas, sociológicas y de la brecha de género para explicar los patrones de voto. Además, se destaca por el uso de modelos estadísticos con corrección geográfica de alcance local para el análisis de datos.

Seminara, Paola Stella Maris

Licenciada en Geografía, y en Historia. Se desempeña como Directora del Departamento de Geografía en la UNC desde 2022. Con una especialización en análisis electoral y sistemas de partidos. Se ha dedicado a investigar las dinámicas políticas en Argentina, centrándose en la relación entre los niveles nacional y provincial. Ha publicado numerosos artículos sobre territorialización política y la influencia de la desnacionalización en la gobernabilidad democrática. Actualmente, es profesora en la Facultad de Filosofía y Humanidades, y en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba participa activamente en congresos nacionales e internacionales sobre ciencia política y administración pública.

Sorribas, Patricia Mariel

Lic. y Dra. en Psicología; Magister en Sociología. Diplomatura en Ética climática para la gestión local y el desarrollo. Investigadora Adjunta (CONICET). Profesora concursada en Universidad Nacional de Córdoba. Integrante INCASI y de JUSTLA. Coordinadora del Grupo Democracia Local (Red Ciudadana Nuestra Córdoba). Socia de SAAP y miembro del RC55 Social Indicators (ISA). Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas, INAP (2012)

Suárez, Sheila

Lic en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Carrera de especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente (UBA). Diplomatura en Ética climática para la gestión local y el desarrollo (UNC). Becaria doctoral UBACyT. ATP1 Psicología Social Cat I, Facultad de Psicología, UBA.

Suppo, Morena

Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política UN Villa María.

Tejedor, Graciela Mónica

Contadora Publica, Magister en Gestión Pública, Especialista en Salud, Auditora para la gestión y toma de decisiones. Asesora técnica. Docente. Conferencista y expositora. Miembro de organizaciones académicas y de investigación.

Traina, Ángeles Melina

Licenciada investigadora del Centro de Desarrollo Territorial- Universidad Nacional de Quilmes.

Valdez Neyra, Antonella Sigrid

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política en la UNLaR, diplomada en Gestión Pública, Gobierno y Liderazgo, becaria EVC-CIN, estudiante investigadora del Instituto de Análisis de Políticas Públicas.

Vasches Vazquez, Federico Nahuel

Licenciado en Administración Pública (UNSAM). Maestrando en Administración y Gestión Pública (TECH) y Doctorando en Ciencias Sociales y Humanidades (UNRN), integrante de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, co-fundador del Observatorio de Políticas Públicas y Sociales de Río Negro. No docente en la Universidad Nacional de Río Negro y militante del campo nacional y popular por la patria grande.

Vélez, Luis Ángel

Arquitecto (FAUD UNC). Especialista en Administración Pública Provincial y Municipal (FCS-IIFAP UNC). Doctorando en Administración y Política Pública (FCS-IIFAP UNC). Profesor Asistente - Práctica Profesional Asistida en Hábitat Popular. (FAUD UNC)

Verón Albarez, Brisa Milagros

Estudiante de Ciencia política e Investigadora del Instituto de Análisis de Políticas públicas (IAPP-UNLaR).

Verri, Romina

Abogada y Procuradora (UNC). Máster en Justicia Constitucional y DDHH (Universidad de Bologna-Italia). Profesora de Derecho Constitucional FD-UNC y de Derecho Constitucional y Administrativo de la FCE-UNC y de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Siglo21. Es miembro titular de la AADC y de Instituto de Federalismo de la ANDC. Es miembro de Proyectos de Investigación en materia de Federalismo y RIGS; Federalismo y salvaguardas federales en especial salvaguarda judicial en clave comparada. Posee publicaciones en el área del Derecho Público y Federalismo. Ejerce la profesión: área Derecho Constitucional y Administrativo.

Viegas, Paulo Rafael

Fundación Getulio Vargas – Brasil. investigador postdoctoral y doctorado en Administración Pública y Gobierno de la Fundação Getulio Vargas (FGV). Investigador vinculado al Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG - FGV) y asociado al Centro de Estudios en Cultura Contemporánea (CEDEC).

Zacarías, Iván Martín

Estudiante avanzado de grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC

Zapata, Carolina Elizabeth

CONICET UNNE (Universidad Nacional del Noreste).

Zapata, Yamai

Docente e investigadora del Departamento de Cs. Políticas y Sociales, Universidad del Comahue. Integrante del proyecto PIN I “Estado y violencias: perspectivas y problemas sobre conflictos sociales y políticas públicas en territorios norpatagónicos (2009-2019).” Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNCo, (Código 04/D119, Ord. N° 0815/2021) 2020-2024.

Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



**Universidad
Nacional
Villa María**

**UNIVERSIDAD
SIGLO**

21



iifap

instituto de investigación y
formación en administración pública
facultad de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Córdoba



**UNIVERSIDAD
PROVINCIAL
DE CÓRDOBA**



**GOBIERNO DE
RÍO CUARTO**

ISBN 978-631-91028-0-2

