

VOLUMEN 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

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 2

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

24 a 27 de septiembre 2024
Córdoba
República Argentina

aaeap



UNIVERSIDAD
SIGLO 21

UCC UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CÓRDOBA
JESUITAS

UPC UNIVERSIDAD
PROVINCIAL
DE CÓRDOBA

Instituto Argentino
de Estudios 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 978-631-91028-1-9

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 2 / 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 978-631-91028-1-9

1. Innovación. 2. Gestión Pública. 3. Empleo público. I. Bonifacio, José Alberto, comp. II. Zagalsky, Ruth Sofía, comp. III. Bonifacio, José Alberto, ed. IV. Zagalsky, Ruth Sofía, ed. V. Título.
CDD 321

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 Benítez 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 2. 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

INDICE

Presentación	13
SECCIÓN 1: Innovación y transformación digital en el sector público: nuevas formas de gestión y tecnologías disruptivas	15
¿Nuevos desafíos para los gobiernos locales? reflexiones respecto a las políticas públicas locales en contextos innovadores: el caso de Morrison, Provincia de Córdoba Valentín Javier Ariaudo	17
Gobernanza en la era meta: retos y desafíos para el sector público Ana Belén Batallan, Edna Natalia Burgos, Susana Marilyn Pozywilko y Gustavo A. Rodríguez	23
Aplicación de la inteligencia artificial y la tecnología blockchain en la administración de las finanzas públicas María Fernanda Bayon, Ana Teresa Calvimonte y Evelin Carolina Sotomayor	35
Desarrollo govtech en la región Rosario: innovación, desafíos y potencialidades para la transformación digital del sector público Natalia Carnovale y Exequiel Rodríguez	51
Gobierno electrónico. un análisis crítico desde la perspectiva de los tipos ideales Daniel Eduardo D'eraimo y Sabrina Lobato	61
Rol de las TIC en la administración financiera de los hospitales de gestión descentralizada Mara Natali de los Santos, Alejandra Dolores Bacelo y Gloria Beatriz Candelaria Acosta	71
Los sistemas de innovación regional (SRI) como políticas de innovación y gobernanza colaborativa en la provincia de Córdoba. El caso “Córdoba acelera” Lautaro Díaz.	83
Las redes de expertos y la difusión de innovación en los procesos de reforma y modernización de los sistemas de compras públicas en latinoamérica y en Argentina a nivel subnacional en el siglo XXI Leonardo Miguel Fiscante	93
La digitalización de los procesos judiciales. la necesidad de repensar la accesibilidad y conservación de las actuaciones judiciales. Fernanda Guerrero	113
La era digital en la administración pública: avances y desafíos en Catamarca Darwin Agustín Juliani, Gustavo Alberto Rodríguez, Gustavo David Sarmiento, Silvia Soledad Correa Ferreyra	129
Proceso de digitalización de descargos para infracciones en gestión de cobro judicial Natalia Maroto	139
Marcos regulatorios en la utilización de la big data y la inteligencia artificial (IA): dilemas éticos y estado de situación Raúl Santiago Martínez, María Laura Arrascaeta y Romina Natalia Rearte	145
1968: centros SCD en dos bancos estatales Viviana Masciadri	159
El ecosistema cripto: su impacto en el mundo real y en la actividad del estado nacional Daniel Alejandro Medina Walther	169

Innovación pública y social: convergencias y divergencias. estudio comparativo de los laboratorios de innovación pública abierta en Córdoba y Salta	181
María Laura Moreno	
Identidad y ciudadanía digital. estado de situación y desafíos	193
Raúl Mura, Gustavo Alfredo Lazarte y María Fernanda Montiel	
El impacto de la regulación y el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en la gestión pública brasileña	209
María Alejandra Nicolás	
Inteligencia artificial y administración pública: 8 temas para una agenda de investigación	227
Diego Pando	
Innovación, difusión y mimetismo en la implementación de reformas de gestión administrativa. El caso de la Provincia de Buenos Aires	239
Ricardo Sebastián Piana	
Innovación en la administración pública: el uso de chatbots como herramienta. El caso de “Tina” en la administración pública nacional argentina	249
Nahuel Poletti	
La gobernanza de la inteligencia artificial (IA)	261
Lucas Pussetto	
La innovación en contextos de incertidumbre y la generación de valor en las políticas públicas: desafíos en la gestión estatal	265
María de los Ángeles Romero Ramayo	
La digitalización en las administraciones públicas: hacia un estado de la cuestión para un modelo metodológico	275
Anabela Rosconi y Candelaria Maguregui	
La innovación en administración y gestión de políticas públicas revisitada: los casos de erradicación de la fiebre aftosa en Argentina y de la reforma de la administración financiera latinoamericana	283
Guillermo Schweinheim	
Transformación digital en el marco de la modernización del estado peruano	305
Esperanza Marlene Zapata Carnaqué	
SECCIÓN 2. Instrumentos para el buen gobierno: evaluación de políticas públicas, auditoría y control gubernamental, rendición de cuentas	317
Desprofesionalizar la función pública: evaluación de políticas en la era L	319
Natalia Aquilino	
El rol de las comisiones legislativas en las denuncias de corrupción en la Argentina: 1983-2023	333
Martín Astarita y María Carolina Podestá	
Usos e influencia de la evaluación de políticas públicas: experiencias en países seleccionados de América Latina debates y desafíos que persisten	349
María Eugenia Brissón	
La buena gobernanza: rendición de cuentas y control en la gestión pública peruana	363
Juan José Cabrera Bravo	

Evaluadores jóvenes y emergentes en argentina. Una agenda de oportunidades para el desarrollo de la evaluación en nuestro país	371
Verónica Crescini	
Fraude dinámico - estado disruptivo: intervenciones quirúrgicas para romper el maleficio de “hecha la ley, hecha la trampa”	379
Jorge A. Depetris	
Explorando el marco normativo: perspectiva regulatoria de los criptoactivos en el contexto argentino	395
María Alejandra Freire	
Auditando los ods a partir del modelo desarrollado por la iniciativa de desarrollo de INTOSAI (IDI): desafíos y lecciones aprendidas de su uso en América Latina.	413
Sebastián Gil	
El impacto del compromiso público con los ODS en el sector privado	431
Juan José Gilli	
Gobernanza de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)	441
Nora Gorrochategui	
SOCIEDAD CIVIL Y PROCESOS DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y APRENDIZAJES. LA EXPERIENCIA DEL FONDO EDUCACIÓN EN VOZ ALTA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
Agustina Gradin	
La gestión y el control de los ODS: la preparación de las naciones de América Latina para la implementación del ODS 5 en la visión de las entidades de fiscalización superior.	455
Emilia Raquel Lerner	
Tic y uso de criptoactivos: tratamiento contable, impositivo y de auditoría.	471
Marina Marsili y Jérica Luisi	
Metodologías de innovación pública para fortalecer la liberación colectiva. El caso del método CHE como estrategia evaluativa para la elaboración de políticas públicas.	481
Leandro Mattalini	
Financiamiento productivo a pymes, mediante el fondo nacional de desarrollo productivo	495
María Belén Mendoza	
La toma de decisiones y el control en la gestión de municipalidades. Los indicadores de gestión municipal, instrumentos indispensables en tiempos de hoy.	515
Andrea Silvina Morales	
Evaluación de políticas públicas y distribución de poder.	527
Nerio Neirotti	
Entre el ideal y la realidad: lo posible del desarrollo de la cultura evaluativa y su institucionalización. aportes desde una experiencia de la Provincia de Tucumán.	535
Mónica Marcela Nieva	
Evaluaciones de políticas públicas. usos de la información en la toma de decisiones públicas en el Estado de Hidalgo.	547
Talina Merit Olvera Mejía	
El control del sector público. auditoría en entidades de fiscalización superior.	559
Lizet Ricci	

Criptoactivos y los desafíos pendientes. Modelos de datos alternativos aplicados a la criminalidad económica con uso de criptoactivos.	563
Germán Silva y Marina Marsili	
SECCIÓN 3. Transiciones en los sistemas de empleo público, la profesionalización del servicio civil y la gestión del talento humano.	577
Sistema de salud argentino: línea de base y datos para un diagnóstico real, El instrumento y los resultados.	579
Javier Arakaki	
Propuestas y desafíos desde los trabajadores del sistema de salud argentino. Desde el instrumento de relevamiento a las propuestas.	585
Javier Arakaki	
Estructuración del estado ¿otra vez? el peso fiscal del gasto en personal y su relevancia para reducir el tamaño del estado.	599
Liliana Buchner y Alejandro Krebs	
Fortalecimiento de capacidades técnico-administrativas en gobiernos locales: un análisis del Municipio de Villa Mercedes (San Luis).	613
<u>Silvia</u> Cámara Guillet,	
Profesionalización y resignificación de lo público en las periferias. pensamiento dicotómico ¿encubierto?	621
Laura Beatriz Fernández,	
El teletrabajo en la Administración Pública Nacional de Argentina. Análisis desde la perspectiva de sus protagonistas.	633
Daniel Fihman y Sara Lourdes Carrión Garro	
Política de ajuste sobre el empleo público nacional: resultados al primer semestre de 2024.	641
Diego García, Nadia Fadic y Luciano Fernández	
Algunas propuestas de los trabajadores públicos para romper la inercia del sistema de salud Argentino.	657
Andrea Induni	
Trayectorias del sistema de alta dirección pública en las provincias argentinas.	661
Fernando Isuani y Valeria Serafinoff	
El problema del empleo en la agenda política nacional: el debate parlamentario de la ley de emergencia social	695
Manuel Mallardi y Emiliano Fernández	
La profesionalización del empleo público por competencias en la Provincia del Chaco.	709
Cristian Oscar Marengo	
El sistema nacional de empleo público en Argentina. empleo público en Argentina. Asignaturas pendientes y posibles líneas de acción.	723
Diego Pando, Horacio Cao, Eduardo Salas y Melina Levy	
Redefinición de la intervención estatal en la vida social: un análisis a partir de la dotación de personal público nacional en la coyuntura actual.	729
Ricardo A. Paparás y Matías Calvo Crende	

Gestión del empleo público en áreas transversales de dos municipios del conurbano bonaerense.	743
Ricardo Paparás, Gabriela Mansilla y Karina Montes	
¿Qué hacer para ayudar a los profesionales de la salud?	753
Las propuestas de los trabajadores de la salud para romper la inercia.	
Sergio Rovira	
Estudio sobre la composición de la administración pública nacional.	761
Julieta Santilli	
Aportes para la configuración de un régimen de funcionarios públicos directivos en la administración nacional de Argentina.	771
Mauro Solano y Eduardo Arturo Salas	
Necesidades funcionales del poder judicial bonaerense y el procedimiento de selección y designación de los jueces y sus tensiones, puntos de encuentro y posibles líneas de acción.	793
Esteban F. Taglianetti	
SECCIÓN 4. Estrategias de formación y capacitación especializada para la función pública.	809
Formación en géneros textuales para el trabajo profesional en la administración pública.	811
Sergio L. Agoff	
El camino hacia las especializaciones en enfermería.	821
Hugo Aquino	
Desafíos, tensiones y oportunidades en la implementación de capacitaciones obligatorias para el personal estatal: el caso del IPAP de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	829
Boemo, Nicolás	
Capacitación en Ley Malvinas: una política de estado al sur del territorio argentino a través del Instituto Provincial de Administración Pública de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	835
Nicolás Boemo y Julieta Zeballos	
Apuntes para jerarquizar al INAP como entidad superior de formación, capacitación e investigación en gestión y asuntos públicos.	839
Alberto Bonifacio y Eduardo Arturo Salas	
Desafíos del estudio del procedimiento administrativo en el sector docente de la Provincia de La Rioja.	863
Ana Gabriela Brizuela	
Innovación transdisciplinaria para un futuro sostenible: integrando la capacitación y la transparencia.	867
Karla Haydee Ortiz Palafox y César Omar Mora Pérez	
Aportes desde la sociología para los estudios e intervenciones en las organizaciones estatales.	875
María Laura Pagani	
Formación integral: la importancia del estudio de administración pública en los institutos de formación de Fuerzas de Seguridad Federal en Argentina.	895
Ricardo Daniel Rojas	

Los efectos de los cambios de gestión en los procesos de capacitación jurisdiccional. Sarquis Natacha	905
SECCIÓN 5. Desafíos en la administración de los recursos fiscales: presupuesto, gasto público, inversión y responsabilidad fiscal	913
Ejecución del gasto en tiempos de restricción, Perú 2021 – 2023. Irwing Aspajo Grandez	915
La política social en la cuarta transformación: un estudio sobre los ejercicios presupuestarios de la Secretaría del Bienestar. Israel Cruz Badillo	929
Ahorro económico, eficiencia del gasto público y transferencias de capital provenientes del nivel nacional de gobierno. una mirada desde la Provincia de Santa Fe. María Belén Etchevarría	937
Capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Pablo Gorbán	947
Financiamiento crediticio. el mercado de capitales. Instrumentos. Alternativas para la provincia de Santa Fe. Adriano Mandolesi	957
Proceso de certificación de los estados contables: experiencia Municipalidad de Río Cuarto. María Gabriela Miralles	977
El rol de la inversión pública en el desarrollo provincial. Identificación de sus potenciales fuentes de financiamiento. Pablo Andrés Olivares	985
El SIGAF en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos tecnológicos de su implantación (2007-2018). Ricardo Sebastián Piana	989
Financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito. Modalidades alternativas. Gonzalo Saglione	1003
La estructura de recursos del Municipio Capital de la Provincia de La Rioja. Andrea Pía Salomón, Leandro Iván Sánchez y Carla Belén Fonteñez	1009
SECCIÓN 6. Iniciativas y abordajes para el conocimiento y la modernización en la gestión de los asuntos públicos	1017
Administración y gobierno de La Rioja: modernización de la administración pública y el impacto del nuevo código de procedimientos administrativos. Natalia Álvarez Gómez	1019
Propuestas y desafíos desde los trabajadores del sistema de salud Argentino. Liliana Alfaya	1033
Modernización de la redacción administrativa en la Universidad Nacional de Córdoba. Julia del Barco y Luciana Robledo	1037

Gestión de riesgos de desastres en barrios populares. el caso del sector K y D en Ushuaia, 2005 – 2023.	1049
Juan F. Delgado	
Adaptación al cambio climático: desafíos para la gestión pública en el siglo XXI.	1057
Roxana Goldstein	
Innovación tecnológica en la educación disruptiva: transformando el futuro en la Provincia de Catamarca.	1075
Ivana Elizabeth Herrera, Noelia Gisele Barrionuevo y Gustavo David Sarmiento	
El liderazgo en el estado exponencial.	1089
Jorge Omar Jaimez	
Administración pública y gobernanza. Desafíos de las políticas educativas en La Rioja.	1095
Maria Laura Moreno e Irma Núñez	
El estado y la administración pública sanitaria, la innovación en la misma y el rol del sector de la salud mental para la reconstrucción institucional-comunitaria.	1101
Ana María Planella	
Avances conceptuales en los procesos de decisiones orientadas con la implementación de planes de mejora para la promoción de la investigación en ciencias sociales aplicadas	1109
Antonella Schiffrin y Melody Galanti	
Análisis de la burocracia informal en la escuela profesional secundaria.Tolhuin, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	1123
Catalina Villena	
Reseña de Autoras y Autores del Volumen 2	1133

Presentación

Este segundo volumen de las memorias del **IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública** organizado por la **AAEAP** en conjunto con el **Nodo Córdoba**, tal como de mencioné en la Presentación del precedente, 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.

EL rol del **Nodo Córdoba de la AAEAP** hizo posible desarrollar el congreso en instalaciones de las distintas sedes universitarias que forman parte del Nodo, y con recursos para su realización en modalidad híbrida, facilitando la participación presencial y virtual de expositores y asistentes.

Cada congreso tiene su lema, y en este caso fue **“El Estado y la Administración Pública en debate: encrucijadas y desafíos para el desarrollo”**, para contextualizar las ponencias y debates dando cuenta de la transformación acelerada propia de la época, el impulso de los avances tecnológicos y los cambios de políticas. Estas dinámicas han dado lugar a una diversidad abordajes 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 segundo volumen de **El Estado y la Administración Pública en Debate: Encrucijadas y Desafíos para el Desarrollo** amplía y profundiza el análisis de los desafíos contemporáneos del Estado y la administración pública, con un enfoque particular en la innovación, la modernización y la gestión eficiente de los asuntos públicos. A través de seis secciones, el libro aborda la transformación digital, la evaluación de políticas, la profesionalización del empleo público, la formación especializada, la administración de recursos fiscales y nuevas estrategias para la modernización de la gestión estatal.

La primera sección, **Innovación y transformación digital en el sector público: nuevas formas de gestión y tecnologías disruptivas**, se centra en el impacto de la digitalización y la inteligencia artificial en la administración pública. Se analizan experiencias de gobierno electrónico, blockchain, inteligencia artificial y big data, junto con su papel en la modernización del Estado. También se abordan estudios sobre innovación govtech, identidad digital, sistemas de innovación regional y digitalización de procesos judiciales, así como los dilemas éticos en el uso de nuevas tecnologías en la gestión pública.

En la sección 2, **Instrumentos para el buen gobierno: evaluación de políticas públicas, auditoría y control gubernamental, rendición de cuentas**, se reflexiona sobre la importancia de la evaluación de políticas públicas y la institucionalización de una cultura evaluativa. También se explora sobre mecanismos de control y transparencia, incluyendo la rendición de cuentas, la auditoría gubernamental y el monitoreo de políticas públicas. Se presentan estudios sobre corrupción, gestión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), criptoactivos y fraude en la administración pública.

La sección 3, **Transiciones en los sistemas de empleo público, la profesionalización del servicio civil y la gestión del talento humano**, examina el empleo estatal y su profesionalización. Se abordan políticas de ajuste en el sector público, la alta dirección estatal, el teletrabajo y la composición del empleo público en Argentina. Además, se analizan las tensiones entre eficiencia estatal y gasto en personal, así como la necesidad de fortalecer capacidades en los gobiernos locales.

En la sección 4, **Estrategias de formación y capacitación especializada para la función pública**, se analiza el papel de la capacitación y la profesionalización en el sector público, con especial atención a la formación en las administraciones públicas, en las fuerzas de seguridad y en el sector de la salud. Se destacan iniciativas como la Ley Micaela, además de reflexiones sobre la necesidad de fortalecer al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) como entidad clave en la formación de gestores públicos.

La sección 5, denominada **Desafíos en la administración de los recursos fiscales: presupuesto, gasto público, inversión y responsabilidad fiscal**, aborda aspectos fundamentales de la gestión financiera del Estado, incluyendo el gasto público en tiempos de restricción, el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y el financiamiento de políticas públicas. También se examinan las relaciones entre Estado y sector privado en materia de inversión, financiamiento internacional y uso de tecnología en la administración financiera.

El volumen se completa en la sección 6, **Iniciativas y abordajes para el conocimiento y la modernización en la gestión de los asuntos públicos**, con artículos sobre los procesos de modernización estatal, tratando temas como gobernanza, liderazgo, burocracia informal y adaptación al cambio climático. Se destacan experiencias de innovación en educación, salud y políticas sanitarias, así como estudios sobre la relación entre administración pública y políticas educativas en diferentes provincias.

En su conjunto, este volumen presenta un análisis integral de los retos y oportunidades en la gestión pública del siglo XXI, combinando perspectivas teóricas con estudios de caso que ilustran la evolución del Estado en un contexto de transformación acelerada.

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

Innovación y transformación digital en el sector público: nuevas formas de gestión y tecnologías disruptivas

¿NUEVOS DESAFÍOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES? REFLEXIONES RESPECTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN CONTEXTOS INNOVADORES: EL CASO DE MORRISON, PROVINCIA DE CÓRDOBA

Valentín Javier Ariaudo

Introducción

Para comprender los escenarios actuales, es preciso establecer como punto de partida las conocidas Tecnologías de la Información y la Comunicación, o comúnmente mencionadas como TIC's, que en primera medida se han encargado de romper la realidad pretecnológica, como un conjunto de herramientas, recursos y aplicaciones que permiten la gestión, transmisión y almacenamiento de información a través de medios digitales.

A raíz de la difusión y dinamismo de la tecnología de la información y la comunicación (TIC) que caracterizan a la vida cotidiana, se ha constituido con fuerza decisiva la evolución social. Así, Oscar Oszlak (2020) sostiene que los gobiernos y organizaciones del sector público se encuentran en el epicentro de esta “tormenta perfecta” y a partir de allí deben replantearse qué significa gestionar en una era disruptiva. Y deben hacerlo, al mismo tiempo en que deben volver a ganar la confianza pública, que ha declinado casi en todas partes.

En Argentina, con el periodo que inicia junto a la Reforma neoliberal de los años '90 principalmente bajo la presidencia de Carlos Menem, se desarrollaron un conjunto de políticas económicas que transformaron la economía del país a través de la liberalización del mercado, la privatización de empresas estatales y la reducción del tamaño del Estado; agregado a la reforma constitucional de 1994¹, la cual modificó especialmente las nuevas competencias municipales, determinadas en la necesidad de satisfacer demandas que se originaron a partir de la no correspondencia en los traspasos de recursos a los municipios.

El tema seleccionado para el presente trabajo se introduce en este contexto, donde las TIC's y la cuarta revolución tecnológica² son fundamentales para pensar los desafíos innovadores de las gestiones locales en la actualidad.

A raíz de ello, se dispone analizar la implementación de políticas innovadoras en Morrison, Córdoba. Puntualmente durante la gestión de Gustavo Reitano, que comenzó en 2021 y se desarrolla en la actualidad.

La era de la disrupción tecnológica

“Las máquinas podrían comenzar a pensar como humanos, tan pronto como en 2025. Pearson supuso, inclusive, que podrían hacerlo en 2020, a partir de que la herramienta DeepMind de Google, para esa fecha, habría adquirido “conciencia”, lo cual sería, según su visión pesimista, el comienzo del fin. El hecho es que DeepMind logró, en 2019, derrotar a dos campeones de deportes electrónicos (eSports), tras aprender a jugar al videojuego StarCraft II”

De esta forma, Oszlak ejemplificaba algunos de los previsibles cambios que el futuro traería a nuestras vidas.

¹ El 22 de agosto de 1994 se aprobó la última reforma a la Carta Magna

² Este término forma parte de las grandes tendencias globales de la digitalización, y refiere a los avances tecnológicos implementados desde la segunda década del siglo XXI, especialmente a la nueva etapa de transformación industrial.

El desarrollo y el avance ha sido posible merced a la coincidencia y combinación de diferentes innovaciones, como es el caso de la mayoría de las tecnologías, las cuales abarcan una amplia gama de dispositivos y servicios, que incluyen computadoras, smartphones, tabletas, servidores y otros dispositivos físicos (Hardware), agregado a ello también programas y aplicaciones que permiten realizar diversas tareas, como sistemas operativos, aplicaciones de oficina, plataformas de comunicación, (Software) y también redes globales que conectan servidores, computadoras y dispositivos, permitiendo el acceso a una enorme cantidad de información, servicios y plataformas de comunicación, conocidos comúnmente como redes de comunicación, bases de datos y almacenamiento en nube.

Sin pretender rigurosidad científica al afirmar lo siguiente, consideraré que los avances producidos en los campos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en la inteligencia artificial y en la robótica –analizados en las secciones previas–, han dado lugar a aplicaciones que combinan de manera creativa sus respectivos desarrollos, creando nuevos productos y servicios. Muchos de ellos se encuentran todavía en una fase experimental y otros se están imponiendo crecientemente en sus respectivos mercados. Pero todos comparten una característica común: de uno u otro modo plantearán nuevas exigencias a la capacidad de decisión, operación e intervención del estado.

Todo ello lleva a comprender la implementación de las TICs, la IA y la robótica como un cambio disruptivo que ha transformado numerosos ámbitos, incluyendo la educación, la salud, los negocios, y las relaciones sociales, facilitando el acceso a la información y mejorando la eficiencia en la comunicación y el trabajo colaborativo. Además, han permitido el desarrollo de nuevas formas de aprendizaje.

No obstante, y como establece Casas Pérez (2014) con el acceso a todo ello también crece nuestra dependencia, y esto trae consigo tensiones sociales, retos e incluso peligros desconocidos anteriormente y cuyas consecuencias pueden ser todavía incommensurables.

Por ello, las innovaciones a las que como sociedad nos afrontamos diariamente, en el campo de las actividades tecnológicas, como también en las actividades económicas, sociales, y políticas, han generado nuevos escenarios, donde las sociedades son cada vez más impacientes, menos resolutivas y donde diariamente aparecen nuevas demandas a resolver.

Nuevos escenarios para la gestión pública local

Tal como se estableció párrafos anteriores, las TIC's han revolucionado múltiples facetas de la vida cotidiana, transformando la manera en que nos comunicamos, ofreciendo múltiples plataformas y aplicaciones para conectarse instantáneamente con otras personas, tanto a nivel personal como profesional; permitiendo el desarrollo del teletrabajo, han facilitado el acceso a recursos educativos mediante plataformas en línea, a su vez han mejorado los sistemas de salud mediante el uso de historias clínicas electrónicas, telemedicina, y aplicaciones de monitoreo de salud, lo que permite una mejor gestión y atención al paciente.

El comercio electrónico ha crecido enormemente gracias a las TIC, permitiendo a las empresas vender productos y servicios en línea, alcanzando a un público global.

Las herramientas digitales también han mejorado la gestión empresarial y la toma de decisiones.

Ante este apremiante escenario, presentado como una de las mayores evoluciones que la humanidad debe enfrentar, es indiscutible que los Estados han afrontado nuevas realidades ante la necesidad de ampliar sus capacidades estatales respecto a la gestión y el desarrollo de herramientas capaces de resolver las nuevas condiciones y problemáticas sociales.

Por ello es que este conjunto de avances tecnológicos transformó radicalmente el espacio de gobierno. A partir de allí surgieron herramientas como: E-Gobierno o gobierno electrónico que ha permitido la digitalización de numerosos procesos gubernamentales, mejorando accesibilidad de los servicios públicos; Seguridad y Ciberseguridad, que ha llevado al desarrollo de estrategias de ciberseguridad para proteger la información y los sistemas gubernamentales contra amenazas cibernéticas; Gestión de Datos, lo cual trajo la capacidad tomar decisiones más informadas; Transparencia y rendición de cuentas, que generó portales de datos abiertos que permiten a los ciudadanos acceder a información sobre presupuestos, gastos, decisiones y políticas públicas, promoviendo así la rendición de cuentas.

En resumen, las TIC han facilitado la creación de un entorno gubernamental colmado de nuevos escenarios y desafíos para los gobiernos, grandes o pequeños, lo que ha llevado a una transformación profunda en la manera en que los gobiernos operan y se relacionan con los ciudadanos.

Frente a ello, son muchos los interrogantes que se podrían disparar, sin embargo, ya Claudia Bernazza (2007) advertía que puntualmente el municipio, parece albergar nuestras mayores esperanzas en materia de renovación de la política, fortalecimiento de la vida democrática y modernización del Estado.

El municipio en Argentina

El Estado municipal es un Estado con historia en la Argentina. Una historia rica, compleja y diferenciada, según la provincia o la región en la que nos situemos. (Bernazza, 2007)

De esta forma, y siguiendo a Mónica Iturburu (2000) es posible establecer que un primer antecedente respecto a los municipios argentinos y su rol, se dio con la Constitución Nacional de 1853, que estableció algunos aspectos claves para la organización y la legislación de los territorios. Principalmente que cada provincia, tuviese la potestad de dictar su propia carta magna.

Las constituciones provinciales, en tanto, fueron las encargadas de definir las competencias y los recursos de la jurisdicción municipal. La influencia de Alberdi es muy importante en las cartas que comenzaron a sancionarse a partir de 1854 y esto explica la existencia de elementos comunes entre las mismas. Se destaca la preeminencia que otorgaron a la dimensión administrativa en las funciones municipales, reservando la política a los gobiernos provincial y nacional, reduciendo la autonomía al manejo económico administrativo de la institución local como si se tratara de una empresa privada; en cuanto a las potestades tributarias, fueron limitadas al cobro de tasas retributivas de servicios. (Iturburu, 2000)

María Ábalos (2003) insiste en que pasadas varias décadas posteriores a la constitución de 1853 el moderno constitucionalismo provincial argentino logró encaminar sus objetivos y junto con ello, el municipio argentino se vio fortalecido. Con ese proceso, comenzó a reconocerse un aumento de las competencias de la mano de un gradual crecimiento de la autonomía.

A su vez, el mismo autor, ayuda a comprender que con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se inicia un nuevo paradigma respecto a ello, ya que con el nuevo artículo 123, se asentaron las bases sobre las que se debe estructurar el municipio contemporáneo, fundamentalmente asentado en la autonomía municipal, y reconociendo su alcance y contenido institucional, político, administrativo, económico y financiero.

A este contexto, es necesario sumarle el proceso de globalización económica, la reforma del Estado nacional, el aumento de la complejidad, el cambio de dirección de las expectativas de la sociedad local (con demandas dirigidas al nivel de gobierno más inmediato) y la mayor capacidad de la población para demandar necesidades.

Es por ello posible, reconocer los nuevos problemas y desafíos para la gestión de los municipios.

Desde allí, y siguiendo Andrea Mensa (2007), es posible insistir en que la autonomía municipal trajo consigo nuevos desafíos, principalmente, el gobierno local comenzó a ser donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de sus habitantes. Allí donde con mayor eficiencia se pueden desarrollar las acciones tendientes a resolver los problemas de los habitantes utilizando los recursos económicos de la mejor forma posible.

El caso de Morrison como gobierno local en la implementación de políticas innovadoras

En párrafos anteriores se hizo referencia a lo necesario de los gobiernos locales en el desarrollo de este contexto innovador, fundamentado en las grandes transformaciones políticas, tecnológicas y demográficas que han ido viviendo las gestiones municipales.

En este contexto, el municipio Morrisense, ubicado al sureste de la provincia de Córdoba, dentro del departamento unión y específicamente a 190 kilómetros aproximados de la capital provincial. Ha avanzado desde el inicio de una nueva gestión gubernamental, desde fines de noviembre de 2020, en procesos de implementación de nuevas políticas direccionadas a la innovación y la tecnología.

Así lo establecía el Dr. Gustavo Reitano, Intendente de la localidad: *“El inicio del mandato actual (2023), trajo importantes desafíos, especialmente direccionados a la implementación de nuevas tecnologías y cuestiones novedosas para la gestión”* (Reitano, G. Entrevista, julio 2024)

Desde allí, y como establece Oszlak (2020) las innovaciones que se están produciendo actualmente en los diferentes campos de la actividad económica y social, a raíz de los avances en la electrónica, la inteligencia artificial, la robótica y otras disciplinas, caracterizan un desarrollo propio de una nueva era.

Esto conlleva, como se establece en párrafos atrás, en la órbita estatal nuevas preocupaciones y desafíos.

El Ejecutivo municipal ante la consulta por estos crecientes desafíos, estableció que *“El ejemplo aquí en Morrison puede ser el Hospital Vecinal, que como eje central responde las nuevas demandas de la sociedad, a los fuertes desafíos como municipio y a los necesarios avances tecnológicos”* (Reitano, G. Entrevista, julio 2024)

En cuanto a avances tecnológicos y los incipientes cambios que requieren la sociedades actuales, siguiendo a Fernando Pérez (2022) es posible establecer el concepto de innovación, la cual es posible definirla y entenderla es entendida como todas aquellas iniciativas, creaciones, instrumentos y las técnicas que se apliquen o conduzca a la transformación o cambio en el diseño, en los procesos, en las estructuras, en las organizaciones y en la cultura administrativa para agregar valor público a los bienes y servicios que se presenten a la ciudadanía por parte de un actor central, en este caso, el Estado.

Con respecto a ello, el Intendente Morrisense insistió *“El municipio quiere que, en lugares como el Hospital Vecinal, la innovación tecnológica exista, y lo hemos logrado, adquiriendo desde nuevos equipos como computadoras, servidores actualizados, nuevos programas de relevamiento, bases de datos, y con equipamiento especialmente direccionado a ramas troncales de la salud”* (Reitano, G. Entrevista, julio 2024)

A partir de lo mencionado en párrafos anteriores, es posible establecer que frente a lo que un gobierno local como el Morrisense puede generar e implementar con las nuevas tecnologías surgidas en el siglo XXI, los escenarios necesariamente involucran políticas públicas troncales, con grandes paulatinos procesos de transformación y sobre todo nuevas adaptaciones que requieren las capacidades estatales para contrarrestar los inevitables efectos y cambios en la sociedad.

A pesar de estos cambios, es fundamental destacar que estos escenarios abren un espacio de oportunidades para que municipios pequeños, como Morrison, enfrenten estos procesos intentando

no quedar atrás, y junto a ello, innoven en espacios como la Salud, la educación, el deporte o la Cultura. Este proceso es interesante tanto para las sociedades como para los estados.

Reflexiones Finales

Lo que se aspiró en este trabajo es poner en consideración la conceptualización de las TIC's en conjunto con las nuevas tecnologías generadas en la cuarta generación, tanto como lo establecen importantes productores de conocimiento, como así también, la forma en que las variadas tecnologías se han introducido en un gobierno municipal.

A su vez, se insistió en los principales cambios históricos de los municipios argentinos, lo que permitió llegar a comprender por qué se ha transformado en el principal receptor de las demandas sociales, y como ha funcionado desde allí a partir de los marcos legales dotados en la Carta magna de 1994.

La experiencia en la localidad de Morrison ayuda a observar el proceso de modernización e innovación que una localidad pequeña aspira a llevar adelante, fortaleciendo áreas trocales y ramas específicas de la gestión, tales como el ejemplo del hospital vecinal. Una característica central como la localización de pequeños avances tecnológicos hace que Gobiernos pequeños, municipalidades, se introducen en el marco del desarrollo innovador y desde allí, produzcan políticas públicas que ayuden a fortalecer la ciudadanía y así también, que contribuyan a las nuevas demandas tecnológicas.

Bibliografía

Ábalos, M. G (2003) *Régimen Municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. Cuestiones Constitucionales* N°8.

Bernazza, C. (2007) *Los municipios en la Argentina: Mitos, realidades y Desafíos Institucionales Pendientes*". La Plata, Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.

Casas Pérez, M. d. (2014). Ciudades Inteligentes y Ambientes de Comunicación Digital. *Global Media Journal*, vol. 11, núm. 22., 1-20.

Iturburu, M. (2000) Capítulo I. En *Antecedentes en Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. 2° ed. Argentina: INAP.

Pérez, F. A. (2022). El management público y la innovación en el ámbito local: algunos aportes pos pandemia. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*.

GOBERNANZA EN LA ERA META: RETOS Y DESAFIOS PARA EL SECTOR PÚBLICO

*Ana Belén Batallan
Edna Natalia Burgos
Susana Marilyn Pozywilko
Gustavo Alberto Rodríguez*

Introducción

El avance tecnológico ha reconfigurado radicalmente la administración pública, haciendo de la transformación digital una necesidad imperiosa para los Estados en el siglo XXI. Durante las últimas décadas, la tecnología y la digitalización han modificado no solo la forma en que trabajamos, nos comunicamos y aprendemos, sino también cómo los Estados estructuran y operan sus aparatos burocráticos. Esta evolución no solo ha sido profunda, sino también rápida, como lo señala Oszlak en su libro *El Estado en la Era Exponencial*, donde destaca la inmediatez como una característica clave de esta nueva era.

El concepto de la "sociedad del conocimiento" ha quedado superado en un contexto donde la avalancha de datos y tecnologías permite el procesamiento masivo de información sin intervención humana. Según Campos Ríos (2023), hemos avanzado hacia la "era meta", una fase definida por una conectividad social virtual y el profundo impacto de tecnologías complejas que transforman radicalmente nuestras estructuras sociales y el entorno global. En este contexto, los Estados han visto en la transformación digital no solo una novedad, sino una imperativa necesidad para responder eficazmente a los desafíos actuales.

El COVID-19 puso en evidencia la importancia de la digitalización en las administraciones públicas. Estados como Estonia y Singapur, con plataformas avanzadas de gobierno electrónico, lograron mantener la continuidad administrativa de manera eficiente. En contraste, aquellos con menos avance en la digitalización enfrentaron mayores desafíos, lo que subraya la urgencia de acelerar estos procesos.

Las tecnologías emergentes, como el Internet de las Cosas, Big Data, Blockchain y, en particular, la inteligencia artificial, tienen un potencial disruptivo significativo para transformar las administraciones públicas. Estas innovaciones no solo mejoran la formulación de políticas públicas y la prestación de servicios, sino que también optimizan la eficiencia interna de las administraciones, dando forma a un nuevo modelo de gestión pública centrado en el usuario, conocido como Gestión Basada en Personas o Design Oriented.

A pesar de los avances y el impacto positivo de la transformación digital, los resultados han sido dispares entre los países y jurisdicciones. Esto plantea un desafío considerable, dado que las administraciones gubernamentales, con sus grandes estructuras y una tradición burocrática arraigada, deben ser capaces de intercambiar información de manera segura, rápida y eficiente. Además, deben utilizar los datos de manera inteligente para mejorar los servicios y fomentar el crecimiento de la economía digital.

Este estudio se propone analizar cómo la IA está transformando la gobernanza y la administración en el sector público, explorando tanto las oportunidades como los desafíos que surgen en su implementación. A través de un enfoque cualitativo y descriptivo, basado en una revisión de la literatura científica reciente, examinaremos el panorama actual de la IA en el gobierno, sus aplicaciones potenciales y los riesgos asociados.

Marco referencial

Para abordar el tema, es esencial definir términos clave como datos, inteligencia artificial, modernización digital y gobernanza, que son fundamentales para nuestro trabajo.

Datos y su valor en el sector público

Vélez, Gómez Santamaría y Osorio Sanabria (2022) explican que los datos, del latín *datum* (que significa "lo que se da o sucede"), son hechos o cifras simples y objetivas que reflejan eventos. Estos datos son fáciles de organizar, capturar, cuantificar y transferir. Dependiendo del contexto, pueden ser presentados para que las personas los entiendan o para ser procesados por máquinas, ayudando en la toma de decisiones. Aunque los datos solo muestran una parte de la realidad sin interpretaciones, son muy valiosos y, combinados con tecnologías digitales, pueden impulsar cambios sociales, políticos y económicos.

El aumento en la recolección y uso de datos se debe a la expansión de dispositivos, sensores y servicios utilizados por personas, organizaciones y gobiernos. Muchas organizaciones ahora consideran los datos como un activo estratégico para tomar decisiones más efectivas, mejorar la eficiencia, establecer prioridades, desarrollar productos y evaluar riesgos y procesos. En la administración pública, los datos, tanto internos como externos, son vistos como una herramienta para tomar decisiones basadas en evidencia, mejorar la eficiencia y ofrecer mejores y nuevos servicios.

Las políticas de acceso a la información pública y el enfoque de gobierno abierto han fomentado la publicación de datos públicos para mejorar la rendición de cuentas, aumentar la participación ciudadana y facilitar su uso por ciudadanos, organizaciones y entidades públicas. Esto busca generar ideas, conocimiento y servicios (CEPAL, 2018).

La OCDE divide las oportunidades que generan los datos en tres áreas: gobernanza anticipatoria, políticas y servicios, y gestión del desempeño.

Gobernanza anticipatoria: Permite prever y prepararse para desarrollos y necesidades futuras en áreas sociales, económicas o ambientales. Por ejemplo, los sistemas de alerta temprana pueden activar planes de contingencia para la gestión de riesgos y prevención de desastres.

Políticas y servicios: Implica rediseñar políticas existentes, mejorar soluciones predictivas y evaluar el impacto de las políticas públicas para responder mejor a las necesidades ciudadanas. También es importante fomentar el compromiso de los ciudadanos como cocreadores de valor, como combinar datos de diferentes entidades públicas para desarrollar políticas integrales.

Gestión del desempeño: Se enfoca en el uso eficiente de los recursos públicos, aumentar su cantidad, mejorar la calidad y evaluación de la gestión pública, y fomentar la mejora continua. Ejemplos incluyen compartir datos para detectar, analizar y prevenir el fraude y la corrupción en el sector público.

Los datos generados por entidades públicas y privadas, ciudadanos, academia y dispositivos digitales pueden variar en tipo y atributos. Estos dependen del entorno en el que se utilizan, de las políticas o modelos comerciales aplicables, y de cómo y dónde se almacenan o acceden.

Aunque no existe una clasificación estándar de tipos de datos, utilizaremos la propuesta por Vélez, Gómez Santamaría y Osorio Sanabria (2022) para ejemplificar la clasificación de datos del sector público. Esta clasificación considera tres aspectos: atributos para la gestión y uso (grandes, abiertos y personales), formato de acceso (estructurados, no estructurados y semiestructurados), y actores involucrados (Gobiernos, ciudadanos y empresas). Los intercambios de datos pueden darse entre: el Gobierno y los ciudadanos, el Gobierno y las empresas, entre diferentes Gobiernos, entre ciudadanos, entre empresas, y entre empresas y consumidores.

Para generar valor a partir del procesamiento de datos y garantizar decisiones confiables, es necesario que los datos tengan características que cumplan con las expectativas y necesidades de los usuarios, especialmente en términos de calidad. La calidad de los datos se puede evaluar mediante dimensiones objetivas, como completitud o validez, y subjetivas, como usabilidad o fiabilidad. Estas dimensiones dependen de las percepciones de los usuarios, el contexto de uso y los objetivos de cada organización, por lo que no hay un conjunto único de dimensiones a considerar. Sin embargo, algunas dimensiones más utilizadas en la gestión de datos incluyen accesibilidad, completitud, consistencia, exactitud, integridad, interoperabilidad, oportunidad, validez y reutilización.

La gestión de datos implica el desarrollo, ejecución y supervisión de planes, políticas, programas y prácticas que controlan, protegen, gestionan y mejoran el valor de los datos como activos organizacionales. Su objetivo es asegurar que los datos satisfagan las necesidades de información de las organizaciones, ya sean públicas o privadas. Para extraer valor continuo de los datos y mejorar la toma de decisiones y el desempeño en el sector público, es crucial que los gestores comprendan la cadena de valor de los datos. Esta cadena es una herramienta de gestión que permite supervisar y evaluar los procesos que transforman y añaden valor a los datos, desde su creación hasta su uso e impacto. Visualizar esta cadena facilita el análisis de la planificación y los recursos involucrados (datos, algoritmos, técnicas, procedimientos y personas).

El valor de los datos depende de cómo cada entidad aproveche las oportunidades que estos brindan. Aunque no todas las entidades usan toda la cadena de valor de los datos, conocer su funcionamiento ayudará a los gestores públicos a enfocar sus esfuerzos en mejorar el uso y procesamiento de datos masivos. Esto facilitará entender mejor las necesidades de los ciudadanos, mejorar los servicios, desarrollar políticas efectivas y gestionar el desempeño y la integridad de los Gobiernos.

Cadena de valor de los datos



Fuente: Marés, L., Garzón, M., Roggi, I. y Sagol, C. (2023).

Inteligencia Artificial: definición y alcance

En cuanto a la inteligencia artificial (IA), esta ya es parte activa, aunque a veces silenciosa, de nuestra vida diaria. Robots responden a nuestros chats, y cada día recurrimos a asistentes como Siri, Alexa, Google Home o Bixby para que nos ayuden con tareas cotidianas como hacer llamadas, buscar información, escuchar música y reproducir videos. En un futuro cercano, les encargaremos tareas más complejas que reemplazarán actividades que hoy hacemos nosotros mismos o que otros hacen por nosotros. Esta tecnología de propósito general, que se expande rápidamente y se perfecciona constantemente, sirve como apoyo y complemento de otras tecnologías. Tiene un gran potencial para

transformar las dinámicas sociales y económicas actuales, así como para enfrentar o incluso intensificar muchos de los grandes desafíos ambientales, sociales y económicos de nuestro tiempo.

La Inteligencia Artificial (IA), al igual que la humana, es un concepto complejo de definir. Aunque existen diversas definiciones de inteligencia artificial (IA), todas parecen reconocer al menos dos aspectos fundamentales. El primero es el desarrollo de sistemas informáticos diseñados para interactuar con el mundo mediante capacidades "cognitivas", como "aprender". El segundo es la capacidad de "resolver problemas" que normalmente se consideran humanos, lo cual requiere una gran cantidad de datos para entrenar estos sistemas.

La Comisión Europea la define como sistemas de software (y posiblemente también de hardware) diseñados por humanos que, ante un objetivo complejo, actúan en la dimensión física o digital:

Percibiendo su entorno, a través de la adquisición e interpretación de datos estructurados o no estructurados.

Razonando sobre el conocimiento, procesando la información derivada de estos datos y decidiendo las mejores acciones para lograr el objetivo dado.

Los sistemas de IA pueden usar reglas simbólicas o aprender un modelo numérico. También pueden adaptar su comportamiento al analizar cómo el medio ambiente se ve afectado por sus acciones previas. Dicho de otro modo:

La inteligencia artificial (IA) es un campo de la informática que se enfoca en crear sistemas que puedan realizar tareas que normalmente requieren inteligencia humana, como el aprendizaje, el razonamiento y la percepción. Estos sistemas pueden percibir su entorno, razonar sobre el conocimiento, procesar la información derivada de los datos y tomar decisiones para lograr un objetivo dado; trabaja con algoritmos, esto implica que se basa en instrucciones secuenciales para determinar sus acciones. Cada orden programada se registra junto con sus resultados, y esta información sirve de base para ajustar su comportamiento sin repetir patrones. Aunque parece que la IA está razonando autónomamente, en realidad está siguiendo una secuencia de instrucciones predefinida. En tanto, la inteligencia humana usa procesos sinápticos, nuestro cerebro sigue siendo la máquina más compleja que existe y responde a conexiones sinápticas mucho más elaboradas. Estos impulsos se transmiten a través de neurotransmisores a las células y son procesados.

La inteligencia artificial, con capacidades que superan en muchos aspectos al desempeño humano, como el procesamiento de grandes volúmenes de datos, ha demostrado su utilidad en diversos campos. Esta tecnología permite no solo lograr mejores resultados, sino también hacer los procesos más eficientes y rápidos, reduciendo retrasos, disminuyendo costos, gestionando recursos limitados, automatizando tareas repetitivas, mejorando proyecciones y predicciones, y ejecutando tareas complejas, como revisar miles de documentos para extraer información relevante.

Modernización digital y gobernanza

Para continuar, es importante comprender cómo este concepto de modernización digital se integra en el contexto de la transformación tecnológica y administrativa en organizaciones, especialmente en el sector público.

Podemos definirla como el proceso mediante el cual las instituciones públicas actualizan sus sistemas, procesos y servicios a través de la integración de tecnologías digitales. El objetivo es mejorar la eficiencia operativa, la calidad del servicio y la capacidad de respuesta ante los ciudadanos. Esto incluye la digitalización de procedimientos, la automatización de tareas y la implementación de soluciones tecnológicas que favorezcan la transparencia, fomenten la participación ciudadana y faciliten la toma de decisiones basada en datos.

La opinión de Hernández, Font y Benítez (2020) captura la esencia de la transformación digital al describirla como un proceso integral. Este enfoque no se limita a la mera adopción de nuevas

tecnologías, sino que abarca una transformación cultural y estructural en las organizaciones. Al destacar cómo esta transformación mejora la capacidad de las organizaciones para enfrentar desafíos actuales y adaptarse al entorno digital, ofrecen una visión completa y profunda del impacto de la transformación digital en las organizaciones públicas. Su perspectiva es clave para entender la amplitud y la profundidad de los cambios necesarios para una verdadera transformación digital.

Para alcanzar una transformación efectiva, las administraciones públicas deben no solo implementar la tecnología adecuada, sino también invertir en la capacitación del personal y en la transformación de la cultura organizacional. Es fundamental formar o contratar a personas con las habilidades y capacidades técnicas necesarias para desarrollar y gestionar los servicios digitales de manera efectiva.

A pesar de los diferentes usos de la terminología, se pueden identificar cuatro grandes etapas en el desarrollo de las estrategias de transformación digital en el sector público, según Gallo (2022). En la etapa inicial, conocida como gobierno analógico, se comienza a incorporar tecnología para crear registros internos y estadísticas, con un enfoque en las operaciones y procedimientos analógicos. Esta etapa se centra en mejorar los procesos internos sin un énfasis significativo en la interacción externa.

Con el avance hacia el gobierno electrónico, se suman las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como herramientas de transparencia y comunicación con la ciudadanía. Este periodo coincide con la irrupción de Internet y la primera etapa de desarrollo de la Web, donde el enfoque estaba en la comunicación unidireccional de información pública general, sin interacción significativa con los ciudadanos.

La etapa de gobierno digital representa un avance importante, donde los datos comienzan a ser más masivos y, en algunos casos, abiertos. Este enfoque busca crear valor público, mejorar el diseño de las políticas públicas y fomentar la innovación. La automatización de procesos a gran escala y la integración de servicios se vuelven protagonistas, reflejando el desarrollo de la Web 2.0, en la que la interacción y las transacciones son esenciales.

Finalmente, en la etapa de gobierno inteligente, se incorpora tecnología avanzada para aprovechar al máximo el conocimiento extraído de los datos. Los ciudadanos se convierten en el eje central de los procesos, el diseño y la implementación de políticas. En esta etapa se desarrollan soluciones digitales integradoras que buscan superar los silos característicos de modelos anteriores y fomentar una mayor articulación, comunicación e interoperabilidad entre agencias y dependencias gubernamentales. Este enfoque es conocido como Gobierno como Plataforma (GaaP) o de “todo el Gobierno” (Gallo, 2022).

	Gobierno analógico	Gobierno electrónico	Gobierno digital	Gobierno inteligente
Enfoque	- Operaciones cerradas y enfoque de lo interno. - Procedimientos analógicos.	- Transparencia y enfoques centrados en el ciudadano. - Procedimientos impulsados por TIC.	- Enfoques impulsados por la apertura al usuario y los datos. - Transformación de los procedimientos y operaciones.	Aprovechamiento del conocimiento derivado de los datos para hacer del ciudadano el eje central.
Datos	Estadísticas y registros administrativos	Acceso a la información	Analítica de datos, datos abiertos y masivos.	Inteligencia artificial y análisis predictivo.

Fuente: Gallo (2022).

Para avanzar en nuestro análisis, es importante considerar la gobernanza, un concepto con múltiples significados que enfrenta hoy grandes desafíos en América Latina debido a nuevas dinámicas territoriales, transnacionales y transfronterizas. Estas dinámicas comprenden la reconfiguración del Estado y la gestión pública, el creciente empoderamiento de la ciudadanía frente a los tomadores de decisiones y la aparición de nuevas esferas de autoridad. Todo esto se desarrolla en un contexto de aceleración de la globalización y de la cuarta revolución industrial (Zamora, 2019).

Aguilar Villanueva (2024) la define como:

“Gobernanza es el término general que se emplea para denominar la acción de gobernar. Nueva gobernanza pública es el término del concepto que se emplea recientemente para denotar las propiedades que el gobernar ha adquirido en años recientes y que se caracteriza por formas asociativas y colaborativas entre los gobiernos y entre los gobiernos y los ciudadanos, con el fin de poder gobernar numerosos asuntos de la sociedad contemporánea, riesgos, males, problemas”.

A modo de complemento, Nasser, siguiendo a Calderón Sánchez y Palma Álvarez (2018), destaca que el Estado, desde sus inicios en el siglo XVI, se configuró como la estructura encargada de atender los asuntos de la población, inicialmente de los súbditos y posteriormente de los ciudadanos. Este proceso histórico, con cada cambio social, añadió más funciones al Estado, convirtiéndolo en una institución compleja. No obstante, la creciente complejidad y la acumulación de tareas económicas, políticas y sociales, junto con el reconocimiento de derechos, llevaron a problemas significativos a lo largo del siglo XX. Estos problemas incluyeron limitaciones y violaciones de derechos, decisiones unilaterales, burocratización, y falta de eficacia, eficiencia y economía, además de la subestimación del Gobierno en red.

Los autores continúan afirmando que la crisis del Estado al final del siglo XX llevó a replantear su estructura y su funcionamiento, dando lugar al concepto de gobernanza. Según Calderón Sánchez y Palma Álvarez, los temas y problemáticas actuales en el gobierno no surgen de la nada, sino que son el resultado del desarrollo de la relación entre el Estado moderno, la sociedad y la administración pública. Entre las principales variables-problema que se deben reconsiderar están la hiperburocratización y la aparente unilateralidad de las decisiones, la necesidad de una mayor inclusión de la sociedad y la ciudadanía en el gobierno, y la importancia de fortalecer los gobiernos en red.

Ahora bien, de acuerdo con Nasser (2021), la gobernanza digital puede definirse de dos maneras. La primera definición describe la gobernanza digital como la articulación y concreción de políticas de interés público con diversos actores involucrados, como el Estado, la sociedad civil y el sector privado, con el objetivo de lograr competencias y cooperación para crear valor público y optimizar los recursos mediante el uso de tecnologías digitales.

La segunda definición, propuesta por Barros, Campero y Cabello (2016), entiende la gobernanza digital como la organización y las reglas dentro de un gobierno para guiar su política y estrategia de digitalización. Esto busca mejorar la gestión gubernamental y proporcionar mejores servicios a ciudadanos y empresas.

Es fundamental diferenciar entre gobernanza digital e institucionalidad en el gobierno digital. Mientras que la gobernanza digital establece los alcances, contenidos, políticas públicas, marcos normativos, liderazgo, infraestructura y soluciones comunes, la institucionalidad se ocupa del esquema organizacional que define funciones, perfiles, competencias e institucionalidad (leyes, decretos o normas) para proporcionar los servicios y soluciones digitales del Estado.

En las recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre estrategias de gobierno digital (2014), el gobierno digital se define como el uso de tecnologías digitales para modernizar la administración pública y crear valor para la sociedad. Este enfoque implica la colaboración entre el gobierno, organizaciones no gubernamentales, empresas y ciudadanos para gestionar datos, servicios y contenidos de manera eficaz.

Jorquera Beas (2011), citado por Nasser (2021), señala que la gobernanza y la gobernabilidad son conceptos distintos. Para lograr un gobierno digital exitoso, es esencial establecer una gobernanza efectiva que coordine a todos los actores, políticas y recursos involucrados. Esto garantiza que las estrategias y programas de gobierno digital sean eficaces.

Oportunidades de la IA en el sector público

En este contexto, se destacan tres áreas clave en las que la inteligencia artificial (IA) puede tener un impacto significativo en el sector público:

Mejora de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas: La IA puede ayudar a diseñar políticas más efectivas mediante el análisis de grandes volúmenes de datos, lo que permite identificar patrones y tendencias que podrían no ser evidentes para los responsables de la toma de decisiones. Además, facilita la evaluación continua de políticas, permitiendo ajustes en tiempo real para mejorar su eficacia.

Optimización del diseño y la entrega de servicios a ciudadanos y empresas: La IA puede personalizar y agilizar la prestación de servicios públicos, haciendo que estos sean más accesibles y adaptados a las necesidades específicas de los ciudadanos y las empresas. Esto incluye desde la automatización de trámites hasta la mejora de la atención al cliente a través de asistentes virtuales.

Mejora de la gestión interna de las instituciones estatales: La implementación de IA en procesos administrativos internos puede aumentar la eficiencia operativa, reducir costos y mejorar la transparencia. La automatización de tareas rutinarias y la mejora en la toma de decisiones administrativas son algunos de los beneficios que la IA puede aportar en esta área.

Adicionalmente, la tecnología de IA puede ser dirigida hacia áreas específicas del sector público, como la salud, el transporte público, la defensa nacional, la educación y la administración de la justicia. En cada uno de estos campos, la IA tiene el potencial de transformar profundamente la manera en que se prestan servicios y se gestionan recursos, mejorando así el bienestar de la sociedad en general.



Fuente: Vélez, Gómez Santamaría y Osorio Sanabria (2022)

La inteligencia artificial (IA) puede mejorar las políticas públicas de dos maneras clave:

Anticipación y prevención: La IA analiza grandes cantidades de datos para identificar tendencias y situaciones que podrían necesitar intervención pública. Esto ayuda a los Gobiernos a estar preparados y a actuar de forma proactiva, además de predecir el impacto de políticas antes de implementarlas.

Comprensión ciudadana: Con herramientas como el procesamiento del lenguaje natural, la IA puede analizar lo que los ciudadanos dicen en redes sociales o encuestas. Esto permite a los Gobiernos

entender mejor las preocupaciones e intereses de la población, y así alinear sus políticas con lo que la gente realmente necesita.

Aunque la IA tiene un gran potencial en el sector público como hemos visto, también existe una gran incertidumbre sobre sus efectos y evolución en diferentes áreas. Las experiencias hasta ahora, tanto en el sector público como privado, han resaltado posibles problemas o resultados no deseados que podrían afectar negativamente a ciudadanos, organizaciones, gobiernos y la sociedad en general. Si estos problemas se materializan, podrían dañar la confianza en la tecnología y su legitimidad para el uso público, lo cual es un tema que merece atención.

Desafíos y riesgos de la IA en el sector público

Las expectativas en torno a la IA, impulsadas por el sector privado, ponen a los Gobiernos en una posición difícil. Deben crear políticas que promuevan la innovación sin comprometer la ética, y entender la tecnología para no quedarse atrás. Las grandes empresas usan los datos para mejorar sus productos y servicios, lo que pone presión en el sector público para actuar con rapidez y eficacia. La IA se está usando en áreas sensibles como la defensa y la ciberseguridad, por lo que es crucial que los Gobiernos encuentren un equilibrio entre aprovechar sus beneficios y proteger el bienestar social. Deben estar atentos a cómo implementan y regulan la tecnología para evitar problemas futuros. Entre los riesgos se pueden incluir:

Privacidad y protección de datos

La privacidad, que es el derecho de las personas a controlar su información personal y a no ser observadas sin su permiso. Sin embargo, con la creciente cantidad de datos recopilados por dispositivos como cámaras, aplicaciones y redes sociales, este derecho está en riesgo. Muchas veces, las personas no saben cuándo ni cómo se recopilan sus datos, ni quién los usa. En la inteligencia artificial, el uso de datos personales puede llevar a situaciones problemáticas si no se maneja adecuadamente. Por ejemplo, juntar datos de diferentes fuentes puede revelar información privada sobre una persona, como su salud o sus creencias, sin su consentimiento. Esto puede resultar en discriminación o en la exposición de información sensible.

Para que las personas confíen en la tecnología y en las instituciones públicas, es esencial que se respete la privacidad. Los Gobiernos deben asegurarse de que los sistemas de IA cumplan con las leyes de protección de datos y que las personas sepan cómo ejercer sus derechos y presentar quejas si es necesario.

Transparencia y explicabilidad

Los algoritmos de IA que manejan grandes volúmenes de datos pueden ser muy complejos y difíciles de entender. Los modelos más avanzados, como las redes neuronales profundas, funcionan de manera que incluso sus creadores pueden tener problemas para explicar cómo toman decisiones. Esto hace que estos sistemas sean como una "caja negra".

Cuando estas decisiones afectan a las personas, como en casos de justicia o salud, es fundamental que el proceso sea transparente y comprensible. Las personas deben entender cómo se toman las decisiones y tener la posibilidad de cuestionarlas si es necesario. No basta con revelar los algoritmos; la información debe ser clara para todos, desde los diseñadores hasta los usuarios finales. Además, es importante que todos estén informados sobre el uso de la IA, sus capacidades y limitaciones. Para los algoritmos más complejos, se deben implementar mecanismos de trazabilidad y auditoría para explicar cómo y por qué se toman las decisiones.

Equidad y no discriminación

Los algoritmos de IA pueden provocar discriminación o exclusión si no se manejan correctamente. Esto puede suceder por varias razones:

Datos Sesgados: Si los datos utilizados para entrenar el algoritmo tienen sesgos, como prejuicios o falta de representación, el algoritmo puede hacer predicciones incorrectas o injustas, afectando negativamente a ciertos grupos de personas.

Diseño del Algoritmo: Los algoritmos son creados por personas que pueden tener sesgos, ya sean intencionales o no. Estos sesgos pueden influir en cómo el algoritmo toma decisiones, como priorizar ciertos aspectos sobre otros.

Interpretación de Resultados: La forma en que los resultados de la IA son interpretados y utilizados puede estar influenciada por los prejuicios de quienes los analizan.

Para evitar estos problemas, es crucial que los Gobiernos y las organizaciones trabajen para entender y mitigar estos sesgos y garantizar que la IA se use de manera justa y equitativa.

Seguridad

Los sistemas de inteligencia artificial (IA) pueden enfrentar problemas que afectan su seguridad y funcionamiento. El sesgo en los datos usados para entrenar la IA puede llevar a decisiones injustas, y si la IA no se mantiene adecuadamente o se usa en contextos incorrectos, puede fallar. Además, la privacidad de los datos personales puede estar en riesgo si no se maneja correctamente, y la IA puede ser vulnerable a manipulaciones externas. Para evitar estos problemas, los Gobiernos deben centrarse en cómo la tecnología impacta a las personas. Es esencial respetar la privacidad, ser transparentes sobre el uso de la IA y asegurarse de que se utilice de manera ética para mantener la confianza del público.

Estrategias de implementación de la IA en países líderes

Según Mejía Jaramillo y Torres Páez (2020), los países líderes han desarrollado estrategias nacionales para adoptar la inteligencia artificial (IA), con objetivos a corto, mediano y largo plazo. Estas estrategias suelen incluir varios enfoques clave:

Adopción de IA en el sector público: Se busca mejorar los servicios gubernamentales, fortalecer la gestión y tomar decisiones basadas en datos.

Desarrollo de competencias: Es crucial capacitar a los funcionarios públicos para que puedan gestionar y utilizar eficazmente estas tecnologías.

Impacto laboral: Se deben gestionar los cambios en el empleo, considerando tareas específicas y funciones que podrían ser reemplazadas o modificadas por la IA.

Regulación: Los países necesitan establecer marcos jurídicos adecuados para regular la IA de manera responsable.

Consideraciones éticas: La ética juega un papel importante en la mayoría de las estrategias de IA.

El Observatorio de Políticas de IA de la OCDE proporciona una base de datos interactiva sobre políticas y estrategias de IA a nivel nacional, con 74 iniciativas documentadas hasta mayo de 2020. En América Latina, varios países han comenzado a formular sus estrategias de IA. México lanzó su Estrategia de Inteligencia Artificial MX 2018, Uruguay realizó una consulta pública para su estrategia de Gobierno Digital, Colombia expidió una Política Nacional para la Transformación Digital, Argentina creó su Plan Nacional de Inteligencia Artificial, Chile inició un Plan de Trabajo que culminará en una Política Nacional de IA, y Brasil está desarrollando su Estrategia Brasileira de Inteligencia Artificial.

El índice de preparación para la adopción de inteligencia artificial (IA) en el gobierno, elaborado por Oxford Insights, mide el grado de madurez de la IA a nivel global. A diferencia de otras investigaciones centradas en la implementación técnica de la IA, este índice evalúa qué tan preparados están los gobiernos para aprovechar los beneficios de la automatización en su propia operación. Este

índice se basa en 11 indicadores recopilados de diversas fuentes para calcular un puntaje consolidado. Singapur lidera el ranking, seguido por los países europeos más avanzados, Estados Unidos y Canadá, con Australia y Nueva Zelanda representando a Oceanía. En Asia, Japón, India, China y Malasia se destacan. No obstante, no hay países de América Latina ni de África en las primeras 20 posiciones.

La posición de un país en el campo de la inteligencia artificial puede estar determinada por diversos factores, como la inversión en investigación y desarrollo, la disponibilidad de talento en IA, el apoyo gubernamental y la adopción de tecnologías de IA en diferentes sectores. En 2017, el Reino Unido ocupaba el primer lugar del ranking debido a su inversión en computación, sus centros de investigación en IA, su progreso en el manejo de datos y su fortaleza en la tecnología. Sin embargo, enfrenta una competencia creciente de China, Rusia, Estados Unidos y Canadá, que están desarrollando estrategias para liderar la implementación de la IA en sus gobiernos. La competencia se centra en el talento y en el uso adecuado de datos de calidad. Aún no hay un continente claramente dominante en esta área, y la carrera está en sus primeras etapas, con mucho por avanzar.

Hacia una implementación responsable de IA en el sector público

Para adoptar la inteligencia artificial (IA) de manera responsable en el sector público, podemos decir como resumen de la bibliografía consultada sugiere seguir cinco fases clave:

1. Diagnóstico: Primero, hay que crear una agenda pública para la política de IA. Esto implica identificar el marco de referencia, delimitar temas de interés y realizar un diagnóstico con participación de actores clave. Se debe entender el problema a resolver, sus causas y los factores críticos. Es importante sensibilizar a todos los involucrados sobre la IA y sus riesgos.
2. Diseño: En esta fase, se debe formular la política para la adopción de IA en el sector público. Se deben evaluar las alternativas, recursos necesarios, tiempo, riesgos y efectos potenciales. Es crucial definir los objetivos, ejes, metas, acciones, mecanismos de seguimiento y financiamiento, y elaborar un documento de política que guíe la implementación.
3. Institucionalidad: Aquí se construye un mecanismo administrativo o normativo para asegurar la aceptación de la política y su integración en la gestión pública. Se debe diseñar una estructura de gobernanza que incluya marcos éticos, regulatorios y mecanismos de coordinación y control.
4. Implementación: Se deben establecer mecanismos para coordinar y alinear la política de IA con otros planes y programas. La implementación debe ser organizada y bien concertada con los sectores involucrados.
5. Evaluación: Finalmente, se deben desarrollar mecanismos para el seguimiento y evaluación continua del uso de IA. Es importante realizar evaluaciones de impacto para determinar los efectos en las políticas públicas, los servicios a los ciudadanos y la eficiencia interna del Estado.

Los resultados de la investigación revelan una interacción compleja entre la inteligencia artificial y la gobernanza. La IA ha demostrado potencial para mejorar significativamente la eficiencia de los servicios públicos, optimizar el uso de recursos y personalizar políticas públicas según las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, también se han identificado preocupaciones importantes en torno a la privacidad de los datos, la equidad en la implementación de tecnologías y la transparencia en la toma de decisiones automatizadas. Además, se destacan desafíos específicos como la necesidad de una regulación adecuada, la capacitación continua del personal en tecnologías emergentes y la creación de marcos éticos sólidos para guiar el uso de la IA en el sector público.

Conclusión

La integración de la inteligencia artificial en la gobernanza y la administración pública marca un punto de inflexión en la evolución del Estado moderno. Esta transformación digital promete una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, al tiempo que plantea un replanteamiento fundamental de la relación entre el gobierno y los ciudadanos.

El potencial de la IA para mejorar la formulación de políticas, optimizar la asignación de recursos y personalizar los servicios públicos es innegable. Los países líderes están adoptando estrategias nacionales de IA que abarcan desde la mejora de la toma de decisiones basada en datos hasta la predicción y prevención de problemas sociales. Sin embargo, este avance tecnológico no está exento de desafíos significativos.

La privacidad de los datos, la transparencia algorítmica y la equidad en la implementación de sistemas de IA son preocupaciones críticas que deben abordarse de manera proactiva. El riesgo de perpetuar o exacerbar las desigualdades existentes a través de sesgos en los algoritmos es una amenaza real que requiere una vigilancia constante y medidas correctivas.

Además, la rapidez con la que se desarrolla la tecnología de IA plantea un desafío para los marcos regulatorios y éticos existentes. Los gobiernos se enfrentan a la tarea de crear políticas que fomenten la innovación sin comprometer los valores democráticos fundamentales y los derechos de los ciudadanos. Este equilibrio delicado requerirá un diálogo continuo entre legisladores, tecnólogos y la sociedad civil.

La capacitación y adaptación del personal del sector público a estas nuevas tecnologías es otro aspecto crucial. La transformación digital no solo implica la implementación de nuevas herramientas, sino también un cambio cultural profundo en la forma en que se concibe y se lleva a cabo la administración pública.

Mirando hacia el futuro, es evidente que la IA tiene el potencial de redefinir la gobernanza en la era digital. Sin embargo, su éxito dependerá en gran medida de la capacidad de los gobiernos para implementar estas tecnologías de manera responsable y ética. Esto implica no solo la adopción de marcos regulatorios adecuados, sino también la promoción de una alfabetización digital generalizada que permita a los ciudadanos participar plenamente en esta nueva era de gobierno digital.

En última instancia, el verdadero desafío radica en utilizar la IA como una herramienta para fortalecer la democracia y mejorar la vida de los ciudadanos, en lugar de permitir que se convierta en un instrumento de control o exclusión. El éxito de la gobernanza en la era de la IA dependerá de nuestra capacidad para equilibrar la innovación tecnológica con los valores humanos fundamentales, asegurando que la transformación digital del Estado sirva para empoderar a los ciudadanos y fortalecer el tejido social.

A medida que avanzamos en esta nueva frontera de la administración pública, será crucial mantener un enfoque centrado en el ser humano, donde la tecnología sirva como un medio para mejorar la calidad de vida y no como un fin en sí mismo. Solo así podremos aprovechar plenamente el potencial transformador de la IA en el sector público, creando un futuro donde la gobernanza digital sea sinónimo de eficiencia, equidad y participación ciudadana.

Es importante reconocer que este estudio, solo aborda una fracción de la complejidad y amplitud que caracteriza a la IA en el sector público. Este campo, en constante evolución, presenta una riqueza de aspectos y ramificaciones que van más allá del alcance de esta investigación pero que en futuros estudios podrían abordados. A medida que la tecnología continúa evolucionando, será esencial que la academia mantenga un diálogo continuo y una investigación activa para poder ofrecer herramientas que faciliten la implementación de la IA en el sector público y beneficie verdaderamente a todos los ciudadanos y fortalezca nuestras instituciones democráticas.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles latinoamericanos*, 32(63).

Campos Ríos, M. (2023). Administración pública en el metaverso: notas para el debate del futuro. *Colección. 2023 Apr; 34 (1): 17-32*.

- Gallo, L. (2022) “*Identidad digital descentralizada y Gobierno: hacia un nuevo modelo de gobernanza de datos en el sector público*”. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12070>
- [Hernández, Y. S., Font, M. L., & Benítez, M. Á. S. \(2020\). Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales. Avances, 22\(4\), 590-602.](#)
- Marés, L., Garzón, M., Roggi, I. y Sagol, C. (2023). "Consulta sobre el estado de madurez de la transformación digital de las Administraciones Públicas Educativas". Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).
- Mejía Jaramillo, M. I., & Torres Páez, J. (2020). Uso responsable de la inteligencia artificial en el sector público.
- Naser, A. (2021). Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación.
- Novomisky, S. (2023). Tecnologías y transformación digital para la innovación en la Administración Pública. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, 7(3), abril-julio, 165-202.
- Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. INAP.
- Ríos, M. C., & Castro, S. Las promesas incumplidas de la transformación digital en América Latina. Cuadernos del CEDEOP N° 04 Año 1 | Mes de Marzo.
- Vélez, M. I., Gómez Santamaría, C., & Osorio Sanabria, M. A. (2022). Conceptos fundamentales y uso responsable de la inteligencia artificial en el sector público. Informe 2.
- Zamora, C. M. (2019). Desafíos de la gobernanza en un contexto complejo. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 3(3), 13-38.

APLICACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y LA TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN EN LA ADMINISTRACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

*María Fernanda Bayon
Ana Teresa Calvimonte
Evelin Carolina Sotomayor*

Introducción

En la era actual, caracterizada por un ritmo acelerado de innovaciones tecnológicas, las instituciones públicas de recaudación enfrentan el desafío de gestionar las finanzas públicas de manera más eficiente, transparente y segura. Dos tecnologías emergentes, la inteligencia artificial (IA) y la tecnología blockchain, están demostrando un enorme potencial para transformar la forma en que los gobiernos administran sus recursos financieros.

La modernización de los sistemas de recaudación y administración financiera no es solo una cuestión de actualización tecnológica, sino una necesidad imperativa para mejorar la eficiencia, la transparencia y la equidad en la gestión de los fondos públicos.

La inteligencia artificial, con su capacidad para analizar grandes volúmenes de datos y automatizar procesos, ofrece soluciones innovadoras para mejorar la recaudación de impuestos, optimizar la gestión presupuestaria y detectar fraudes. Los modelos predictivos de IA pueden prever comportamientos fiscales y económicos, facilitando una planificación más precisa y una asignación más efectiva de los recursos públicos. Además, la automatización de tareas rutinarias permite liberar recursos humanos para tareas de mayor complejidad y valor añadido.

Por otro lado, la tecnología blockchain, conocida por su seguridad y transparencia, proporciona una infraestructura descentralizada e inmutable para el registro de transacciones financieras. Su capacidad para garantizar la trazabilidad y accesibilidad de los registros financieros puede revolucionar la transparencia en la gestión de fondos públicos, fortaleciendo la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Además, al reducir la necesidad de intermediarios y acelerar los procesos de pago y transferencia, blockchain mejora significativamente la eficiencia operativa en la administración pública.

La sinergia entre la IA y la tecnología blockchain abre nuevas oportunidades para enfrentar problemas persistentes como la evasión fiscal, la corrupción y la ineficiencia administrativa. La implementación de estas tecnologías no solo moderniza las prácticas de gestión financiera pública, sino que también promueve una mayor rendición de cuentas y participación ciudadana.

La transición hacia sistemas más avanzados plantea numerosos desafíos, que abarcan desde la adaptación del marco legal hasta la capacitación del personal y la protección de la privacidad de los ciudadanos. La implementación de nuevas tecnologías requiere un marco normativo actualizado que contemple las nuevas realidades digitales y garantice un uso ético y seguro de los datos. Además, es esencial invertir en la capacitación y actualización constante del personal, para que puedan manejar adecuadamente las nuevas herramientas y sistemas, lo que también implica un cambio cultural dentro de las organizaciones.

Por otro lado, la protección de la privacidad de los ciudadanos es un aspecto crucial que debe ser abordado con rigor, implementando medidas robustas de seguridad cibernética y políticas claras de manejo de datos. Estos desafíos, aunque significativos, vienen acompañados de beneficios potenciales enormes. La transición a sistemas más avanzados puede resultar en un aumento considerable en la recaudación fiscal, al mejorar la eficiencia y precisión de los procesos tributarios.

Resulta fundamental explorar cómo estas tecnologías disruptivas pueden integrarse de manera efectiva en los sistemas de administración financiera pública, teniendo en cuenta las particularidades específicas de la provincia de Catamarca. Para lograr una implementación exitosa, es necesario considerar factores como la infraestructura tecnológica existente, las capacidades técnicas del personal, y las necesidades y expectativas de la ciudadanía local.

La integración de estas tecnologías no es un proceso simple; requiere una planificación cuidadosa y una ejecución meticulosa. Es crucial desarrollar estrategias personalizadas que aborden los desafíos únicos de la provincia, tales como la posible brecha digital y las limitaciones de recursos. Además, es esencial fomentar la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

Marco Teórico

En los últimos 20 años, se han acumulado cambios y modificaciones tan radicales que incluso afectaron “las pautas de organización e interacción entre seres humanos y de estos con la vida material” (Ozslak, 2020A, p97). La masificación del acceso a internet, combinada con los avances en materia de Inteligencia Artificial y el uso sostenido del BIG DATA llevo a muchos observadores a anunciar que el mundo había ingresado decididamente en la era exponencial o la cuarta revolución industrial.

Maximiliano Campos Ríos (2022) expresa que el dato relevante es el componente dinámico de estas transformaciones que se contraponen a una idea de crisis donde un cambio paulatino es precedido por una situación disruptiva. El avance tecnológico constante no se da ahora de forma imprevista, sino que fluye casi de forma natural y hasta necesaria. Así como el auto puso fin a la tracción a sangre, la era del metaverso desplaza a la digital. No hablamos ya de era digital, sino que debemos pensar en la Era Meta: la era de la conectividad social virtual, del desarrollo de una nueva forma de comunidad y del impacto de la tecnología de avanzada sobre el sistema tierra.

La Era Meta es la continuación necesaria y evolucionada de la era digital, pero con un interregno de casi un lustro: la era exponencial. Esa era que permitió entre 2016 y 2021 condensar los avances tecnológicos de la era de la información y la era digital para dar pie al metaverso, la era de la conjunción entre la realidad y lo virtual

Las sociedades y las necesidades de los ciudadanos se transforman constantemente. En un mundo globalizado, con acceso instantáneo a la información, el Estado enfrenta el desafío de responder a las demandas de mayor participación, transparencia y agilidad en la gestión pública. La sociedad argentina no es una excepción. Como parte de estos cambios, el ciudadano argentino reclama al Estado bienes y servicios acordes a sus crecientes necesidades.

Es decir, la modernización del Estado se vuelve imperativa. Debe ser una política de Estado que trascienda gestiones gubernamentales y convoque a todos los sectores. Modernizar el Estado permitirá brindar a los ciudadanos servicios ágiles y eficientes, a la altura de los nuevos tiempos. Es una responsabilidad conjunta que requiere del compromiso de todos los niveles estatales y de la sociedad en su conjunto.

Entonces, la modernización implica perfeccionar las estructuras, agilizar los procesos, métodos e instrumentos estatales. Incorpora al gobierno abierto y la rendición de cuentas como ejes centrales de la gestión. Está orientado a colocar al ciudadano en el centro, determinando y guiando el ejercicio de la función pública según sus necesidades, es decir, la modernización de la gestión pública apunta a contar con un Estado más eficiente, transparente y cercano al ciudadano a través de mejoras en sus procesos y la incorporación de nuevas herramientas.

En ese sentido la transformación digital de las administraciones tributarias tiene el potencial de mejorar significativamente la atención al contribuyente al tiempo que vuelve más eficiente la prestación del servicio. El uso de nuevas tecnologías y servicios digitales, como la automatización de

procesos y la inteligencia artificial (IA), que faciliten relaciones conversacionales con robots inteligentes, puede superar algunos de los problemas que presenta el modelo tradicional de atención al contribuyente, mediante la prestación de un servicio permanente y más accesible, rápido y consistente a mayor escala y con menores costos. En ese sentido, la IA presenta un escenario de cambios disruptivos para las administraciones tributarias entre el mediano y el largo plazo, con consecuencias significativas en la estrategia de negocios, los procesos y el personal. De continuar en aumento esta tendencia, los asistentes conversacionales virtuales jugarán un papel de suma importancia en los esfuerzos del fisco por aumentar el cumplimiento voluntario, incrementar la recaudación de impuestos y mejorar la legitimidad de la hacienda pública.

La información es un recurso crítico para los gobiernos. Permite realizar operaciones de todo tipo, cobrar tasas e impuestos, administrar recursos y facilitar la participación ciudadana y el accountability o rendición de cuentas (Gant, 2008).

En el campo de la Finanzas públicas los organismos encargados de la recaudación fiscal son las administraciones tributarias entendidas estas como las que gestionan, fiscalizan y recaudan los tributos.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia recaudatoria, en las últimas décadas, numerosas administraciones tributarias y aduaneras han realizado esfuerzos significativos e inversiones considerables para modernizar tanto sus estructuras institucionales como sus capacidades tecnológicas (Torres Cuzcano, 2013; CEPAL, 2006).

En lo que va de este siglo, las administraciones tributarias se han ido transformando fuertemente inducidas por el cambio tecnológico que impactó en términos organizacionales sobre las administraciones y también sobre el contexto de desenvolvimiento de los fiscos en todo el mundo. En materia organizacional, se potenció la capacidad de prestación y simplificación hacia los contribuyentes, a la par que se potenció la capacidad de control.

Por ejemplo, con la tecnología nació la “oficina virtual”, lo que hizo posible ampliar el “horario de atención” a las 24 horas del día, crear canales de información para facilitar el cumplimiento, masificar los pagos electrónicos, digitalizar las presentaciones y avanzar hacia las declaraciones juradas preelaboradas, evitando traslados y ahorrando costos de cumplimiento para los contribuyentes.

En paralelo, fenómenos como la factura electrónica, la incorporación de la inteligencia artificial en los dispositivos de control o el intercambio automático de información potenciaron la capacidad de acción del fisco y permitieron la detección temprana de los incumplimientos formales y/o materiales de los contribuyentes. En este marco y en forma creciente, las administraciones tributarias fueron vinculándose en redes para poder captar información y experiencia sobre el desenvolvimiento de negocios y las prácticas de planeamiento nocivo que erosionan la fiscalidad y comprometen el financiamiento de las políticas públicas.

Las administraciones tributarias están evolucionando rápidamente hacia organizaciones capaces de recopilar, procesar y analizar grandes volúmenes de información sobre los contribuyentes, sus negocios y sus prácticas. Además, están avanzando en la predicción del comportamiento de los obligados tributarios mediante la gestión de matrices de riesgo. Esto les permite asignar recursos con mayor precisión para detectar y prevenir posibles incumplimientos fiscales, así como identificar y disuadir prácticas destinadas a evadir la carga tributaria, aumentando así la percepción de riesgo entre los contribuyentes

Sin lugar a duda estas transformaciones impactan en las capacidades requeridas del personal y en la relación con la sociedad. La gestión de la información en las administraciones tributarias exige un delicado equilibrio de confianza, especialmente en lo que respecta al derecho al secreto fiscal y la privacidad de los datos de los contribuyentes. Es crucial evitar la utilización indebida de esta información para mantener la confianza pública.

En Argentina, la transformación digital en la hacienda pública se ha materializado a través de diversas iniciativas y procesos. La digitalización de la documentación administrativa de la Contaduría General de la Nación es un ejemplo destacado de este avance, lo que incluye la guarda y digitalización de la documentación respaldatoria. Además, se ha observado un significativo avance hacia la digitalización en las Administraciones Tributarias, con un enfoque en la fiscalización y los derechos de los contribuyentes. Este proceso se ha acelerado, en parte, debido a la pandemia del coronavirus, lo que ha llevado a muchos países, incluyendo Argentina, a planificar reformas tributarias y modernizar sus Administraciones Tributarias mediante la incorporación de tecnología y la digitalización permanente.

La digitalización en las Administraciones Tributarias ha sido un tema de interés a nivel internacional, con la OCDE analizando las posibles ventajas de la digitalización para mejorar la atención al contribuyente y la eficiencia de las administraciones tributarias. Además, la Revisión del Gobierno Digital en Argentina, realizada en colaboración con la OCDE, ha destacado la importancia de acelerar la digitalización del sector público en el país.

Desde hace varias décadas, los países de la región han emprendido reformas fiscales sustanciales y adoptados modelos de gestión más modernos e integrados con el objetivo de mejorar su desempeño fiscal y contribuir a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo sostenible. El uso intensivo de las TICs ha contribuido significativamente al crecimiento observado en la recaudación tributaria y al mejoramiento de la información para la elaboración de políticas sociales y a la gestión del gasto público (Morán y Pecho, 2017; Pimenta y Pessoa, 2015).

Este cambio paradigmático no solo representa una evolución en la forma en que se abordan los desafíos fiscales, sino que también significa un distanciamiento de prácticas obsoletas y procesos burocráticos que aún persisten en la administración de la hacienda pública. La adopción de tecnologías digitales ha permitido superar limitaciones inherentes a procesos burocráticos, así como a herramientas tecnológicas desactualizadas, impulsando una eficiencia sin precedentes en la gestión fiscal.

Las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, la tecnología blockchain, internet de las cosas, computación en la nube, georreferenciación, aprendizaje de máquinas, big data y aplicaciones móviles, se erigen como los pilares fundamentales que propician la modernización de las políticas y procesos de gestión fiscal. Este conjunto diverso de tecnologías desempeña un papel crucial al ofrecer herramientas innovadoras que transforman radicalmente la forma en que se abordan los desafíos fiscales y administrativos.

La **Inteligencia Artificial (IA)** se refiere a la capacidad de las máquinas para realizar tareas que requieren inteligencia humana, como el aprendizaje automático y el procesamiento del lenguaje natural. En el contexto de las administraciones tributarias, la IA puede analizar grandes cantidades de datos fiscales en tiempo real, lo que permite a los organismos tomar decisiones mejor informadas sobre la recaudación y la gestión del riesgo fiscal. Además, la IA puede predecir tendencias y patrones en el comportamiento de los contribuyentes, ayudando a identificar posibles incumplimientos y optimizar la asignación de recursos para auditorías y fiscalización.

Por otro lado, la **tecnología blockchain** es una plataforma descentralizada y transparente que permite la realización de transacciones seguras sin la necesidad de intermediarios. En el ámbito de las administraciones tributarias, la blockchain funciona mediante la creación de bloques de información que se almacenan en una red de computadoras, garantizando que los datos sean inmutables y resistentes a la manipulación. Esto puede aumentar significativamente la confianza en la integridad de los registros fiscales. Además, la tecnología blockchain permite la creación de contratos inteligentes, que son acuerdos digitales que se ejecutan automáticamente cuando se cumplen ciertas condiciones, lo que puede transparentar y automatizar diversos procesos administrativos, como la verificación de transacciones y la gestión de devoluciones de impuestos.

La analítica de datos, por ejemplo, permite extraer perspectivas significativas a partir de grandes conjuntos de datos, proporcionando una base sólida para la toma de decisiones informada y estratégica.

El Internet de las cosas (IoT) amplía el alcance de la gestión fiscal al conectar dispositivos y sistemas, permitiendo una recopilación continua de datos en tiempo real.

La computación en la nube proporciona la infraestructura necesaria para el almacenamiento y procesamiento eficiente de grandes cantidades de información, facilitando la agilidad y la escalabilidad en la gestión de datos fiscales.

La georreferenciación aporta una dimensión espacial a la gestión fiscal, permitiendo un análisis detallado de la distribución geográfica de los recursos y actividades fiscales. El aprendizaje de máquinas, por su parte, capacita a los sistemas para mejorar su rendimiento a través de la experiencia, automatizando procesos y optimizando la detección de patrones complejos en los datos fiscales.

Las aplicaciones móviles (Apps) se han convertido en herramientas versátiles que acercan la administración fiscal a los ciudadanos, ofreciendo interfaces intuitivas y accesibles para realizar transacciones, acceder a información y recibir actualizaciones en tiempo real.

Es así que la transformación digital de las administraciones tributarias se manifestaron principalmente en áreas tales como: incorporación intensiva del trabajo remoto, incremento exponencial de la cantidad de trámites electrónicos como pago de los tributos a través de plataformas virtuales, refuerzo de la infraestructura tecnológica para garantizar disponibilidad de sistemas, mejoras en ciberseguridad ante nuevos riesgos, desarrollos específicos de aplicaciones para dispositivos móviles, entre otros aspectos.

En concreto, las innovaciones fiscales impulsadas por la tecnología digital están remodelando la gestión financiera pública, ofreciendo soluciones más ágiles, precisas y transparentes que no solo superan las limitaciones del pasado, sino que también allanan el camino hacia un futuro hacendario más eficiente y adaptativo.

Ciberseguridad en la aplicación de las tecnologías emergentes

La **ciberseguridad** se ha convertido en un aspecto fundamental en la era digital, especialmente en el contexto de la digitalización y modernización del Estado. La evolución tecnológica, impulsada por la Cuarta Revolución Industrial, ha transformado la sociedad al interconectar el mundo físico, digital y biológico. Esta revolución, respaldada por tecnologías digitales y el crecimiento exponencial de Internet, plantea desafíos y oportunidades sin precedentes (Schwab, 2016). Recientes publicaciones de la CEPAL resaltan que tecnologías clave como Internet de las cosas (IoT), la automatización, el blockchain, el big data y el cloudcomputing están transformando la logística a nivel global, lo que destaca la importancia de la alfabetización digital, el acceso a Internet y la ciberseguridad (Barleta, Pérez Salas, & Sánchez, 2019). La aceleración de la digitalización en respuesta a la pandemia ha subrayado la relevancia de la ciberseguridad, con riesgos como la concentración del poder digital, la inequidad digital y los fallos en ciberseguridad ocupando un lugar destacado en las preocupaciones (WEF, 2021).

La acelerada evolución tecnológica y la globalización han generado desafíos inéditos en la protección de datos personales. El volumen de recopilación e intercambio de información personal ha crecido exponencialmente. Los avances tecnológicos han permitido que tanto el sector privado como las entidades gubernamentales utilicen datos personales a una escala sin precedentes en sus operaciones cotidianas. Paralelamente, los individuos comparten cada vez más información personal a nivel global.

En este contexto, es imperativo que las personas mantengan el control sobre sus propios datos. Se requiere fortalecer la seguridad jurídica y práctica no solo para los individuos, sino también para los agentes económicos y las autoridades públicas. Este fortalecimiento es esencial para garantizar un equilibrio entre la innovación tecnológica y la protección de la privacidad en la era digital. En este mundo hiperconectado, las brechas de seguridad pueden ocurrir en cuestión de segundos, lo que hace que los ataques cibernéticos sean una cuestión de tiempo. Es esencial adoptar medidas preventivas y prepararse para enfrentar posibles ciberataques.

Por otro lado, la ciberinmunidad, basada en inteligencia artificial y aprendizaje automático, emerge como una solución complementaria para minimizar los riesgos cibernéticos y fortalecer la infraestructura de ciberseguridad (Wlodarczak, 2017). La cultura organizacional y la conciencia de ciberseguridad juegan un papel crucial en la protección de las organizaciones. La falta de percepción del riesgo y la exposición a amenazas cibernéticas pueden poner en peligro la seguridad de los datos y la continuidad operativa. Es fundamental educar a los empleados sobre buenas prácticas de seguridad informática y fomentar una cultura de ciberseguridad proactiva y colaborativa para mitigar los riesgos (CEPAL, 2021).

En tal sentido la ciberseguridad se ha consolidado como un pilar fundamental en la era digital, especialmente en el contexto de la modernización del Estado y la transformación digital de la sociedad. La convergencia de tecnologías emergentes como IoT, blockchain, big data y cloudcomputing ha generado un panorama digital complejo y dinámico que, si bien ofrece oportunidades sin precedentes, también presenta desafíos significativos en términos de seguridad y privacidad.

La adopción de un enfoque proactivo hacia la ciberseguridad es esencial. Esto implica no solo la implementación de medidas técnicas avanzadas, como la ciberinmunidad basada en inteligencia artificial, sino también el fomento de una cultura organizacional consciente de los riesgos cibernéticos. La educación y la concientización de todos los actores involucrados, desde los individuos hasta las organizaciones y entidades gubernamentales, son fundamentales para crear un ecosistema digital resiliente.

La ciberseguridad trasciende el ámbito meramente técnico para convertirse en un elemento integral de la estrategia de desarrollo digital de cualquier nación. Su efectividad dependerá de la colaboración entre sectores, la adaptabilidad ante nuevas amenazas y el compromiso continuo con la protección de la información en un mundo cada vez más interconectado.

En definitiva, la transformación digital de los organismos de recaudación representa un avance significativo en la modernización del Estado, ofreciendo mayor eficiencia y transparencia en la gestión tributaria. Sin embargo, esta digitalización también conlleva desafíos importantes en materia de ciberseguridad, es decir mientras los organismos de recaudación avanzan en su transformación digital, la ciberseguridad debe ser una prioridad estratégica, garantizando así la protección de los datos de los contribuyentes y la estabilidad del sistema tributario en la era digital.

Agencia de Recaudación de Catamarca

La Agencia de Recaudación de Catamarca (ARCA), fue creada por Decreto Acuerdo 670/2020, el que fuera ratificado con posterioridad por las cámaras legislativas, unificando las dependencias: Administración General de Rentas; Administración General de Catastro; Dirección del Registro de Propiedad Inmobiliaria y Mandatos.

ARCA nace con la necesidad del gobierno provincial de un organismo autárquico en el orden administrativo y financiero, equipado con los bienes y capital humano especializado, que le permitan conseguir los recursos de diversa naturaleza que se destinen a financiar las demandas de nuestra

comunidad, gestionando la materia catastral, la registraci3n y la pol3tica tributaria de manera transversal.

Tiene por finalidad la ejecuci3n de la pol3tica tributaria de la Provincia de Catamarca mediante la determinaci3n, fiscalizaci3n y percepci3n de los tributos y accesorios dispuestos por las normas legales; la administraci3n del catastro y la registraci3n y publicidad inmobiliaria.

La Direcci3n General de Rentas (DGR) de la provincia es uno de los organismos que forma parte de la Agencia de Recaudaci3n de Catamarca (ARCA).

Sus principales objetivos son: promover el cumplimiento voluntario, recaudar eficientemente, reducir eficazmente la evasi3n fiscal y llevar una gesti3n transparente.

De la investigaci3n realizada en este organismo, se evidencia c3mo se contribuye al incremento de los recursos tributarios propios a trav3s del fortalecimiento de la gesti3n de Rentas de la provincia mediante la reingenier3a del Sistema de Cuenta 3nica (SICU) y la incorporaci3n de tecnolog3as de la informaci3n y comunicaci3n (TICs) como herramientas para potenciar la asistencia al ciudadano-contribuyente y a los diferentes usuarios del organismo.

El redise1o de los procesos existentes y la implementaci3n de nuevos procesos en la gesti3n tributaria del SICU deben llevarse a cabo promoviendo la desburocratizaci3n y la eliminaci3n del uso de papel, desde una perspectiva integral y eficaz. Esta gesti3n debe estar orientada a la incorporaci3n de las TICs para la descentralizaci3n de servicios y tr3mites.

Todos los tr3mites disponibles para el ciudadano contribuyente se encuentran en el sitio web de la agencia de recaudaci3n de la provincia denominado <https://arca.gob.ar/>

Digitalizaci3n de Rentas Provincial

Valuaciones Fiscales de Inmuebles:

Se pueden consultar las valuaciones de inmuebles, ingresando a plataforma web de ARCA – Catastro.

Domicilio Fiscal Electrónico:

Ha sido establecido con el objetivo de simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, permitiendo el env3o de comunicaciones oficiales de forma electr3nica.

Expediente Electrónico:

El sistema GDE (Gesti3n Documental Electr3nica) es una herramienta que se utiliza para la gesti3n de documentos electr3nicos en el sector p3blico. Se ha implementado en Rentas para mejorar la eficiencia y la transparencia de los procesos administrativos.

Firma Digital:

La implementaci3n de la firma digital en Rentas Catamarca permite la posibilidad de realizar tr3mites y presentar documentaci3n de manera electr3nica, con validez legal a trav3s de la firma digital.

Fiscalizaci3n Electrónica:

Se est3 trabajando para su implementaci3n Es un sistema que utiliza la tecnolog3a y los medios electr3nicos para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Este sistema permitir3 a las autoridades fiscales monitorear de forma m3s eficiente y precisa el cumplimiento de las obligaciones tributarias, reduciendo la evasi3n fiscal y mejorando la recaudaci3n.

Tr3mites a Distancia (TAD):

Con su implementaci3n a futuro se podr3:

- Acceder a la sección "Trámites a Distancia".
- Completar formularios con los datos personales y la información requerida para el trámite.
- Adjuntar los documentos necesarios escaneados o digitalizados.
- Revisar y confirmar la información antes de enviar el trámite.
- Una vez enviado el trámite, el contribuyente recibirá un número de expediente con el que podrá realizar el seguimiento del mismo a través del sistema TAD.
- Este deberá estar atento a los requerimientos o notificaciones que le envíe Rentas a través del sistema TAD

Además, el sitio de Rentas provincial permite realizar los siguientes trámites:

- Régimen Simplificado Unificado
- Altas, Bajas y Modificaciones del Impuesto a los Ingresos Brutos
- Libre Deuda Impuesto Provinciales
- Generación y pago de tasas retributivas autogestionadas - Estampillas web
- Cumplimiento Fiscal local sin costo
- Inscripciones en el Impuesto a los Ingresos Brutos
- Presentaciones Digitales
- Planes de Pagos Automatizados con Débito Automático
- Impuesto a los sellos
- Asistencia Virtual

En materia de **ciberseguridad** este organismo aplica las normas de seguridad ISO y trabaja en una versión mejorada que requiere un mayor esfuerzo por parte del Estado para incorporar un Machine learning, fundamental para trabajar con IA en las estructuras del sistema. Esto implica la necesidad de gestionar un antivirus especializado, mientras se mantienen los protocolos y normas de seguridad vigentes con actualizaciones diarias

La **ciberseguridad** es una prioridad transversal para Dirección General de Rentas de la provincia y otras organizaciones como la COMARB

En la actualidad la Dirección General de Rentas cuenta con una **Manual de Buenas Prácticas y Tecnologías** que tiene como objetivo capacitar al personal en el manejo seguro de la información.

Algunas de las buenas prácticas incluidas en el manual son:

- Protección de datos personales y sensibles
- Uso adecuado de los sistemas y recursos informáticos
- Gestión segura de contraseñas
- Procedimientos de respaldo y recuperación de información
- Protocolos de seguridad ante incidentes o brechas de información

Además, este organismo posee un sólido sistema de capas de seguridad, incluyendo routers de borde, VLAN por fibra óptica y el uso de Inteligencia Artificial (IA) para detección y neutralización de códigos maliciosos. El sistema de seguridad brinda informes, alertas y reportes para garantizar la integridad de los datos.

En relación a las tecnologías de Detección, Mitigación de Amenazas y Tecnologías de Encriptación cuentan con un sistema de antivirus que monitorea constantemente la infraestructura, se realizan auditorías periódicas, actualizaciones de software y capacitación constante del personal.

La Dirección de Rentas de Catamarca hace uso de tecnologías de encriptación avanzadas para proteger la confidencialidad de la información. Esto incluye el uso de algoritmos de encriptación, claves seguras y mecanismos de gestión de claves adecuados.

Dirección General de Rentas de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca

La Dirección General de Rentas Municipal (DGRM) es la encargada de dirigir el organismo conforme las normas que regulan la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos municipales procurando el logro de las metas de recaudación fijadas anualmente.

Aunque la crisis sanitaria aceleró la necesidad de digitalización, este organismo ya se encontraba en un proceso integral de transformación digital antes del confinamiento.

El sitio web <https://rentas.catamarcaciudad.gob.ar> se había establecido como una plataforma robusta para la realización de trámites en línea, lo que permitió una transición fluida hacia la atención virtual durante el período de restricciones sociales. Esta previsión aseguró la continuidad operativa y el acceso a los servicios para los ciudadanos-contribuyentes.

Según el Director de Rentas Municipal, la transformación digital del organismo ha sido notable en la última década. En 2012, el 90% de la recaudación se realizaba presencialmente en las cajas habilitadas del organismo, mientras que solo el 10% se efectuaba por otros medios de pago. Esta situación generaba una alta afluencia de personas en las oficinas, especialmente en fechas de vencimiento.

La implementación progresiva de procesos de digitalización ha logrado revertir completamente este escenario. Actualmente, solo el 10% de la recaudación se realiza en el organismo, mientras que el 90% se efectúa a través de diversos medios de pago online. Entre estas opciones se incluyen el Volante Electrónico de Pago (VEP), tarjetas de crédito y débito, entre otras. Esta transformación ha descongestionado significativamente las oficinas, reduciendo la necesidad de recaudación presencial.

Un logro destacable de este organismo es la obtención de la certificación ISO 9001:2015 en las áreas de atención al contribuyente y fiscalización. Esta certificación, otorgada por la Organización Internacional de Normalización (ISO), verifica el cumplimiento de estándares internacionales de trabajo. El proceso implicó una rigurosa auditoría para asegurar que se cumplen los requisitos establecidos en la norma.

La ISO 9001:2015 es un estándar internacional que establece los criterios para un sistema de gestión de calidad. Su implementación demuestra el compromiso del organismo con la mejora continua y la satisfacción del cliente, en este caso, el contribuyente.

El Director General enfatizó que Rentas Municipal se distingue a nivel nacional por ser uno de los pocos organismos fiscales que cuentan con esta certificación ISO. Esta distinción no solo valida la calidad de sus procesos, sino que también posiciona al organismo como un referente en gestión de calidad dentro del sector público argentino.

La certificación ISO 9001:2015 implica que los procesos del organismo son adecuados y eficientes para las tareas que se realizan. Esto se traduce en una mayor confiabilidad, eficacia y satisfacción del contribuyente en su interacción con Rentas Municipal."

Trámites digitalizados en Rentas Municipal

Pagos en línea:

- tasas de servicios urbanos
- servicios de cementerio
- tasas de seguridad e higiene
- servicios varios
- impuestos al comercio

Gestiones tributarias:

- presentación de declaraciones juradas

- solicitud de certificados de libre deuda
- obtención de certificados de cumplimiento fiscal
- gestión de certificados de no retención

Servicios adicionales:

- adhesión al cedulón digital,
- acceso a legislación vigente
- consulta del calendario de vencimientos

Opciones de pago diversificadas:

- pagos con VEP (Volante Electrónico de Pago)
- tarjetas de débito y crédito

Atención al contribuyente:

- sistema de solicitud de turnos en línea
- chat interactivo para atención virtual

La digitalización de estos trámites y servicios ha permitido a la Dirección de Rentas Municipal optimizar sus procesos internos, reducir tiempos de espera, y proporcionar una experiencia más ágil y conveniente para los contribuyentes. Este enfoque no solo ha sido crucial durante el período de confinamiento, sino que también sienta las bases para un modelo de administración pública más eficiente y orientado al ciudadano – contribuyente.

Con relación a la **ciberseguridad** Rentas Municipal trabaja en el marco de referencia de las normas ISO 27001, esta norma internacional establece los requisitos para la implementación, mantenimiento y mejora continua de un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI). Dicho sistema se utiliza para proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. La norma proporciona un marco para la seguridad de la información que ayuda a las organizaciones a identificar y gestionar sus riesgos de seguridad de manera efectiva.

Es importante mencionar que en materia de capacitación sobre ciberseguridad el personal lo hace de forma particular. Aunque se reconoce la urgencia de atender este tema, las limitaciones están dadas por la falta de personal y cuestiones presupuestarias.

Además, este organismo aún no cuenta con un manual de buenas prácticas enfocado en la ciberdefensa de datos y el uso responsable de las tecnologías. Esta carencia subraya la necesidad de establecer directrices claras y estandarizadas para proteger la información y garantizar la seguridad en el uso de las tecnologías.

Es intención de la Dirección general de Rentas Municipal continuar trabajando en la protección de sus sistemas de información y además impulsar acciones para la capacitación y concientización del personal que maneja sistemas con información crítica.

Si bien la entidad recaudadora ha experimentado progresos digitales parciales, consolidar la omnicanalidad, el análisis de datos, la interoperabilidad de sistemas y la autogestión web deben ser pilares de la modernización en el mediano plazo para alcanzar una administración tributaria eficiente y comprometida con la facilitación al cumplimiento.

La modernización de los organismos de recaudación ARCA y Rentas Municipal: más allá de la digitalización

Los organismos de recaudación que se analizan en el presente trabajo han experimentado un proceso de digitalización significativo. La implementación de sitios web para la realización de trámites representa un avance importante en la mejora de los servicios al contribuyente. Sin embargo, esta

transformación digital plantea una serie de interrogantes cruciales sobre el verdadero significado de la modernización en la administración fiscal.

La pregunta fundamental es ¿qué entendemos por modernizar? ¿Se trata simplemente de incorporar nuevas tecnologías o de replicar digitalmente los procesos existentes? La verdadera modernización va más allá de la mera digitalización; implica una transformación integral que reimagine la relación entre estos organismos y el ciudadano – contribuyente.

Actualmente, estos organismos enfrentan limitaciones para implementar tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial o blockchain. Estas barreras incluyen la falta de iniciativas políticas, restricciones presupuestarias, insuficiente capacitación del personal y escasez de recursos tecnológicos. No obstante, el futuro de la administración tributaria apunta hacia un Estado inmersivo, donde la interacción con el contribuyente se vuelve más fluida, intuitiva y personalizada.

La verdadera modernización implica un cambio de paradigma, es decir la agilidad y la resiliencia son características esenciales para las organizaciones públicas en la era digital. Esto significa que los organismos de recaudación deben ser capaces de adaptarse rápidamente a las nuevas tecnologías y demandas ciudadanas.

Por su parte, la transformación digital en el sector público no solo implica la adopción de nuevas tecnologías, sino también un cambio cultural y organizacional profundo. Esto incluye la redefinición de procesos, la adopción de nuevas formas de liderazgo y la promoción de una cultura de innovación continua.

En el contexto específico de los organismos de recaudación, la implementación de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial y el blockchain ofrece oportunidades significativas. Por ejemplo, la IA podría utilizarse para mejorar la detección de fraudes fiscales y proporcionar asistencia personalizada a los contribuyentes. El blockchain, por su parte, podría aumentar la transparencia y la seguridad en las transacciones financieras entre los organismos de recaudación y los ciudadanos.

Sin embargo, la adopción de estas tecnologías requiere más que una simple implementación técnica. Implica una reconsideración fundamental de cómo se prestan los servicios públicos y cómo se relaciona el Estado con los ciudadanos. El concepto de Estado inmersivo sugiere una administración tributaria que no solo está presente en línea, sino que se integra de manera fluida en la vida cotidiana de los ciudadanos, ofreciendo servicios proactivos y personalizados.

Para avanzar hacia este futuro, los organismos de recaudación necesitarán desarrollar una visión estratégica clara que vaya más allá de la simple digitalización, además deberán invertir en la capacitación y desarrollo de habilidades digitales del personal, por otra parte, fomentar una cultura de innovación y experimentación.

También deberán establecer alianzas con las universidades y el sector privado para acceder a conocimientos y tecnologías avanzadas. Además, la implantación de estas acciones deberá tener un enfoque centrado en el usuario para el diseño de servicios digitales.

Mientras que la digitalización actual representa un paso importante, el verdadero desafío radica en reimaginar completamente la relación entre los organismos tributarios y el contribuyente en la era digital. La modernización debe entenderse como un proceso continuo de transformación que no solo adopta nuevas tecnologías, sino que también redefine fundamentalmente cómo se concibe y prestan los servicios públicos. El futuro del Estado inmersivo ofrece enormes posibilidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la satisfacción del ciudadano, pero requiere un compromiso sostenido con la innovación y la transformación organizacional.

Por otra parte, la implementación de tecnologías disruptivas en el ámbito de la recaudación fiscal no solo ofrece beneficios significativos, sino que también suscita un debate crucial en torno a

preocupaciones éticas y legales. Este debate se centra en el equilibrio entre la eficiencia administrativa y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Un aspecto particularmente polémico es la posibilidad de que el Estado utilice estas tecnologías avanzadas para acceder de manera intrusiva a las cuentas de los contribuyentes y ejercer una coerción directa para el cumplimiento de obligaciones fiscales, es decir desde una perspectiva normativa, cualquier acción que implique el acceso directo y sin consentimiento explícito a las cuentas personales de los ciudadanos debe estar estrictamente regulada y justificada por un marco legal sólido. La Constitución y las leyes de protección de datos personales en muchos países establecen límites claros sobre cómo y cuándo el Estado puede intervenir en la esfera privada de los individuos. Estos límites existen para proteger contra posibles abusos de poder y para mantener la confianza en las instituciones democráticas.

Sin embargo, esta situación trasciende el ámbito puramente legal y se adentra en un terreno de profundas implicaciones políticas y éticas. La implementación de medidas coercitivas sin el debido proceso legal puede interpretarse como un abuso de autoridad y una violación de los derechos fundamentales. Además, plantea preguntas sobre la proporcionalidad de las medidas en relación con el objetivo de recaudación fiscal.

Es crucial que la discusión no se limite únicamente a la legalidad de estas prácticas, sino que también aborde sus dimensiones éticas y políticas. Debemos considerar cuidadosamente las consecuencias a largo plazo de permitir tal nivel de intrusión estatal en la vida financiera de los ciudadanos

Mientras avanzamos hacia una era de mayor digitalización en la administración pública, debemos mantenernos vigilantes para asegurar que la innovación tecnológica no comprometa los valores fundamentales de nuestra sociedad. La modernización del Estado debe ir de la mano con el fortalecimiento de las garantías democráticas y el respeto a los derechos individuales

Conclusiones:

Del trabajo de investigación realizado surge que la digitalización de ARCA y el Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca representa un avance significativo en la modernización del Estado, marcando el inicio de una transformación que promete mejorar la interacción entre los ciudadanos y la administración pública. La transición de trámites presenciales a plataformas en línea ha brindado beneficios tangibles a los contribuyentes, permitiéndoles realizar gestiones de manera más eficiente y cómoda. Sin embargo, es crucial reconocer que este progreso, aunque importante, es solo el primer paso hacia una verdadera revolución digital en los organismos tributarios.

Para alcanzar el objetivo de un Estado inmersivo y plenamente modernizado, es imperativo abordar una serie de desafíos pendientes que van más allá de la mera digitalización de trámites. La capacitación exhaustiva del personal público en nuevas tecnologías, la inversión sustancial en infraestructura tecnológica de vanguardia, y la educación digital de los contribuyentes son aspectos fundamentales que requieren atención inmediata. Asimismo, es esencial mejorar la conectividad en todo el territorio de la provincia de Catamarca y reforzar los sistemas de seguridad de datos para proteger la información sensible de los ciudadanos. Además, resulta de vital importancia trabajar en el desarrollo de marcos regulatorios sólidos y actualizados que garanticen que el uso de las nuevas tecnologías no vulnere los derechos de los contribuyentes, asegurando así un equilibrio entre la eficiencia administrativa y la protección de las libertades individuales.

Entendemos que estos elementos constituyen la base sobre la cual se podrá construir una administración pública verdaderamente moderna. Solo después de haber consolidado estos aspectos fundamentales, los organismos de recaudación estarán en condiciones de dar el salto cualitativo hacia la implementación de tecnologías de vanguardia como la inteligencia artificial y el blockchain. La adopción prematura de estas herramientas avanzadas, sin haber establecido primero una base sólida,

podría resultar en soluciones ineficientes o, peor aún, en sistemas vulnerables a fallos y brechas de seguridad.

Es importante entender que la transformación digital de las administraciones fiscales es un proceso gradual y complejo que requiere una planificación meticulosa y una ejecución cuidadosa. Los avances logrados tanto en ARCA como en Rentas Municipal son encomiables, pero representan apenas el comienzo de un cambio más profundo y necesario. La verdadera modernización implica no solo la digitalización de procesos existentes, sino también la reinvención de la forma en que estos organismos interactúan con el ciudadano-contribuyente, aprovechando al máximo las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

En este contexto, es fundamental mantener una visión a largo plazo, reconociendo que la implementación de tecnologías de vanguardia como la inteligencia artificial y el blockchain debe ser el resultado de un proceso de maduración digital, y no su punto de partida. Los organismos de recaudación, y el sector público en general, deben trabajar primero en fortalecer los cimientos de su infraestructura digital, capacitar a su personal y educar a los ciudadanos en el uso de estas nuevas herramientas.

Solo así se podrá garantizar una transición exitosa hacia un Estado verdaderamente moderno e inmersivo, capaz de ofrecer servicios públicos eficientes, accesibles y seguros para todos los ciudadanos. La transformación digital de los organismos de recaudación, cuando se realiza de manera integral y bien planificada, tiene el potencial de mejorar significativamente la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos-contribuyentes fomentando de esta manera una relación más transparente y cercana entre el gobierno y la sociedad.

Bibliografía

Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la Era Meta. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2022.

Carr, Jeffrey. CyberWarfare. Sebastopol, USA, O'Reilly, 2010.

Clarke Richard y Knake Robert K. CyberWar: The Next Threat to National Security and What to Do About It, New York, Harper Collins, 2010. Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad. Federal Government USA. Cyberspace Policy Review.

Fojón Enrique y Sanz Ángel. «Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión», Análisis del Real Instituto Elcano, ARI N° 101/2010.

Gant, J. (2008). Electronic Government for Developing Countries. Ginebra: International Telecommunication Union.

Krutz Ronald y Dean Vines Russell. Cloud Security. A Comprehensive Guide to Secure Cloud Computing, Indianapolis, Wiley, 2010.

Libicki, Martin C. Cyberdeterrence and Cyberwar, Santa Mónica, RAND Corporation, 2009.

Lyns III, William J, «Defending a New Domain: The Pentagon's Cyberstrategy», Foreign Affairs, vol. 89, n° 5, septiembre/octubre de 2010, pp. 97-103.

www.foreignaffairs.com/articles/66552/williamj-lynn-iii/defending-a-new-domain

Muñoz, A. Seco, A. (2018). Tendencias digitales en la política y la gestión fiscal. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2018

----- (2020). El potencial de la inteligencia artificial en la administración tributaria: el caso de los asistentes conversacionales. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/el-potencial-de-la-inteligencia-artificial-en-la-administracion-tributaria-el-caso-de-los-asistentes-conversacionales/>

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2020.

OECD (2023), Apoyo a la digitalización de las administraciones tributarias de los países en desarrollo, OECD, París, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/apoyo-a-la-digitalizacion-de-las-administraciones-tributarias-de-los-paises-en-desarrollo.pdf>

Pando, Diego y Poggi, Eduardo (2020), “Análítica de datos: el corazón de la transformación digital del Estado”, en La administración pública en tiempos disruptivos, Diego Pando (comp.), Buenos Aires, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Pascual, Manuel, Entrevista a Pilar Santamaría de CISCO en Cinco Días, 10 de noviembre, 2010, p.14.

The Economist. «Cyberwar. Thethreadfromthe Internet», Volumen 396, número 8689, 3-9 de julio de 2010.

Torres Cuzcano, 2013. La modernización de las administraciones tributarias en América Latina: un reto permanente. CEPAL

Director Provincial de Tecnología de Rentas de Catamarca ARCA, Ponce León, G. (2024). Entrevista sobre ciberseguridad y protección de datos.

Normativas Consultadas

- Ley 26.653/2010. Accesibilidad de la Información en las Páginas Web. Promulgada noviembre 26 de 2010 Buenos Aires. Argentina
- Ley 26.388/2008 de Delito informático.
- Ley 25.326/2000 de Protección de Datos Personales.
- Decreto Reglamentario N°1558/2001.
- Ley 25.506/2001 de Firma Digital.
- Decreto Reglamentario N°2628/2002.
- Ley 26.904/2013 de Grooming.
- Decreto 434/2016 Plan de Modernización del Estado Nacional Información. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, Buenos Aires 3 de marzo de 2016.
- Decreto Acuerdo 984/2016 Plan de Modernización del Estado Provincial. Poder Ejecutivo Provincial de la provincia de Catamarca, San Fernando del Valle de Catamarca 28 de abril de 2016.
- Decreto S.P.M. N°419/2016. Plan de Modernización Municipal. San Fernando del Valle de Catamarca. 26 de abril de 2016. Catamarca.
- Decreto 1481901: adhesión de la provincia de Catamarca a la Decisión Administrativa 641/2021. Establece los requisitos mínimos de seguridad de la información para organismos públicos.
- Decreto 577/2017: Creación del Comité de Ciberseguridad
- Decreto 480/2019: Modificación del Decreto 577/2017.
- Decreto 2130/2021 Adhesión de la provincia de Catamarca, a la decisión administrativa 641/2021.
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea 4 de mayo de 2016.
- Resolución 580/2011: Creación del Programa Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas de Información y Ciberseguridad.
- Resolución 1523/2019: Definición de Infraestructuras Críticas.
- Resolución 829/2019: Aprobación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad.
- Resolución 1523/2019. Definición de Infraestructuras Críticas.

- Resol-2022-2-APN-MCT - Plan de Seguridad del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación - Ciudad de Buenos Aires, 05/01/2022.
- Disposición ONTI 3/2013: Aprobación de la Política Modelo de Seguridad de la Información.
- Disposición 1/2021. Centro Nacional de Respuestas a Incidentes Informáticos (CERT.ar) en el ámbito de la Dirección Nacional de Ciberseguridad.
- Disposición 6/2021. Creación del Comité Asesor para el Desarrollo e Implementación de aplicaciones seguras.
- Decisión Administrativa 641/2021. Establece los requisitos mínimos de seguridad de la información para organismos públicos.

Referencias Web

- Acerca de las administraciones tributarias en el siglo XXI <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/acerca-de-las-administraciones-tributarias-en-el-siglo-xxi/> Recuperada el 27 de julio de 2024
- Jefatura de Gabinete de Ministros Innovación, Ciencia y Tecnología - Tecnologías de la Información. Ciberseguridad - Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/ssetic/direccion-nacional-ciberseguridad>
- Portal oficial del Estado argentino - Argentina.gob.ar - Normativa Ciberseguridad <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/direccion-nacional-ciberseguridad/normativa#:~:text=Ley%2026.388%20de%20Delito%20inform%C3%A1tico%20Ley%2025.326%20de,Decreto%20Reglamentario%20N%C2%B0%202628%2F2002%20Ley%2026.904%20de%20Grooming.>
- Ciberseguridad dirigida a los puntos focales de los organismos públicos [https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-la-guia-de-notificacion-y-gestion-de-incidentes-de-ciberseguridad-dirigida-los.](https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-presento-la-guia-de-notificacion-y-gestion-de-incidentes-de-ciberseguridad-dirigida-los)
- Requisitos mínimos de seguridad de la información para organismos públicos nacionales [https://www.argentina.gob.ar/noticias/requisitos-minimos-de-seguridad-de-la-informacion-para-organismos-del-sector-p%C3%ABlico.](https://www.argentina.gob.ar/noticias/requisitos-minimos-de-seguridad-de-la-informacion-para-organismos-del-sector-p%C3%ABlico)
- Portal del Programa de Investigación y Desarrollo de Tecnologías de la Información y Redes (NITRD) Cybersecurity.nitrd.gov/ - <https://www.nitrd.gov/>
- ARCA – Agencia de Recaudación de Catamarca - <https://arca.gob.ar/>
- Dirección General de Rentas de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca <https://rentas.catamarcaciudad.gob.ar/ui/>
- TheCyberspacePolicyReviewsupportingdocuments - www.whitehouse.gov/cyberreview/documents
- Normas ISO 27001- Seguridad de la información Disponible en: <https://www.normas-iso.com/iso-27001/>

DESARROLLO GOVTECH EN LA REGIÓN ROSARIO: INNOVACIÓN, DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL SECTOR PÚBLICO

*Natalia Carnovale
Exequiel Rodríguez*

Introducción

La cuarta revolución industrial, caracterizada por la convergencia de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, internet de las cosas y la robótica avanzada, presenta oportunidades pero también desafíos significativos para el sector público (Schwab, 2016; Pombo et al., 2018; Ramió, 2018; Oszlak, 2020). Mientras que las innovaciones en este ámbito apuntan a mejorar la eficiencia, la personalización de servicios con el ciudadano en el centro y la toma de decisiones basadas en evidencia y datos, el sector público enfrenta dificultades considerables para su incorporación. Estas dificultades incluyen la falta de infraestructura tecnológica adecuada, la resistencia al cambio por parte de funcionarios y ciudadanos, la necesidad de marcos regulatorios actualizados o la preocupación por la seguridad y la privacidad de los datos, entre otros tópicos. Por otro lado, la fragmentación de los sistemas y la ausencia de estándares comunes dificultan la interoperabilidad entre diferentes organismos y niveles de gobierno. Además, los presupuestos limitados y las restricciones financieras imponen barreras adicionales. A pesar de estos retos, la colaboración público-privada y la implementación de pilotos escalables pueden ser vías efectivas para superar estas dificultades, fomentando un entorno donde la innovación tecnológica se alinee con las necesidades y capacidades del sector público.

Para abordar estos desafíos de manera efectiva, y como veremos a lo largo del trabajo, resulta fundamental que el sector público desarrolle una estrategia integral que incluya la capacitación continua del personal, la modernización de la infraestructura y la creación de marcos regulatorios flexibles que puedan adaptarse rápidamente a los cambios tecnológicos. La inversión en tecnologías emergentes debe ir acompañada de un enfoque centrado en el ciudadano, garantizando que las soluciones tecnológicas no solo sean eficientes, sino también inclusivas y accesibles. Asimismo, la colaboración entre el sector público y el privado puede facilitar la transferencia de conocimientos y recursos, promoviendo la innovación abierta y la co-creación de soluciones. Por último, la adopción de estándares comunes y la promoción de la interoperabilidad entre sistemas permitirían una integración más fluida y eficaz de las nuevas tecnologías. A medida que el sector público avance en la incorporación de estas innovaciones, será crucial mantener un equilibrio entre la adopción de nuevas tecnologías y la protección de los derechos de los ciudadanos, asegurando que la privacidad y la seguridad de los datos sean prioridad.

¿Qué es y por qué GovTech?

GovTech puede ser entendido como el ecosistema donde los gobiernos colaboran con startups, scale-ups y mipymes que emplean inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para ofrecer productos y servicios que abordan desafíos públicos (CAF, 2020a). Este ecosistema está compuesto por administraciones públicas, organismos de ciencia y tecnología, startups y empresas privadas que desarrollan, integran y aplican soluciones basadas en TICs dirigidas a resolver problemas o satisfacer demandas gubernamentales (BID, 2018; CAF, 2020a; CAF, 2023; Ramírez Alujas et al., 2021).

Representa una estrategia clave para la creación de capacidades digitales, la implementación transversal de políticas públicas y, simultáneamente, para fomentar mayor flexibilidad y agilidad en el uso de nuevas tecnologías por parte del gobierno, así como para impulsar un sector de startups con

alta productividad y valor agregado (CAF, 2023). La modernización del Estado ha trascendido la responsabilidad exclusiva del gobierno y sus proveedores, convirtiéndose en un esfuerzo colaborativo dentro de un ecosistema que promueve prácticas conjuntas para superar obstáculos normativos, culturales, tecnológicos e institucionales (Ramírez Alujas et al., 2021).

Los ecosistemas GovTech pueden tener múltiples objetivos y formas, involucrando diversos actores. Por ejemplo, las asociaciones público-privadas permiten que los gobiernos colaboren con empresas privadas para desarrollar e implementar soluciones GovTech que enfrenten los desafíos del sector público. Las incubadoras y aceleradoras centradas en GovTech pueden proporcionar financiamiento, tutoría y otros recursos a las nuevas empresas que están creando soluciones innovadoras para el gobierno. Eventos como hackatones y desafíos de innovación reúnen a agencias gubernamentales, empresas privadas y otras partes interesadas para colaborar en el desarrollo de nuevas tecnologías dirigidas a los retos del sector público. Algunos gobiernos han establecido laboratorios de innovación para desarrollar y probar nuevas tecnologías. Las universidades e instituciones de investigación también pueden asociarse con gobiernos y empresas privadas para crear y evaluar nuevas tecnologías aplicables al sector público.

En esencia, GovTech no se refiere al desarrollo de un sector específico, sino al establecimiento de un marco transversal para la adopción y uso de tecnologías en todos los sectores de la administración pública. El núcleo de las estrategias GovTech no reside en el mero uso de tecnologías por parte de los gobiernos, sino en las relaciones que se construyen entre el sector público y los actores innovadores del sector privado para integrar nuevas tecnologías en las actividades gubernamentales (CAF, 2023).

Los ecosistemas GovTech, en síntesis, se refieren a redes que incluyen agencias gubernamentales, empresas privadas, instituciones académicas y otras partes interesadas que colaboran para desarrollar e implementar soluciones tecnológicas innovadoras para los desafíos del sector público. Estos ecosistemas pueden variar en tamaño, alcance y estructura, pero generalmente involucran a una diversidad de actores que trabajan juntos para identificar y satisfacer las necesidades de los gobiernos y los ciudadanos. Funcionan como plataformas de colaboración e innovación, permitiendo que las partes interesadas trabajen conjuntamente para crear y aplicar soluciones tecnológicas que mejoren las operaciones y servicios de las agencias gubernamentales.

Por lo tanto, el concepto de GovTech ejemplifica el desarrollo de un nuevo tipo de alianzas público-privadas enfocadas en la innovación del sector público, orientadas hacia objetivos y soluciones de valor público, tales como la democratización, la participación ciudadana y la transparencia. Diversas fuentes subrayan la importancia de las ciudades en este contexto, señalando que los espacios urbanos actúan como los principales laboratorios de innovación GovTech en áreas como la gestión inteligente, la accesibilidad y la movilidad (BID, 2018; BID, 2021).

Ecosistemas innovadores de proximidad

Es posible vincular la cuestión GovTech con el desarrollo de los denominados “ecosistemas innovadores de proximidad” (EIP). Estos pueden entenderse como interfaces dinámicas de vinculación entre los territorios y sus contextos. Esta idea se nutre de diversos aportes, incluyendo la noción de territorios innovadores, los cuales se caracterizan por un sustrato territorial de ámbito local con cierta homogeneidad interna, un conjunto de actores, una serie de recursos materiales e inmateriales, una lógica de interacción y una lógica de aprendizaje (Mendez & Mendez, 2016). Sin embargo, los EIP se diferencian al sumar la noción de estrategia como núcleo y adoptar una perspectiva de innovación abierta, donde el territorio y los actores agregan diversidad, multiplicando las lógicas de interacción y aprendizaje.

Este modelo avanza hacia la convergencia en el desarrollo de innovaciones con sentido territorial y alcance global. Se aparta, por lo tanto, de perspectivas globales del desarrollo tecnológico, donde lo local es meramente receptor pasivo de soluciones digitales desarrolladas a escala global, así como de perspectivas particularistas de lo local. Propone, en cambio, un enfoque donde los actores locales construyen coaliciones para resolver desafíos territoriales y, desde allí, escalan con aportes significativos en entornos nacionales e internacionales.

Este tipo de innovación necesita procesos simbióticos de inversiones públicas y aportes privados para su desarrollo, evitando así la dilapidación de esfuerzos y recursos. Esta visión contrasta con la idea de la innovación como un resultado de la liberación de las fuerzas del mercado. Existen numerosos ejemplos que demuestran que el sector público ha estado detrás de la mayoría de las innovaciones que han dado lugar a lo que hoy llamamos la Cuarta Revolución Industrial, aunque muchas veces de manera oculta tras la mística de los innovadores privados, considerados más glamorosos que la "pesada y anacrónica maquinaria del Estado". En definitiva, destacamos el potencial transformador de los EIP como ecosistemas de innovación simbiótica liderados por estrategias y financiamiento estatal. Esto implica reconocer y promover al Estado como creador de la economía del conocimiento, y no solo como imitador o mediador.

Ante este panorama, resulta ineludible reconocer la centralidad de las tecnologías, la relevancia de la conectividad y la aceleración de los desarrollos tecnológicos. Se ha incrementado la necesidad de que los gobiernos aceleren la digitalización de sus procesos operativos, su relación con el sector productivo y su interacción con los ciudadanos (Ramírez Alujas et al., 2021). Sin embargo, los diagnósticos sobre los procesos de digitalización revelan patrones de reticencia por parte de la administración pública para adoptar y adaptar nuevas tecnologías. La burocracia, entendida desde una perspectiva weberiana, levanta barreras a la innovación, que pueden resumirse en aquellas derivadas del entorno político y legal y en aquellas que provienen de su propia naturaleza de gestión (Alsina Burgués y Martínez Sierra, 2021).

Si consideramos que la innovación requiere estrategias que involucren actores de diversos sectores, que desplacen o eliminen las limitaciones de las relaciones jerárquicas y que promuevan espacios de cocreación fuera de los ambientes de trabajo más burocratizados, entonces es evidente que la Administración Pública, sujeta a los tiempos de "la política", a la rendición de cuentas y a un trabajo estrechamente vinculado al respeto de los procedimientos, enfrentará dificultades para innovar en la adopción de nuevas tecnologías. Estas tecnologías permiten, entre otras cosas, un grado de expresión e interconexión exponencialmente superior para individuos y grupos, lo que en términos políticos se traduce en una mayor capacidad de coordinación y en un volumen de manifestación de demandas mucho más amplio, que sobrepasa a un Estado cuya estructura contiene predominantes herencias del siglo pasado. La solución parece residir en una reestructuración integral de la arquitectura estatal centrada en mejorar los esquemas de gobernanza, agilizando y acercando los procesos burocráticos a la ciudadanía y reduciendo las brechas de desigualdad entre zonas geográficas y sectores sociales.

Asimismo, la cuestión de la proximidad se puede vincular con la cercanía de los gobiernos locales a la ciudadanía, la cual les otorga una ventaja en el desarrollo de ecosistemas de innovación. Esta permite a los municipios comprender mejor las necesidades y desafíos específicos de sus comunidades, lo que facilita la creación de soluciones más efectivas y personalizadas. Al estar más cerca de la población, los gobiernos locales pueden recibir feedback de manera más directa y rápida, ajustando y mejorando continuamente sus servicios y políticas para responder de manera más ágil a las demandas ciudadanas (Subirats, 2016).

La capacidad de los gobiernos locales para fomentar relaciones estrechas con actores clave del ecosistema, como empresas tecnológicas, universidades e instituciones de investigación, resulta crucial. Estas alianzas permiten la cocreación de soluciones innovadoras que no sólo resuelven problemas locales, sino que también pueden escalarse y aplicarse en otros contextos. En esta línea, la

implementación de soluciones GovTech a nivel local puede servir como un laboratorio de pruebas para innovaciones que, si resultan exitosas, pueden replicarse a mayor escala. Esta capacidad de experimentación es fundamental para impulsar la transformación digital y la modernización del sector público.

GovTech en Argentina

La CAF (2023) señala que existe una gran necesidad de tecnologías por parte de los estados latinoamericanos que aún no ha sido cubierta como una oportunidad para el desarrollo GovTech. Entre las causas, menciona el desconocimiento por parte de las pymes y startups de esas oportunidades, las barreras normativas para la contratación y, la inercia de los gobiernos para abrir canales de negociación y trabajar en modelos por compra pública. (CAF, 2022). Si bien reconoce la existencia un creciente compromiso por parte del sector público para establecer asociaciones con el ecosistema local de emprendimientos/startup, las políticas GovTech, propiamente, se encuentran en proceso de gestación.

Por su parte, y en línea con lo anterior, el BID (2021) afirma que el ecosistema GovTech creció a partir de la pandemia de COVID-19, especialmente en las ciudades, en una amplia gama de temas y que, las empresas que trabajan con el sector público ven en este espacio una oportunidad de crecimiento y expansión. Esto se debe, entre otras cuestiones, a que observan al sector público como un potencial mercado y como un canal para escalar emprendimientos con impacto social siendo, el Estado, uno de los principales inversores en materia de tecnología.

En este contexto, Argentina ha reconocido el potencial de la tecnología para mejorar los servicios públicos, poniendo en marcha diversas iniciativas y planes tendientes a fortalecer el ecosistema GovTech, sobre todo a nivel local, quedando todavía un largo camino para su consolidación y posicionamiento. Según el Índice de GovTech en Iberoamérica 2020 (CAF, 2020b) que toma como referencia las variables: startups digitales, políticas gubernamentales y sistemas de adquisiciones, nuestro país presenta un valor por encima de la media de los países bajo análisis pero, con niveles más bajos que otros países de América Latina. España lidera el ranking con una puntuación de 6,6 sobre 10 y Argentina presenta un 4,1 por detrás de Portugal, Chile, Brasil, México, Uruguay y Colombia.

Nuestro país presenta una vacancia en torno a estudios que aborden la realidad de este sector en expansión. Es por ello que retomamos los resultados del proyecto de vinculación tecnológica “Prototipado de incubadora de proyectos de base tecnológica con foco en gobierno y políticas públicas” liderado por PoliLab UNR³ el cual muestra, a partir del recupero de las voces y miradas de los actores públicos, privados y del conocimiento, las dificultades y potencialidades que tiene el Estado y las empresas/emprendedores en nuestro país para la conformación de ecosistemas GovTech.

Este trabajo señala que, el Estado en tanto demandante y receptor de soluciones tecnológicas que permitan generar valor público presenta tres núcleos de dificultades: uno de orden político estratégico, otro asociado a su conformación y, el último, vinculado a la administración pública en sus distintos niveles (Grandinetti et al., 2023).

Sobre la dimensión político-estratégica observa la dificultad que posee el Estado, en sus diferentes niveles, para sostener políticas y planes de largo plazo y, por consiguiente, de establecer demandas y

³ El Proyecto de vinculación tecnológica “Prototipado de incubadora de proyectos de base tecnológica con foco en gobierno y políticas públicas” fue liderado por PoliLabUNR, en asociación con la Municipalidad de Rosario y el Polo Tecnológico Rosario y, financiado, por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNR. Dirección: Grandinetti, Rita. Equipo de Proyecto: Carnovale, Natalia; Rodríguez, Exequiel; Spilere, Mauricio; Rosconi, Anabela; Miller, Ezequiel; Long, Federico; Aranda, Estefanía; Bengochea, María José; Ambroggi, Greta; Civetta, Franco; Gielis, Francisco; Giordano, Leandro; Justo; Leandro.

etapas para la incorporación de tecnologías (Grandinetti et al., 2023). Esta situación es asociada a la “ausencia de una visión estratégica y política por parte de los gestores públicos” (Grandinetti et al., 2023). En esta clave, se identifican un conjunto de experiencias, planes o agendas estratégicas las cuáles no han contado con los apoyos y recursos necesarios para su sostenimiento a mediano/largo plazo o han sido interrumpidas, fundamentalmente, ante los cambios de gobierno. Entre ellas: la Agenda Digital 2030; el Plan Argentina 4.0; el Plan Estratégico de Transformación Digital impulsado por el entonces Ministerio de Obras Públicas o el Programa Federal de Transformación Pública Digital de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Respecto a la conformación del Estado, Grandinetti et al. (2023) señalan que su diversidad, tamaño, dispersión territorial y heterogeneidad entre las provincias y los más de dos mil municipios y comunas, dificultan “la posibilidad de generar estrategias compartidas que permitan escalar las experiencias que se van desarrollando así como, encontrar tendencias de incorporación de innovaciones tecnológicas que marquen el horizonte” (p. 35) a seguir tanto por el sector público como por el privado. Por su parte, se afirma que la diversidad de marcos institucionales y normativos no alienta la generación de vínculos ni el acceso a la prestación de servicios, en igualdad de condiciones, a emprendedores y pymes. Esto se debe, a que los mismos carecen en sus estructuras de staff de apoyo que les permitan indagar, conocer y transitar las múltiples ventanillas del sector público como lo hacen las grandes empresas tecnológicas (Grandinetti et al., 2023).

En cuanto a la administración pública, el mismo trabajo (Grandinetti et al., 2023) identifica un conjunto de nudos problemáticos. Entre ellos: la organización en sectores y la modalidad de gestión compartimentalizada que desalienta los procesos de innovación y la inclusión de actores económicos y sociales; el déficit de recursos humanos especializados para diseñar con el sector privado políticas públicas y desarrollos tecnológicos según las tendencias y los procesos de “licitación, contratación y pagos que convierten al Estado en un sector poco atractivo para las empresas de base tecnológica” (p.35). Sobre este último punto, en particular, se señala que los marcos normativos existentes son “muy rígidos, burocráticos, lentos y, sobre todo, se encuentran por detrás de las demandas y desafíos tecnológicos”, particularmente, los vinculados a contrataciones. Los actores consultados en el estudio consideran que esto representa un “factor limitante para las empresas, especialmente las más pequeñas, por las cláusulas de las licitaciones como por los tiempos de pago, desalentando presentarse como proveedoras de servicios al Estado” (Grandinetti et al., 2023).

Un nudo explorado tiene que ver con los recursos que posee y puede aportar el sector público. Al respecto, se destaca que el Estado posee capacidad de financiamiento, como lo demuestran los grandes desarrollos de base tecnológica existentes pero que “se encuentran sectorizados por temáticas, dispersos y no están asociados a una estrategia general” (Grandinetti et al., 2023) en sintonía con lo expuesto anteriormente y con lo que vienen señalando los organismos internacionales para la región.

Pero no todos son problemas por parte del sector público. Grandinetti et al. (2023) identifican un conjunto de dificultades de las empresas y emprendedores tecnológicos. Una de ellas, asociada a las posibilidades de comprender y abordar las complejidades del Estado así como la finalidad pública que conllevan sus propuestas. Se indica que el desarrollo de soluciones tecnológicas requiere del trabajo articulado entre ambos sectores y que, en muchas ocasiones, las presentaciones son “enlatados” que, “si bien pudieron funcionar en algunos contextos, no siempre se adaptan a la organización demandante” (p. 36) ni a la comunidad a la que va dirigida. Otra dificultad, tiene que ver con las limitaciones al momento de incorporarse a procesos de construcción de soluciones a problemas sociales complejos en el cual intervienen diferentes lenguajes y disciplinas. Así mismo, el sector privado, presenta grandes inconvenientes para retener recursos humanos calificados y especializados ya que estos prefieren trabajar de forma remota para empresas o proyectos de otras nacionalidades (Grandinetti et al., 2023).

Por su parte, el estudio indica que las debilidades del Estado impactan negativamente sobre la conformación y expansión de empresas o emprendimientos especializados en GovTech así como, en la creación de áreas o soportes específicos para el asesoramiento y desarrollo de productos. “La ausencia de planes estratégicos de largo plazo y de recursos que permitan la generación de ideas, su incubación y testeo hace que las empresas existentes no inviertan en soluciones para este sector y que los emprendedores no puedan generar iniciativas” (Grandinetti et al., 2023, p. 36).

Aun con este conjunto de debilidades, los diferentes actores entrevistados en el marco del proyecto señalan, tal como lo indican los organismos internacionales citados precedentemente, que “el Estado es un potencial nicho en torno al cual desarrollar emprendimientos, empresas nuevas o ampliar las existentes especializándose en soluciones GovTech” (Grandinetti et al., 2023, p. 36) y que, por lo tanto, es necesario avanzar en estrategias que permitan el desarrollo de este sector en nuestro país. Por un lado, porque consideran que el Estado necesita mejorar e incorporar soluciones tecnológicas para hacer más eficiente su gestión. Por otro lado, porque debe hacerse de desarrollos enfocados en el ciudadano que permitan hacer más rápido y simple los trámites. Pero, por sobre todo, porque el Estado no puede quedar por fuera de la revolución tecnológica a la que estamos asistiendo (Grandinetti et al., 2023).

En este sentido, se sostiene que es necesario encontrar un espacio común para la construcción del sector GovTech que permita “al Estado comenzar a definir y delimitar acciones por temáticas y niveles; a las empresas/emprendedores desarrollar innovaciones que acompañen esas acciones (...) y; a las Universidades dirigir estrategias de formación, investigación y vinculación tecnológica como soportes al ecosistema” (Grandinetti et al., 2023, p. 41).

Rosario como nodo regional de innovación

Como hemos señalado, existe consenso entre los trabajos que abordan los desafíos de los ecosistemas GovTech así como de los organismos que promueven políticas públicas para su fortalecimiento, en sostener que los espacios locales son los ámbitos propicios para el encuentro entre los sectores públicos, privados y del conocimiento. En esta clave, Rosario y su región poseen un conjunto de condiciones necesarias para el desarrollo y la consolidación de estos ecosistemas, al igual que un conjunto de desafíos a resolver.

Entre sus potencialidades, este territorio se caracteriza por la conformación y sostenimiento de espacios de articulación público y privada destinados al fortalecimiento y posicionamiento de los sectores productivos más dinámicos. Entre ellos, se destaca el Polo Tecnológico Rosario (PTR) que, desde el año 2000, trabaja para “posicionar a Rosario y su Región como centro de referencia internacional en el desarrollo científico y la innovación tecnológica” (PTR, 2024). Esta institución, pionera en la articulación entre el sector empresarial, gubernamental y científico tecnológico, nuclea a más de 120 firmas focalizadas en biotech, desarrollo de software, agtech, telecomunicaciones y fintech, concentrando la mayor cantidad de empresas de base tecnológica de la provincia de Santa Fe.

Además la provincia de Santa Fe, junto a las de Buenos Aires y Córdoba, concentra la mayor cantidad de polos y clusters relacionados a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) de la Argentina. Estos se localizan principalmente en Rosario y Rafaela bajo diferentes modalidades de colaboración “como el Polo Tecnológico Rosario, el Cluster TICs Rosario, el el Cluster TICs Santa Fe (CTSF), el Cluster de Empresas Tecnológicas de la Región Sur (C3) y el Parque Tecnológico del Litoral Centro SAPEM” (Ministerio del Interior, 2023). Estas instancias conforman un ecosistema de incubación de proyectos científico-tecnológicos y de cooperación que posicionan a Santa Fe como uno de los principales centros a nivel regional (Ministerio del Interior, 2023).

La industria del software, radicada en la ciudad y la región, se destaca por su crecimiento, dinamismo y potencialidades de expansión. Pellegrini et al. (2019) lo definen como un sector local-global que

presta servicios a clientes locales, nacionales e internacionales. Integrado por más de 200 PyMEs locales, junto a un número menor de grandes empresas con sedes fuera de la ciudad, trabajan brindando soluciones a medida (Pellegrini et al. 2019) en una amplia variedad de rubros y temáticas. Entre ellas, Tecso Coop una cooperativa de software y tecnología; COA Tecnología una consultora tecnológica que brinda servicios de Data Governance; Equality una cooperativa de software que brinda soluciones tecnológicas al sector público; Interactive Dynamics dedicada a las tecnologías que impulsan experiencias sensoriales; Capecom especializada en infraestructura IT e; Inventu desarrolla tecnologías para desarrollar ciudades inteligentes.

Por su parte, este territorio cuenta con un entramado de Ciencia y Técnica constituido por universidades públicas y privadas, instituciones, organismos estatales y empresas dedicadas a la investigación científica, al desarrollo tecnológico y a la asistencia técnica, ofreciendo un entorno de conocimiento para la innovación (Báscolo et al. 2005), de alto dinamismo y producción de valor, en particular vinculado al sector TIC.

En cuanto al estado local este ha mantenido, a lo largo de los años, una política sostenida de modernización a través de la digitalización de la gestión y sus procesos así como, la introducción de tecnologías para la mejora de los servicios públicos y la vinculación con sus ciudadanos. Política que se ha visto acompañada por una inversión en infraestructura y equipamiento TICs junto a la conformación de equipos técnicos especializados que generan desarrollos propios. Esto ha permitido, por ejemplo, que el municipio concentren en su plataforma web la gestión y realización de más de 240 trámites digitales; la incorporación de tecnologías que permiten el trackeo del transporte público de pasajeros, el servicio de taxis y remises; la incorporación de apps como la Movi que ayuda a moverse por la ciudad o; la consolidación del Centro Integrado de Operaciones que permite monitorear e intervenir en el espacio público “mediante una administración de información generada por sensores y dispositivos” (Municipalidad de Rosario, 2024).

En los últimos años, la Municipalidad de Rosario ha profundizado sus estrategias presentando el Plan de Digitalización 2020-2024 con la finalidad de promover “procesos activos de digitalización; nuevos canales de interacción con la ciudadanía; uso exhaustivo de datos; despliegue de tecnologías en el espacio público; potenciación de habilidades digitales de las personas y; reorganización de la infraestructura física” (Municipalidad de Rosario, 2024). En el marco de este plan y, con la intención de impulsar la conformación del ecosistema GovTech logró la aprobación de la Ordenanza de Compra Pública de Innovación.

Esta Ordenanza, pionera en el país, contempla nuevas modalidades procedimentales y contractuales para la adquisición de “bienes, servicios y obras innovadoras basados en la aplicación de nuevos conocimientos y tecnologías” (Ordenanza N°1264/2021). Este marco, le permite al Estado hacerse de productos y servicios que no existen en el mercado y que requieren de actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). Por su parte, contribuye con el fortalecimiento de los vínculos entre los sectores científicos y tecnológicos y, la movilización de las capacidades innovadoras de la ciudad para la mejora de los servicios públicos y la calidad de vida de la población.

Aun así, el sector GovTech en Rosario y la Región presenta un conjunto de desafíos. Un encuentro de co-creación “Incubando el ecosistema GovTech en la región”⁴, realizado en el 2023, en el que participaron empresas y emprendedores, organizaciones sociales, representantes del gobierno local, de las universidades y del Polo Tecnológico, arroja algunos elementos en este sentido (Grandinetti et al., 2023). Los participantes reconocen, por un lado, la necesidad de conformar un ámbito de

⁴ Este encuentro formó parte de las actividades del Proyecto de vinculación tecnológica “Prototipado de incubadora de proyectos de base tecnológica con foco en gobierno y políticas públicas” liderado por PoliLabUNR, en colaboración con la Municipalidad de Rosario y el Polo Tecnológico Rosario, financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNR.

articulación o encuentro específico entre actores vinculados al diseño de soluciones públicas que permita: desplegar un menú de estrategias y acciones combinadas para fortalecer el ecosistema; contribuir al desarrollo de nuevas empresas públicas, mixtas (público-privadas); incubar emprendimientos y acelerar las empresas de formación reciente; identificar demandas del estado y construir planes de actuación conjunta (Grandinetti et al., 2023). Por otro lado, observan la necesidad de incluir a los ciudadanos y las instituciones que representan como eslabones claves para el desarrollo de estrategias GovTech (Grandinetti et al., 2023)

Por su parte y, dada las bajas capacidades financieras de los espacios locales sumado a las características de los desarrollos tecnológicos, se identifica como reto la necesidad de contar con diferentes fuentes de financiamiento público, público/privado, internacional así como, la creación de fondos de inversión destinados al desarrollo de proyectos puntuales (Grandinetti et al., 2023). Si bien los participantes reconocen en el ámbito local un avance en materia de políticas, compras y licitaciones, mediante la Ordenanza de Compra Pública de Innovación consideran que, para que el sector pueda crecer y consolidarse, es necesario que se produzcan cambios en los marcos normativos a nivel provincial y nacional bajo políticas públicas sostenidas que promuevan y alienten la conformación de ecosistemas GovTech (Grandinetti et al., 2023).

Conclusiones

Si bien la ciudad de Rosario enfrenta una serie de desafíos significativos, incluyendo la falta de ámbitos específicos de articulación y de participación de la ciudadanía, las capacidades financieras limitadas, la falta de fondos de inversión específicos, o los marcos normativos desactualizados, Rosario y su región se encuentran en una posición idónea para el desarrollo y la consolidación del ecosistema GovTech. La trayectoria en la articulación público-privada ha sido fundamental, facilitando la colaboración entre el gobierno, las empresas y las instituciones académicas y científicas. Este entorno colaborativo ha permitido el surgimiento de un sistema científico-tecnológico robusto, que es esencial para impulsar la innovación y la adopción de nuevas tecnologías en el sector público.

Asimismo, las empresas de base tecnológica asentadas en la ciudad han demostrado su capacidad para desarrollar soluciones innovadoras, contribuyendo significativamente al posicionamiento de la región a nivel nacional. Este dinamismo empresarial, combinado con el sostenimiento de políticas proactivas por parte del Estado local, crea un entorno favorable para el crecimiento de iniciativas GovTech. Las políticas locales han sido claves para fomentar un ambiente donde la innovación puede prosperar, facilitando no solo el desarrollo de nuevas tecnologías, sino también su integración efectiva en los procesos gubernamentales.

En particular, son destacables las iniciativas para la promoción de compras públicas innovadoras, las cuales han sido un catalizador importante para la adopción de tecnologías emergentes. Estas iniciativas dan cuenta de cierto compromiso del gobierno local con la transformación del Estado, y proporcionan oportunidades concretas para que las empresas tecnológicas locales se involucren en proyectos de alto impacto. En conjunto, estos factores posicionan a Rosario como un líder potencial en la esfera GovTech, con la capacidad de influir positivamente en la transformación digital del sector público a nivel regional y nacional.

Bibliografía

Alsina Burgués, V. y Martínez Sierra, J. (2021). Gov es de Marte y Tech es de Venus: la (in)transferencia de conocimiento entre dos comunidades que no se hablan. En Ramírez Alujas, Á.; Jolías, L. y Cepeda, J. (2021). *GovTech en Iberoamérica: ecosistemas, actores y tecnologías para reinventar el sector público*. Ed. GovTech Hub

Báscolo, P. J., Castagna, A. I., & Wolfin, M. L. (2005, Noviembre). El sector del software y servicios informáticos en Rosario. Situación actual y perspectiva. In *Décimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadísticas*, UNR.

BID (2018). *GovTech: Cuando emprendedores y gobiernos se unen para mejorar la vida a los ciudadanos*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/govtech-cuando-emprendedores-y-gobiernos-se-unen-para-mejorar-la-vida-a-los-ciudadanos/>

BID (2021). *Ecosistemas GovTech en América Latina: innovación para mejorar el servicio a la ciudadanía*. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/ecosistemas-govtech-en-alc-innovacion-para-mejorar-el-servicio-a-la-ciudadania/>

CAF (2020a). *Govtech y el futuro gobierno*. Caracas: CAF y PublicTechLab de IE University de España.

CAF (2020b). *The GovTech Index 2020: Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Caracas: CAF, Oxford Insights.

CAF (2022). *La compra pública como catalizador del ecosistema GovTech*. CAF y Estudio Bilder, Buenos Aires.

CAF (2023). *El rol de govtech en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible: estado de la cuestión y perspectivas*. Policy Brief #34.

Concejo Municipal de Rosario. (n.d.). Ordenanza N° 10264/2021. In “*Compra pública de productos, obras o servicios innovadores (CPI "compra pública de innovación")*”. Procedimientos. Modalidades específicas. Disposición.

<https://www.rosario.gob.ar/normativa/ver/visualExterna.do?accion=verNormativa&idNormativa=18140>

Grandinetti, R.; Miller, E.; Rosconi, A.; Carnovale, N.; Spilere, M.; Long, F.; Rodríguez, E.; Aranda, E.; Bengochea, M. J.; Ambrogio, G.; Civetta, F.; Gielis, F.; Giordani, L.; & Justo, L. (2023). *Innovar para resolver retos públicos: co-creando el desarrollo del ecosistema GovTech en Rosario y la región*. PoliLab UNR. ISBN 978-631-00-0417-4

Méndez, R., & Méndez, R. (2016). Innovación y redes de cooperación para el Desarrollo Local. *Interações (Campo Grande)*, 2(3).

Ministerio del Interior. Subsecretaría de políticas para el desarrollo con equidad regional. (2023). *Software y servicios de informática. Sectores Federalizantes*.

www.argentina.gob.ar/sites/default/files/software_y_servicios_de_informatica_-_sectores_federalizantes_1_1.pdf

Oszlak, O. (2020). *El Estado en la Era Exponencial*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. ISBN 978-987-9483-38-1

Pellegrini, J. L., Báscolo, P. J., Villegas, L. J., & Puccio, R. (2019, Noviembre). Rasgos estructurales de la industria local-global del software en Rosario. In *Vigesimocuarta Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*.

Polo Tecnológico Rosario. (n.d.). *Informe Coyuntural 2024*.
https://polotecnologico.net/our_services/observatorio/

Pombo, C.; Gupta, R. & Stankovic, M. (2018). *Servicios sociales para ciudadanos digitales*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo

Ramió, C. (2018). Los retos de la administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. *RICEG. Revista Internacional de Ciencias del Estado y de Gobierno*, 1(3)

Ramírez Alujas, Á.; Jolías, L. y Cepeda, J. (2021). *GovTech en Iberoamérica: ecosistemas, actores y tecnologías para reinventar el sector público*. Ed. GovTech Hub

Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: World Economic Forum

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: las virtudes del municipalismo*. Catarata.

Páginas webs consultadas

Capecom (1 de agosto de 2024) <https://capecom.com.ar/>

COA Tecnología (1 de agosto de 2024) <https://www.coa.com.ar/>

Equality Cooperativa de Trabajo Limitada (1 de agosto de 2024) <https://www.equality.coop/>

InteractiveDynamics (1 de agosto de 2024) <https://www.interactive-dynamics.com/>

Inventu We Dare (1 de agosto de 2024) <https://inventu.tech/>

Municipalidad de Rosario (1 de agosto de 2024) <https://www.rosario.gob.ar/>

Polo Tecnológico Rosario (1 de agosto de 2024) <https://polotecnologico.net/>

Tecso Coop (1 de agosto de 2024) <https://tecso.coop/>

GOBIERNO ELECTRÓNICO. UN ANÁLISIS CRÍTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS TIPOS IDEALES

Daniel Eduardo D'Eramo.
Sabrina Lobato

1. Introducción

Solo en Argentina existen, según *Google Scholar*, más de 11.500 trabajos dedicados al análisis del GE en sus diversas dimensiones, elementos y niveles de organización estatal. En gran parte de estos abordajes, puede observarse una suerte de estiramiento conceptual del término GE que se confunde con el GD y el GA y que incluso llega ser considerado como un paradigma.⁵

En el presente trabajo se asume que GE, GD y GA operan, en realidad, como tipos ideales (Weber, 1983) mediante los cuales se trata de comprender el sentido de la nueva realidad tecnológica y comunicacional de las organizaciones gubernamentales en una era digamos post-burocrática y bajo una revolución tecnológica inconclusa y exponencial (Oszlak, 2020) (Campos Ríos, 2022).

Se asume en este trabajo que un análisis crítico y cualitativo desde la perspectiva metodológica de los tipos ideales weberianos, con foco en el GE en su relación con los otros tipos (GD y GA) puede aportar algo de claridad en el plano de la formulación o idealización teórica a través de un cuadro conceptual puro y no contradictorio, capaz de dar cuenta de la singularidad del vínculo tecnología y gobierno.

A esta corta introducción le siguen: una primera parte en la que se fundamenta y desarrolla brevemente la perspectiva de análisis típico-ideal adoptada. En la segunda se da cuenta y se analizan las cuestiones que hacen a la situación conceptual planteada, con la expectativa de haber aportado algo de claridad en el tratamiento de estos conceptos “límite”.

2. Tipos ideales que nos aproximan a la realidad de organizaciones gubernamentales en el marco de las revoluciones tecnológicas.

En gran medida, puede decirse que la irrupción de las TIC's en la gestión pública, es a la realidad de las organizaciones gubernamentales de finales del siglo XX y comienzos del XXI, lo que la racionalidad técnica instrumental del desarrollo capitalista fue a la realidad de las administraciones estatales modernas, a la que pudimos aproximarnos a través, del concepto de burocracia, “uno de los más famosos ejemplos de tipo ideal aplicado al análisis” (Guy Peter, 1998:105) parte del legado histórico y metodológico de Max Weber (1983).

Aún a riesgo de ser reiterativos, recuérdese que la burocracia como tipo ideal se reconoce en una síntesis que resalta la existencia de sus rasgos más significativos: un cuadro administrativo conformado por funcionarios profesionalmente calificados; que tienen como misión general administrar los bienes y servicios que le pertenecen a la sociedad; que son nombrados por concurso y por contrato para desempeñar, sobre la base de su saber y del mérito, el cargo, funciones y tarea asignadas, siempre con apego a las normas y procedimientos y con derecho a percibir una retribución fina en dinero (Weber, 1983)

La burocracia moderna, a la que la disciplina suele también llamar “weberiana” (claro indicio de ser una idealización surgida de la propia mente del sociólogo alemán), no solo se ofreció como una representación valiosa y fructífera para una sociología comprensiva de significaciones culturales asociadas a las transformaciones de la empresa de dominación estatal bajo la racionalidad del capitalismo occidental, sino que también operó, en tanto concepto límite o “utópico” (sic) (Weber, 2012) en el marco de su metodología, como orientación de las acciones de transformación y

⁵ El uso del concepto de paradigma para referirse al GE es tema de otro artículo en preparación.

modernización burocrática de las administraciones públicas hacia los comienzos del siglo XX. Esta afirmación no implica necesariamente, negar la incidencia particular y determinante que tuvieron las realidades sociales y políticas de aquellos países pioneros en esas transformaciones como Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia (Dreyfus, 2012), ni tampoco aceptarlas como resultado de una mera imposición intelectual, como lo sugiere Friedrich. (1950 en Dreyfus, 2012).

Así como la modernidad implicó el despliegue de una racionalidad basada en el cálculo para el surgimiento, en paralelo, de la empresa capitalista y del Estado moderno, el desarrollo de las TIC's, surgidas de un largo ciclo de revoluciones tecnológicas iniciadas en los años '70 y aún en curso, dio lugar a un "modo de desarrollo informacional" (Castells, 1995) en referencia a una etapa del modelo de desarrollo del sistema capitalista en el que "la fuente de la productividad se basa en la calidad del conocimiento" (Castells, 1995:7) y sobre todo, en el protagonismo que el mismo adquiere en esta etapa.

Nuevamente, y como lo advirtiera Weber (1983) para lo que en su época era el advenimiento de la era organizacional moderna del desarrollo del capitalismo en occidente, esta nueva fase de desarrollo impulsada desde los años setenta y caracterizadas por el surgimiento de los microprocesadores, Internet, software, equipos de telecomunicaciones, entre otros, trasciende el ámbito de las organizaciones productivas para configurar una nueva realidad gubernamental. Realidad que, en su vinculación con el entorno socio-político-cultural, configura un "sistema socio-técnico" (Trist y Bamforth, 1951 en Cao y Blutman, 2023:125)

Existe cierto consenso en señalar que los cambios tecnológicos que impactan sobre el sistema socio-técnico, son impulsados por diferentes olas o estadios tecnológicos, sucesivas y acumulativas, (Bretschneider y Mergel, 2011; Criado y Gil-García, 2019; Valle-Cruz et al., 2020; Grandinetti, 2003; Grandinetti, Miller y Rodríguez, 2019 en Grandinetti, et. al., 2023). A lo largo de dichas oleadas de cambio y evolución tecnológica, la literatura académica ha ofrecido tres tipos ideales para abordar los impactos de dichos cambios en la gestión pública. Estos se han construido a través de la exaltación, en cada caso, de aquel elemento específico y distintivo que tipifica, en términos ideales, el impacto de las TIC aplicadas a la organización gubernamental, donde la significación socio cultural del vínculo tecnología y gobierno resulta en una distinción fundamental.

En este contexto, nos parece adecuado decir que el GE asoma como "la punta de lanza en materia de modernización pública al incorporar herramientas tecnológicas para que los procesos internos fueran más ágiles, efectivos y con mayores controles"; mientras que el GD "implica un salto de enfoque al [instalar la revolución informacional como tema relevante de la agenda de la Administración Pública] (...) para el abordaje de la brecha digital; y el GA incorpora por su parte, "la dimensión extra estatal (...) sobre todo en la relación con la ciudadanía en general y con los actores sociales relevantes para cada política pública" (Cao y Blutman, 2023:136-137) con implicancias sobre un nuevo paradigma político (Cruz Rubio, 2015).

Al decir que GE, GD y GA son los tipos ideales de las organizaciones gubernamentales en la era tecnológica, lo que estamos diciendo es que se constituyen en construcciones conceptuales aptas para dar cuenta, no de realidades naturales y genéricas susceptibles de ser captadas objetivamente a través de "leyes", sino de realidades socio-culturales. Estas construcciones conceptuales se distinguen por la singularidad de las significaciones asignadas a la que podemos aproximarnos a través de la confección de un cuadro conceptual unitario y carente de contradicciones mediante el realce unilateral de uno o varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista escogidos unilateralmente en un cuadro conceptual en sí unitario, que en su pureza conceptual es inhallable en la realidad empírica. (Weber, 2012:86)

Este cuadro o concepto “límite” al que Weber llama también “utópico”, es lo que permite aproximarnos a la realidad posible para comprobar el grado de cercanía o distancia con la idea. Estos tipos ideales (GE, GD y GA) enfatizan y reúnen en un cuadro conceptual unitario, ideal y no contradictorio, rasgos singulares que se presentan en la vida material y cultural de las organizaciones gubernamentales atravesadas por la revolución tecnológica en el contexto del capitalismo global. La elaboración de este cuadro conceptual puede pensarse bajo el criterio “dialéctico” (Puerta Trujillo, 2006)⁶ si se repara en que la idealización del gobierno en la era de las TICs está tipificada, en gran medida, por oposición a la realidad burocrática surgida de la era organizacional moderna magníficamente captada por Weber (1983).

3. Un cuadro conceptual confuso e “impuro”

Para Diéguez, et. al “el gobierno electrónico – también denominado *e-gobierno*- es tema central de una literatura que crece velozmente, pero sin consensos claros acerca del marco teórico, la operacionalización de sus variables o las dimensiones analíticas que comprende” (2015:8). Este diagnóstico es válido también para su consideración como un tipo ideal que nos aproxima al análisis de una de las formas, de irrupción las TICs en el gobierno, y de una de las maneras en que estas tecnologías, actúan como soporte de las actividades de la administración pública, e inciden en las formas y la calidad de las interacciones entre el gobierno y el resto de la comunidad” (Lugones, 2008:20)

Trabajos como los de Cruz Rubio (2015) y Macías Ibarra y Baca Morales (2022), entre otros, alertan sobre la confusión y ambigüedad que sobrevuela a muchas definiciones de GE lo que, desde la perspectiva adoptada aquí, inutiliza una de las funciones básicas de los tipos ideales, -y de toda otra metodología de formación de conceptos-, como lo es “servir al entendimiento mutuo a la hora de hablar o escribir sobre un concepto” (Puerta Trujillo, 2006:25).

Aunque desde una perspectiva de análisis conceptual diferente centrada en la consideración de estos tipos de gobierno de base tecnológica como tipos ideales, coincidimos con el diagnóstico de confusión y ambigüedad conceptual que hace Cruz Rubio (2015) y hacemos nuestra su afirmación en cuanto a que, en todos los tipos ideales las TICs son el producto “estrella”, el GA no es una prolongación del GE o dicho en sentido inverso, el GE un GA en su fase inicial (Cruz Rubio, 2015)

Dicha confusión y ambigüedad, que en la metodología de los tipos ideales puede calificarse de “impureza”, tampoco contribuye con “el propósito de obtener en todas partes nítida conciencia, no de lo genérico, sino a la inversa, de la especificidad de los fenómenos culturales” (Weber, 2012:97), situación a la que pertenece la realidad del cambio tecnológico en su vinculación con la realidad sociocultural y heterogénea de las organizaciones gubernamentales.⁷

Como sostiene Freund en su análisis de la sociología de Weber, “la frecuencia de un elemento es, pues, menos importante que la propiedad característica y original que determina la individualidad y la singularidad” (1967:59), de lo que en nuestro caso debería distinguir nítidamente a cada uno de los tipos de gobierno tecnológico, y mucho más aún, teniendo en cuenta que estamos ante una tipología ideal que responde a una realidad histórica y cambiante, (Freund,1967:63), acelerada en esta era por una flecha tecnológica que necesariamente va re-significando la vinculación entre tecnología y gobierno.

⁶⁶ Puerta Trujillo identifica otro criterio “basado en una amplia revisión de casos empíricos” (2006:20-21), del que de alguna manera estaría dando cuenta la inmensa tarea colectiva que supone el estado del arte

⁷ Weber, desarrolla varios ejemplos para confrontar, la clasificación basada en conceptos genéricos, que supone una realidad dada, objetiva y totalmente captable como lo sugiere la modernidad científica, con una metodología propia de las ciencias sociales basada en tipos ideales orientados a ganar en contenido particularmente significativo, dentro de lo cual, y junto a otros dominios de la ciencia, hace referencia a lo que ocurre precisamente con la tecnología. (Weber, 2012:83)

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente se puede observar en la definición de GE como “la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas (...) de una manera que trasciende el desarrollo de soluciones informáticas como software y hardware, en correspondencia con una finalidad organizacional que le da sentido” (Pando, 2010:2). La misma es correcta pero tan amplia y genérica que pierde de vista precisamente la significación cultural y organizacional que en cada tipo de gobierno representan las tecnologías aplicadas.

Lo dicho no significa desconocer lo genérico de la relación entre tecnologías y gobierno sino reparar en que lo que cambia y apunta a ser comprendido por los tipos ideales es justamente la significación socio-organizacional de dicho vínculo que marca la singularidad de cada tipo ideal. La aplicación de las TICs a la mejora del rendimiento, la eficacia y la eficiencia de la gestión pública está presente en prácticamente todas las definiciones de GE pero no en todas se lo resalta como su atributo esencial y distintivo como lo hacen, por ejemplo, Castoldi (2002), Cruz Rubio (2015), Blutman y Cao, (2023), Gascó y Rodríguez (s/a), entre otros; más bien se cae en un estiramiento del concepto que diluye la singularidad e incumple el requisito de pureza que el método reclama en el plano de la abstracción teórica, y que solo puede vulnerar una realidad empírica que nunca puede ser captada en su totalidad y complejidad (Weber, 2012)

Como lo entienden Cao y Blutman (2023) el uso de tecnologías para la eficiencia y eficacia de la gestión pública es lógicamente el elemento común y convergente en las definiciones de GE, con diferencias que hacen a enfoques, objetivos y medios lo que a su vez entendemos están comprendidas en una significación cultural que justifican la construcción de una tipología ideal que nos aproxime al vínculo TICs-Gobierno.

En un relevamiento de cuarenta y cinco definiciones de GE, Vargas Díaz concluye que en todas está presente la idea de un cambio instrumental “en la forma en que se gestiona la Administración Pública, nuevos sistemas, eficiencia, eficacia, mejoras en la gestión, etc.” (2011:9). Dicho elemento lejos de ser enfáticamente resaltado, se lo menciona al final como uno más de la lista, cuando es en rigor el que articula y da sentido al conjunto de componentes que puntualiza ⁸

La inclusión en el GE de una dimensión externa referida a la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios de políticas públicas, es bajo este análisis, un estiramiento del alcance conceptual, que se refuerza con la consideración de la “gobernanza” electrónica, y de la “democracia” como dimensiones del GE junto con la e-administración (Vargas Díaz, 2011:10-11) atributos que son propios sobre todo del GA.

En este sentido, decir que el GE supone en su tipicidad, a) “una reforma administrativa de múltiples experiencias con base en las TIC’s para mejorar la administración y la gestión de políticas públicas” (Grandinetti, 2019:165 en Wouilloz, 2022:8); o b) que se trata del “uso por parte de la administración pública de las (TIC), y en particular de Internet, como una herramienta para lograr un mejor gobierno” (OCDE, 2017) se ajusta más a la tipicidad singular del vínculo de sentido que la organización gubernamental tiene con las tecnologías en el marco del GE. Lo mismo puede decirse de Criado al considerar que se trata de la incorporación y utilización intensiva de las tecnologías de

⁸ Los corchetes son nuestros y el conjunto de elementos es el siguiente: “aplicación de las TIC e implica innovación en las relaciones internas y externas del Gobierno con otras agencias gubernamentales, con sus propios empleados, con las empresas y con el ciudadano, particularmente aplicaciones relacionadas con Internet; afecta a la organización y función de Gobierno en lo relativo al acceso y a la provisión de información gubernamental y a la prestación de servicios a sus ciudadanos, [así como su participación en procesos políticos]; busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales; el paso por una serie de procesos y procedimientos, no necesariamente consecutivos; es un medio, no un fin en sí mismo; todas las definiciones aluden al cambio en la forma en que se gestiona (Vargas Díaz, 2011:9).

información y comunicación (TIC) en diferentes estructuras y circuitos de trabajo de las burocracias estatales” (2002 en Diéguez, et. al. 2015:2)

En cambio, hay un mayor estiramiento del concepto más allá de su tipicidad ideal, cuando al atributo esencial y exaltado del GE (logro de mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública), se incluye prácticamente con igual énfasis:

- a) un elemento como el de *“incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos”* (CLAD, 2007:6 -7) que claramente se confunde con el GA;
- b) el de *“una mayor transparencia en las acciones de gobierno”* (Castoldi, 2022); y la idea de que puede tratarse de *“herramientas para que los gobiernos locales sean más participativos y para que logren mayores niveles de transparencia e interacción con sus ciudadanos”* (Pando y Fernández Arroyo, 2013:4)
- c) *“la incorporación de ciudadanos en asuntos públicos (comunicación, consulta, debate, auditoría, entre otras actividades)”* (Estrada, 2008 en Lugones, 2008:20).
- d) utilizar como términos intercambiables los de GE y GD y analizarlo sin una recomendable separación entre lo que serían sus atributos típico ideales y las cuestiones relacionadas con la exitosa aplicación de TIC a la organización gubernamental (Rivera Urrutia, 2006)

La combinación de elementos propios de los tres tipos ideales podemos observarlo en el tratamiento del GE como una teoría entendiendo que la misma propone abordar las tecnologías, “como herramientas que facilitan la vinculación entre la ciudadanía y las Administraciones Públicas, bajo el interés final de consolidar Sociedades de la Información y el Conocimiento, promover la gobernabilidad democrática, fomentar la transparencia y proyectar una gestión pública más eficiente y eficaz (Wouilloz, 2022:26)

Cabe aclarar que no necesariamente debe interpretarse esta prédica por definiciones más ajustadas al tipo ideal del GE, como una prohibición de considerar también una dimensión externa; lo que debiera explicitarse en tal caso, es que como lo hace Cruz Rubio (2015), dicha dimensión está reducida al atributo típico ideal del (GE) es decir, a los límites de una mejora “instrumental y unidireccional” del vínculo con la ciudadanía en el sentido de lograr ni más ni menos que “mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos” (Coroján y Campos, 2011:16 en Villoria y Ramírez Alujas, 2013:8), lo que en definitiva no es más que una estrategia de modernización para hacer más ágil la respuesta de la burocracia a las necesidades de los ciudadanos.

Mientras el vínculo instrumental y unidireccional al que se refiere Cruz Rubio (2015) no se equipare a las implicancias normativas que supone la idea de gobernanza, la tecnología aplicada a la eficacia y la eficiencia de la gestión estatal comprende tanto el desempeño interno de las áreas gubernamentales como la forma en que presta sus servicios a los ciudadanos (Quevedo, 2007 en Lugones, 2008). Cabe insistir en esto, desde el énfasis que ponen Cruz Rubio (2015) y Basu (2004 en Macías Ibarra y Baca Morales, 2022:67) al resaltar que en el GE dicho vínculo es esencialmente instrumental limitado a la valoración que adquieren la eficiencia y la eficacia en el marco de un proceso de comunicación “unidireccional” (Gobierno a ciudadanos), con lo cual lejos se está en esta fase inicial del GE, de una realidad transformada en Gobernanza, en tanto propuesta normativa de transformación del patrón teórico clásico de la relación Gobierno y Sociedad, atributo propio del GA como acertadamente también lo advierten Blutman y Cao (2023)

Por otra parte, en lo que hace a la presencia de valores en los tipos ideales de gobierno tecnológico, Villoria y Ramírez Alujas (2013) ofrecen un trabajo doblemente interesante a los fines de este análisis. Por un lado, y en sintonía con la cuestión de los tipos ideales y sus valores, la dimensión instrumental y administrativa del GE, al que por dicha razón prefieren llamar administración

electrónica, queda afuera del análisis en el que proponen identificar en los tipos ideales de gobierno tecnológico, valores de la teoría política, alertando sobre las contradicciones que habitualmente se generan cuando se mezclan “estas modalidades tecnológicas diversas en el discurso y la práctica gubernamental” (Villoria y Ramírez Alujas, 2013:74), planos que, como vimos, la construcción de tipos ideales busca claramente delimitar.

Pero por otro, se suma a la confusión y ambigüedad de la que venimos hablando al considerar que en verdad los tipos ideales no son más que un tipo ideal único de GE que va evolucionando tecnológicamente y que obviamente, incluye factores organizativos, institucionales, humanos y contextuales (Farabollini, 2003 y Gil García, 2012). Situación que despierta expectativas favorables en cuanto a su contribución a la mejora de la relación gobierno y ciudadanos, y con ello, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y a la transformación de la relación entre Estado y Sociedad.⁹ En la misma sintonía de Villoria y Ramírez Alujas (2013) puede ubicarse a Lugones al considerar a la administración electrónica o digital, como una dimensión del GE y como “la digitalización o informatización de los procesos y rutinas del *back office* así como también el cambio en los procedimientos y soportes de las rutinas organizacionales” (2008:20) con lo cual otras dimensiones del GE serían desde nuestra perspectiva, atributos propios del GD y el GA.

Conclusiones

Ya sea que se la observe desde la Nueva Gerencia Pública, desde la escuela Neo-weberiana o desde la poli-gobernanza, la realidad sociocultural de las organizaciones gubernamentales impactadas desde las últimas décadas del siglo XX por el despertar de la era de las TICs, se nos presenta como una realidad post-burocrática que, en tanto tal, no puede ser comprendida sin más desde la idealización de la burocracia “moderna”, lo que dio lugar al surgimiento de nuevos tipos ideales como los de GE, GD y GA.

El panorama conceptual abierto por la necesaria irrupción de estos conceptos típicos ideales, se muestra a contramano de lo que supone esta metodología de análisis de fenómenos social y culturalmente significativos; confusa, ambigua y, en términos de ortodoxia metodológica, finalmente impura. Con foco en las definiciones de GE, el recorrido aquí realizado, nos permitió dar cuenta de dicho panorama que ha también ha sido advertido por otros trabajos desde perspectivas de análisis, diferentes y complementarias.

Con la intención de sintetizar lo planteado en relación al tipo ideal del GE y puesto en relación con los de GD y GA, la tabla n° 1 se constituye en una síntesis tipificadora que entendemos contribuye a depurar el concepto típico de GE en su relación con los dos restantes, resaltando los atributos correspondientes.

⁹ Más allá de la postura crítica que asumen Villoria y Ramírez Alujas, (2013), los mismos analizan desde una perspectiva política los programas, valores y modelos de democracia que orientan estos tipos ideales de “administración electrónica”. Allí analizan cuatro tipos ideales de administración electrónica bajo una denominación menos frecuente, pero que pueden ser contenidos en alguno de los tres que en su denominación más habitual se mencionan aquí: 1) administración electrónica en sentido estricto, que puede considerarse como una denominación equivalente a la nuestra de “gobierno tecnológico”; 2) “*e- government como gobierno transparente que rinde cuentas*” y que aquí se correspondería con el GA; 3) la *administración electrónica inclusiva e imparcial*” que apunta a una digitalización universal lo que la ubica en el aquí GD y finalmente el 4) “*Gobierno electrónico colaborativo y participativo*” que se correspondería con una *gobernanza plena alcanzada bajo el óptimo desarrollo de las instancias de GD y GA*. Más allá de nomenclaturas, lo que interesa es la lógica que pretende preservar las especificidades que suponen las construcciones ideal típicas.

Tabla N° 1: El GE, GD y GA como tipos ideales.

TIPO IDEAL	SINTEsis TIPIFICADORA (Atributo exaltado)	Tiempo Histórico	Significación del vínculo Gobierno-Tecnología	Escuelas asociadas
(GE)	Aplicación de TIC (reemplazo de medios manuales y mecánicos tradicionales por equipos electrónicos con capacidad de gestionar números y palabras) para la mejora de la eficiencia y eficacia de la AP, tanto en lo que hace al funcionamiento del back office gubernamental, como a la prestación de servicios a los ciudadanos.	Post-burocrático (salto de la era organizacional industrial moderna a la era de la revolución tecnológica exponencial)	Eficiencia, Eficacia en la gestión y en la prestación de servicios a los ciudadanos. (Uni-direccionalidad)	En versión NGP como superación del modelo burocrático.
(GD)	Utilización extensiva de TIC digitales para desplegar funciones estratégicas de las organizaciones gubernamentales.		La importancia de dotar a la organización gubernamental de capacidad estratégica. (Gestión de la información e interoperabilidad de los sistemas. Apertura a la relación bidireccional Gobierno-Ciudadanos. Tecnología para la construcción de capacidad estatal.	En versión Neoweberiana como medio para el perfeccionamiento de la burocracia y el fortalecimiento de las capacidades estatales.
(GA)	Se fomenta y promueve la rendición de cuentas de los gobiernos y los datos abiertos. Cooperación de actores externos (ciudadanos, empresas, OSC) y entre administraciones y agencias gubernamentales. Inter-fases y redes que promueven la participación de la ciudadanía en las decisiones de política pública, que favorecen mecanismos de gestión social del conocimiento.		Bi-direccionalidad absoluta. Transparencia. Cooperación. Cogestión y cocreación de Políticas Públicas. Gobierno como Plataforma o Red.	Poli-gobernanza como orientación normativa del vínculo tecnología y gobierno y de la teoría política sobre la relación Estado-Sociedad.

Elaborado tomando como base a (Blutman y Cao, 2023:131-136)

A esta síntesis tipológico ideal, se le agregan otros elementos como una temporalidad histórica común, determinada por el final de la era organizacional moderna interpretada por Max Weber y la irrupción de una era tecnológica que, según el punto de vista teórico e ideológico, puede ser considerada como post-burocrática o neoburocrática.

Finalmente, la significación cultural del vínculo entre tecnología y gobierno es central para captar la singularidad de cada tipo ideal de gobierno tecnológico, de manera de no confundir estrategias de modernización administrativa con propuestas normativas de incierto resultado, implicadas en la emergencia de un nuevo paradigma político de la relación Estado y Sociedad.

Referencias bibliográficas:

- Blutman G. y Cao, H. (2023) *Materia Estado. El Futuro del empleo público*. Lastecnologías digitales y las estructuras estatales Instituto Nacional de Administración Pública. Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/libros-del-inap/materia-estado-el-futuro-del-empleo-publico>
- Campos Ríos, M. (2022) *El Estado en la era Meta. Del Estado inteligente al Estadoinmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/11/el-estado-en-la-era-meta-maxi-campos-2022.pdf>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. En *Revista Eunomía, Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 8, pp. 37-53. Universidad Carlos III de Madrid, España. Recuperado de: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/eunom/article/view/2475>
- Castells, M. (2000) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Recuperado de: <https://docplayer.es/3848420-Manuel-castells-version-castellana-de-carmen-martinez-gimeno-y-jesus-albores-segunda-edicion.html>

CLAD (2007) Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1º de junio de 2007 Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007.

Criado, J. I. y Gil García, R. (2013) Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina. Revista Gestión y Política Pública, 22 (sep), pp. 03-48. México.

Diéguez, G., Gasparín, J., Sánchez, J. y Schejtman, L. (2015). Escenarios y perspectivas del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N°132. Buenos Aires: CIPPEC

Dreyfus, F. (2012) La invención de la Burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos Siglos XVII-XX. Editorial Biblos

Gay Peter, B. (1998) Comparative Politics. Theory and Methods. New York University Press, New York.

Gascó, M. y Rodríguez, J. R. (2007) Gobierno electrónico y transformación de la Administración Pública Municipal: el caso del Ayuntamiento de Barcelona. Grupo de Trabajo 15: Política y gestión pública para un mundo en cambio: La sociedad del Conocimiento. VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio.

Grandinetti, R. (2014). *Notas hacia un marco de estudio sobre el cambio en las organizaciones públicas*. Fragmento de la Tesis Doctoral: “Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica”. Universidad Politécnica de Valencia.

Grandinetti, R., Rodríguez, E., Rosconi, A., Palis, E., Astorga, S. G., Brúculo, C. R., & Recchioni, L. (2023). Los perfiles de digitalización de los gobiernos locales argentinos en la pandemia del COVID-19. *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, (40), e0040. <https://doi.org/10.14409/daapge.2023.40.e0040>

Macías Ibarra, G. y Baca Morales, A. (2022) Gobierno electrónico o gobierno abierto en México: entre el instrumento y un nuevo modelo de gestión pública en Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Volumen XI, número 21, enero-junio pp. 53-80. Recuperado de: <https://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/378>

OCDE (2017) Revisión del gobierno digital en Argentina. Acelerando la digitalización del sector público. Recuperado de: <https://www.google.com/url?q=https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018-es.pdf&sa=D&source=docs&ust=1699300548858710&usg=AOvVaw0tAueaFwVuz4EEidlZ5Ac4>

Oszlak, O. (2020) El Estado en la era exponencial Recuperado de:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/publicaciones/exponencial>

Pando, D. (2010). Tecnologías de Información y en las Administraciones Públicas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Pando, D. y Fernández Arroyo, N. (comp.) (2013). El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones. Buenos Aires: CIPPEC y Universidad de San Andrés.

Rivera Urrutia, E. (2006) Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico Una revisión de la literatura. En Gestión y Política Pública, vol. XV, núm. 2, pp. 259-305. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/133/13315202.pdf>

Sánchez de Puerta Trujillo, F. (2006) Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones,

aplicaciones EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, núm. 11, enero-junio pp. 11-32 Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2971/297125210001.pdf>

Villoria, M.; Ramírez Alujas, Á. (2013) Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política Gestión y Política Pública, pp. 69-103. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/133/13331692003.pdf>

Weber, M. (2012) Ensayos sobre metodología sociológica. Amorrortu, Buenos Aires.

Weber, M. (1983) Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.

Wouilloz, M. F. (2022) Las transformaciones tecnológicas en la gestión pública, a partir de la implementación de la política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE). Tesis de Maestría en Gestión Pública. Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/991f4301-c141-45be-82b7-a5a16a27b67f/content>

ROL DE LAS TIC EN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE LOS HOSPITALES DE GESTIÓN DESCENTRALIZADA

*Mara Natali de los Santos
Alejandra Dolores Bacelo
Gloria Beatriz Candelaria Acosta*

Introducción

Las políticas de modernización del estado que surgieron en torno a la Nueva Gestión Pública se centraron en transformar las administraciones públicas altamente burocratizadas para lograr resultados más eficientes, efectivos y orientados al ciudadano. Este modelo implicó adoptar prácticas del sector privado, como la gestión por resultados, la transparencia y la rendición de cuentas y es aquí donde entran en juego las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Las TIC permiten a las organizaciones públicas mejorar sus procesos internos y la interacción con los ciudadanos desde varias aristas, entre las que podemos destacar: la eficiencia operativa, producto de la automatización de procesos que reduce los tiempos y los costos, alineándose con el objetivo de la NGP de optimizar recursos; transparencia y rendición de cuentas, ya que la información sobre la gestión pública no sólo es accesible para los ciudadanos, sino que posibilita la interoperabilidad entre los sistemas de las distintas dependencias y los organismos encargados de autorizar operaciones y auditar la gestión de recursos; y toma de decisiones informadas, ya que las nuevas tecnologías permiten recopilar y analizar datos útiles para la planificación. De esta forma, la incorporación de las TIC se orienta a una forma más inteligente y eficiente de operar, con administraciones públicas ágiles, eficaces y transparentes.

En esta línea, el presente trabajo pretende realizar un análisis de la incorporación de nuevas tecnologías en la administración financiera de los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada de la Provincia de Buenos Aires. Para ello, empleamos el diseño de investigación descriptivo. Actualmente, se emplean múltiples plataformas y sistemas de información, siendo la digitalización de las historias clínicas y los turnos web las últimas incorporadas. En este caso, solo nos centramos en aquellos sistemas aplicados en el sector administrativo contable. En consecuencia, damos una introducción a los procesos involucrados en la gestión financiera de los hospitales, haciendo especial foco en la interoperabilidad de los sistemas para la facturación del Sistema de Atención Médica Organizada (SAMO) y del Plan SUMAR, las compras hospitalarias y la rendición de cuentas ante el Ministerio de Salud de la Provincia.

1. Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada

En el año 2000, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires lanza el Decreto 939 que establece los objetivos de los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada. Con el fin de avanzar en la implementación de las Políticas Sustantivas e Instrumentales fijadas por el Gobierno Nacional para la transformación, el desarrollo y fortalecimiento del Sector Salud y luego de haber observado una serie de dificultades en la implementación del Régimen del Hospital Público de Autogestión, la provincia tomó la decisión de reorganizar los sistemas de servicios de salud, de modo que el Hospital Público pueda hacer una asignación más adecuada y un uso más eficiente de sus recursos para destinarlos a las acciones de atención de la salud de primer, segundo y tercer nivel.

Este régimen tiene como objetivos: promover acciones tendientes a incrementar los presupuestos hospitalarios a través de los ingresos obtenidos por el cobro de las prestaciones efectuadas a beneficiarios de otros subsistemas de salud; fomentar una gestión eficiente y racional de la salud; mejorar los niveles de accesibilidad de la población sin cobertura; respetar las particularidades

regionales y locales de los establecimientos bajo el sostenimiento y consolidación de una concepción federal de la salud, y aumentar el compromiso del personal con el establecimiento a partir de la distribución de un porcentual de los ingresos obtenidos como resultado de la actividad de cobranza de la facturación presentada

En este marco, se establecen las atribuciones y obligaciones de dichos establecimientos, entre las cuales podemos destacar:

- Cobrar a terceros pagadores los servicios que brinde a beneficiarios de Obras Sociales, Mutuales, empresas de Medicina Prepaga, de Seguros de Accidentes, de Medicina Laboral u otras similares.
- Elaborar y elevar a la Autoridad correspondiente para su aprobación el programa anual operativo y el cálculo de gastos y recursos genuinos.
- Disponer sobre la ejecución del presupuesto y sobre los recursos generados por el propio Hospital.
- Continuar recibiendo las transferencias presupuestarias del ámbito jurisdiccional correspondiente.
- Administrar los ingresos percibidos en concepto de prestaciones facturadas a terceros pagadores, debiendo establecer el porcentaje a distribuir entre:
 - Un Fondo de Redistribución Solidaria destinado a privilegiar acciones y/o Programas de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad.
 - Un fondo para inversiones, funcionamiento y mantenimiento administrado por las autoridades del establecimiento.
 - Un fondo para distribución mensual entre todo el personal del Hospital sin distinción de categorías y funciones de acuerdo a pautas basadas en criterios de productividad y eficiencia del establecimiento.

En línea con lo presentado, en los siguientes apartados vamos a desarrollar las particularidades del origen y finalidad de los fondos de estos Hospitales, así como de su gestión por medio de diferentes plataformas y sistemas informáticos.

2. Administración financiera de los Hospitales

Es importante no perder de vista que los Hospitales Públicos forman parte de la administración pública y que, como tal, desarrollan una estructura política y burocrática que depende de una jurisdicción de mayor jerarquía, como el Ministerio de Salud de la Provincia o de la Nación. La misma, además de acompañar sus especializaciones en salud, replica dependencias acordes a la políticas de regulación de los recursos económicos. En este punto, se hace presente la administración financiera. Esta última, es el conjunto de principios, normas, organismos, sistemas y procedimientos esenciales para llevar a cabo operaciones de programación, gestión y control de los recursos. La misma se orienta a captar fondos públicos y aplicarlos de manera eficiente para alcanzar los objetivos y metas del Estado.

En los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada de la Provincia, particularmente, las unidades administrativas que desempeñan funciones financieras son responsables de programar y evaluar el presupuesto, regular la ejecución de gastos e ingresos y contabilizar las transacciones relacionadas con la captación de fondos. En este marco, surgen tres procesos centrales en la administración contable: la recuperación de costos, las compras y contrataciones hospitalarias y la rendición de cuentas ante el Ministerio de Salud de la Provincia..

a. Recupero de costos

Mediante la Resolución conjunta 12/2017 se aprueba el procedimiento de actuación coordinada

entre el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda y Finanzas para el recupero de los créditos fiscales provenientes del Sistema de Salud de la provincia de Buenos Aires.

La facturación o recuperación de costos se constituye en una parte del origen de los fondos de los hospitales, ya que complementan el presupuesto o las rentas generales. Se desarrolla a partir del Sistema de Atención Médica Organizada (en adelante SAMO) y del Plan SUMAR. Ambos programas se constituyen como fondos propios de los establecimientos hospitalarios, los cuales tienen la particularidad de emplearse para Procedimientos Abreviados y Licitaciones Privadas, al igual que las rentas generales, pero también para adquirir bienes y servicios urgentes a través de las Compras Menores, con periodos de procesamiento significativamente más cortos que los anteriores.

El SAMO, por su parte, es un régimen retributivo de alcance provincial, creado a partir de la Ley 8.801/77, reglamentado mediante Decreto 1158/79¹⁰, que permite a los hospitales públicos provinciales y municipales facturar a los entes cobertores de salud por las prestaciones brindadas a sus afiliados bajo la modalidad de centralización normativa y descentralización operativa. Los entes cobertores de salud, llamados terceros pagadores, incluyen las Obras Sociales nacionales, provinciales y no nacionales, la Medicina Prepaga, las Compañías de Seguros y las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo (ART).

Mensualmente, los establecimientos hospitalarios facturan las prestaciones, prácticas e internaciones de los pacientes con cobertura social según el Nomenclador SAMO, a partir de información analizada, controlada y modulada de las Historias Clínicas (HC). Luego, se envían las facturas acompañadas de una copia de las HC en forma física vía correo postal o electrónica vía mail, y cada prestador realiza el pago por lo facturado a través de transferencias o cheque.

Así, este sistema proporciona servicios integrados de medicina preventiva y asistencial mediante la coordinación de recursos provinciales y municipales con otros recursos oficiales, privados y de la Seguridad Social. En los últimos años, a partir de la jerarquización y rol de los hospitales y con la finalidad de lograr una adecuada atención médico asistencial a toda la población de la provincia, se amplió el universo de esta política. De esta forma, se implementaron las bases de un sistema eficiente que busca garantizar el nivel de calidad de las prestaciones médicos asistenciales, así como la racionalización y optimización del rendimiento de los recursos humanos y técnicos.

En el marco de Decreto 4530/90, y en línea con lo planteado por el régimen de los Hospitales Públicos Provinciales de Gestión Descentralizada, el recupero de costos por SAMO se distribuye de la siguiente manera: 10% para el Fondo Provincial de Salud (FPS) administrado por el Consejo Provincial; 50% para el pago de retribuciones adicionales bonificaciones especiales al personal que desempeña tareas en el establecimiento, y 40% para la atención de gastos de funcionamiento; inversiones menores de capital, reparación y mantenimiento de las estructuras hospitalarias.

A diferencia de SAMO, Plan SUMAR, es una política pública nacional, un Programa de Salud Federal dictado y modificado en su denominación, contenido y alcance por distintas resoluciones del Ministerio de Salud de la Nación. Está orientado a la promoción del acceso equitativo y de calidad de los servicios de salud para toda la población sin cobertura formal de salud. Cuenta con una estrategia de nominalización que permite el cuidado y el seguimiento de la población objetivo, explicitando el contenido y el alcance de los servicios que conforman su derecho a la salud. Esto permite que los hospitales reciban de Nación los recursos financieros por cada consulta y control que se realicen todas las personas cubiertas por el programa. Además, incorpora indicadores sanitarios, llamados “trazadoras”, que miden el desempeño del programa, abordando las líneas de cuidado más estratégicas. Principalmente, permiten medir la calidad de la atención, la equidad de la cobertura provista, la capacidad de detección de patologías específicas y la habilidad para captar población y

¹⁰ Modificado por los Decretos 3372/87 y 4530/90

promocionar derechos de salud. Como veremos a continuación, si bien la facturación de este programa se realiza de forma electrónica, por distintos sistemas, la rendición de ingresos y gastos sigue siendo en formato físico, en períodos trimestrales.

Para la recuperación de costos por Plan SUMAR, mensualmente el hospital confecciona una cuasifactura para las prestaciones, prácticas e internaciones de los pacientes cubiertos por el programa, según lo contemplado en el plan de servicios de salud. La misma se carga a GDEBA, acompañada de documentación respaldatoria generada en el SISC. Mientras que las planillas de internaciones se descargan y exportan al sistema, las de prácticas y prestaciones se cargan en el sistema CIPRES de la plataforma de Intranet.

Del total recuperado por este programa, se destina un 8% del monto liquidado por la Unidad de Implementación del Programa al Fondo de Gestión Centralizada. Del 100% restante, se distribuye hasta un máximo del 35% a incentivos al personal y el excedente es utilizado para inversión del hospital.

Las rentas generales, por último, son el presupuesto otorgado para la salud pública por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Como el presupuesto provincial se confecciona por jurisdicción y se divide en programas, el porcentaje para Rentas Generales de cada Hospital está contemplado en el presupuesto asignado al Ministerio de Salud de la Provincia. Por lo tanto, esta jurisdicción es la que centraliza normativamente las compras y contrataciones hospitalarias realizadas con este fondo.

El presupuesto de gastos se distribuye en Incisos o partidas principales: Inciso 1: Personal Permanente; Inciso 2: Bienes de Consumo; Inciso 3: Servicios no personales; Inciso 4: Bienes de uso; Inciso 5: Transferencias. Los Hospitales Públicos, particularmente, solo tienen habilitadas las compras y contrataciones por rentas generales de los incisos 2 y 3. Por lo tanto, las compras de insumos que pertenezcan a la partida 4 se realizan con fondos propios generados por SAMO o Plan SUMAR. En caso de que el valor del insumo, por ejemplo un equipamiento médico especializado, sea muy elevado y no le alcancen dichos fondos, tiene la posibilidad solicitar al financiamiento especial al Ministerio de Salud de la Provincia.

b. Compras y contrataciones

La utilización de los fondos o recursos públicos antes mencionados se gestiona por medio de las compras y contrataciones. Estas son los procedimientos por medio de los cuales adquieren bienes y servicios necesarios para funcionamiento del hospital, como suministros médicos, equipos, medicamentos y servicios. De esta forma, se asegura la disponibilidad de insumos esenciales para el tratamiento de enfermedades y la atención de los pacientes. Por lo tanto, y tratándose de recursos públicos fiscales, las compras deben estar dirigidas a adquirir el mejor bien o servicio solicitado, al menor costo y en el momento oportuno. El proceso, a su vez, debe ser transparente, competitivo y eficiente, y debe seguir las normativas y regulaciones establecidas para garantizar la igualdad de oportunidades para todos los proveedores y la selección de la mejor oferta.

Los procedimientos de compras habilitados en los Hospitales Públicos de la Provincia son la Licitación Privada (LP), el Procedimiento Abreviado (PA) y la Compra Menor. Estos procedimientos se diferencian por el límite de las Unidades de Contratación (UC) o montos, las invitaciones, publicaciones y el origen de los fondos. A partir de considerar los requisitos, montos, plazos y procedimientos, así como la disponibilidad de recursos, los directores de los hospitales y los respectivos jefes de servicios se encuentran en condiciones de planificar sus compras de insumos y contrataciones de servicios a mediano y largo plazo. Las Compras Menores, a su vez, amplían su margen de maniobra al posibilitar compras de montos pequeños en periodos relativamente cortos para suplir las necesidades urgentes.

c. Rendición de cuentas

Una de las funciones del sector administrativo contable es la rendición de cuentas ante el Ministerio de Salud. Dicha función involucra diversos procesos y emplea distintos medios. Por un lado, la rendición de ingresos y gastos de la cuenta de SAMO se realiza de manera mensual por medio de un expediente electrónico con número de GDEBA, donde se vincula la conciliación realizada en planillas manuales. Se confecciona un expediente por cada inciso y uno donde se adjunta Formulario de estado mensual de ejecución (F35), Balance, Conciliación Bancaria, Libro Banco, Cartillas Bancarias y Orden de Transferencia. Por otro lado, la rendición del Plan SUMAR se efectúa trimestralmente, a partir de un expediente de pagos que anexa los expedientes mensuales de compras menores. La conciliación y rendición se realiza por sistema y se envía al Ministerio de Salud en formato papel.

Como veremos a continuación, los procedimientos mencionados emplean diferentes sistemas de información. Las plataformas utilizadas para la facturación de SAMO y Plan SUMAR comprenden desde las bases de datos de los padrones de afiliados hasta sistemas de uso interno del Hospital como el Sistema de Información Sanitaria Centralizada (SISC), que le proporciona información de las admisiones y los egresos de pacientes. El proceso de compras, por su parte, se gestiona a partir del Sistema Informático para Adquisición y Compras Hospitalarias (SIPACH) y utiliza la Plataforma Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC), el portal del Ministerio de Salud y el Boletín Oficial para publicar las licitaciones. Ambos procesos, a su vez, emplean el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDEBA), Webmail del Ministerio de Salud y el Webmail del Registro de Proveedores BA para las notificaciones. Por último, para la rendición de cuentas se realiza desde diferentes módulos de Intranet y del portal GDEBA.

3. Incorporación de las TIC en el sector administrativo contable

Para hablar de sistemas y tecnologías de la información en la administración financiera del sector público y centrarnos en los hospitales públicos, es fundamental comprender dos conceptos claves: “gobierno electrónico” y “gobierno inteligente”. La transición de un gobierno obsoleto, basado en documentación en papel hacia un Gobierno Electrónico, fue uno de los aspectos centrales en la última modernización del Estado. El mismo, consistió en la incorporación de diferentes plataformas para la gestión de trámites internos, con el fin de simplificarlos y agilizarlos. Así se cambió la perspectiva de la gestión administrativa y se sentaron las bases hacia un modelo de Gobierno Inteligente. Este nuevo enfoque, implicó el uso de tecnologías avanzadas, de inteligencia artificial, análisis de datos y automatización en pos de lograr colaboración y aprendizaje entre organismos públicos y privados. En esta línea, el gobierno electrónico y el gobierno inteligente transforman la manera en que opera el sector público, brindando beneficios para los ciudadanos como para las administraciones públicas.

De este nexo surge el concepto de interoperabilidad estatal, la habilidad de organizaciones diversas para lograr una interacción con objetivos comunes, compartiendo información y conocimiento a través de sus procesos y el intercambio de datos por medio de las TIC. Su aporte es central para la construcción de un gobierno electrónico y un gobierno inteligente viables, ya que facilita la comunicación y colaboración entre diferentes entidades gubernamentales, conduciendo a una ágil prestación de servicios, una mejor experiencia del usuario y una mayor transparencia, esencial para la rendición de cuentas.

Los sistemas de información utilizados en la administración pública, en el caso puntual la de los hospitales provinciales, se encuadran en la Ley 14.828/2016 que crea el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires. Sus principios rectores son: la promoción de políticas públicas que impulsen las gestiones con calidad; la optimización en el uso de los recursos públicos; la economía y racionalidad administrativas; la ética y transparencia en la gestión pública, y el fortalecimiento de la democracia mediante la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

En este marco, como autoridad de aplicación, el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública elaboró un Plan de Capacitación, Formación y Perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial. Sobre la base de los requerimientos y necesidades propias de cada organismo, se buscó profundizar los conocimientos de los agentes públicos sobre un marco jurídico y el diseño institucional de la Administración Pública de la Provincia centralizada y descentralizada para alcanzar una mayor eficiencia en su accionar. A su vez, con el fin de orientar la gestión hacia un Gobierno Electrónico, se implementaron en las distintas dependencias y organismos los expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, notificaciones y domicilios electrónicos.

Como describiremos a continuación, se puede observar la interoperabilidad de los sistemas en la administración financiera del Hospital a partir del intercambio de documentos digitales por medio del portal GDEBA. Con esta plataforma se automatizó el envío de expedientes al Ministerio de Salud, que anteriormente implicaban grandes gastos en mensajería y largos plazos para el control y autorización de los trámites. La generación de documentos electrónicos, numerados y almacenados así como su vinculación a los expedientes electrónicos permitieron trabajar sobre los documentos en paralelo, aumentando la velocidad de tramitación, la despapelización del proceso de toma de decisiones y la seguridad y transparencia de las mismas.

En el sector administrativo contable de los hospitales públicos provinciales, los principales sistemas de información incorporados son:

Sistemas informáticos empleados en el sector administrativo de los hospitales

Plataformas	Facturación	Compras	Contable	Tesorería
SISC	x			
Padrones de afiliados (PUCO, SSS, IPS, PAMI)	x			
GDEBA	x	x	x	x
Intranet de la Provincia de Buenos Aires	x	x	x	x
SIGAF			x	
PBAC		x		
Página oficial del Ministerio de Salud		x	x	
Portal Proveedores del Estado BA		x	x	x
Webmail Ministerio de Salud	x	x		x
Webmail Proveedores del Estado BA		x	x	
Portal SIAp de AFIP				x

Fuente: de elaboración propia.

a. Sistema de Información Sanitaria Centralizada (SISC)

El Sistema de Información Sanitaria Centralizada (SISC) es un sistema de gestión de uso interno para el Hospital. Contiene una base de datos de las admisiones y los egresos donde se carga información de los pacientes. Entre sus principales utilidades se encuentra la programación de turnos, el censo diario de camas ocupadas y la consulta de diagnósticos y fechas de ingresos, internaciones, pases y egresos.

La disponibilidad de este sistema es fundamental para la interoperabilidad, ya que se enlaza con el Padrón Único Consolidado Operativo (PUCO) del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA), un registro de las personas que cuentan con obra social. A la hora de la admisión

de los pacientes, la vinculación entre estos sistemas permite contar con la información necesaria para iniciar el proceso de recuperación de costos o para la adquisición de prótesis de personas sin cobertura médica. Complementariamente, ya sea para uno u otro objetivo, los administrativos utilizan otras herramientas informáticas para consultar las coberturas médicas de los pacientes, como las páginas web de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), del Instituto de Previsión Social (IPS) o del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).

b. *Gestión Documental Electrónica (GDEBA)*

Es una plataforma informática que permite la gestión digital de todos los trámites de la Administración Central y Organismos Descentralizados de la Provincia de Buenos Aires. Se orienta a la despapelización del procedimiento administrativo, a eficientizar la gestión administrativa y facilitar la generación electrónica, registro y archivo de la documentación. En el proceso de compras, se inician los expedientes de todas las Licitaciones, donde se adjuntan la totalidad de los documentos. Contiene tres módulos, con diferentes finalidades:

- **Escritorio Único (EU):** Es una interfaz para ingresar a los módulos que integran el sistema. Sus principales utilidades son el resumen de tareas pendientes que despliega para cada módulo y la visualización para los superiores jerárquicos del trabajo del personal a su cargo.
- **Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO):** Es un módulo donde se generan, registran y archivan todos los documentos oficiales electrónicos. Para las compras, por ejemplo, se elaboran las disposiciones de aprobación de llamado y encuadre de las licitaciones y de aprobación de las órdenes de compra, así como la carga de cada uno de los documentos que conforman los expedientes de las compras y que luego se vinculan al EE.
- **Expediente Electrónico (EE):** Aquí se caratulan los expedientes de cada procedimiento administrativo, como las licitaciones, se vinculan de documentos y se generan los pases y consultan todos expedientes electrónicos generados por el mismo establecimiento o por otros.
- **Comunicaciones Oficiales (CCOO):** En esta sección se generan, registran y archivan los documentos comunicables. Entre ellos, se destacan las notificaciones fehacientes de las transferencias de impuestos y del FPS al Ministerio de Salud, los cuales van acompañados de la documentación respaldatoria por medio de archivos embebidos.

c. *Intranet de la Provincia de Buenos Aires - SIPACH*

Intranet es una red informática donde se comparte información. Una de sus herramientas más importantes es el Sistema Informático para Adquisiciones y Contrataciones Hospitalarias (SIPACH), un sistema de gestión de uso obligatorio para los Hospitales y/o Regiones Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires para la adquisición de bienes e insumos y la contratación de servicios. El mismo, se enmarca en la Ley 13.981/09, que regula el subsistema de Contrataciones del Estado y lo incorpora al sistema de Administración Financiera del Sector Público de la Provincia. Comprende todo el proceso de compras, posibilita operar en tiempo real, controlar y realizar un seguimiento de las solicitudes iniciadas y conocer en qué etapa se encuentran. También permite conocer el historial de compras, cantidades y precios de referencia adjudicados, del propio hospital o de otros establecimientos, por medio de la consulta del código vademé, facilitando la toma de decisiones y las posibilidades de aprobación y/o rechazo de las preadjudicaciones. Proporciona información sobre los montos disponibles y utilizados de los presupuestos de cada fuente de financiamiento (rentas generales, SAMO y Plan SUMAR) y desagrega la información de los montos de las solicitudes en cada etapa del proceso.

Entre las principales ventajas de Intranet podemos destacar su contribución a la transversalidad de un proceso horizontal, como lo es el proceso de compras, ya que se emplea para iniciar, continuar y cerrar todo el proceso de compras, desde la carga del Requerimiento del servicio y la emisión de la

Orden de Compra por medio de SIPACH, hasta la emisión de la Orden de Pago a través del módulo Gastos Hospitalarios. De esta forma, su implementación propone una visión integrada de todos los sectores intervinientes en dicho procesos con el fin de aumentar su eficacia y eficiencia.

De acuerdo a la característica de autorización del usuario, en esta red encontramos los siguientes módulos:

- **Compras hospitalarias (SIPACH):** contiene solapas desplegadas para llevar a cabo todo el proceso de compras de insumos y contratación de servicios para el hospital. Las compras pueden ser menores o mayores, financiadas con rentas generales, o con fondos propios del hospital a partir de la recuperación de costos por SAMO o Plan Sumar. Sus objetivos pueden resumirse en: brindar una instrumentación adecuada y una gestión correcta de los requerimientos de las compras y contrataciones, coordinar las responsabilidades y funciones de los agentes y funcionarios para presentación de la documentación y la administración de las solicitudes, orientar la gestión de las compras en los aspectos no cubiertos por el marco normativo vigente, realizar un seguimiento de los pedidos en todas las etapas, y planificar, controlar y gestionar la ejecución del presupuesto.
- **Gastos hospitalarios:** da inicio al proceso de carga para el pago de los proveedores, una vez que la Orden de Compra fuera aprobada y comunicada. Este sistema está integrado con GDEBA, el cual genera automáticamente un Expediente Electrónico una vez que se completa el proceso de carga de la fecha de la orden de compra y de los Remitos y Facturas (vinculación entre ambas) y de la realización de la Nota de Elevación
- **Bonificaciones al personal:** contiene información de los agentes del hospital, permitiendo la liquidación mensual y trimestral de las bonificaciones de SAMO y del Plan Sumar como premio al presentismo.
- **Gestión de reclamos:** permite subsanar errores en la carga de información de los documentos, como puede ser una orden de pago, por medio de una nota de pedido al Ministerio de Salud para su corrección.

*d. **Sistema Integral de Gestión Administrativa y Financiera (SIGAF-PBA)***

El Sistema Integral de Gestión Administrativa y Financiera (SIGAF) es una herramienta informática para la gestión a nivel presupuestario, contable y de tesorería para los distintos organismos que conforman la administración pública de la Provincia. A partir del año 2019 se estableció como el sistema habilitado, de uso obligatorio, para la gestión presupuestaria, contable y financiera de los mismos. Junto con la plataforma Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC), son herramientas eficientes para la gestión de recursos, gastos y de administración, que otorgan transparencia y difusión de los diversos procesos y que se orientan a los resultados y al control ciudadano de la gestión pública.

SIGAF cumple con los requerimientos de la Ley de Administración Financiera N° 13.767 y con los lineamientos de los distintos subsistemas Presupuestario, Crédito Público, Tesorería, Contabilidad, Compras y Contrataciones. La principal contribución de este sistema es su utilidad para el registro de movimientos e información en tiempo real, en forma coordinada y transparente, lo que permite realizar el seguimiento de las distintas gestiones por parte de los Órganos Rectores. Un ejemplo de su uso es la confección de la Orden de Pago a proveedores una vez que la orden de compra por Presupuesto se cumplió en su totalidad.

*e. **Provincia de Buenos Aires Compras (PBAC)*** Es el sistema electrónico de compras y contrataciones del Gobierno de la Provincia. Es público, transparente y de amplio acceso, a través del cual los hospitales y todos los organismos del sector público provincial publican sus llamados y efectúan procesos de contratación electrónica. Es uno de los canales de comunicación del Hospital con los proveedores. Todas las licitaciones por L.P. y P.A. deben estar publicadas en esta plataforma

con al menos un día de anterioridad. En caso contrario, se anula el llamado. Aquí se publican los llamados a licitación y se adjuntan los pliegos de bases y condiciones, a los cuales acceden los compradores, proveedores y la comunidad. De esta forma, el Hospital puede adquirir bienes y servicios de forma online, ágil, transparente y segura y los oferentes cuentan con información actualizada, de acceso público y gratuito a través de internet.

f. *Webmail del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y Webmail del Registro de Proveedores BA*

Webmail es una aplicación informática para enviar y recibir correos electrónicos desde un navegador, sin la necesidad de descargar o instalar alguna aplicación. Ambos constituyen los correos oficiales del Hospital. El Webmail del MSAL se realizan comunicaciones entre oficinas, organismos públicos y privados y comunidad en general, mientras que el Webmail de Proveedores se utiliza para enviar y/o solicitar información y documentación a los proveedores registrados en la Provincia. Este último es de uso obligatorio para la invitación de proveedores, cámaras empresariales y de comercio en los llamados a licitación y para comunicar las preadjudicaciones.

4. Aportes y desafíos de la incorporación de las TIC

La integración de las TIC en la administración financiera de los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada contribuye de varias formas en la optimización de recursos así como en la mejora de sus prestaciones: en la eficiencia y calidad de los servicios, en el acceso equitativo a la salud, en la transparencia y rendición de cuentas, en la interoperabilidad estatal y en la modernización y adaptación cd las nuevas demandas.

a. *Eficiencia y calidad de los servicios*

La implementación de sistemas de información como GDEBA, INTRANET, SIGAF, entre otros, permitieron reducir los tiempos de tramitación de las compras y contrataciones y mejorar, en consecuencia, la calidad en la atención al paciente, ya que se orientan a garantizar la adquisición de los insumos necesarios en tiempo y forma. Esto no solo se traduce en una atención más rápida y efectiva para los pacientes, sino también en una gestión eficiente y transparente de los recursos hospitalarios.

b. *Acceso equitativo a la salud*

La incorporación de TIC busca garantizar un acceso equitativo a los servicios de salud para todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica o situación socioeconómica. En línea con los objetivos planteados por el SAMO y el Plan SUMAR, estos sistemas agilizan la gestión administrativa para el recupero de costos de los hospitales, promoviendo una distribución más justa de los servicios de salud. Las nuevas tecnologías, a su vez, optimizan los recursos disponibles al generar procesos de compras transparentes, razonables y de libre competencia, con el fin de adquirir los mejores bienes y servicios necesarios para brindar una atención de calidad a toda la población.

c. *Transparencia y rendición de cuentas*

La utilización de sistemas digitales, como el SIPACH y GDEBA en la gestión hospitalaria aumenta la transparencia en los procesos administrativos y facilita la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Los sistemas de información permiten operar en línea, desde el inicio al fin de todas las licitaciones, posibilitando un seguimiento preciso del proceso, así como una gestión transparente y responsable.

La transparencia, al mismo tiempo, va de la mano con la publicidad de los actos, disponible no solo para los organismos de control, sino también para los proveedores del estado y la población en general. En este punto se hacen presente PBAC, el Boletín Oficial de la Provincia, la página web del Ministerio de Salud y el Webmail de Proveedores del Estado. En todas estas plataformas se publican

los llamados a licitaciones, aportando información fehaciente de los procesos vigentes y los requisitos de presentación de propuestas para cualquier interesado.

d. Interoperabilidad estatal

La interconexión entre las dependencias públicas mediante sistemas informáticos compatibles habilitan el acceso inmediato y simultáneo a la información para poder operar sobre ella, ofreciendo múltiples beneficios en el funcionamiento interno. La interoperabilidad entre diferentes sistemas de información y entidades gubernamentales está garantizado, por ejemplo, por medio de los Expedientes Electrónicos de GDEBA y las solicitudes generadas en SIPACH. Los mismos permiten una comunicación interna efectiva entre los agentes involucrados en los procesos de compras de los hospitales, y externa con las distintas dependencias del Ministerio de Salud y la Tesorería General de la Provincia. También se puede observar en el intercambio de información entre Gastos hospitalarios de Intranet y GDEBA, a partir de la generación automática de Expedientes Electrónicos en este último sistema cuando se completa el proceso de entrega de insumos y se cargan los documentos correspondientes en la primera plataforma.

e. Modernización y adaptación a nuevas demandas

La integración de las TIC en el sistema de salud implica una modernización de la gestión administrativa, permitiendo adaptarse a los cambios y demandas del entorno como la agilización de los trámites. Esto incluye la digitalización de procesos, la implementación de herramientas tecnológicas innovadoras y la capacitación del personal para utilizar estas nuevas herramientas de manera efectiva.

En el Hospital, las diversas herramientas tecnológicas se constituyeron en herramientas útiles para la planificación y el manejo de la información. Sin embargo, como sucede con el resto de las administraciones públicas, aún persisten funciones obsoletas o superpuestas que deberían ser revisadas, ya sea por el gasto en esfuerzos y recursos que insumen así como la demanda de coordinación que implica mantenerlas. A continuación, presentamos dos desafíos vigentes en la implementación efectiva de las TIC: el rol de la burocracia y la capacidad de liderazgo.

a. Rol de las burocracias

Es importante recordar que la incorporación de las TIC no es un fin en sí mismo, sino una vía para alcanzar mejores resultados a la hora de brindar servicios públicos. Perder de vista dicha finalidad implica minimizar el rol y responsabilidad indelegable de las burocracias, que debieran estar enfocadas en resolver los problemas que la sociedad le demanda, ofreciendo respuestas adecuadas en tiempos razonables. En cualquier servicio o área administrativa del hospital, el paciente debe ser reconocido bajo el principio de que no existe puerta equivocada para acceder a la información necesaria o realizar un trámite relacionado con sus derechos. La TIC por sí sola es incapaz de cumplir dicho propósito, por lo que es central contar con recursos humanos idóneos, capaces de dar respuestas a las demandas del paciente y para lo cual tengan a su disposición herramientas ágiles y compatibles con su función.

La posibilidad de contar con herramientas novedosas no debería reemplazar sino complementar el accionar humano en la tramitación administrativa. El factor humano es central en cualquier proceso de modernización, por lo que deben existir incentivos para evitar la resistencia al cambio, para aumentar la profesionalización y especialización en la materia, para crear nuevas redes de comunicación y para reorganizar flujos de información y conductas informales.

b. Fortalecimiento del liderazgo

En estos tiempos en que la tecnología y los datos marcan nuevas reglas de juego, por lo tanto, es central la capacidad de liderazgo político y administrativo, que permita a las organizaciones públicas posicionarse estratégicamente tanto en materia de incorporación de tecnología y digitalización de

procesos, así como en mejorar los conocimientos, capacidades y perfiles de los agentes y funcionarios para conducir los cambios e implementar herramientas idóneas para atender las demandas ciudadanas cada vez más complejas (Oszlak, 2020).

En esta línea, podemos sumar un análisis de Farías P. (2016) donde indica que los obstáculos para la mejora de los servicios públicos no suelen ser limitaciones tecnológicas sino dificultades institucionales relacionadas con procesos de gestión obsoletos, resistencias culturales y marcos legales desfasados. Integrar, simplificar y gerenciar la prestación de servicios requiere incentivar la colaboración y el aprendizaje. En estos dos procesos, el aporte de las TIC es clave pero no suficiente, ya que muchas burocracias públicas todavía funcionan bajo la tradicional lógica fragmentada que imposibilita prácticas colaborativas y el intercambio de conocimiento. Por ello, es importante el liderazgo y la coordinación institucional para enfrentar las resistencias comunes a los procesos de reforma o modernización.

Conclusiones

Las últimas modificaciones en las políticas de recupero de costos, de compras y contrataciones y de rendición de cuentas de los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada fueron acompañadas de la incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación, impactando positivamente en la gestión de recursos. Entre sus principales aportes se destacan la eficiencia operativa, la transparencia y la toma de decisiones basadas en datos. Se hace visible, además, el aporte que proporciona la interoperabilidad de los sistemas, entendida como la capacidad de diferentes tecnologías para comunicarse entre sí.

Más allá de estas ventajas, persisten problemas institucionales que obstaculizan el desempeño eficaz y eficiente de las administraciones así como algunas resistencias para implementar nuevas y mejores tecnologías. En consecuencia, proponemos algunas acciones para continuar avanzando en la digitalización de procesos:

- Asegurar incentivos para la colaboración de la burocracia y estabilidad frente a los cambios administrativos, principalmente para la despapelización de los trámites: Para finalizar el proceso de digitalización de documentos y la gestión electrónica, es fundamental generar conciencia en el personal sobre la necesidad de ahorrar recursos y espacio físico y de agilizar los procesos evitando la duplicación de tareas. Aún existen expedientes físicos que guardan la misma información cargadas en los expedientes electrónicos, ya sea por la resistencia a la despapelización o por la falta de actualización de los procesos de rendición de gastos, que se realizan en formato físico. Por lo tanto, debe existir la voluntad política de actualizar los procedimientos, así como de acompañar y controlar la implementación de los cambios en los distintos sectores.
- Sistematizar y compartir el conocimiento de manera intrahospitalaria y con otros organismos públicos y privados: A partir de las experiencias de modernización y con el gran flujo de información disponible se puede hacer un mejor aprovechamiento de las tecnologías que se tienen a mano.
- Promover el profesionalismo y desarrollo del talento humano requerido, así como la concientización de la necesidad de un trabajo de calidad, dinámico, en equipo y orientado al paciente: No se debe perder de vista la misión de los Hospitales Públicos, así como el rol de profesionales, técnicos y administrativos en los servicios de salud brindados. El trabajo del personal no se reemplaza por las tecnologías, aunque son parte fundamental de los procesos, pero solo como medios para su puesta en marcha. Una Historia Clínica incompleta significa un costo sin recuperar, y una solicitud de compra sin especificaciones técnicas precisas, un gasto derrochado en insumos de baja calidad.

Bibliografía

Clausellas, P. Et. Al. (2019) Un gobierno inteligente: El cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019. Boletín Oficial. Recuperado de:

https://www.boletinoficial.gob.ar/pdfs/gobierno_inteligente.pdf

Creación del Sistema de Atención Médica Organizada (s/f) *Dirección de Recuperación de Costos*.

Farias, P. et. al (2016): La jornada para mejorar la experiencia ciudadana: Una agenda en continua evolución. *BID*. pp. 87-98. Recuperado de: [//publications.iadb.org/es/publicacion/17464/gobiernos-que-sirven-innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-los](http://publications.iadb.org/es/publicacion/17464/gobiernos-que-sirven-innovaciones-que-estan-mejorando-la-entrega-de-servicios-los)

Osornio, A. Et. Al. (2019) Desarrollando sistemas de información en salud integrados. Secretaría de Gobierno de Salud. Recuperado de:

[//www.sadamweb.com.ar/news/2019_09Septiembre/Desarrollando_sistemas_de_informacion_en_salud_integrados.pdf](http://www.sadamweb.com.ar/news/2019_09Septiembre/Desarrollando_sistemas_de_informacion_en_salud_integrados.pdf)

Oszlak, O. (2020c). El Estado en la era exponencial. INAP-CLAD-CEDES. Recuperado de: [//www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf](http://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf)

Pando, D. (2020). La Administración Pública en tiempos disruptivos. *AAEAP*. Recuperado de: [//aaeap.org.ar/aaeap/libro-la-administracion-publica-en-tiempos-disruptivos-diego-pando-coompilador/](http://aaeap.org.ar/aaeap/libro-la-administracion-publica-en-tiempos-disruptivos-diego-pando-coompilador/)

Piana, R. S. (2022). La irrupción de GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2022). *Perspectivas*, (7). Recuperado de:

<https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/261>

S/A (25 de octubre 2021) La importancia de los sistemas información sanitaria. *Uniteco*. [//www.unitecoprofesional.es/blog/sistemas-de-informacion-sanitaria-importancia/#:~:text=En%20conclusi%C3%B3n%2C%20los%20sistemas%20de,racionalizaci%C3%B3n%20de%20los%20recursos%20disponibles](http://www.unitecoprofesional.es/blog/sistemas-de-informacion-sanitaria-importancia/#:~:text=En%20conclusi%C3%B3n%2C%20los%20sistemas%20de,racionalizaci%C3%B3n%20de%20los%20recursos%20disponibles).

Schweinheim, G. (2017) El sistema de administración financiera en la Argentina. *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, 2 (1), pp. 115-166. Recuperado de: [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46)

Wouilloz, M. F. (2022) Las transformaciones tecnológicas en la gestión pública, a partir de la implementación de la política del Poder Ejecutivo Nacional de Gestión Documental Electrónica (GDE). *UNR*. Recuperado de: [//rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/991f4301-c141-45be-82b7-a5a16a27b67f/content](http://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/991f4301-c141-45be-82b7-a5a16a27b67f/content)

Zanchetti, E. (9 y 10 de septiembre de 2004). *Modernización de la administración pública y TIC: el caso del Municipio de Quilmes*. VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales, Córdoba, Argentina. Recuperado de: [//biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/tecco_fernandez.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/tecco_fernandez.pdf)

LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN REGIONAL (SRI) COMO POLÍTICAS DE INNOVACIÓN Y GOBERNANZA COLABORATIVA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. EL CASO “CÓRDOBA ACELERA”

Lautaro Díaz.

Introducción.

En un mundo cada vez más interconectado, la competitividad y la innovación se han convertido en motores fundamentales del crecimiento económico, los Sistemas de Innovación Regional (SRI) se presentan como una figura que de manera localizada busca generar esas condiciones para el desarrollo, aprovechando las ventajas comparativas y competitivas que ofrecen las diferentes regiones (Cooke, 2004). Si bien la figura se origina o institucionaliza en la Unión Europea, lo que implica que la mayoría de la bibliografía disponible se encarga de analizar casos europeos, también se encuentran artículos que analizan las diversas regiones argentinas y de qué manera se impulsaron esquemas similares a los SRI, desde una perspectiva más economicista (Niembro, 2017).

En el marco de la Ciencia Política, también resulta indispensable abordar de qué manera ocurren prácticas similares o tendientes a los mismos objetivos, en este caso desde una perspectiva analítica centrada en los mecanismos de gobernanza que se articulan a la hora de llevar a cabo políticas de este calibre. Particularmente, la provincia de Córdoba, Argentina, con su rica historia de producción e innovación, se ha presentado como un terreno fértil para analizar cómo la colaboración efectiva entre el sector público, privado y académico ha podido potenciar el crecimiento regional.

La gobernanza de los SRI en Córdoba, al igual que en otras regiones, no solo ha requerido una adecuada gestión de los flujos de información y recursos, sino también una profunda comprensión de las dinámicas locales que han influido en la interacción entre los distintos actores del ecosistema innovador. En este contexto, el estudio de casos locales, como el de “Córdoba Acelera”, se ha tornado esencial para identificar y replicar buenas prácticas que han fomentado el desarrollo económico y social de la región.

Los estudios de casos locales no solo han proporcionado una visión detallada y contextualizada de las estrategias de innovación implementadas en una región específica, sino que también han permitido identificar desafíos y oportunidades únicas que pueden servir como lecciones aprendidas para otras regiones con contextos similares. Al centrar la atención en el análisis de los SRI en Córdoba, el presente trabajo busca contribuir a la formulación de políticas de innovación más efectivas que impulsen un crecimiento inclusivo y sostenible, aprovechando las particularidades y fortalezas locales.

Así, este trabajo tiene como objetivo desentrañar los mecanismos de gobernanza que han facilitado o dificultado la implementación de políticas de innovación en Córdoba, ofreciendo un análisis crítico de las interacciones entre el sector público, privado y académico. Al comprender cómo se han estructurado y operado estos sistemas a nivel local, se espera aportar valiosas perspectivas que puedan guiar el desarrollo de políticas que promuevan la innovación y el crecimiento económico, no solo en Córdoba, sino en toda la región.

Los Sistemas de Innovación Regional (SRI): Definición, Componentes y Actores Involucrados.

Para empezar el análisis es necesario poder revisar la literatura académica acerca de la figura investigada, principalmente en Latinoamérica. Los Sistemas de Innovación Regional (SRI) se han definido como un entramado complejo de relaciones entre instituciones, empresas y otras organizaciones que, mediante la cooperación y el intercambio de conocimiento, buscan promover la innovación y el desarrollo económico en una región específica. Este concepto ha emergido como una

herramienta clave para comprender cómo las regiones pueden aprovechar sus recursos y capacidades para estimular el crecimiento sostenible.

Llisterri y Pietrobelli (2011) han realizado una contribución significativa a la comprensión de los SRI en el contexto latinoamericano, subrayando la importancia de la innovación en la región y explorando la dinámica específica de los SRI en varias regiones de América Latina. Según su análisis, la existencia de diferencias regionales en los componentes clave de los SRI es un factor determinante que afecta el éxito de las iniciativas de innovación. Han enfatizado que estas diferencias no solo se manifiestan en la estructura y funcionamiento de los SRI, sino también en el impacto que estos sistemas tienen sobre la innovación en el sector privado. Este trabajo ofrece una revisión conceptual de los SRI, destacando que estos sistemas no pueden ser universalmente aplicados sin considerar las particularidades regionales, es especialmente relevante para el estudio de los SRI en Córdoba, ya que ofrece una base comparativa para analizar cómo las dinámicas regionales pueden influir en la formación y efectividad de los SRI.

En el contexto de la gobernanza colaborativa, como lo han señalado Ran, Qi y Oszlak (2018) en su estudio sobre las contingencias del poder compartido, los SRI requieren una gestión que equilibre los intereses y poderes de los actores involucrados. Según estos autores, la colaboración entre los diferentes actores—que incluye al sector público, privado, académico y a las organizaciones de la sociedad civil—se ha mostrado como un componente esencial para el éxito de los SRI, aunque también se ha reconocido que esta colaboración puede estar sujeta a diversas contingencias y desafíos que afectan su efectividad.

El autor Ramírez-Alujas (2011) ha planteado que la gobernanza colaborativa y el gobierno abierto representan un cambio de paradigma en la gestión pública, lo cual podría tener implicaciones significativas para los SRI. En su trabajo, se ha sugerido que la implementación de principios de gobierno abierto dentro de los SRI podría facilitar la transparencia y la participación de un mayor número de actores, lo que potencialmente podría mejorar la calidad y el impacto de las innovaciones desarrolladas a nivel regional. Sin embargo, es necesario un análisis más profundo para determinar hasta qué punto estos enfoques han sido efectivos en el contexto de los SRI y cómo han influido en los resultados de innovación en las regiones.

Las asociaciones público-privadas (APP) también han sido identificadas como un instrumento clave dentro de la gobernanza colaborativa de los SRI. Polack, Ramírez Chaparro y Martínez Silva (2019) han argumentado que estas asociaciones permiten aprovechar las fortalezas de los diferentes sectores, combinando la capacidad de innovación del sector privado con la regulación y el apoyo financiero del sector público. No obstante, los autores advierten que el éxito de las APP depende de la capacidad de las partes para gestionar eficazmente las relaciones de poder y coordinar sus esfuerzos, evitando asimetrías que puedan afectar negativamente los resultados de la innovación.

Desde una perspectiva crítica, Vigil y Fernández (2012) han enfatizado la importancia de comprender las **dinámicas regionales** específicas que moldean la gobernanza de los SRI. Según su análisis, las políticas públicas dirigidas a la innovación regional deben ser construidas considerando las particularidades históricas, culturales y socioeconómicas de cada región. Esto implica que las estrategias de gobernanza no pueden ser universalizadas sin adaptar sus enfoques a los contextos locales.

Por otro lado, Quintero-Campos (2010) han aportado una **visión teórica** que subraya la necesidad de entender los SRI como sistemas abiertos, en constante interacción con otros sistemas a nivel nacional e internacional. Este enfoque destaca que la innovación regional no ocurre en aislamiento, sino que es el resultado de un complejo proceso de intercambio de conocimiento, recursos y tecnologías que atraviesa fronteras geográficas y sectoriales. Además, han señalado que la capacidad de un SRI para adaptarse a cambios externos y aprovechar oportunidades globales es fundamental para su sostenibilidad y éxito a largo plazo.

En términos de componentes, los SRI suelen estar compuestos por una variedad de actores que incluyen empresas, universidades, centros de investigación, agencias gubernamentales y otras organizaciones que actúan como intermediarios. Cada uno de estos actores desempeña un rol específico en el proceso de innovación, y su interacción se ha considerado crucial para la creación de un entorno favorable a la innovación. Como lo han mencionado Ran, Qi y Oszlak (2018), la eficacia de un SRI podría depender en gran medida de la capacidad de estos actores para compartir poder y tomar decisiones de manera conjunta, superando las barreras organizativas y culturales que pueden surgir.

El Sistema de Innovación Argentino en Clave Federal.

El sistema de ciencia, tecnología e innovación (CTI) en Argentina, como lo describen Abeles y Villafañe (2022), se organiza en un marco federal que permite a las provincias desarrollar sus propias agendas de innovación, adaptadas a sus contextos y necesidades particulares. Este enfoque tiene implicaciones directas para el Sistema de Innovación Regional (SRI) de Córdoba, ya que influye en la forma en que los actores locales gestionan la información, los recursos, y la interacción entre los diferentes sectores involucrados.

El sistema de CTI argentino se caracteriza por un alto grado de descentralización, donde las provincias tienen autonomía para formular políticas de innovación que respondan a sus características específicas. En Córdoba, esta autonomía ha permitido que la provincia desarrolle un ecosistema de innovación robusto, liderado por instituciones como Córdoba Acelera, que articula esfuerzos entre el sector público, privado y académico para fomentar el desarrollo productivo y la competitividad internacional.

La descentralización es fundamental para atender la diversidad regional de Argentina. Sin embargo, también plantea desafíos significativos en términos de coordinación interjurisdiccional. Para Córdoba, esto implica la necesidad de alinearse con las políticas nacionales mientras se maximiza el uso de los recursos y capacidades locales. Este equilibrio es crucial para asegurar que la innovación en Córdoba no solo sea competitiva a nivel nacional, sino que también pueda integrarse efectivamente en las cadenas de valor globales.

La heterogeneidad regional es una característica destacada del sistema de CTI argentino, y Córdoba no es una excepción. Como los autores han señalado que las capacidades de innovación varían considerablemente entre las provincias, lo que genera desigualdades en términos de acceso a recursos y desarrollo tecnológico. Córdoba, con su fuerte infraestructura científica y tecnológica, se encuentra entre las provincias líderes en innovación.

La coordinación y gobernanza son aspectos críticos en un sistema tan diverso y federal como el argentino. La existencia de múltiples niveles de gobierno y la variedad de actores involucrados complican la implementación de políticas coherentes y efectivas. Los autores han identificado la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Nación y las provincias para evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar que las políticas de CTI sean coherentes a lo largo del país.

El sistema de CTI en Argentina está diseñado para ser un motor clave del desarrollo socioeconómico, con un enfoque en resolver problemas sociales, mejorar la competitividad industrial, y promover un desarrollo inclusivo. Abeles y Villafañe (2022) destacan la importancia de alinear las políticas de innovación con las necesidades y prioridades del país, asegurando que el impacto de la innovación sea lo más amplio posible.

En Córdoba, esta orientación hacia el desarrollo socioeconómico se refleja en las iniciativas promovidas por Córdoba Acelera. La institución no solo busca mejorar la competitividad de las empresas locales, sino que también se enfoca en crear empleos de alta calidad y mejorar el bienestar

social en la provincia. Esto es coherente con la visión de un sistema de CTI que, según Abeles y Villafañe, debe ser un pilar fundamental para el desarrollo equitativo y sostenible en Argentina.

El análisis del sistema de ciencia, tecnología e innovación argentino en clave federal, como lo presentan Abeles y Villafañe (2022), proporciona un marco invaluable para entender las dinámicas que moldean el SRI en Córdoba. La descentralización y el federalismo permiten que Córdoba desarrolle sus propias estrategias de innovación, mientras que la coordinación con las políticas nacionales asegura que estas estrategias estén alineadas con las prioridades del país.

Córdoba Acelera juega un papel crucial en este contexto, actuando como un puente que conecta las capacidades locales con las oportunidades nacionales e internacionales. A través de su trabajo, Córdoba no solo fortalece su posición como un hub de innovación, sino que también contribuye al desarrollo regional y nacional, en línea con los objetivos de equidad y sostenibilidad planteados en el sistema de CTI argentino.

Análisis de la Estructura y Dinámicas de los Actores en los Sistemas de Innovación Regional de Córdoba.

Para introducir el análisis de la estructura y las dinámicas de los actores que participan en estos sistemas, es fundamental integrar las pautas sugeridas por Yoguel, Borello, y Erbes en su trabajo "Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación" (2009). Este artículo ofrece una serie de tesis y enfoques metodológicos que resultan esenciales para el análisis y el fortalecimiento de los SRI en contextos locales, como el de Córdoba.

Los autores han argumentado que los sistemas locales de innovación deben ser entendidos como espacios de interacción entre empresas, instituciones educativas, organizaciones de investigación y desarrollo, y otros actores, todos ellos localizados en un área geográfica específica. Han señalado que estos sistemas son inherentemente heterogéneos y su efectividad depende de la calidad de las relaciones formales e informales entre los actores involucrados.

Una de las principales pautas mencionadas por los autores la necesidad de identificar y valorar los recursos latentes y las capacidades escondidas dentro de estos sistemas. Este enfoque subraya que la competitividad y el desarrollo sostenible de una región no solo dependen de la acumulación de capital y recursos físicos, sino también de la capacidad de los actores locales para movilizar y aprovechar conocimientos tácitos y capacidades intangibles. Esta perspectiva es especialmente relevante para Córdoba, donde se puede explorar cómo estas dinámicas internas influyen en la efectividad de los SRI.

Además, los autores han enfatizado la importancia del entorno institucional en la creación de un espacio público que facilite la colaboración y la innovación dentro del sistema. Este entorno debe ser suficientemente flexible y adaptativo para permitir que los diferentes actores puedan interactuar de manera efectiva, superando las barreras culturales y organizativas que suelen limitar la colaboración en los SRI. Finalmente, han destacado que el análisis de los SRI debe considerar la complejidad de las interacciones y la diversidad de agentes que los componen. Han sugerido que no es suficiente con identificar los elementos constitutivos de los SRI, sino que también es crucial comprender las dinámicas específicas que caracterizan a cada sistema local, y cómo estas dinámicas pueden ser potenciadas mediante políticas públicas adecuadas.

La gestión de los flujos de información y recursos es un aspecto central para el funcionamiento eficaz del Sistema de Innovación Regional (SRI) en Córdoba. Este proceso implica la coordinación entre diversos actores, incluidos el sector público, privado, académico y la sociedad civil, quienes deben colaborar para crear un entorno dinámico y propicio para la innovación. A continuación, se explora cómo se gestionan estos flujos y se evalúa la interacción entre los actores involucrados. La información es un recurso clave en cualquier sistema de innovación, y en Córdoba, su gestión

involucra una serie de mecanismos formales e informales que permiten la transferencia y el intercambio de conocimientos entre los distintos actores del SRI. Córdoba cuenta con una infraestructura digital que facilita el acceso y la distribución de información. Plataformas como las proporcionadas por Córdoba Acelera y el Polo Tecnológico de Córdoba juegan un papel fundamental al ofrecer herramientas de conexión que permiten a empresas, investigadores, y emprendedores compartir conocimientos, acceder a datos relevantes, y colaborar en proyectos innovadores. Estas plataformas no solo actúan como repositorios de información, sino que también promueven la co-creación y la innovación abierta, permitiendo que el conocimiento fluya más libremente entre los actores.

Las redes formales de colaboración, como las asociaciones público-privadas (APP) y los consorcios de investigación, son esenciales para la gestión de los flujos de información. Estas redes facilitan la transferencia de tecnología desde las universidades y centros de investigación hacia las empresas, asegurando que los avances científicos se traduzcan en productos y servicios que puedan ser comercializados. Programas de vinculación tecnológica, apoyados por entidades como la Agencia Innovar y Empezar, permiten que el conocimiento generado en el ámbito académico llegue al sector productivo de manera efectiva.

Los eventos y encuentros sectoriales, como conferencias, ferias de innovación y talleres de emprendimiento, organizados regularmente por instituciones como Córdoba Acelera, son otro canal importante para la gestión de la información. Estos eventos permiten a los actores del SRI interactuar directamente, compartir mejores prácticas y establecer nuevas colaboraciones. La informalidad de estas interacciones a menudo facilita la transmisión de conocimientos tácitos, que pueden ser críticos para la innovación pero difíciles de codificar.

La gestión de recursos dentro del SRI en Córdoba se refiere principalmente al acceso y distribución de financiamiento, infraestructura, y capital humano, todos ellos esenciales para el desarrollo de proyectos innovadores.

El financiamiento es un recurso crucial, y en Córdoba, es gestionado a través de una combinación de fondos públicos y privados. Entidades como Córdoba Acelera juegan un rol central en canalizar inversiones hacia proyectos de innovación, ofreciendo subsidios, créditos blandos, y otros incentivos financieros. Además, la articulación con programas nacionales, como los que se derivan de la Ley de Economía del Conocimiento, permite que las empresas locales accedan a beneficios fiscales y apoyos económicos adicionales.

La infraestructura tecnológica y de investigación es proporcionada en gran parte por las universidades y centros de investigación en Córdoba. El Polo Tecnológico de Córdoba y la UNC ofrecen laboratorios, centros de datos, y otros recursos que son compartidos entre los actores del SRI para desarrollar proyectos conjuntos. Esta infraestructura no solo apoya la investigación básica, sino que también facilita el desarrollo de prototipos y la escalabilidad de productos innovadores.

El capital humano es uno de los recursos más valiosos dentro del SRI, y su gestión implica la formación continua y la retención de talento en la región. Las universidades locales, en colaboración con empresas y organismos públicos, desarrollan programas de capacitación y educación continua que aseguran que los profesionales en Córdoba estén al día con las últimas tendencias y tecnologías.

La interacción entre los diferentes actores del SRI en Córdoba es clave para su éxito, ya que la innovación depende de la colaboración efectiva y del intercambio de conocimientos y recursos. La interacción entre el sector público y privado en Córdoba es facilitada por instituciones como Córdoba Acelera, que actúa como intermediario, alineando las políticas públicas con las necesidades del sector privado. Esta relación es vital para garantizar que los proyectos de innovación reciban el apoyo necesario y que las empresas puedan escalar sus desarrollos.

El sector académico, representado por universidades y centros de investigación, interactúa con el sector productivo a través de programas de vinculación tecnológica y proyectos de investigación aplicada. Esta colaboración asegura que la investigación tenga un impacto directo en la industria, y que las empresas puedan aprovechar los avances científicos para mejorar su competitividad.

La sociedad civil en Córdoba también juega un rol importante dentro del SRI siendo parte de las audiencias públicas en las que se estableció el diseño, participando en iniciativas de co-creación y aportando perspectivas que enriquecen los proyectos de innovación. Las organizaciones comunitarias y los ciudadanos actúan como usuarios finales de muchas de las innovaciones desarrolladas, proporcionando retroalimentación y ayudando a adaptar los productos y servicios a las necesidades locales.

La gestión de los flujos de información y recursos dentro del SRI en Córdoba es un proceso complejo que involucra la interacción coordinada de múltiples actores. Córdoba Acelera desempeña un papel central en esta gestión, facilitando el acceso a financiamiento, infraestructura, y talento, y promoviendo la colaboración entre el sector público, privado, académico y la sociedad civil. Esta interacción es fundamental para asegurar que Córdoba siga siendo un líder en innovación y desarrollo económico en la región.

Evaluación del Impacto de las Políticas de Innovación en Córdoba: El caso “Córdoba Acelera”.

La provincia de Córdoba, Argentina, se ha consolidado como un centro neurálgico de innovación y desarrollo en el país, con una oferta académica robusta, un sector dinámico de exportación de servicios de la economía del conocimiento, y un ecosistema institucional que apoya y promueve la innovación. Este contexto ha sido crucial para la creación y el éxito de "Córdoba Acelera", un ente público-privado diseñado para impulsar el desarrollo productivo de la región y conectar a Córdoba con el mundo.

Córdoba es sede de algunas de las universidades más prestigiosas de Argentina, como la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), y la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Estas instituciones no solo ofrecen una amplia gama de programas académicos, sino que también se destacan en la investigación y desarrollo (I+D) en áreas clave como tecnología, ingeniería, biotecnología, y ciencias de la información.

Este entorno académico ha contribuido significativamente a la formación de un gran número de profesionales altamente calificados que son fundamentales para el desarrollo de la economía del conocimiento en la región. La oferta educativa en Córdoba no solo se centra en la formación técnica y científica, sino que también promueve el emprendimiento y la innovación, creando un flujo constante de talento que alimenta el ecosistema regional de innovación.

Córdoba ha experimentado un crecimiento notable en la exportación de servicios de la economía del conocimiento, particularmente en sectores como software y servicios informáticos, ingeniería, y consultoría. Este crecimiento ha sido impulsado por la combinación de una fuerza laboral calificada, costos competitivos, y un entorno favorable para los negocios.

El sector de la economía del conocimiento en Córdoba se ha beneficiado de la globalización y la digitalización, permitiendo que las empresas locales accedan a mercados internacionales y se integren en cadenas de valor globales. Esta capacidad de exportación ha reforzado la posición de Córdoba como un hub de innovación en Argentina y ha subrayado la importancia de instituciones como Córdoba Acelera para apoyar y potenciar este crecimiento.

El ecosistema de innovación en Córdoba es diverso y está compuesto por una variedad de instituciones que colaboran activamente en el desarrollo de la región. Entre estas instituciones se encuentran universidades, centros de investigación, cámaras empresariales, incubadoras de empresas,

y agencias gubernamentales. La colaboración entre estas entidades es facilitada por Córdoba Acelera, que actúa como un puente para articular esfuerzos y recursos en pos de objetivos comunes.

Instituciones como el Corlab, el Polo Tecnológico de Córdoba, y la Agencia Innovar y Empezar también juegan un papel crucial en este ecosistema, brindando apoyo a emprendedores, promoviendo la transferencia de tecnología, y facilitando el acceso a financiamiento para proyectos innovadores. Estas instituciones, junto con Córdoba Acelera, han contribuido a crear un entorno dinámico y propicio para la innovación.

La creación de Córdoba Acelera fue impulsada por la necesidad de contar con una entidad capaz de coordinar y potenciar los esfuerzos en innovación y desarrollo productivo en la región. La normativa que dio origen a este ente está alineada con las políticas nacionales y provinciales que buscan promover la economía del conocimiento y fortalecer la competitividad regional.

Entre las normativas relevantes se encuentra la Ley de la Economía del Conocimiento, que establece incentivos fiscales y programas de apoyo para las empresas que operan en sectores clave como software, biotecnología, y servicios profesionales. A nivel provincial, se han implementado políticas que fomentan la innovación, la inversión en I+D, y la colaboración entre el sector público y privado. Córdoba Acelera se erige como la respuesta a estas necesidades, con el mandato de implementar estrategias que conecten a la ciudad con el mundo y posicionen a Córdoba como un líder en innovación.

El contexto en Córdoba, caracterizado por una sólida oferta académica, un creciente sector de exportación de servicios de la economía del conocimiento, y un ecosistema institucional vibrante, ha sido fundamental para el establecimiento y éxito de Córdoba Acelera. Esta institución no solo actúa como un catalizador del desarrollo productivo, sino que también juega un papel central en la articulación de esfuerzos que permiten a Córdoba destacarse en el escenario global de la innovación.

Córdoba Acelera ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo del Sistema de Innovación Regional (SRI) de Córdoba, y sus iniciativas han tenido un impacto significativo en el desarrollo económico y social de la provincia. Para evaluar este impacto, es importante analizar una serie de indicadores clave que reflejan el éxito de las políticas de innovación y el crecimiento de sectores estratégicos en Córdoba.

Uno de los indicadores más relevantes para medir el impacto de las iniciativas de innovación es el crecimiento del empleo en sectores de alta tecnología. Córdoba ha experimentado un incremento notable en la demanda de talento en áreas como el desarrollo de software, la biotecnología, y la ingeniería avanzada, sectores que son fundamentales para la economía del conocimiento.

Las iniciativas de Córdoba Acelera, como los programas de formación y desarrollo de competencias, han contribuido a preparar a la fuerza laboral local para satisfacer esta demanda creciente. Según un informe del Polo Tecnológico de Córdoba, el empleo en el sector de software y servicios informáticos creció un 15% entre 2021 y 2023, con más de 10.000 profesionales trabajando en la industria tecnológica local (Informe Anual sobre el Sector de Software y Servicios Informáticos en Córdoba., 2023).

Además, la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) han reportado un aumento en la matrícula de carreras vinculadas a la tecnología, lo que refleja la creciente demanda de educación en estas áreas. Córdoba Acelera ha colaborado con estas instituciones para alinear la oferta académica con las necesidades del mercado laboral, asegurando que los graduados tengan las habilidades necesarias para integrarse en sectores de alta tecnología. El Ministro de Ciencia y Tecnología de Córdoba, Pablo De Chiara, ha destacado que “Córdoba se ha consolidado como un polo tecnológico de referencia en el país, gracias a la sinergia entre el sector público, privado y académico. El crecimiento en el empleo tecnológico es una prueba del éxito de nuestras políticas de innovación” (2023)

La capacidad de una región para atraer inversiones es un indicador clave de su dinamismo económico y de la efectividad de su ecosistema de innovación. Córdoba, a través de Córdoba Acelera, ha logrado posicionarse como un destino atractivo para inversiones nacionales e internacionales, particularmente en áreas vinculadas a la economía del conocimiento. Dicho ente ha sido fundamental en atraer inversiones, con un aumento significativo en la llegada de capital extranjero. En 2022, Córdoba recibió más de 100 millones de dólares en inversiones en el sector tecnológico (Agencia Innovar y Emprender, 2023). Esto representa un incremento del 25% con respecto al año anterior. La iniciativa Invest Córdoba Capital, ha sido clave para atraer capital extranjero y fomentar la creación de nuevas empresas y startups tecnológicas en la región. Este programa no solo promueve la inversión, sino que también facilita la integración de las empresas en redes internacionales de innovación. Empresas como Globant y Mercado Libre han expandido sus operaciones en Córdoba, atraídas por las condiciones favorables y el ecosistema innovador que se ha desarrollado. El por entonces Secretario de Industria de Córdoba, Eduardo Accastello, afirmó: “Córdoba Acelera ha sido un motor clave para la atracción de inversiones. Hemos creado un entorno donde la innovación es la norma y donde las empresas ven a Córdoba como un lugar estratégico para crecer y desarrollar nuevas tecnologías” (Gobierno de Córdoba, 2023).

La cantidad y calidad de los proyectos de innovación exitosos son indicadores directos del impacto de las políticas de innovación. En Córdoba, la proliferación de estos proyectos ha sido impulsada en gran medida por el apoyo y la coordinación proporcionados por Córdoba Acelera y otros actores clave. Córdoba Acelera ha facilitado la creación de más de 200 proyectos de innovación en los últimos tres años, según un reporte de la misma entidad (Córdoba Acelera, 2023). Estos proyectos abarcan áreas como inteligencia artificial, energías renovables, y biotecnología, y muchos han sido reconocidos a nivel nacional e internacional por su innovación y potencial de mercado. La implementación del Fondo de Innovación Córdoba, que ha otorgado financiamiento por más de 30 millones de pesos a startups y pymes innovadoras, ha sido crucial para el éxito de estos proyectos. De estos, al menos 50 proyectos han logrado escalar y atraer inversiones adicionales, consolidándose como empresas líderes en sus respectivos sectores. En palabras de Javier Uribarren, director ejecutivo de Córdoba Acelera: “Estamos viendo los frutos de años de trabajo continuo. Los proyectos que hemos apoyado no solo están generando empleo y riqueza, sino que también están poniendo a Córdoba en el mapa de la innovación a nivel global” (Reporte de Proyectos de Innovación y su Impacto en Córdoba. , 2023)

La capacidad de las empresas y productos desarrollados en Córdoba para insertarse en mercados internacionales es otro indicador clave del éxito de las políticas de innovación. La internacionalización no solo amplía las oportunidades de crecimiento económico, sino que también integra a Córdoba en redes globales de conocimiento y comercio. Gracias a las iniciativas de Córdoba Acelera, como Acento Global, las exportaciones de servicios tecnológicos de Córdoba han aumentado en un 20% en los últimos dos años, alcanzando mercados en América del Norte, Europa, y Asia (Acento Global, 2023). Este crecimiento ha sido impulsado por la participación en ferias internacionales y la creación de alianzas estratégicas con empresas globales. Además, más de 30 startups cordobesas han logrado expandirse internacionalmente, vendiendo sus productos y servicios en mercados extranjeros. Esto no solo demuestra la calidad y competitividad de la innovación cordobesa, sino que también refuerza la posición de Córdoba como un actor clave en la economía del conocimiento global. Nicolás Tognalli, director de Acento Global, señaló: “Córdoba se está consolidando como un exportador de innovación. Las empresas locales están llevando sus soluciones tecnológicas a todo el mundo, y esto es solo el comienzo. La demanda internacional por productos y servicios innovadores de Córdoba está en constante crecimiento” (Córdoba Acelera, 2023).

Las iniciativas implementadas por Córdoba Acelera y otros actores clave han tenido un impacto profundo y positivo en el desarrollo económico y social de Córdoba. El crecimiento del empleo en sectores de alta tecnología, la atracción de inversiones significativas, la proliferación de proyectos de

innovación exitosos, y la inserción en mercados internacionales son claros indicadores del éxito de las políticas de innovación en la provincia. Córdoba Acelera ha demostrado ser un catalizador esencial para la transformación de Córdoba en un hub de innovación, conectando a la región con el mundo y creando un entorno dinámico que favorece el desarrollo sostenible y la competitividad global. Las declaraciones de funcionarios clave respaldan la efectividad de estas iniciativas y subrayan el compromiso continuo de Córdoba con la innovación y el desarrollo económico.

Consideraciones Finales.

El análisis del Sistema de Innovación Regional (SRI) en Córdoba, encabezado por la iniciativa de Córdoba Acelera, demuestra que la provincia se ha convertido en un ejemplo exitoso de gobernanza colaborativa aplicada al desarrollo territorial. Esta forma de gobernanza, que se caracteriza por la cooperación entre múltiples actores—incluyendo el sector público, privado, académico, y la sociedad civil—ha permitido a Córdoba alcanzar importantes avances en términos de innovación, crecimiento económico y proyección internacional.

Como destaca José Ignacio Diez en su trabajo "Gobernanza e innovación para el desarrollo territorial. Experiencias de Argentina y el mundo", la gobernanza colaborativa es esencial para el éxito de las estrategias de desarrollo territorial. Este enfoque promueve la articulación entre los distintos actores del territorio, creando un marco institucional local que facilita la comunicación y la cercanía. En el caso de Córdoba, Córdoba Acelera ha servido como un espacio donde estas interacciones se materializan, ofreciendo una plataforma para que los diferentes sectores colaboren en la creación y ejecución de políticas de innovación.

Diez subraya que la sinergia entre actores locales es fundamental para diseñar estrategias de crecimiento que respondan a las necesidades específicas de la comunidad. En Córdoba, esta sinergia se ha traducido en la creación de redes de cooperación que han agilizado los procesos de desarrollo, permitiendo que los proyectos de innovación avancen más rápidamente y con mayores posibilidades de éxito.

Otro aspecto clave resaltado por Diez es la importancia de los compromisos de cooperación entre los actores involucrados. Estos compromisos no solo mejoran la eficiencia de las políticas públicas, sino que también aseguran que los recursos se utilicen de manera óptima para alcanzar objetivos comunes. En Córdoba, el compromiso de cooperación entre el sector público y privado, facilitado por Córdoba Acelera, ha sido un motor crucial para la atracción de inversiones y la internacionalización de las empresas locales.

Este enfoque colaborativo ha permitido que Córdoba se posicione como un hub de innovación a nivel nacional e internacional, evidenciado por el aumento de las exportaciones tecnológicas y la expansión de startups cordobesas en mercados globales. El éxito de Córdoba en este sentido refleja la importancia de contar con marcos institucionales locales sólidos, que no solo promuevan la innovación, sino que también aseguren la inclusión y el desarrollo sostenible.

Las conclusiones extraídas del análisis de **Córdoba Acelera** y los conceptos aportados por Diez indican que la gobernanza colaborativa seguirá siendo un pilar fundamental para el desarrollo territorial en Córdoba. La capacidad de los actores locales para mantener y fortalecer sus compromisos de cooperación determinará en gran medida el éxito de futuras iniciativas de innovación y desarrollo económico. La experiencia de Córdoba demuestra que, cuando los marcos institucionales locales están bien estructurados y fomentan la participación activa de todos los actores, se pueden lograr avances significativos en términos de competitividad, crecimiento económico y bienestar social. La consolidación de estas prácticas de gobernanza colaborativa será esencial para enfrentar los desafíos futuros y para asegurar que Córdoba continúe liderando en el ámbito de la innovación y el desarrollo territorial.

Bibliografía

- Abeles, M. &. (2022). *El sistema de ciencia, tecnología e innovación argentino en clave federal*.
- Acento Global. (2023). *Crecimiento de las Exportaciones Tecnológicas desde Córdoba*. Retrieved from www.acentoglobal.com.ar
- Agencia Innovar y Emprender. (2023). *Inversiones en Tecnología en Córdoba: Un Análisis de 2022*. Retrieved from www.innovaryemprender.com
- Cooke, P. N. (2004). *Regional innovation systems: The role of governance in a globalized world*. Psychology Press.
- De Chiara, P. (2023, Noviembre). (L. V. Interior, Interviewer)
- Diez, J. I. (2022). Introducción. Gobernanza e innovación para el desarrollo territorial. Experiencias de Argentina y el mundo. *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, 6(9).
- Llisterri, J. J. (2011). *Los sistemas regionales de innovación en América Latina*.
- Niembro, A. (2017). Hacia una primera tipología de los sistemas regionales de innovación en Argentina. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research* (38), 117-149.
- Polack, A. V. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política*, 165-177.
- Polo Tecnológico de Córdoba. (2023). *Informe Anual sobre el Sector de Software y Servicios Informáticos en Córdoba*. Retrieved from www.polotec.com.ar: www.polotec.com.ar
- Quintero-Campos, L. J. (2010). Aportes teóricos para el estudio de un sistema de innovación. *Innovar*, 57-76.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas. *Ponencia presentada en el X Congreso de AECPA: "La política en la red"*. Murcia.
- Ran, B. Q. (2018). Gobernanza colaborativa: las contingencias del poder compartido. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.*, 47-90.
- Uribarren, J. (2023). Reporte de Proyectos de Innovación y su Impacto en Córdoba. . (C. Acelera, Interviewer)
- Vigil, J. I. (2012). Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas. *Revista del clad Reforma y Democracia*, 21-60.
- Yoguel, G. B. (2009). Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación. *CEPAL*, 65-82.

LAS REDES DE EXPERTOS Y LA DIFUSIÓN DE INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS EN LATINOAMÉRICA Y EN ARGENTINA A NIVEL SUBNACIONAL EN EL SIGLO XXI*

Leonardo Miguel Fiscante

1. Introducción

Las compras públicas constituyen un sistema integral que, a su vez, es parte de un sistema más amplio de administración financiera¹¹, el cual incluye subsistemas como presupuesto, tesorería, contabilidad y contrataciones. Esta interrelación destaca la naturaleza dual de las compras públicas, tanto como un sistema autónomo y como un subsistema imbuido dentro de un universo aún más amplio. En este contexto, las compras y contrataciones públicas desempeñan un papel fundamental en la implementación de políticas públicas, siendo una herramienta clave para el desarrollo económico y social en los países latinoamericanos.

A finales de la década de los 90, la introducción de tecnologías de la información y comunicación (TIC) marcó un punto de inflexión en la gestión de los procesos de compras públicas por parte de los gobiernos de la región¹². La adopción de plataformas informativas, interactivas y transaccionales (Harper y Sánchez, 2017) inició un proceso de modernización sin precedentes en la región, influyendo sobre el diseño de las agendas de modernización en las administraciones públicas¹³ latinoamericanas mediante la implementación de herramientas de gestión dadas a conocer a través de redes de expertos, siendo la difusión de innovación uno de sus ejes centrales. Esta tendencia fue visible en países como México (1996), Brasil (2001) y Chile (2003), que implementaron prácticas innovadoras en sus sistemas de compras públicas (SCP)¹⁴. Estas experiencias, visiblemente exitosas, sirvieron como

* El presente trabajo constituye una versión del trabajo final presentado en la materia Fundamentos de la Administración de Pública, dictada dada por el Dr. Guillermo Schweinheim correspondiente al Doctorado en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Martín.

¹¹ Un análisis de los alcances de implementación de tecnologías en los sistemas de administración financiera puede verse en Piana (2024).

¹² Una interpretación de los cambios producidos en los sistemas sociales debido a la introducción de tecnologías puede sintetizarse según Howard Scott (1933, p.8-9) “...antes de la introducción de la ciencia y la tecnología modernas, todos los sistemas sociales muestran cambios muy ligeros en el sentido dinámico en cuanto a la cantidad, las formas y los medios de acción, cambios en la técnica de los medios con los que viven los hombres. Se puede decir que estos sistemas pasados representan un estado social estable. Es sólo desde y debido a la introducción de procedimientos tecnológicos que los sistemas sociales humanos están experimentando cambios dinámicos extensos...” (traducción del autor). Los sistemas estables pasados atraviesan cambios dinámicos debido a la introducción de nuevos procedimientos tecnológicos. Este proceso de cambio resalta la importancia de las tecnologías en la evolución de los sistemas sociales. Según Pando y Maldonado (2018) la utilización de tecnologías de información no solo genera una oportunidad para que el Estado incremente su eficiencia y eficacia, sino que pueden incluso derivar en procesos de transformación exitosas en las administraciones públicas.

¹³ Carrillo Castro (1988, p.27) define a la administración pública como “...el sistema dinámico integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada...”.

¹⁴ En un sentido más amplio, los sistemas de compras públicas “...abarcaban mucho más que las plataformas tecnológicas utilizadas por los estados para la compra y contratación de bienes y servicios. En un sentido más amplio, los SCP comprenden el complejo proceso que comienza con la formulación presupuestaria de cada agencia gubernamental, continúa con la definición legal de las condiciones de contratación y pago, luego con la entrega de los bienes y servicios por parte de las empresas proveedoras privadas, y finaliza con el control posterior por parte de los organismos de contralor públicos...” (Rozenwurcel y Bezchinsky, 2011, p.56).

“benchmark” para otros países de la región quienes buscaban modernizar sus propios sistemas de compras.

En este contexto, a comienzos del siglo XXI se produjo un fenómeno de difusión de innovación a través de redes de expertos en compras públicas en Latinoamérica y a nivel subnacional en la Argentina. Estas redes facilitaron la transferencia de conocimientos y buenas prácticas, alterando el mapa cognitivo de los responsables de diseñar la agenda de modernización en los respectivos SCP. La presente ponencia tiene como objetivo proporcionar una explicación causal de los procesos de reforma y modernización de los SCP, centrando la atención en la difusión de innovación y buenas prácticas a través de las redes de expertos.

Para abordar este fenómeno, hacemos énfasis en la incidencia causal de las comunidades epistémicas y las redes de expertos sobre el diseño de la agenda. Siguiendo el enfoque de Goertz (2017), se atribuye a las redes una mirada causal, reconociendo su papel en la transmisión de conocimientos para fomentar la implementación de mejores herramientas de gestión en el ámbito público. Este tipo de análisis permite entender cómo las redes de difusión de innovación contribuyen a la adopción de buenas prácticas en la gestión de las compras públicas en la región y en la Argentina.

Con el propósito de la presente nos focalizaremos en dos redes en materia de compras: la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) con alcance latinoamericano y la Red Federal de Compras Gubernamentales (Red Federal) a nivel subnacional en la Argentina. Estas redes han jugado un papel crucial en el diseño de las agendas de reforma y modernización en los sistemas de compras en sus ámbitos de aplicación. Aunque la relación causal entre las redes y el diseño de una agenda de reformas¹⁵ en los sistemas de compras es evidenciable, reconocemos que existen otros mecanismos que influyen sobre estos procesos, sin ser una explicación multicausal el objeto de la presente.

En conclusión, esta ponencia destaca el rol de las redes de expertos para explicar el diseño de una agenda de reformas en los SCP en Latinoamérica y en la Argentina. Subrayamos la importancia de las comunidades epistémicas y las redes de expertos como facilitadoras de la difusión de innovación orientada hacia la modernización en los sistemas de gestión pública, contribuyendo así al desarrollo de políticas de compras más eficaces y transparentes en la región.

2. Metodología

Nos hemos centrado en el modelo de Goertz (2017) que propone identificar los mecanismos causales que pueden fundamentar el fenómeno bajo estudio, aislando nuestra explicación en el impacto que han tenido las redes de expertos sobre el proceso de difusión de innovación que dio lugar al diseño de agendas de reforma y modernización de los SCP en Latinoamérica y a nivel subnacional en la Argentina del Siglo XXI¹⁶. En términos de Mahoney (2008) al identificar las causas que generan

¹⁵ Consideramos a la reforma en la administración públicas “...como un proceso integral, permanente, interdisciplinario, sistémico, humanista y participativo, a fin de garantizar una adecuación dinámica del engranaje político-administrativo, a las transformaciones económicas, políticas y sociales sustentadas [...] el proceso de reforma se considera integral porque comprende a todos los elementos que entran en juego en el quehacer administrativo y también por tener cobertura plena en el territorio nacional...” (Von Bertalanffy, Ludwig, 1977[1969], p.433). Nos referimos a la modernización en el sentido de la “...aparición en el escenario político de las masas populares, el surgimiento de los grupos empresariales modernos y la transformación del aparato administrativo y deliberativo producidos por la modernización del Estado, con la consecuente creación de nuevos grupos técnico-burocráticos y políticos...” (Martner y Máttar, 2012, p.67).

¹⁶ El siguiente esquema ilustra la relación causal planteada (Goertz, 2017, p.24) $X \rightarrow M \rightarrow M_1 \rightarrow M_2 \rightarrow \dots \rightarrow M_n \rightarrow Y$. La variable independiente explicativa X produce un resultado sobre la variable dependiente Y, a través de n mecanismos causales M. En el caso bajo estudio se observa el principio de “equifinality” que ilustra la incidencia causal entre múltiples mecanismos M_i y la influencia que ejercen sobre la variable dependiente Y. Para responder nuestra pregunta de investigación ilustramos el concepto de “equifinality”. Bajo la premisa de equifinalidad se alude a que puede llegarse a un

determinado efecto, cada variable puede considerarse una causa insuficiente pero necesaria de una condición innecesaria pero suficiente para un resultado (INUS), como así una parte suficiente pero innecesaria de un factor que es insuficiente y sin embargo necesario para que contribuya al resultado esperado (SINUS). Las relaciones de necesidad y suficiencia entre las variables son cruciales en nuestro análisis.

Se ha seleccionado como estrategia metodológica la inferencia cruzada estudiando los casos de la RICG y la Red Federal. Para ello, hemos examinado documentos relevantes y realizado entrevistas semiestructuradas a actores clave que han participado en la creación de ambas redes con el propósito de establecer motivaciones, puntos de vista y opiniones que nos permitan obtener información no disponible en otras fuentes consultadas (Rathbun, 2010). Siguiendo esta línea, para la selección de informantes se estableció un criterio basado en la relación relevante de los actores en la creación de las redes bajo estudio.

Siguiendo esta línea nos proponemos responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol de las redes de expertos, a través de la difusión de innovación, en el diseño de la agenda que da lugar a procesos de reforma y modernización en los SCP en Latinoamérica y en la Argentina a nivel subnacional?

3. Estado del Arte

3.1 La Innovación y los Sistemas de Compras Públicas

El concepto de innovación puede definirse de diversas maneras, dependiendo del enfoque teórico o disciplinario. Según Hughes (1987), la innovación se relaciona con sistemas complejos, que incluyen múltiples componentes, procesos y actores. En el caso de inventos radicales¹⁷, estos requieren de nuevas máquinas, procesos y estructuras organizativas para gestionar la producción de un nuevo producto que será ofrecido en el mercado. Por otro lado, Schumpeter (1939[1923]) ofrece una perspectiva centrada en el proceso capitalista, describiendo a la innovación como cualquier cambio en la producción, apertura de mercados, mejora en la gestión de materiales o la creación de nuevas organizaciones comerciales

*...el cambio tecnológico en la producción de mercancías ya en uso, la apertura de nuevos mercados o de nuevas fuentes de suministro, la Taylorización del trabajo, la mejora del manejo de los materiales, la creación de nuevas organizaciones comerciales como los grandes almacenes-en resumen, cualquier "hacer las cosas de manera diferente" en el ámbito de la vida económica-todos estos son ejemplos de lo que llamaremos innovación...*¹⁸ Schumpeter (1939[1923], p.84)

Para Schumpeter los empresarios impulsan el cambio económico al introducir nuevas combinaciones de materiales y fuerzas que destruyen la estructura económica desde adentro y como consecuencia creando una nueva, un proceso al que denomina "*destrucción creativa*"¹⁹.

resultado final partiendo de un mismo estado inicial a través de medios diferentes (Driesch, 2013[1908]: Von Bertalanffy, 1989[1968]: Goertz, 2017).

¹⁷ Según Hughes las invenciones radicales se caracterizan por impulsar el lanzamiento de un nuevo sistema a diferencia de las invenciones conservadoras que predominan durante la fase de competencia y de crecimiento. Estas últimas mejoran o expanden los sistemas existentes.

¹⁸ Traducido por el autor del texto original "*...technological change in the production of commodities already in use, the opening up of new markets or of new sources of supply, Taylorization of work, improved handling of material, the setting up of new business organizations such as department stores-in short, any "doing things differently" in the realm of economic life-all these are instances of what we shall refer to by the term Innovation...*".

¹⁹ Schumpeter (1942, p.83) propone en su concepto de "creative destruction" (destrucción creativa) que el empresario debía abrazar a la innovación. Aquellos que innovan y aportan nuevas tecnologías a la gestión de organizaciones pueden

De forma análoga Mohr (1969, p.112) presenta a la innovación como “...la introducción exitosa en una situación aplicada de medios o fines que resultan nuevos para esa situación...”. Esta definición le imprime a la innovación un aspecto temporal con la característica de ser ex post. De esta forma una innovación ocurre después de algo ya existente, una adaptación que luego es adoptada²⁰. Asimismo, el autor establece una hipótesis tridimensional en donde especifica que la innovación se encuentra directamente relacionada con la motivación para innovar, inversamente relacionada con la fuerza de los obstáculos para innovar, y directamente relacionada con la disponibilidad de recursos que se necesitan para sobrepasar esos obstáculos²¹. Aunque en su obra los datos no terminan de ratificar algunas de estas afirmaciones con fuerza, concluye que algunos factores como las ideologías, el tamaño organizacional, la cantidad de recursos, la motivación para innovar y el equilibrio entre los obstáculos y los recursos disponibles finalmente llevan a los individuos a innovar.

Rogers (1983) amplía el concepto de innovación al considerarla como cualquier idea, práctica u objeto percibido como nuevo por un individuo o grupo de individuos. En su conceptualización la condición de “novedad” es crucial para considerar algo como una innovación, independientemente de cualquier noción de objetividad. Sin embargo, si para el sujeto una idea es nueva, entonces será considerada por este una innovación²². Cuando se traslada este concepto al ámbito público, la innovación adquiere una dimensión particular. Arguelles y Villavicencio (2018) señalan que el estudio de la innovación en el sector público comenzó formalmente en la década del 90, con la adopción de la Nueva Gestión Pública (NGP), doctrina acreditada por contribuir a los avances pragmáticos producidos en la gestión de las burocracias del mundo. La NGP, como un campo de debate sobre la gerencia pública y las políticas de reforma administrativa, impulsa la modernización del Estado y la reestructuración administrativa. Barzelay (2001) define a la NGP como un conjunto de políticas y prácticas que buscan orientar y controlar el sector público mediante la implementación de reglas institucionales y rutinas organizacionales²³. Bajo estas premisas, se han producido innovaciones en todos los niveles y actividades del gobierno, con un énfasis en las habilidades gerenciales provenientes desde el ámbito empresarial y aplicado hacia la gestión pública.

Oszlak (2019) destaca el papel de la tecnología como un motor de cambio social y un factor clave para el desarrollo. La tecnología, vista en términos de innovación, es un agente de cambio que marca el inicio de una “era exponencial”. En este sentido la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020) subraya que la innovación promueve la construcción social y fomenta nuevas formas de pensamiento y adaptación a las tecnologías emergentes. Según esta visión, la

perturbar a los actores que se encuentran en el poder, lo que puede generar cambios en el liderazgo. La destrucción aquí es vista como cualquier artefacto con el potencial de generar algo nuevo en reemplazo de lo viejo. Este proceso dinámico genera incentivos hacia el progreso y el bienestar en una sociedad.

²⁰ Mohr (1969) plantea que en determinadas definiciones se combinan la idea de adopción u adaptatividad de un invento.

²¹ Esta hipótesis es retomada por Berry y Berry (2010) para explicar cómo estas variables influyen sobre los determinantes internos que inciden sobre la propensión para innovar.

²² “...Una innovación es una idea, práctica, u objeto que se percibe como nuevo por un individuo o unidad de adopción [...] importa poco, [...], si una idea es o no “objetivamente” nueva medida por el lapso de tiempo desde su primer uso o descubrimiento [...] si la idea parece nueva para un individuo, entonces es una innovación [...] el aspecto de “nuevo” de una innovación puede expresarse en términos del conocimiento, persuasión, o la decisión de adoptar...” (Rogers, 1983, p.11).

²³ “...La Nueva Gerencia Pública (NGP) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno. El término actual fue acuñado por los cientistas políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia...” Barzelay (2001, p.2). Según Kaufman (2004, p.154) “...en su versión completa el NPM consiste en: 1) privatizaciones de empresas públicas; 2) el achicamiento de los organismos gubernamentales y tendencia a un incremento en sus capacidades gerenciales mediante una profesionalización de sus cuadros; 3) producción de estándares de desempeño; 4) énfasis en los resultados; 5) desagregación de las áreas de competencia de las agencias gubernamentales, 6) promoción de la competencia y la rivalidad entre actores; 7) mayor disciplina en la utilización de recursos...”.

innovación en la gestión pública es un proceso que explora y explota una idea nueva para que esta ofrezca soluciones creativas a los problemas y permita responder eficazmente a las necesidades de la sociedad²⁴.

La relevancia de la innovación en el sector público radica en su capacidad para alterar patrones de comportamiento, lo que a su vez transforma la cultura organizacional y como consecuencia la forma de gestionar. Esto tiene implicaciones directas en la relación entre el Estado y la sociedad. No obstante, la rapidez de los avances tecnológicos plantea desafíos en términos de las capacidades institucionales que se necesitan para adaptarse a los cambios exponenciales²⁵.

La innovación también se manifiesta en los SCP, que son esenciales para suministrar bienes y servicios de manera eficiente a las áreas de gobierno. Makón (2000) define estos sistemas como un conjunto de principios, normas y procedimientos que permiten al Estado adquirir los bienes y servicios necesarios de manera eficiente. Estos sistemas están en constante evolución y deben adaptarse a los cambios normativos, institucionales y tecnológicos que se producen a nivel mundial. La incorporación de tecnologías de la información ha sido crucial en este proceso, facilitando la transparencia y reduciendo la corrupción en las compras públicas.

En este sentido, Gore (1994[1993]) sugirió la creación de un "*mercado electrónico*" para mejorar la competencia y el acceso a productos en el sistema de compras de Estados Unidos. Esta idea resalta la importancia de la innovación en las compras públicas, no solo mediante la implementación de nuevas leyes y métodos, sino también a través de la adopción de prácticas innovadoras en todos los niveles de gobierno.

Según Oszlak (2019) entre 1998 y 2018 se adoptaron diversas innovaciones en la gestión pública, incluyendo la implementación de herramientas de comercio electrónico y subastas inversas. En este sentido, De Santos (2011) argumenta que los factores que impulsaron las reformas en los SCP en América Latina incluyen la modernización del Estado, la revolución en las TIC, las crisis presupuestarias, los escándalos de corrupción, la influencia de organismos internacionales y de los actores colectivos. Además, las innovaciones en las compras públicas han sido promovidas por los emprendedores intraestatales que lideran reformas desde adentro del Estado.

Harper y Sánchez (2017) describieron la evolución y modernización de los sistemas de compras en tres olas que concluyeron en la implementación de plataformas de compras electrónicas transaccionales en los países de Latinoamérica. La primera ola se caracterizó por la implementación de plataformas informativas que consistía en la adopción de portales que brindaban información básica sobre las compras y contrataciones públicas. La segunda ola se enmarcó por el uso de plataformas interactivas destinadas a ser utilizadas por los proveedores con el fin de inscribirse en portales oficiales, permitiendo la descarga de documentación básica acerca del proceso de compra. Finalmente, la tercera ola consistió en implementaciones a gran escala de plataformas electrónicas transaccionales que incluían la capacidad de gestionar íntegramente licitaciones y realizar adjudicaciones en línea.

²⁴ La innovación en la gestión pública es vista entonces "...como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad..." (CLAD, 2020, p.8).

²⁵ Según Eisenstadt (1970, p. 67) "...la "persistencia" ha sido identificada con fuertes restricciones institucionales al curso del cambio tecnológico; "transformación", con inversión autónoma y acción creativa e innovadora en el frente tecnológico. Esta distinción nos permite revisar el cambio tecnológico en su aspecto de "patrón"..." (traducido por el autor).

Concha et al. (2011) señalan que las compras electrónicas se están volviendo cada vez más comunes en los programas de gobierno electrónico²⁶ en el mundo. Estas plataformas no solo promueven la transparencia y reducen la corrupción, sino que también necesitan de un diseño normativo adecuado que promueva el uso de buenas prácticas en la gestión de las compras del Estado. SELA (2014) destaca que el uso de TIC en las compras públicas es un instrumento estratégico para la buena gobernanza, promoviendo la transparencia y la competencia en el mercado público.

Finalmente, Schweinheim (2020) sostiene que las transformaciones tecnológicas, vistas desde un enfoque estructuralista, obligan necesariamente a la administración pública a adaptarse y modernizarse. En los países que han incorporado herramientas tecnológicas en sus SCP, se han producido cambios significativos en las relaciones sociales y en la interacción con el mercado al fomentar la participación y la competencia vía la transparencia y la visibilización de los actos de gobierno. Esto se debe a la adaptación a un nuevo escenario mundial, en donde la ciudadanía exige cada vez más rendición de cuentas promovido por el uso de la tecnología.

La innovación, ya sea en el ámbito privado o público, es un proceso que introduce cambios significativos y responde a las necesidades emergentes de un mundo cada vez más cambiante. En el sector público, la innovación es esencial para mejorar la eficiencia, promover la transparencia, asegurar buena gobernanza, rendición de cuentas y facilitar la adaptación a los cambios tecnológicos y normativos que surgen en la región y en el mundo.

3.2 Las Comunidades Epistémicas y las Redes de Expertos

La toma de decisiones en materia de políticas públicas, especialmente en áreas técnicas, requiere de soluciones viables bajo condiciones de incertidumbre. Las comunidades epistémicas y las redes²⁷ de expertos desempeñan un papel crucial en este sentido, articulando relaciones causa-efecto para abordar problemas complejos²⁸. Según Haas (1992) una comunidad epistémica se compone de profesionales con experiencia y competencias reconocidas en un dominio específico de conocimiento relevante para las políticas. En las comunidades epistémicas se reúnen individuos de diversas disciplinas con creencias y principios normativos compartidos, creencias causales derivadas de un conjunto de prácticas comunes orientadas a resolver problemas con el fin de lograr el bienestar humano.

Las redes de expertos que se conforman en un “*actor red*” (Schweinheim, 2024), proveen información y asesoramiento especializado sobre procesos físicos o sociales y sus interrelaciones, identificando aquellas acciones que requieren de soluciones expertas. Con el aumento de la demanda de información, las redes de expertos crecen y se expanden, influyendo en los intereses del Estado en donde desempeñan un papel crítico sobre el diseño de la agenda en la implementación de políticas

²⁶ Según la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007, p.6-7), se “... entienden las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales”.

²⁷ Según Cohendet y Creplet (2001) una red tiene como objetivo la especialización en determinada técnica mutuamente negociada entre sus miembros. Está compuesta por agentes heterogéneos en donde la actividad cognitiva que se genera está focalizada en el intercambio de conocimientos. Sus miembros son reclutados en base a la confianza mutua y la producción de conocimiento es intencional o no dependiendo de los intercambios de conocimientos que se producen en ella. Finalmente, lo que mantiene unida a una red es la necesidad de acceder al intercambio de conocimientos, fin por el que son creadas las redes.

²⁸ En los procesos de reforma en el ámbito de la administración pública, “...la curiosidad y los conocimientos de un experto deben tener gran amplitud y su punto de vista debe ser el de un <<generalista>> [...] su rol consiste en transmitir conocimientos técnicos y pericia...” (Naciones Unidas, 1962, p.145) en relación al conjunto de recomendaciones que realiza al gobierno que asesora en el área de su competencia

públicas²⁹. La creciente complejización que embiste a las burocracias estatales y debido a la alta tecnificación a la que se enfrenta el mundo, ha aumentado la necesidad de conocimientos avanzados impulsando la profesionalización de las administraciones públicas de los países en desarrollo. Ante este escenario las redes de expertos crean un espacio para el intercambio y difusión de conocimientos especializados.

A medida que la agenda mundial se expandía y volvía más compleja, así también aumentó la incertidumbre para la toma de decisiones en temas derivados de las crisis en la economía internacional, los avances tecnológicos, el medio ambiente y la explosión demográfica. Esto hizo necesario recurrir a expertos en estas y otras áreas para proporcionar información que oriente a los tomadores de decisión en el proceso de políticas públicas. La información suministrada por las comunidades epistémicas tiene la capacidad de alterar el mapa cognitivo de los responsables del diseño de la agenda pública impulsando de esta manera la adopción de nuevas políticas. El asesoramiento técnico del experto no solo amplía las coaliciones políticas, sino que también ayuda a mitigar las crisis y reducir la incertidumbre en el diseño de la agenda del Estado.

Las comunidades epistémicas se diferencian de otros grupos por la "*expertise*"³⁰ de sus miembros, quienes poseen conocimientos profundos en temas específicos. Los expertos no necesariamente deben ser científicos, sino que pueden provenir de diversas disciplinas o profesiones con conocimientos reconocidos socialmente. La legitimidad del experto se basa en su entrenamiento, prestigio y reputación, y sus aportes influyen significativamente en los responsables de diseñar la agenda. A diferencia de los grupos de interés, los miembros de las comunidades epistémicas comparten creencias causales y una comprensión común de las relaciones causa-efecto.

En el ámbito de la administración pública, la función de un experto es la de transmitir conocimientos técnicos y su pericia para solucionar problemas. Los expertos internacionales colaboran con funcionarios permanentes de un país para garantizar que las soluciones propuestas sean sostenibles y aplicables. Sin embargo, la implementación de sus recomendaciones no siempre es sencilla ya que los conocimientos que provee deben adaptarse a contextos culturales y políticos específicos. La interacción entre expertos y sus contrapartes nacionales es crucial para el éxito de los planes de acción que propone.

La característica que facilita la difusión de conocimientos y buenas prácticas entre países, o dentro de un mismo país a nivel subnacional, inevitablemente recae en las creencias compartidas entre los miembros que integran una red. Este aspecto es fundamental para comprender cómo las políticas públicas pueden ser adoptadas y adaptadas a diferentes contextos, promoviendo así un proceso de difusión de innovación en pos del desarrollo y el bienestar social.

²⁹ "...By focusing on the various ways in which new ideas and information are diffused and taken into account by decision makers, the epistemic communities approach suggests a nonsystemic origin for state interests and identifies a dynamic for persistent cooperation independent of the distribution of international power..." (Haas, 1192, p.4). La difusión de nueva información o de una idea innovadora influye sobre la toma de decisiones dando forma a un mecanismo de cooperación internacional independientemente del esquema de distribución de poder mundial.

³⁰ Los tecnócratas, acaso, son portadores de "*expertise*". Según Schweinheim (2018, p.20) se llaman "... *tecnócratas*" a los técnicos profesionales especializados en políticas públicas y administración pública y/o en la utilización, diseño e implantación de técnicas racionalizadoras de la toma de decisiones y de administración de recursos públicos, surgidos generalmente de la burocracia gubernamental. Y que, tanto por el nivel de experticia alcanzado como por su participación en posiciones de alto nivel de toma de decisiones, lograban alcanzar niveles de influencia, y aún de importantes niveles de poder. No era simplemente, la experticia profesional específica sobre asuntos públicos y su administración y gestión, sino la participación en posiciones públicas de alto nivel de influencia y poder lo que se entendía por "*tecnocracia*"...".

3.3 Redes y Modelos de Difusión de Innovación

Según Rogers (1983) la difusión de innovación es un proceso por el cual una nueva idea se comunica a través de ciertos canales dentro de un sistema social a lo largo del tiempo. Este proceso no es inmediato sino gradual y puede ser comprendido como un fenómeno social que se produce en el tiempo. La comunicación de una innovación se realiza mediante canales específicos y está orientada a ser transmitida a los miembros de un sistema social. Esto implica que la transmisión de una innovación, que forma parte del proceso de difusión, pueda realizarse a través de redes.

Rogers (1983) propone un modelo para entender el proceso de adopción de una innovación, que incluye varias etapas. La primera es la toma de conocimiento, donde los individuos se exponen a la innovación y comienzan a entender su funcionamiento. A continuación, en la fase de persuasión, los individuos desarrollan actitudes favorables o desfavorables hacia la innovación. La etapa de decisión sigue, donde los individuos deciden adoptar o rechazar la innovación. Si se adopta, la innovación se implementa, y finalmente, en la fase de confirmación, la adopción puede ser reconsiderada si se reciben mensajes contradictorios³¹.

La comunicación y el flujo de información dentro del sistema social son esenciales en este proceso. Un concepto clave es la "*homofilia*", que describe la tendencia de los individuos a comunicarse más eficazmente con aquellos que comparten atributos similares, como ideologías, educación y estatus social. Esto facilita la comunicación horizontal de nuevas ideas entre individuos similares, pero puede limitar la difusión de innovaciones desde las élites hacia los niveles inferiores del sistema social, dificultando la adopción de una innovación.

Los canales de comunicación son cruciales para el proceso de difusión, ya que permiten que ideas nuevas se transmitan desde una fuente hacia los tomadores de decisiones³². Las redes de difusión actúan como intermediarios, conectando a los individuos y estableciendo patrones de flujo de información que le dan estructura y estabilidad al proceso, lo que facilita la previsibilidad del comportamiento humano. Estas redes son fundamentales para comunicar innovaciones, ya que permiten que los individuos dentro del sistema social estén interconectados y puedan recibir y compartir nuevas ideas.

En materia de políticas públicas, la adopción de una innovación por parte de un Estado puede ser influenciada tanto por determinantes internos como por un proceso de difusión regional. Berry & Berry (2010) sostienen en que ambos elementos son compatibles, pudiendo coexistir en el proceso de difusión de innovación entre países y a diferentes niveles de gobierno en un mismo país. Los modelos de difusión de innovación se constituyen en un marco teórico útil para entender los mecanismos por los cuales una innovación se transmite entre distintos niveles de gobierno en contextos sociales y geográficos disímiles. En el plano de las compras públicas en Latinoamérica es posible enmarcar los procesos de reforma y modernización de los sistemas de gestión de compras dentro de alguno de estos modelos.

El Cuadro I resume las principales características de cada modelo de difusión de innovación en materia de políticas públicas desarrollados por Berry & Berry (2010)

³¹ Ver categorización de adoptadores de una innovación según Rogers (1983, p.241-251).

³² Según Rogers (1983, p.293) "*...in deciding whether or not to adopt an innovation, we all depend mainly on the communicated experience of other much like ourselves who have already adopted. These subjective evaluations of an innovation mainly flow through interpersonal networks...*" Las redes de difusión se constituyen en una fuente de experiencias e información entre aquellos que han y no han adoptado la innovación. Según Adam y Kriesi (2010) las redes de políticas imponen un potencial para el cambio de políticas dependiendo de los contextos transnacionales, nacionales y específicos en el que se desenvuelven las políticas. Los elementos básicos de las redes se resumen en los actores que la componen y las relaciones que entre ellos se generan.

Cuadro I: ;Modelos de difusión de innovación

Modelo de Difusión	Características Principales
Interacción Nacional	Interacción entre funcionarios de diferentes Estados (red nacional de comunicación). Esta interacción genera adopción de políticas.
Difusión lineal	La difusión se produce a través de la influencia geográfica y la interacción entre diferentes Estados. La atención se centra en los países donde se comparten fronteras.
Líderes y rezagados	Las políticas de los Estados pioneros son emuladas por los Estados rezagados.
Isonomorfismo	Los Estados asumen las políticas de otros Estados similares. Se utilizan estas semejanzas para evaluar las posibles consecuencias de adoptar determinadas políticas.
Influencia Vertical	Los Estados siguen el ejemplo del gobierno federal. El gobierno federal se presenta así como líder y guía regional.
Determinantes Internos	Las políticas se adoptan en función de las características políticas, sociales y económicas de cada Estado.

Fuente: Elaboración propia en base a Berry & Berry (2010, p.244-251)

Bajo esta mirada, la adopción de innovaciones en materia administrativa, de planeamiento, presupuesto y gestión se ha producido de manera similar en distintos continentes y sistemas políticos (Schweinheim, 2018). Este fenómeno nos lleva a inferir una explicación en términos del isomorfismo de políticas, que ayuda a entender cómo y por qué las innovaciones se difunden y son adoptadas.

En conclusión, la difusión de una innovación implica un proceso complejo que abarca la comunicación de nuevas ideas a través de canales específicos dentro de un sistema social a lo largo del tiempo. Este proceso es influenciado por diversos factores, incluyendo la homofilia y los canales de comunicación, que pueden acelerar o hacer más lenta la adopción de innovaciones. Dentro de este análisis, las redes de expertos juegan un rol crítico para la transmisión de conocimientos. Entender cómo funcionan los mecanismos de difusión es crucial para comprender cómo las innovaciones en materia de políticas se diseminan y se adoptan en diferentes contextos y dentro de sistemas sociales disímiles.

4. Casos

4.1 La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)

A finales de la década de los 90 las compras públicas han adquirido una relevancia creciente en los países latinoamericanos, especialmente en un contexto donde la transparencia y la eficiencia se convirtieron en prioridades fundamentales en los gobiernos de la región. Para abordar estos desafíos, la implementación de tecnologías de la información y el desarrollo de soluciones de gobierno electrónico se han transformado en herramientas clave en el diseño de una agenda de reformas dentro de la administración pública. En este contexto, en diciembre de 2003, se celebró en Lima, Perú, el *"Seminario Taller Internacional. La Contratación Estatal: Propuesta de Estrategias para Impulsar el Desarrollo con Transparencia"*, con la asistencia de representantes y delegados de entidades de regulación, administración y supervisión de la contratación pública de diversos países, incluidos Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Estados Unidos y Perú.

El evento, organizado por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado peruano (CONSUCODE) con el apoyo de USAID, se centró en la necesidad de establecer una visión común en el diseño de los SCP en la región. Esta mirada compartida se justificaba por el contexto global y las experiencias de integración regional, subregional y bilateral, así como por los desafíos de modernización y adaptación constante que estaban enfrentando los países latinoamericanos. En particular, se enfatizó sobre la importancia de crear mecanismos para el desarrollo de capacidades

personales y el aprovechamiento del intercambio de experiencias, especialmente aquellas relacionadas con los avances tecnológicos en compras públicas. El objetivo se basó en que los casos exitosos pudieran ser replicados por otros países de la región, mejorando así la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de las compras públicas en Latinoamérica.

Una de las recomendaciones clave surgidas del seminario fue la creación de una red hemisférica de entidades de regulación, rectoras, de administración y/o supervisión de la contratación pública. Esta red serviría como una plataforma para la coordinación, cooperación, reflexión, intercambio y promoción de iniciativas conjuntas en el ámbito de las compras estatales. La intención fue la de establecer un mecanismo que, sin comprometer la individualidad y particularidades de cada país, contribuyera a la satisfacción de los intereses comunes en la región. La formalización de esta red se acordó para el primer semestre de 2004.

Durante las exposiciones llevadas a cabo en el seminario, se destacaron dos presentaciones. En este sentido la Organización de los Estados Americanos (OEA) abordó la cuestión de la contratación electrónica y el rol de los organismos de cooperación regional en las agendas de modernización de los sistemas de compras. Por otro lado, expertos abordaron la problemática y los retos de la contratación estatal ante los procesos de integración regional. Estas intervenciones acentuaron la relevancia de la consolidación y articulación de una red en materia de compras, y marcaron el inicio de la participación activa de expertos que, en futuras reuniones, serían reclutados como consultores por los organismos multilaterales de cooperación para brindar asistencia técnica a los países miembros de la red.

Reunidos en el año 2004, en Sao Paulo, Brasil, bajo la iniciativa de la OEA se planteó la idea de crear una Red Interamericana de E-Compras Gubernamentales. En el marco del *"II Seminario Internacional sobre Estrategias y Cooperación en E-Compras Gubernamentales: Organización Institucional, PYMEs, Comercio y Desarrollo"*, funcionarios de los gobiernos participantes consensuaron la creación de un espacio de trabajo conjunto bajo los ejes planteados en materia de compras. Allí se designó a Chile para ocupar la primera presidencia ad hoc, y lo que había comenzado a funcionar como un foro para compartir experiencias en compras electrónicas, rápidamente amplió sus actividades, estableciéndose como una red en oportunidad de celebrarse el *"III Seminario Interamericano sobre E-Compras Gubernamentales"* en Santiago de Chile en el año 2005. En esta ocasión se consolidaron las iniciativas que se habían propuesto por sus integrantes, y se estableció un comité ejecutivo con la ratificación de Chile como país que ocupara la presidencia. La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) fue finalmente institucionalizada con la aprobación de sus Estatutos en la *"IV Conferencia Anual"* celebrada en Panamá en 2008, con modificaciones introducidas en la *"X Conferencia Anual"* en República Dominicana en 2015 y en la *"XIV Conferencia Anual"* en Washington DC en el año 2018.

La RICG quedaría conformada según sus Estatutos como un *"...mecanismo de cooperación técnica horizontal de alto nivel para la movilización y el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados Miembros de la OEA..."*³³. Su estructura de gobierno quedaría integrada por un presidente electo durante las conferencias anuales con un mandato de dos años, y un comité ejecutivo con representantes designados según criterios geográficos de la región. La OEA se designaba como Secretaría Técnica, desempeñando funciones de apoyo, coordinación y colaboración en los asuntos de la RICG. Inicialmente, la red se centró en compartir experiencias de gobierno digital, con Chile, México y Brasil como países referentes en temas de reforma y modernización. Este

³³ La RICG ha sido reconocida por Resolución de la Asamblea General de la OEA de junio de 2016 - AG/RES. 2894 (XLVI-O/16) sobre Fortalecimiento a la Democracia (página 243) y actúa como Secretaría Técnica.

intercambio de experiencias fue crucial para la difusión de buenas prácticas, especialmente como un mecanismo para combatir la corrupción en las áreas de compras en la región³⁴.

La formalización de la RICG, aunque inicialmente resistida debido a temores de convertirse en un espacio con alta burocratización, resultó ser una decisión beneficiosa, asegurando la cooperación financiera y estableciendo un marco estructurado para la interacción e intercambio de sus miembros. La creación de premios por buenas prácticas implementadas incentivó la innovación entre los directores de compras de los distintos países, reforzando la participación y el sentido de pertenencia de sus miembros. Ex funcionarios fundacionales de la RICG, provenientes de Chile y México fueron reclutados como consultores por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promoviendo a través de sus conocimientos y expertise la difusión de herramientas en pos de lograr la transparencia mediante la adopción de buenas prácticas en la gestión de las compras públicas en la región. Con el fin de reforzar estas iniciativas, la OEA, a través del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)³⁵, reforzó su compromiso político en la lucha contra la corrupción, apoyándose en expertos para la difusión de buenas prácticas en compras públicas³⁶.

Asimismo, la RICG respondía al desafío generado producto de la transformación digital en la región, auspiciando de espacio para el intercambio de conocimientos a través de la participación de expertos en sus reuniones anuales. En 2008, el BID y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá comenzaron a colaborar con la RICG, proporcionando recursos y asistencia técnica. Muchos de los directores de compras de Brasil, México y Chile convertidos en consultores del BID, comenzaron a asesorar a otros países de la región en el diseño de agendas de reforma y modernización de sus SCP. La RICG se consolidó como un mecanismo para la generación y difusión de conocimientos, organizando talleres de capacitación y creando un “*benchmark*”³⁷ que permitía a los países miembros medir y comparar sus sistemas de compras, estimulando el diseño de agendas de reforma y modernización³⁸.

Con el correr de los años la RICG se ha convertido en un importante mecanismo de gestión política, logrando convencer a ministros de hacienda y presidentes para obtener apoyo interno en las reformas de sus sistemas de compras. Intermedia en el acceso a asistencia técnica y recursos suministrados por organismos de cooperación financiera, facilitando de esta forma la modernización de los sistemas de compras de los países miembros. La institucionalización de la RICG ha permitido una planificación estratégica efectiva, impulsada a través de su Secretaría Técnica, aportando una visión y un valor agregado a los esfuerzos comprometidos por la Red³⁹.

³⁴ El caso de corrupción más reconocido fue el ocurrido en Chile bajo el gobierno del presidente Ricardo Froilán Lagos Escobar, el cual involucró a funcionarios del gobierno y se conoció como el caso MOP-GATE. El Ministerio de Obras Públicas (MOP) estaba otorgando bonos injustificados a los funcionarios del gobierno y de la empresa privada GATE S.A. adjudicándose contratos que nunca se ejecutaron durante el período 2000-2006. Este hecho desató el comienzo de una agenda de reformas que llevarían a Chile a la modernización de su sistema de compras.

³⁵ El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción es el Mecanismo Anticorrupción (MESICIC) de la OEA reúne a 33 de los 34 Estados Miembros para analizar sus marcos jurídicos e instituciones de acuerdo a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

³⁶ Párrafo basado en el testimonio del informante 1 (comunicación personal del 10 de junio de 2023).

³⁷ La herramienta utilizada en el presente para lograr un “*benchmark*” es la denominada MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems) creado inicialmente en conjunto por el Banco Mundial y el Development Assistance Committee (DAC) de la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), que establece la medición a través de un conjunto de indicadores divididos en cuatro pilares (1) marco de políticas, normativo y legal; 2) marco institucional y capacidad de gestión; 3) operaciones de contratación pública y prácticas de mercado; y 4) rendición de cuentas, integridad, y transparencia del sistema de contratación pública). El MAPS evalúa si los sistemas de contrataciones públicas cumplen con los principios de valor por dinero, transparencia, equidad y buena gobernanza.

³⁸ Párrafo basado en el testimonio del informante 2 (comunicación personal del 14 de junio de 2023).

³⁹ Párrafo basado en el testimonio del informante 5 (comunicación personal del 15 de agosto de 2023).

La participación de la academia en la RICG comenzó en el año 2009, con la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) convocada para coordinar un proyecto de investigación sobre el acceso de las PyMEs a las compras públicas y el uso de tecnologías en los procesos de compras. Este proyecto, iniciado con el apoyo del IDRC de Canadá, destacó la necesidad de profesionalización en las áreas de compras demandando formación académica para su personal. Tras la finalización del proyecto, se estudió la posibilidad de crear una maestría regional en compras públicas, que finalmente se lanzaría en el año 2013 con la colaboración de la Universidad Santo Tomás de Chile. De esta iniciativa quedaría formalizada la Maestría en Compras Públicas en el seno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)⁴⁰.

Por otro lado la RICG despertaba la atención de los países de América del Norte. Durante una entrevista con un ex funcionario a cargo del General Services Agency (GSA) de los Estados Unidos, el mismo subrayó el interés de esa agencia en conocer las buenas prácticas en compras electrónicas que se estaban implementando en Chile. Estados Unidos participó en reuniones de la RICG no sólo aportando conocimientos a través de la divulgación de sus experiencias en materia de compras sino que aprovecharon del espacio para nutrirse de las buenas prácticas identificadas en la región⁴¹.

La RICG ha evolucionado de ser una iniciativa para compartir experiencias en compras electrónicas hasta convertirse en un mecanismo integral de cooperación técnica y política. Ha permitido a los países de la región intercambiar conocimientos y buenas prácticas, contribuyendo significativamente a la modernización y transparencia en los SCP en los países de Latinoamérica. La participación de expertos, el apoyo de organismos internacionales de cooperación financiera y la inclusión de la academia han sido fundamentales para el éxito y consolidación de la RICG como un referente en materia de compras en la región. Se ha establecido, mediante la participación de expertos, con suficiente capacidad para generar la masa crítica necesaria para influir sobre el diseño de la agenda de reformas en materia de compras.

4.2 La Red Federal de Contrataciones Gubernamentales en Argentina

Al mismo tiempo que la RICG se estaba consolidando, a mediados de 2009, algunas provincias argentinas se encontraban en la búsqueda de un espacio para intercambiar experiencias y buenas prácticas en compras públicas. Deseaban conocer los últimos avances en este campo con el objetivo de fortalecer sus propios sistemas de compras, poniendo especial énfasis en la incorporación de tecnologías de la información a la gestión de sus procesos de compras públicas. Esta necesidad de mejorar sus sistemas de compras se daba en un contexto de creciente interés por la modernización de las administraciones públicas en un país donde la implementación de las tecnologías de la información aún enfrentaba desafíos significativos.

Las provincias de Santa Fe, Neuquén y Salta, independientemente y sin conocimiento de las iniciativas de las otras, comenzaron a buscar el espacio donde debatir estos temas, pero no encontraron un ámbito a nivel nacional que satisficiera su demanda. Este vacío dejaba al descubierto una falta de coordinación y cooperación a nivel subnacional en el ámbito de las compras públicas. La experiencia de la RICG era conocida por los responsables de estas áreas de gestión en las provincias mencionadas, lo que les inspiró a pensar en la creación de una red similar pero a nivel subnacional en el país. De este modo, la creación de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales (Red Federal) fue el resultado de tres iniciativas paralelas que surgieron en distintas regiones del país: el

⁴⁰ Párrafo basado en el testimonio del informante 4 (comunicación personal del 2 de agosto de 2023).

⁴¹ El funcionario del GSA nos manifestó que desde Estados Unidos participaron de reuniones de la RICG porque veían que mientras el sistema de la GSA era cerrado, el sistema de compras electrónicas de Chile era un sistema abierto con la posibilidad de inscribir proveedores en línea, y que veían como en Chile estaban muy avanzados con su sistema de compras: “...nosotros fuimos a ver lo que hacía Chile porque estaban avanzados y queríamos copiarnos de ellos...” (Informante 3, comunicación personal del 21 de julio de 2023).

norte, centro y sur. Cada una de estas iniciativas buscaba establecer un espacio de intercambio de experiencias en compras y contrataciones públicas con alcance federal. La provincia de Santa Fe, por ejemplo, ya estaba trabajando en una idea similar a la de Neuquén, que recientemente había creado la Oficina Provincial de Contrataciones como órgano rector en materia de compras en esa provincia. Durante este proceso de búsqueda, las provincias encontraron en las leyes de presupuesto provinciales una oportunidad, ya que se habían creado ministerios de modernización, conocidos en ese momento como de gestión pública, que incluían áreas de tecnología. En una reunión del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP) se propuso la creación de un espacio para tratar temas de contrataciones a nivel federal, pero la propuesta fue rechazada. A pesar de este revés, Neuquén comenzó a contactar a los responsables de las áreas de compras de diversas jurisdicciones para organizar un encuentro donde compartir experiencias y buenas prácticas⁴².

Simultáneamente, en la provincia de Santa Fe, los responsables de la Dirección Provincial de Contrataciones y Suministros del Ministerio de Economía sentían que el sector de contrataciones había sido relegado en comparación con otras áreas como presupuesto, tesorería y contabilidad, que contaban con espacios de cooperación técnica e intercambio a nivel nacional. Esta inquietud llevó a la planificación de un encuentro para formar un espacio con alcance subnacional sobre temas de compras públicas inspirados, de la misma forma que la provincia de Neuquén, en la experiencia de la RICG. Así, en el año 2009 se convocó a las áreas de compras de las distintas jurisdicciones, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, a un primer encuentro en Santa Fe⁴³.

Con la participación de representantes de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Salta, Santa Fe, Tierra del Fuego, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación se celebraría el primer encuentro de la Red Federal. En este evento se constituyó formalmente la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales, estableciéndose las formalidades que debían cumplir las jurisdicciones para su adhesión, se formularon los objetivos de la red y su organización para la toma de decisiones. Para consolidar estos aspectos se dictó el "*Acta Constitutiva de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales*", eligiendo a la provincia de Santa Fe para asumir la primera presidencia debido a que había auspiciado de anfitrión del encuentro inaugural.

Los objetivos principales de la Red Federal, como se plasmaron en su Acta Constitutiva, incluían los de fortalecer los sistemas de compras de las provincias, la CABA y la Nación, promoviendo buenas prácticas, mejorando la eficiencia, eficacia, economicidad y transparencia en las contrataciones gubernamentales, manteniendo espacios de reflexión y conocimiento mutuo dentro de un espacio federal. También se buscaba establecer mecanismos de cooperación recíproca e intercambio de información entre las jurisdicciones miembro, compartiendo experiencias sobre problemáticas comunes, impulsando la armonización normativa y desarrollando actividades de investigación y capacitación, ya sea por sí o a través de expertos de organismos externos a la Red Federal. Además, se pretendía mejorar los mecanismos de vinculación con universidades, asociaciones empresariales, proveedores, organismos internacionales y entidades de la sociedad civil.

En el segundo encuentro de la Red Federal, llevado a cabo en Neuquén en 2010, se abordaron temas relevantes discutidos en la agenda del primer encuentro, como compras electrónicas, difusión de contrataciones, indicadores de gestión, registros de proveedores, nomenclador de bienes y servicios, y que mecanismos se debían seguir para lograr la consolidación de la Red Federal. La provincia de San Luis, a través de la Fundación de la Universidad de La Punta (ULP), ofreció crear una página web para facilitar la disponibilidad de información y comunicación entre los miembros, con acceso a los portales provinciales y foros para la comunicación interna de sus miembros. El mecanismo para adherir a la Red Federal quedaría establecido a través un acto administrativo dictado por las

⁴² Párrafo basado en el testimonio del informante 6 (comunicación personal del 29 de agosto de 2023).

⁴³ Párrafo basado en el testimonio del informante 7 (comunicación personal del 29 de agosto de 2023).

autoridades respectivas con el fin de institucionalizar en cada jurisdicción la participación en la red. No obstante se decidió que aquellas jurisdicciones que no lograsen el instrumento para cumplir con la formalidad de adhesión no serían excluidas de participar en la Red Federal.

Durante el encuentro del año 2011 en Salta, se autorizó el funcionamiento de una oficina administrativa con sede en la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) quien destinaría recursos humanos y físicos necesarios para asegurar su funcionamiento. En reuniones sucesivas, la Red Federal continuó creciendo y encaminó su consolidación. En el *V Encuentro*, celebrado en el año 2011 en la Ciudad de Buenos Aires, se contó con la presencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien ofreció financiamiento para proyectos de mejora de los sistemas de compras en las jurisdicciones miembro. La Red Federal comenzó a captar la atención de organismos de cooperación financiera, que veían con buenos ojos una iniciativa subnacional para modernizar y fortalecer los sistemas de compras y contrataciones a ese nivel de gobierno.

En la reunión celebrada en la provincia de Mendoza en el año 2012, la Red Federal recibió formalmente de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) para su Maestría en Compras Públicas, oferta académica para la capacitación de las áreas técnicas en cada jurisdicción mediante becas financiadas por la RICG y sus organismos socios. Posteriormente autoridades de la Red Federal fueron invitados a participar del evento de la RICG realizado en Montevideo, Uruguay en el año 2013. Allí mantuvieron reuniones con funcionarios del BID, a quienes invitaron al siguiente encuentro de la Red Federal a realizarse en la provincia de Chubut. En esa ocasión especialistas de BID participaron de un panel sobre las nuevas tecnologías al servicio de la contratación pública. El BID ofreció apoyo a proyectos de fortalecimiento de sistemas de compras y propuso llevar la experiencia de la Red Federal a foros internacionales.

Finalmente, en la *XIV Conferencia Anual* de la RICG en 2018 en Washington DC, se votó la incorporación de la Red Federal como observador con voz pero sin voto en los asuntos tratados por la RICG. Esta decisión permitió a la Red Federal participar en las discusiones y compartir experiencias con los países miembros de la RICG. La Red Federal ha servido como un espacio para compartir experiencias y promover buenas prácticas en los sistemas de compras hacia jurisdicciones que enfrentaban desafíos en la implementación de tecnologías, marcos normativos y arreglos institucionales acordes a los avances producidos en la materia de compras a nivel regional.

La RICG y la Red Federal comparten muchas similitudes en cuanto a su funcionamiento, basándose en la cooperación y el intercambio de buenas prácticas y experiencias para fortalecer los sistemas de compras en sus respectivas jurisdicciones⁴⁴. Ambas redes se centran en la generación de conocimientos, la formación y profesionalización de los equipos de trabajo en las áreas de compras respectivas y la difusión de innovaciones con la colaboración de expertos en la materia. La participación de organismos de cooperación financiera (BID y el IDRC), la sociedad civil, ONG, proveedores y observatorios de compras ha sido fundamental para el crecimiento de estas dos redes en su misión para fortalecer los SCP de Latinoamérica y a nivel subnacional en la Argentina.

5. Reflexiones Finales

En la presente ponencia hemos abordado la difusión de innovación a través de redes de expertos como mecanismo causal para lograr el diseño de una agenda de reformas y la modernización de los SCP en Latinoamérica y a nivel subnacional en la Argentina en el Siglo XXI. Para ello presentamos los casos de la RICG en Latinoamérica y la Red Federal a nivel subnacional en la Argentina.

Exploramos los mecanismos que permiten la difusión de innovación indagando sobre su injerencia dentro del campo de las compras y contrataciones en el Estado. Como metodología abordamos nuestro estudio identificando a las redes de expertos como variable que ayuda a explicar el diseño de

⁴⁴ Ver Anexo I para una comparación de los principales elementos que comparten ambas redes.

una agenda de reformas a través de la difusión de innovación, la adopción de buenas prácticas de gestión y la implementación de las TIC en los SCP.

Al comienzo de esta ponencia formulamos la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el rol de las redes de expertos, a través de la difusión de innovación, en el diseño de la agenda que da lugar a procesos de reforma y modernización en los SCP en Latinoamérica y en la Argentina a nivel subnacional? A través de las redes de expertos la difusión de innovación y de buenas prácticas promueve la modernización de los sistemas de gestión hacia adentro de la administración pública. Los mecanismos de difusión de innovación nos permiten comprender los distintos caminos por los cuales los gobiernos elijen adoptar políticas innovadoras. La difusión regional que lleva a la adopción de buenas prácticas en los países rezagados resulta un fenómeno observable en Latinoamérica. Las redes, a través de la difusión, contribuyen a la provisión permanente de estándares, innovaciones y buenas prácticas a los que deben medirse los sistemas de compras de los distintos países de la región y a nivel subnacional en la Argentina. Para ello presentamos los casos de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales y de la Red Federal de Compras Gubernamentales a nivel subnacional en la Argentina. Expusimos como se crearon ambas redes a través del testimonio de actores clave, pudiendo recrear el contexto que fundamentó la génesis de estos espacios. La elección de estudiar los casos de la RICG y la Red Federal obedeció a que estas redes se constituyen en canales de comunicación que facilitan la difusión de innovación.

En Latinoamérica la RICG se constituyó en un mecanismo de cooperación técnica horizontal de sur a sur para el fortalecimiento de los sistemas de compras de los países miembros. En ese ámbito es donde se pueden apreciar los estándares (benchmark) en materia de compras públicas frente a los cuales los países de la región pueden medirse. El rol de las redes de expertos influye en la difusión de innovación y buenas prácticas, las que se encuentran en constante evolución al ritmo de los avances tecnológicos que se producen en el mundo. Hemos detectado que no obstante ser una red líder para los países de la región, desde el norte han observado las buenas prácticas implementadas en Latinoamérica. Este hallazgo deja entrever la idea de que no toda innovación fluye de norte a sur. Por otro lado, la Red Federal a nivel subnacional en la Argentina, en el mismo sentido que la RICG, se creó con el propósito de fomentar iniciativas de reforma y modernización en el país. Ha servido como un ámbito en donde aquellas jurisdicciones rezagadas puedan aprovecharse de las buenas prácticas para diseñar una agenda de reformas y la modernización en sus SCP.

Para concluir, esta ponencia plantea que las comunidades epistémicas y las redes de expertos inciden causalmente en la difusión de innovación y buenas prácticas con capacidad para generar la masa crítica necesaria para influir sobre el diseño de una agenda de reformas y la modernización de los sistemas de compras y contrataciones públicas.

Bibliografía

Adam, Silke y Hanspeter, Kriesi (2010). “El enfoque de redes”, en Sabatier, Paul (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires, Proyecto de modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de la Nación, páginas 139-166.

Arguelles, E. y Villavicencio, D. Carrillo (2018). “Un acercamiento al concepto de la innovación en los servicios públicos”, *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*. Entreciencias 6(18): 1-16. Dic. 2018 - Mar. 2019.

Barzelay, Michael (2001). “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 19 (feb.), Caracas: CLAD.

Berry, F. S. y Berry W. D. (2010). “Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas”, en P. A. Sabatier (Ed.), P. Iacovone, (Translation), “Teorías del proceso de las políticas

públicas”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, páginas 241-281.

Carrillo Castro, A. (1988). “La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta)”, primera edición, México: Miguel Ángel Porrúa, S. A.

CLAD, (2007). “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007.

CLAD, (2020). “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública”, Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra, 8 de octubre de 2020.

Cohendet, P.; Creplet, F. y Dupouët, O. (2001). “CoPs and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organizational Learning within the Firm”.

Concha, G. et al., (2011). “E-Government procurement observatory, maturity model and early measurements”, Government Information Quarterly (2011), doi:10.1016/j.giq.2011.08.005

De Santos, Martín (2011). “La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en Chile, Brasil y Filipinas”, en Rozenwurcel, Guillermo y Bezchinsky, Gabriel (2011) (compiladores) *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe*, San Martín, Universidad de San Martín.

Driesch, Hans (2013, [1908]). “The Science and Philosophy of the Organism. The Gifford Lectures Delivered before the University of Aberdeen in the Year 1907”, Release Date: December 8, 2013 [EBook #44388], Character set encoding: UTF-8. The Project Gutenberg EBook of “The Science and Philosophy of the Organism”. Recuperado de <https://www.gutenberg.org/files/44388/44388-h/44388-h.htm>

Eisenstadt, Shmuel (1970). “Problems of Emerging Burocracies in Developing Areas and New States”, en Hoselitz, Bert y Moore, Wilbert (ed.) (1970) *Industrialization and Society*, Paris: UNESCO.

Goertz, Gary. 2017. “Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies”. Princeton: Princeton University Press. Cap. 1-3, pp. 1-89.

Gore, Al (1994[1993]). “Un gobierno más eficiente y menos costoso”, México: EDAMEX S.A.

Haas, Peter (1992). “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, en *International Organization*”, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (Winter), pp. 1-35, Cambridge, Ma.: The MIT Press.

Harper, L. & Sánchez, D. (2017). “Electronic Government Procurement in Latin America and the Caribbean”, S. R. Kumar Kin (Editor), *Digital Governance and E-Government Principles Applied to Public Procurement*, 203-228. USA: Advisory Board.

Hood, Christopher y Michael Jackson (1997[1991]). “La argumentación administrativa”, México: FCE. pp. 45-82.

Hughes, Thomas P. (1987). “The Evolution of Large Technological Systems”, en *The Social Construction of Technological Systems New Directions in the Sociology and History of Technology*, edited by Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes, and Trevor. Pinch. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.

- Kaufman, E. (2004). "E-gobierno en Argentina: Crisis, burocracia y redes", en R. Araya & M. Porrúa (Ed.), *América Latina puntogob: Casos y tendencias en Gobierno Electrónico en* (pp.151-187). FLACSO, Santiago de Chile y OEA.
- Makón, Marcos (2000). "Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina", Santiago de Chile: ILPES.
- Martner, Ricardo y Jorge Máttar (Compiladores) (2012). "Los fundamentos de la planificación de desarrollo en América Latina y el Caribe." Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)", Santiago de Chile: CEPAL.
- Mohr, Lawrence B. (1969). "Determinants of Innovation in Organizations", *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1 (March, 1969), pp. 111-126.
- Naciones Unidas (1962). "Manual de Administración Pública. Conceptos y prácticas modernas especialmente en relación con los países en desarrollo", Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Oszlak, Oscar (2019). "La Gestión Pública en la Era Exponencial", Trabajo presentado en la XV Conferencia Anual INPAE 2019: "Respuestas Latinoamericanas a los desafíos de la Administración Pública", Concepción, Chile, 23 de abril de 2019.
- Pando, Diego y Cintia Maldonado (2018). "Cambio organizacional, tecnologías de información y fortalecimiento de la gestión pública. El caso de la Dirección Nacional de Migraciones (2008-2015)", (2018-108. págs.590-605), Editorial Número Especial, España: Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Piana, Ricardo (2024) El SIGAF en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos Tecnológicos de su Implantación, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, 25, 26 y 27 de Setiembre de 2024, Córdoba: AAEAP.
- Rathbun, Brian C. (2010). "Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities", en Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier, eds., *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogers, E. M. (1983). "Diffusion of Innovations", (3rd ed.), The Free Press, a Division of Macmillan Publishing Co., Inc.
- Rozenwurcel, Guillermo y Bezchinsky, Gabriel (2011) (compiladores). "La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe", San Martín, Universidad de San Martín.
- Schumpeter, Joseph A. (1963[1911]). "Teoría del Desarrollo Económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico", Fondo de Cultura Económica, México – Buenos Aires, Tercera edición en español en 1963. Recuperado en <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.150123/page/n2/mode/1up?view=theater>
- Schumpeter, Joseph A. (1939[1923]). "Business Cycles. A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process", Volume I, McGraw Hill Book Company, Inc. New York and London 1923, Printed in the United States of America, First published August 1923, reprinted in 1939.
- Schumpeter, J. A. (1942). "Capitalism, Socialism and Democracy", Harper & Brothers.
- Schweinheim, Guillermo (2018). "Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina", Tesis Doctoral, Universidad Nacional de San Martín, San Martín (UNSAM).

Schweinheim, Guillermo (2020). “¿Pueden producirse las innovaciones de la Cuarta Revolución Tecnológica al interior de los sistemas de administración pública?, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 77, Jul. 2020, pp. 73-96, ISSN 1315-2378.

Schweinheim, Guillermo (2024). “La innovación en administración y gestión de políticas públicas revisitada: los casos de erradicación de la fiebre aftosa en argentina y de la reforma de la administración financiera latinoamericana”, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, 25, 26 y 27 de Setiembre de 2024, Córdoba: AAEAP.

Scott, Howard (1933). “Science vs. Chaos”, Revista Technocracy. Address given at the National Technological Congress and the Continental Convention on Technocracy at the Morris Hotel, Chicago, Illinois in June 1933. Copyright 1933, Technocracy Inc. Printed in Canada. <https://es.scribd.com/document/251913176/Technocracy-Howard-Scott-Science-vs-Chaos-1933-R#>

SELA (2014). “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela, Septiembre de 2014, SP/Di No. 11-14. http://www.sela.org/media/3200115/t023600006062-0-di_11_compras_publicas.pdf

Von Bertalanffy, Ludwig (1977[1969]). “La Teoría General de los Sistemas. Una revisión crítica”, en Campero, Gilardo y Héctor Vidal (1977), “Teoría General de los Sistemas y Administración Pública”, San José de Costa Rica: EDUCA.

Von Bertalanffy, Ludwig (1989[1968]). “La Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones”, Fondo de Cultura Económica, México. Recuperado en <https://fad.unsa.edu.pe/bancayseguros/wp-content/uploads/sites/4/2019/03/Teoria-General-de-los-Sistemas.pdf>

Otros Documentos

Estatutos de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, -RICG- <https://ricg.org/wp-content/uploads/2022/02/Estatutos-RICG.pdf>

Acta Constitutiva de la Red Federal de Contrataciones Públicas, Santa Fe, 27 de Noviembre del año 2009. Recuperado del Expediente 5400-16317/2009 de la Contaduría general de la provincia de Buenos Aires (Resolución N° 1625/09 de fecha 30/12/09 de adhesión de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires en representación de la Provincia de Buenos Aires).

Actas de los Encuentros y Reuniones de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales de los años 2009-2023. Suministrados por la Oficina Administrativa de la Red Federal.

Lima, Perú, “Recomendaciones del Seminario Taller Internacional de Lima”, 11/12/03, <http://www.osce.gob.pe/descarga/PTAE/RecomendacionesSeminarioTallerInternacionalLima.pdf>

Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública (MAPS) (2018, Traducción revisada en el 2021), <https://www.mapsinitiative.org/es/metodologia/MAPS-Methodology-ES-v2.pdf>

Sitios Web consultados

<https://ricg.org/es/home/>

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/onc/red-federal-de-contrataciones-gubernamentales>

<https://www.mapsinitiative.org/about/>

Entrevistas

Informante 1: Miguel A. Porrúa: Secretario Técnico de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el período 2007-2013. Entrevista realizada el 10 de junio de 2023 a través de Google Meet.

Informante 2: Tomás Campero Fernández: Primer Director de ChileCompra en el período 2003-2008. Primer Presidente de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales en el período 2004-2007 (en el año 2004 fue nombrado ad hoc y formalmente designado presidente en el año 2005). Entrevista realizada el 14 de junio de 2023 a través de Google Meet.

Informante 3: David Drabkin: Senior Procurement Executive de la General Services Agency (GSA) en el período 1999-2010. Entrevista realizada el 21 de julio de 2023 a través de Google Meet.

Informante 4: Gabriel Bezchinsky: Docente en la Maestría en Compras Públicas (UNSAM) (2013 – presente) y Consultor en Compras Públicas desde el 2008. Entrevista realizada el 2 de agosto de 2023 a través de Google Meet.

Informante 5: Helena Fonseca: Secretaria Técnica de la Secretaría Técnica de la OEA ante la RICG desde el año 2017. Entrevista realizada el 15 de agosto de 2023 a través de Google Meet.

Informante 6: Mariela Lohrmann: Coordinadora Provincial de Contrataciones del Estado de la Oficina Provincial de Contrataciones en el período 2007-2019 y Presidenta de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales en el período 2012-2014. Entrevista realizada el 29 de agosto de 2023 a través de Google Meet.

Informante 7: Emiliano Arzuaga: Director Provincial de Contrataciones y Suministros de la Provincia de Santa Fe en el período 2007-2011 y primer Presidente de la Red Federal de Contrataciones Gubernamentales en el período 2009-2011. Entrevista realizada el 29 de agosto de 2023 a través de Google Meet.

Anexo I

Elemento	Red Interamericana de Compra Gubernamentales (RICG)	Red Federal de Contrataciones Gubernamentales en Argentina
Año de creación	2005 (antes Red Interamericana de E-Compras Gubernamentales en)	2009
Miembros	Jefas y jefes de compras en los órganos rectores de las áreas de compras de los países Latinoamericanos	Jefas y jefes de compras a nivel subnacional (provincias, nación y CABA)
Principales objetivos	Cooperación técnica horizontal de alto nivel para generar y fortalecer vínculos entre sus miembros; promover el intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales para la generación de conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las compras públicas entre los Estados Miembros	Difundir buenas prácticas, cooperación recíproca e intercambio de información, compartir experiencias, desarrollar actividades de investigación y capacitación, establecer vínculos con universidades, asociaciones empresarias, de proveedores y de la sociedad civil
Ordenamiento institucional	Estatuto	Acta Constitutiva
Composición órgano de administración	Presidente y Comité Ejecutivo	Comisión Directiva (Presidente, vicepresidente y tesorero)
Duración mandatos autoridades	2 años	1 año pudiendo ser reelecto por un año más
Secretaría técnica	OEA	Constituida con apoyo BID (antes en la ONC)
Oferta académica	Maestría en Compras Públicas (UNSAM)	Maestría en Compras Públicas (UNSAM)
Capacitación	Talleres OEA	Ofrecida por la RICG (Talleres OEA)
Periodicidad de reuniones	Anual	1 jornada y encuentro anual en alguna de las jurisdicciones miembro y dos encuentros anuales en casas de provincias en CABA
Formato reuniones	Jornada abierta y sesión privada de los miembros	Encuentros y jornadas abiertas y sesión privada de los miembros
Plan estratégico	Si (misión, visión y objetivos estratégicos)	Si (misión, visión y objetivos estratégicos)
Apoyo externo	OEA, BID, IDRC (Canadá) y Banco de Desarrollo del Caribe (CDB)	BID, RICG, OEA
Financiamiento	Fondos de asistencia técnica de organismos multilaterales/internacionales, aquellos provenientes de los países miembro otros de instituciones u organizaciones con interés en apoyar	Propio de cada jurisdicción miembro, externo para participar en reuniones de la RICG, oferta académica bajo la forma de becas para realizar la Maestría en Compras Públicas UNSAM y los talleres que ofrece la OEA
Participación externa	Universidades, expertos, organizaciones de la sociedad civil y ONG (entre otros)	Universidades, expertos, organizaciones de la sociedad civil y ONG (entre otros)
Rol de expertos	Invitados a reuniones y oferta de consultorías con financiamiento de organismos multilaterales	Invitados a reuniones y oferta de consultorías con financiamiento de organismos multilaterales
Vínculo entre ambas redes	Invitación a encuentros anuales de la RICG, becas para realizar Maestría en Compras Públicas (UNSAM) y talleres que ofrece la OEA	Participación en encuentros anuales, designado como observadores de la RICG con voz pero sin voto en la reunión anual realizada en Washington DC en el año 2018
Sitio web	https://ricg.org/es/home/	https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/onc/red-federal-de-contrataciones-gubernamentales

LA DIGITALIZACIÓN DE LOS PROCESOS JUDICIALES. LA NECESIDAD DE REPENSAR LA ACCESIBILIDAD Y CONSERVACIÓN DE LAS ACTUACIONES JUDICIALES.

Fernanda Guerrero

A manera de introducción:

La cuestión que se propone abordar -y el interrogante que la sustenta- es, en el caso, cuáles son los limitantes temporales que es dable advertir en esta manifestación de justicia electrónica, consistente en los servicios que se ponen a disposición de la ciudadanía y profesionales para la consulta de información de causas judiciales y estados de los procesos en trámite por Internet. Esto nos lleva a considerar que este punto se vincula con las normativas, reglamentaciones y prácticas existentes sobre conservación de los documentos electrónicos: ¿qué pasa con la información electrónica?; ¿por cuántos años debemos conservar cientos de terabytes, cuando esa información, como en el caso, se encuentra en poder del Estado merced a las actividades que le son propias?; ¿cómo funcionaría actualmente un archivo digital? Tal es así que una arista de análisis vinculada con la publicidad proactiva de la información digital es la cuestión de los límites temporales de dicha publicidad: el lapso de conservación digital. Si estamos ante un servicio orientado a una finalidad determinada que adopta diferentes modalidades de acceso en las Jurisdicciones ¿existe un período de tiempo después del cual la información y los datos publicados dejan de tener una razón o fundamento para continuar en Internet?

Actualmente existen normativas o reglamentaciones propias de los Poderes Judiciales que establecen los plazos máximos de conservación de los expedientes que vienen tramitando en papel; así como también los procesos de selección o expurgo previos a la destrucción de aquellas piezas procesales que no ameritan ser conservadas. Ahora bien, en lo que se refiere al **archivo de expedientes electrónicos**, el comportamiento de la conservación de la información digital difiere del papel. En tal sentido es buena la oportunidad para considerar también esta temática aún sin resolver.

1. Marco conceptual:

Se propone considerar el binomio **publicidad de la información / conservación en entornos digitales**, enfocado especialmente en la Justicia civil y comercial argentina; temática con directa vinculación con justicia y expediente electrónicos, y con los enfoques de transparencia y acceso a la información dentro de Justicia abierta.

En lo que atañe a la **información jurisdiccional-procesal**, se hace hincapié en la publicidad en Internet y su permanencia en el espacio virtual; como parte del ofrecimiento de un **servicio público** que, en lo particular, está destinado y orientado a facilitar que las partes de un proceso, los profesionales intervinientes o la sociedad en general -según los supuestos- puedan consultar el trámite y la solución arribada de causas y procesos judiciales.

Para ejemplificar ello, se ha recurrido al análisis comparado de las páginas web oficiales -tarea de relevamiento que se llevó adelante durante el mes de enero del año 2024, en el marco de la confección de un trabajo final de especialización en Derecho Informático- de los Poderes Judiciales argentinos, analizando los **servicios de consulta de información judicial**, en la parte concerniente a los procesos que refieren a la materia civil y comercial. Ello no empuja a que las reflexiones que se plasman en estas páginas puedan ser aplicadas a otros fueros y materias.

En consonancia con lo expuesto, y en virtud del trabajo realizado, es posible manifestar el gran avance que en materia de **publicidad como expresión de transparencia de los procesos judiciales** se advierte en el campo en estudio; en tanto la totalidad de las Jurisdicciones argentinas ofrecen servicios

destinados al seguimiento del trámite de los expedientes que corresponden a dicha competencia material. A su vez, se han identificado las distintas maneras en que la información de los procesos judiciales es ofrecida por Internet en el fuero de marras, y **cómo subsisten los datos, aun cuando la causa judicial haya finalizado en su tramitación.**

2. La informatización de la gestión judicial:

Los Poderes Judiciales publican información respecto de sus actividades y noticias por Internet, a través de sitios web que son administrados por cada uno de ellos; es decir que la información es generada y administrada por el Poder Judicial. Dado que en Argentina coexisten distintas legislaciones procesales y organizaciones judiciales, cada una cuenta con su propia página web institucional. De lo anterior deriva que las organizaciones judiciales -nacional y provinciales- han organizado y reglamentado de distintas maneras los servicios a través de los cuales ponen a disposición información de las causas por medio de sus páginas web, siendo que en algunos casos es libre y sin restricciones, y en otros casos lo es a través de usuarios habilitados.

Este fenómeno se enmarca en el proceso más amplio que viene acaeciendo desde la década del '90, cuando las distintas reparticiones del Estado han ido incorporando paulatinamente distintas formas de TIC en sus ámbitos internos de trabajo; desarrollando e implementando múltiples sistemas y servicios en el campo informático. En lo que refiere a los Poderes Judiciales argentinos, la manifestación más explícita se encuentra en la tramitación de las causas judiciales, constituida en la principal esfera sobre la cual se continúa poniendo esfuerzos: la **informatización de la gestión judicial**, entendida en lo que aquí interesa como la incorporación de tecnología a los procesos judiciales. Merced a los constantes avances tecnológicos, los sistemas de gestión procesal de causas judiciales han evolucionado de simples formas de registración -donde sólo se daba cuenta de los movimientos o una descripción de los principales trámites- hacia otros que permiten materializar todas las acciones propias de la tramitación del proceso dentro de la plataforma; haciendo factible, entre otras bondades, la visualización del contenido de los escritos y actuaciones judiciales, como manifestaciones concretas del expediente totalmente electrónico (Molina Quiroga, 2011; Camps, 2018).

3. Los servicios de consulta de causas judiciales por Internet como expresión de Transparencia y Justicia abierta:

El servicio en análisis puede ser aprehendido dentro de las conceptualizaciones vinculadas con el Estado abierto. Desde hace unos años viene cobrando arraigo la incorporación de construcciones teóricas vinculadas con el gobierno abierto; primitivamente centrado en el Poder Ejecutivo y las áreas de la administración central, acuñándose luego otras categorías como las de **“Justicia abierta”** y **“Parlamento Abierto”** para el tratamiento de los diversos poderes del estado (Informe de Relatoría del Área de Gobierno Abierto, XX Congreso del CLAD, 2015, p. 3; Oszlak, 2013; Montero 2017; Rey, 2018). En la génesis de estos abordajes se encuentra, justamente, la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas, entendiéndose, por ejemplo, como un cambio en la forma de hacer política en el marco del Estado democrático de derecho (Informe de Conclusiones del Área de Transparencia y rendición de cuentas, en el XVII Congreso del CLAD, 2012).

En esta evolución, **Estado abierto** es entendido como:

La voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, Parlamentos, Cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. (Oszlak, 2017, p. 212).

A su vez, **Justicia abierta** es, para Jiménez Gómez (2014):

la extensión de la filosofía y los principios del Gobierno Abierto (especialmente Transparencia, Participación y Colaboración) aplicados al ámbito de la justicia donde la innovación y, actualmente, las TIC son herramientas clave para estas iniciativas. Asimismo, definimos Modernización de la justicia como el perfeccionamiento de la Administración de justicia orientado a conseguir un servicio público en el ámbito de la justicia, equiparable en rendimiento al de los servicios públicos más avanzados, actual, ágil, eficaz y confiable, que garantice el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, y que cumpla con las expectativas actuales de la ciudadanía. (p. 18)

En similar sintonía, Elena y Mercado (2018) entienden el concepto como:

la aplicación de una filosofía de Estado Abierto en las instituciones del sector justicia. Esta filosofía se traduce en la implementación de un conjunto de mecanismos y estrategias que componen un paradigma de gobernanza pública para la justicia, basado en los principios de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación y colaboración e innovación y uso de nuevas tecnologías. (p.21)

La autora argentina postula que un GA conlleva una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, potenciado especialmente por la disponibilidad y aplicación de las TIC como facilitadoras de una variedad de interacciones entre actores sociales y del Estado, traducidos en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos.

Los “nuevos desafíos y principios a desarrollar” por la Justicia son responder y poner como prioridad de agenda los ejes que plantea el GA, de manera de “...aumentar su legitimidad, incrementar la participación de la sociedad civil en sus procesos, mejorar su rendición de cuentas, brindar servicios de mayor calidad y fortalecer su independencia respecto del poder político (Elena y otros, 2012). En este sentido, ¿qué significa implementar los principios de gobierno abierto en el Poder Judicial? Brindar una justicia más accesible, más efectiva, más transparente, más abierta y más cercana al ciudadano y a sus necesidades actuales (Naser, 2014)” (Elena, 2015, p. 5).

Uno de los principios del Estado abierto es la **transparencia** -junto a la participación y colaboración, <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto->, que puede ser clasificada en pasiva, activa y focalizada. Gascó (2015) conceptualiza a la primera como la “...obligación de las administraciones públicas a responder las consultas o demandas ciudadanas de información pública”; y a la segunda como la “...puesta a disposición del público de información relevante sin que medie una solicitud externa” (Gascó, 2015, pp. 18 y 19). En la tercera sobresale como aspecto la divulgación de información con el propósito de alcanzar un objetivo de política pública en particular, por ejemplo la mejoría en la entrega de un servicio público, como salud, transporte o educación (Dassen y Vieyra, 2012). Es de remarcar, además, la noción de **publicidad proactiva**, ya que la publicación de la información -sobre todo aquella almacenada electrónicamente- emana del Estado de manera espontánea. La temática de la visualización de información y datos se enmarca dentro de la transparencia (Ramírez Alujas y Dassen, 2012, p. 47). No resulta desacertado, por tanto, entender a la práctica en estudio como una manifestación de transparencia focalizada.

Igualmente, encontramos a Justicia abierta integrando documentos estratégicos, como es la “**Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto**” (CIGA), cuyo Capítulo Quinto expresamente amplía el alcance y proyección del Gobierno Abierto más allá del ámbito del Poder Ejecutivo, incluyendo a otros sectores estatales y niveles de gobierno; y que fuera gestada dentro del CLAD (Centro Latinoamericano para el Desarrollo) en 2016, y aprobada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno (Cartagena de Indias, octubre de 2016). Sin pretender ahondar en la misma, interesa remarcar que la práctica objeto del presente puede ser encuadrada en el Capítulo Quinto de Justicia abierta, cuando ejemplifica como uno de los “... **desafíos a emprender en este ámbito: (...) generar mecanismos de seguimiento de procesos en cada instancia judicial a través del uso de TIC...**”.

Cuestiones similares vienen surgiendo dentro la “**Cumbre Judicial Iberoamericana**”; estructura de cooperación, concertación e intercambio de experiencias, que se articula a través de las máximas instancias de los Poderes Judiciales de la región iberoamericana, integrado a la fecha por 23 países (<http://www.cumbrejudicial.org/>). Un antecedente es la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano” adoptada en la VII Cumbre realizada en Cancún (México) en noviembre de 2002; documento de 36 artículos sobre dos ejes principales: Justicia moderna y accesible a todas las personas y Justicia que protege a los más débiles. En la parte pertinente que aquí interesa, plantea:

Una justicia moderna y accesible a todas las personas

Una justicia transparente

1. (...)
2. Todas las personas tienen derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales. (...)
3. Todas las personas tienen derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales si así lo solicitan.
4. Los Poderes Judiciales canalizarán esta información para facilitar su consulta en el marco de un plan de transparencia.
5. Todas las personas tienen derecho a conocer el contenido y estado de los procesos en los que tenga interés legítimo de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales.

Los interesados tendrán acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado.

Las autoridades y funcionarios expondrán por escrito a las personas que lo soliciten los motivos por los que se deniega el acceso a una información de carácter personal.

De igual manera, la Cumbre Judicial realizada en Chile en 2014 (“Una Justicia de futuro”) aprobó el anexo “**Transparencia, Rendición de Cuentas e Integridad de los Sistemas de Justicia Iberoamericanos**”, que consta de determinados Indicadores para medir la Transparencia, la Rendición de Cuentas y la Integridad. Dentro de la materia Transparencia, una de las Reglas dispone que:

REGLA 7: Los Poderes Judiciales, Consejos de la Magistratura o Judicatura implementarán, de acuerdo con su legislación, los mecanismos tecnológicos tendientes a facilitar a las partes la consulta y/o la tramitación de los actos procesales.

Ofrece como indicadores para la medición de la misma, a saber:

1. Existencia de sistemas tecnológicos (equipos y procesos) para facilitar la consulta y/o tramitación de los actos procesales;
2. Existencia de normas o protocolos que regulen la publicación de los actos procesales;
3. Existencia de consulta remota respecto de los actos procesales;
4. Existencia de tramitación de los juicios por sistema informático (expediente electrónico);
5. Entrega de información en la web de las audiencias programadas;
6. Existencia de transmisión de audiencias de interés público vía remota;
7. Existencia de publicidad de las sentencias por materia; Existencia de publicidad de los actos procesales relevantes por vía electrónica (en la web).

En la Cumbre desarrollada en 2018 en Quito, Ecuador bajo el título “Fortalecimiento de la administración de Justicia en Iberoamérica: las innovaciones procesales en la Justicia por audiencias, las nuevas tecnologías y el desafío de la formación judicial”, se dio aprobación como Anexo al documento **“Principios y Recomendaciones para la Promoción de la Justicia Abierta en los Poderes, Órganos y Organismos Judiciales Iberoamericanos”**, que se relacionan con el cumplimiento de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Su articulado se divide en parte introductoria, objetivo, ejes transversales, conceptos de Justicia Abierta y principios; y recomendaciones para una Justicia Iberoamericana Abierta. Propone como ejes (Capítulo III) el acceso a la justicia, igualdad de género, calidad de los servicios, innovación y utilización de la tecnología. Dentro de las “Recomendaciones para la promoción de la Justicia Iberoamericana Abierta” (Capítulo VI) vinculadas con la transparencia judicial, trae “propiciar servicios y mecanismos de atención a las necesidades de información, orientación y seguimiento de la gestión judicial; poner a disposición pública de manera proactiva y progresiva información que cumpla con los requerimientos y estándares de los datos abiertos; utilizar las posibilidades y recursos que ofrecen las Tecnologías de la Información para promover la transparencia”. A mayor abundamiento, describe en la página 14 como objetivo “...promover los principios de transparencia, participación y colaboración en los países que conforman la Cumbre Judicial Iberoamericana, bajo el marco de la Justicia Abierta”.

En cuanto a la transparencia judicial, remarca que:

La transparencia en la gestión de los asuntos públicos se caracteriza por la adopción de políticas y acciones y actitudes tendentes a facilitar el acceso libre a toda la información, en todos los ámbitos y en todas las fases de los procesos y actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de los derechos e intereses fundamentales coherentes con el orden constitucional democrático. La transparencia exige no solo de apertura, sino también de políticas y acciones que faciliten el acceso y la comprensión de la información” (Hacia una definición de transparencia, Cumbre 29/03/09).

Como principio la transparencia propicia la integridad y la rendición de cuentas de los poderes públicos. En materia judicial es la actitud de los órganos de gobierno judicial de informar a la sociedad de todos sus actos y decisiones, salvaguardando la reserva que por imperio de ley sea de carácter obligatoria. La transparencia se sustenta en el derecho de libre expresión y el derecho de acceso a la información. El acceso a la información pública permite a las personas examinar las actuaciones de la Administración.

La transparencia promueve e incentiva un proceso sistemático de apertura de datos, conforme a los estándares internacionales y reconociendo el valor que para las personas y la sociedad tiene el conocimiento de la información.

Es una herramienta imprescindible para que opere la efectiva rendición de cuentas sobre la gestión judicial. Gracias a ella se promueven prácticas regulares para la divulgación de los procesos de toma de decisiones, del manejo de los fondos públicos, y la rendición de cuentas (p. 17).

4. Los sistemas de consulta de causas civiles y comerciales por Internet en Argentina:

4.a. Conceptualización y caracterización:

En este trabajo se han analizado los **“Sistemas de consulta de causas judiciales”**.

Se entiende por tales a los servicios que los Poderes Judiciales ofrecen a fin de posibilitar el acceso, búsqueda y consulta de información actualizada de los expedientes o causas que tramitan ante sus órganos jurisdiccionales. Encuadran dentro de las herramientas tecnológicas para mejorar el acceso a justicia, tanto para otorgar acceso a la información como, específicamente, a un servicio judicial de manera fácil, económica y expedita (Lillo, 2010).

Sus principales características son:

- ✓ el objetivo principal es ofrecer datos a manera informativa; no poseen finalidad notificatoria ni reemplazan lo obrante en el expediente -sea éste en soporte papel o de tramitación totalmente digital-;
- ✓ estos servicios se encuentran disponibles en los portales web institucionales. Se identifica como elemento común que el acceso se realiza a través de internet y desde las páginas web oficiales que poseen cada una de las organizaciones judiciales argentinas;
- ✓ la fuente de la información publicada por internet es de origen judicial, ya que proviene de los sistemas informáticos para la gestión procesal que utilizan los órganos tribunales;
- ✓ poseen como cualidad que ofrecen canales de búsqueda por diferentes campos, de manera tal que la información consultada se encuentra almacenada sistemáticamente;
- ✓ el acceso a los servicios presenta distintas modalidades (libre, con usuario registrado);
- ✓ además de los criterios de búsqueda, en el contexto que se presenta, la información tiene posibilidades de actualización.

Se define al **sistema de gestión procesal** como el “sistema informatizado que registra y facilita los movimientos de las causas” (Glosario del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos - Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia Argentina, Versión II 26 de Febrero de 2018). Los sistemas informáticos utilizados por las **unidades del sistema de justicia** proporcionan información detallada que se refiere a casos concretos (Cifrar y Descifrar, Vol.I, pp. 15 y 29).

Por tanto, la información publicada resulta de los procesos judiciales. Es dable conceptualizar al proceso judicial como el “flujo y acumulación de la información necesaria para definir posiciones, valorar hechos y fundamentar una decisión vinculada a un conflicto o requerimiento” (Gregorio, 2018, pp. 79 y 80). Valga aclarar que se utiliza el vocablo causa (o expediente, de manera indistinta) para identificar a los procesos judiciales, definida en sentido amplio como “denuncia, conflicto, litigio, pleito judicial, la petición o el motivo por el que se da comienzo a la intervención de una ISJ” (Institución del sistema de justicia, que en el caso es el Poder Judicial); conforme el concepto que brinda el Glosario del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos antes citado.

Se ha hecho referencia a que la información publicada es actualizada. Este aspecto se vincula con que las causas pueden encontrarse en diferentes estados durante su tramitación; situación que se registra en los sistemas de gestión informáticos y se visualiza luego por internet. El Protocolo Técnico de Datos y de Procesos determina que el “estado procesal” es el que “...se consigna con la descripción de las situaciones que se registren en el sistema de gestión, por ejemplo: ‘en trámite’, ‘paralizado’, ‘traba de la litis’, ‘archivado’, ‘en cámara’, ‘finalizada’”.

Las actuaciones procesales de las causas se registran en los sistemas de gestión. Como surge del mismo Protocolo Técnico alude ello a los actos procesales: “el acto procesal se consigna con la descripción del acto producido por la oficina judicial o las partes que genera un movimiento en el proceso, tanto proveído como sentencia o la intervención de cada parte”. Para esto, cada unidad organizacional (Juzgado o Tribunal) utiliza los códigos existentes que tiene disponibles en su sistema de gestión procesal, por ejemplo, “presentación de demanda”, “contestación de demanda”, “autos a sentencia”, “sentencia definitiva”, “auto interlocutorio”, “apertura a prueba”, etc.

4.b. Clasificación de los sistemas en las jurisdicciones argentinas:

Podemos clasificar a los sistemas de consulta según las formas de acceso; aclarando que en algunos casos los servicios visualizados incluyen información de otras materias (laboral, familia) que no han sido comprendidas en el análisis, sin perjuicio de que las reflexiones aquí expresadas también le son enteramente aplicables.

Según las modalidades de acceso y de disponibilidad de la información se presentan sistemas con:

MODALIDAD PÚBLICA: Información disponible para consulta sin necesidad de usuario registrado. Pone a disposición la información de causas judiciales civiles y comerciales de manera libre. No se requiere contar con usuario para acceder a la información; sin perjuicio de que en algunas jurisdicciones se requiere de un mecanismo verificador como resguardo de seguridad.

- **ACCESO POR USUARIO:** Información a la que se accede por medio de identificación de un usuario y contraseña asociada. Aquí el acceso puede ser sólo para profesionales, o abarcar también a las partes del proceso.
- **ACCESO MIXTO:** Parte de la información se encuentra disponible de manera libre (“consulta básica”), en tanto a otra se accede con usuario identificado.

En función del relevamiento realizado, se desprende que:

- La totalidad de las Jurisdicciones Argentinas (Poder Judicial de la Nación y Provinciales) ofrecen servicios destinados al seguimiento del trámite de los expedientes que corresponden a la materia civil y comercial.
- En lo que refiere a las **modalidades de acceso**, no puede advertirse una modalidad de publicidad de la información en esta área judicial que sea tendencia principal: en algunos supuestos está totalmente disponible en Internet, libremente; en otros requiere usuario registrado; y una tercera forma combina ambas, de manera tal que a datos básicos se accede sin restricciones, y para ver mayor información (ejemplo: texto completo de actuaciones) exige usuario.
- Dentro de la modalidad “**pública**” encontramos a Poder Judicial de la Nación y Poderes Judiciales de las Provincias de Formosa, Mendoza, Rio Negro, Santa Cruz y Tucumán.
- Aquellos que se accede con **usuario**, corresponden a las Provincias de Buenos Aires, Chubut, Corrientes, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego.
- Asimismo, presentan y **combinan ambas formas** en los Poderes Judiciales de Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Misiones, San Luis y Santiago del Estero.

5. La información procesal en los entornos digitales:

5.a. Publicidad y privacidad:

En la publicidad de la información judicial, como principio relacionado con la máxima divulgación y la transparencia, podemos avizorar ciertos aspectos que merecen, a nuestro entender, especial consideración. Uno de ellos refiere a la privacidad y la protección de datos de carácter personal, tanto en relación al derecho de acceso a la información pública, como en cuanto a los datos abiertos. Se entiende que existen restricciones al derecho al acceso a la información y las leyes que lo consagran, en el binomio publicidad-reserva, ya que la transparencia y la protección de datos no son absolutos; por lo cual es esencial encontrar un punto de equilibrio (Ferreiro Yazigi, 2012; Perlingeiro, 2013).

Dentro de las cuestiones abordadas por Justicia abierta, se introduce la “...necesidad de salvaguardar en algunos casos concretos los datos personales de aquellas personas incluidas en los conjuntos de datos publicables, lo que implica la búsqueda de un balance entre la necesidad de lograr la mayor apertura posible de los datos y la protección de su seguridad y su intimidad” (Elena y Mercado, 2018, p. 21).

Jiménez Gómez (2014) al hablar de transparencia y justicia -y considerando al principio de apertura como un principio autónomo más general, abarcativo de la transparencia y otros elementos- introduce la ocasional pugna que puede advertirse entre los derechos de los ciudadanos: por un lado, el derecho a un juicio abierto, y por el otro, los derechos como la privacidad, en lo que llama el “**binomio privacidad-apertura en la justicia**” (Conley, Datta, Nissembaun y Sharma, 2012, citados por Jiménez Gómez, 2014, p. 26). Mencionando a Winn (2004) remarca la importancia “...del equilibrio entre la transparencia, la rendición de cuentas a nivel judicial y la privacidad, y remarca la complejidad añadida que supone el uso de las TIC en la búsqueda del equilibrio entre la protección de la información personal, y la rendición de cuentas” (Jiménez Gómez, 2014, p. 26).

Se advierte que la cuestión debe ser tomada en cuenta al momento de definir una política de publicación activa de datos e información -por ejemplo, a través de estrategias de anonimización y salvaguarda de datos sensibles- “... como modo de lograr el mencionado balance que, a la vez, permita una apertura exitosa y no implique una merma en aquellos derechos consagrados en las respectivas legislaciones para proteger a los ciudadanos de un uso malicioso o inapropiado de su información” (Elena y Mercado, 2018, p. 22).

La defensa de la privacidad de las personas cuyos datos e información se publica, consiste en establecer previsiones que ayuden a evitar su potencial uso malicioso. Si bien debe primar la tendencia a la mayor apertura posible, no deben soslayarse ciertos límites “...para la divulgación de datos e información judiciales, en particular para aquellos casos en los que su publicación ponga en riesgo la efectiva administración de justicia o signifique una amenaza para la seguridad o la privacidad de las personas que participan del proceso judicial” (Winn, 2003, citado por Elena y Mercado, 2018, p. 22).

En este sentido, se ha puesto el centro de la preocupación en la importancia del resguardo de la privacidad de las personas, a la luz del enorme potencial que la tecnología comunicativa tiene develando aspectos que hacen a la vida privada, poniéndolos en conocimiento del público (Gutiérrez Ortiz Mena, 2014). Por eso, en la búsqueda de apertura en el sector justicia, se plantean usualmente como obstáculos la preservación de la independencia judicial o la separación de poderes. Empero “...ningún argumento es tan relevante y reiterado al limitar la apertura de la información judicial como la gran cantidad de datos personales, situaciones y conflictos íntimos y privados que son sometidos a decisión judicial, sumados a la diversidad de situaciones y multiplicidad de personas que intervienen en un proceso judicial” (Gregorio, 2018, p. 79).

Más recientemente, la cuestión de la protección de los datos personales viene siendo vista también a la luz del impacto de la inteligencia artificial. Danesi (2020), por ejemplo refiere a la obtención del consentimiento informado, de manera tal de que el uso de los datos sea lícito; aclarando que el dato se utilizará para entrenar un sistema de IA (finalidad) y teniendo en cuenta la tan frecuente cesión de datos que se hace en el mercado. Por eso, dado que muchas empresas u organizaciones no poseen consentimiento informado de sus usuarios en debida forma, previo a entregar los datos lo convierten en anónimo; siendo importante la disociación de datos. También debe analizarse a la luz de las redes sociales y el uso de los algoritmos para el perfilamiento, como nuevos fenómenos que aparecen en estos tiempos.

5.b. La privacidad procesal en Internet:

El eje de análisis de este Trabajo es un tipo de información judicial-jurisdiccional, vinculada con el acceso a modo consulta del seguimiento de los procesos judiciales por vía remota tal como los hemos descripto; es decir, a través de medios digitales.

En ese horizonte, cabe tener en cuenta que la información publicada surge y se obtiene a partir de la utilización de los ya descriptos **sistemas electrónicos de gestión** para la tramitación de procesos o expedientes digitales; que implican la recolección, procesamiento y transmisión de datos personales (Geraldine Da Cunha Lopes, 2015).

Según Gregorio “el proceso judicial debe ser visto como un flujo y acumulación de la información necesaria para definir posiciones, valorar hechos y fundamentar una decisión vinculada a un conflicto o requerimiento. Cada persona que participa en el proceso debe aportar información personal, de su vida privada y que puede ponerla en riesgo si se hiciera pública” (Gregorio, 2018, pp. 79 y 80).

Aun así, debe recordarse que “si bien el principio general es el de la publicidad de los actos del Poder Judicial, no es lo mismo la obligatoriedad de hacer públicas las resoluciones o sentencias que se adopten, que tener acceso irrestricto a expedientes, pruebas, audiencias y a todo acto procesal en cualquier momento y sin contemplar situaciones y materias en discusión” (Caballero et al., 2006, p.

65). Campea aquí el principio de publicidad a la luz de la incidencia de los avances tecnológicos, en tanto aquél “...no impone la divulgación por todos los medios disponibles, y mucho menos de manera irrestricta” (Perlingeiro, 2013, p. 220).

Caballero et al. (2006) recalcan el carácter público de los procesos jurisdiccionales; en cabeza del interés tanto de los sujetos activos como pasivos. Lo que plantean es cómo definir el momento oportuno para dar a conocer la información a cada grupo y de qué manera debe darse a conocer, debiendo hacerse la salvedad de que sus análisis lo son en relación a la difusión pública a través de los medios de comunicación por lo cual para este autor, la publicidad es un instrumento para la transparencia de la impartición de justicia y la rendición de cuentas de los jueces.

La información jurisdiccional se caracteriza por contar en sus fundamentos “...el principio de publicidad de los procesos jurisdiccionales” (Caballero, 2011, p.144). En el caso, la publicidad se constituye en un mecanismo para que las partes puedan conocer de qué manera se resuelve su conflicto, y para que socialmente se conozca cómo se aplica la ley.

Siendo así, “(l)a información jurisdiccional -el expediente, las decisiones, documentos, videos de audiencias, etc.- es la que está repleta de datos personales y de aspectos de la vida privada de las partes, testigos, víctimas y otros actores en los procesos. La información administrativa contiene datos personales, pero estos son de jueces y funcionarios, que son considerados personajes públicos” (Gregorio, 2018, pp. 81 y 82). Relacionado con la administración de justicia, debe tenerse en consideración que la introducción del expediente electrónico acarrea la presencia de una “pieza procesal en donde se vuelcan los datos personales de todos aquellos vinculados directa e indirectamente con la actuación judicial” (Menegatti, 2022).

En similar orden, y referido a la aplicación propia de la ley N° 25.326 a la información judicial, debe tenerse en cuenta “...la naturaleza del recipiente de la información personal (expediente administrativo o judicial) y la existencia de una normativa específica para el trámite de dichas causas (Códigos de Procedimiento y Reglamentos propios del Poder Judicial)” (Dictamen de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales N° 69 de fecha 9.12.2004). Ello así, amerita considerar que dicha ley no es directamente aplicable a expedientes judiciales o administrativos del Poder Judicial “...en la medida que representen dicho actuar jurisdiccional, aunque no lo será en aquellos aspectos de sus bancos de datos que reflejen el ejercicio de funciones administrativas de dicho poder y se encuentre en juego el derecho a la protección de la información personal del titular del dato contenido en dichos archivos, por tratarse de un derecho humano de jerarquía constitucional” (vid mismo Dictamen citado).

La aplicación de medios electrónicos en el ámbito jurisdiccional conlleva observar y ajustarse a las reglas normativas del respectivo proceso (Camps, 2018), ya que “... es en el entorno digital donde los derechos y garantías esenciales del proceso se encuentran más expuestos y ello nos obliga a procurar con suma prudencia la perfecta adecuación del empleo de las nuevas tecnologías al Derecho procesal” (Martín González, 2019, p. 45).

Resulta importante poner de relieve que “la difusión de la información procesal representa un problema aún más delicado. En primer lugar, difundir un dato procesal, que puede ser la sola existencia de un proceso judicial iniciado en el que el Poder Judicial no ha tomado aún ninguna decisión, no es necesariamente transparencia judicial, pues sólo se está difundiendo un conflicto” (Gregorio, 2005).

5.c. La permanencia de la información procesal en Internet:

El servicio en análisis consiste en un acceso y facilitador que se ofrece en línea. De esta manera, no debemos soslayar las diferencias que plantean las tramitaciones documentales tradicionales de las

electrónicas, en lo que hace a su conservación (no es lo mismo guardar papel que bytes; cuadernos, libros y expedientes cosidos en estanterías / bases de datos, servidores, sistemas informáticos).

La accesibilidad a un expediente o a un caso judicial difiere enteramente si sólo es factible hacerlo “hojeando” folios, o resulta viable, además (o exclusivamente) su acceso electrónico y más aún de manera remota, desprovisto de la materialidad y presencialidad. Lo mismo sucede si pensamos en términos de confidencialidad, seguridad e integridad de las actuaciones judiciales.

Esto nos lleva a considerar que este punto también se vincula con las normativas, reglamentaciones y prácticas existentes sobre **conservación de los documentos electrónicos**, especialmente neutralidad tecnológica, autorizaciones para acceso, obligación de conservar los documentos digitales cuando se trata de instrumentos primarios (no copias digitalizadas de otros documentos papel), metodologías de respaldo de la información, integridad, entre otros. Por ejemplo, es bueno recordar que para los documentos en soporte material existen normas que establecen por cuánto tiempo debe conservarse un expediente o un protocolo de sentencias y, en su caso, el procedimiento para su destrucción o expurgo; pero ¿qué pasa con la información electrónica? ¿Por cuántos años debemos conservar cientos de terabytes, cuando esa información, como en el caso, se encuentra en poder del Estado merced a las actividades que le son propias? ¿Cómo funcionaría actualmente un archivo digital?

Esto impone repensar las temáticas, pero con principios e ideas distintas:

Otro aspecto a tener en cuenta es la relevancia de la actuación y la importancia de su conservación, para no derrochar capacidad de almacenamiento en los servidores, ya que la experiencia nos ha enseñado que determinadas actuaciones de mero trámite ocupan espacio digital que siempre es escaso, y puede incrementar los costos de implementación. Debe respaldar las labores desarrolladas en los demás sistemas como una memoria documental que mantenga el expediente con todos los documentos que lo componen, en orden cronológico y cumpliendo todos los requerimientos de seguridad, confidencialidad e integridad correspondientes (Granero, 2015).

Por otra parte, no se debe soslayar que el ciudadano que es parte de un proceso, cuyos datos e información personal han quedado “cristalizados” en la tramitación de un caso y documentados en un expediente que puede ser consultado por Internet, muchas veces (sino en la generalidad de los supuestos) desconoce esta circunstancia. Sabido es que los sistemas de consulta de causas han nacido para facilitar el acceso y la actividad a profesionales y organismos que interactúan con el sector Justicia; y no directamente orientados hacia las partes.

Sin dudar, ello conlleva también a ponderar las medidas de resguardo de la información, para ser accesible a la luz de los avances tecnológicos; o los mecanismos y políticas de back up de la información también hoy ante los ataques de virus y otras circunstancias que afectan la disponibilidad e integridad. Así, no es menor plantearnos cómo garantizar la inalterabilidad de la documentación electrónica; por ejemplo del expediente electrónico y sus actuaciones y sentencias (disponibilidad, resguardo, conservación, integridad, confidencialidad, accesibilidad e inalterabilidad).

Una arista de análisis vinculada con la publicidad proactiva de la información digital -sin desconocer que otro gran tema de estos tiempos es la seguridad, a la luz de los ataques informáticos devastadores especialmente en organizaciones judiciales argentinas- es la cuestión de los límites temporales de dicha publicidad: **el lapso de conservación digital**.

Es decir, si estamos ante un servicio orientado a una finalidad determinada que adopta diferentes modalidades de acceso en las Jurisdicciones ¿existe un período de tiempo después del cual la información y los datos publicados dejan de tener una razón o fundamento para continuar en Internet?

Concretamente y en lo que respecta a este trabajo, lo que venimos planteando es un interrogante que se vincula con la conservación de la información en Internet, cuando no hay plazos relacionados a la

misma. Ello, sin perder de vista que esta información (procesal) se relaciona, como lo hemos expresado reiteradamente, con la prestación de un servicio destinado a la consulta y seguimiento de un proceso judicial por vía remota.

Cabe de igual manera tener en cuenta que actualmente existen normativas o reglamentaciones propias de los Poderes Judiciales que establecen los plazos máximos de conservación de los expedientes que vienen tramitando en papel; así como también los procesos de selección o expurgo previos a la destrucción de aquellas piezas procesales que no ameritan ser conservadas.

En lo que refiere al **archivo de expedientes electrónicos**, el comportamiento de la conservación de la información digital difiere del papel. En tal sentido -y sin perjuicio de que no sea el tópico esencial de este trabajo- es buena la oportunidad para considerar también esta temática aún sin resolver. Siendo así, entendemos como propuesta posible, que las decisiones que adopten las Jurisdicciones puedan considerar los plazos de conservación que hoy rigen para el expediente papel, como los plazos máximos obligatorios de mantener la información accesible virtualmente. Ello no empece a que en este proceso se reconsideren, en general, por cuánto debe conservarse un expediente, sea el mismo totalmente digital o tramitado en soporte papel (y en parte digitalizado).

Estos plazos de guarda podrían ser aplicados a un expediente totalmente electrónico -con idéntica equivalencia funcional que los tramitados en soporte papel suscriptos ológrafamente- como **plazos máximos de obligación por parte del Estado (en el caso, Poder Judicial) de accesibilidad para su consulta**.

Igualmente otro tema no menor dentro de la tramitación electrónica, es prever que los sistemas informáticos cuenten con funcionalidades adecuadas y certeras que indiquen que determinado expediente ya ha finalizado en su tramitación, en pro de brindar seguridad jurídica a todo este procedimiento y al archivo digital propiamente dicho.

De esta manera, un "**Archivo digital definitivo**" como reservóreo de información jurisdiccional estaría constituido por:

- expedientes totalmente electrónicos que deben continuar disponibles para su consulta en línea por un plazo determinado a modo de "guarda temporal" como obligación que asume el Órgano estatal.
- expedientes totalmente electrónicos que hayan superado este plazo, sobre los cuales ya no hay obligación de mantenerlos disponibles, accesibles o en línea (juega aquí también la cuestión de las desactualizaciones tecnológicas).
- expedientes digitalizados (cuyos originales se encuentran en papel), donde la "vida" de ambos debe coincidir. El envío físico a un Archivo o Depósito debería funcionar como el inicio de una "guarda temporal". Y si se destruye el papel, lo digitalizado también se constituye en la opción anterior.

Idénticos criterios podrían ser aplicados a la **consulta online de expedientes**; utilizando estos plazos como parámetros para que la información continúe siendo parte de la plataforma, o conforme una similar donde la información ya no se encuentre directamente en línea. De esta forma cuando la causa pasa a "Archivo digital definitivo" debería dejar de estar online dentro de la Consulta por Internet; quedando sólo esta para los procesos que están en trámite.

Por ello, entendemos que **no habiendo aún mecanismos en práctica ante esta situación**, es buena la ocasión para introducir esta problemática. De esta manera, **las organizaciones judiciales, como han reglamentado de distintas formas el acceso a la información procesal en línea, deberían analizar y establecer si, finalizada la tramitación de la causa, continúe "a perpetuidad" conformando estos sistemas; o constituyan otra plataforma -preferentemente de accesibilidad controlada- para su consulta.**

Reflexiones finales:

En lo que respecta a este trabajo, el disparador principal se ha vinculado con la conservación de la información en Internet, cuando no hay plazos relacionados a la misma. Ello, sin perder de vista que esta información (procesal) se relaciona con la prestación de un servicio destinado a la consulta y seguimiento de un proceso judicial por vía remota.

Sobre el archivo de expedientes electrónicos, en el entendimiento de que la conservación de la información digital difiere del papel, entendemos como propuesta posible, que las decisiones que adopten las Jurisdicciones puedan considerar los plazos de conservación que hoy rigen para el expediente con su materialidad, como los plazos máximos obligatorios de mantener la información accesible virtualmente. Ello no empecé a que en este proceso se reconsideren, en general, por cuánto debe conservarse un expediente, sea el mismo totalmente digital o tramitado en soporte papel (y en parte digitalizado). Estos plazos de guarda podrían ser aplicados a un expediente totalmente electrónico -con idéntica equivalencia funcional que los tramitados en soporte papel suscriptos ológrafamente- como **plazos máximos de obligación por parte del Estado (en el caso, Poder Judicial) de accesibilidad para su consulta.**

Estas páginas intentan, por fin, reflexionar ante los desafíos, situaciones problemáticas e impactos que imponen -y así lo seguirán haciendo- las nuevas tecnologías puestas de manifiesto al momento de diseñar y proveer servicios a la ciudadanía; ante la necesidad de conjugarse distintas esferas tales como la finalidad del servicio ofrecido y la medida y alcance del interés en el acceso y disponibilidad de la información. No dejando de reconocerse, entonces, que todo lo aquí expuesto seguramente es una oportunidad para continuar explorando las realidades cada vez más complejas en las cuales seguiremos inmersos.

Bibliografía y fuentes consultadas:

Caballero, José Antonio; Díaz, Vanessa y Villanueva, Ernesto. (2006). *Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial*. Primera edición. Miguel Ángel Porrúa librero-editor. México

Caballero, José Antonio. (2011). “Acceso a la información judicial”, en *Buenas Prácticas para la implementación de soluciones tecnológicas en la administración de justicia*. PP. 143 a 156. Conclusiones Preliminares y Documentos para el Debate del Seminario sobre Tendencias Recientes y Buenas Prácticas en la aplicación de Tecnologías Digitales al Proceso Judicial, México, 5 y 6 de abril de 2011. II Justicia. Instituto de Investigación para la Justicia

Camps, Carlos E. (2018). “Tecnología, gestión judicial y proceso civil”. Cita online AR/DOC/2373/2018

Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Ámbito Judicial Iberoamericano adoptada en la VII Cumbre realizada en Cancún (México) en noviembre de 2002; <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/4253>

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016); <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>

Centro de Justicia de las Américas (CEJA). (2005). *Cifrar y Descifrar. Manual para generar, recopilar, difundir y homologar Estadísticas e indicadores judiciales*. Autor: Santos Pastor; colaboración Liliana Maspóns. Volumen I.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe; <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto>; <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/CEPALyEstadoAbierto>

- Cumbre Judicial Iberoamericana; <http://www.cumbrejudicial.org/>
<http://www.cumbrejudicial.org/justicia-abierta;> <http://www.cumbrejudicial.org/justicia-abierta/item/587-principios-y-recomendaciones-para-la-promocion-de-la-justicia-abierta>
- Danesi Cecilia (2020). *Inteligencia artificial, tecnologías emergentes y derecho I*. (1ª Edición). Hammurabi digital
- Dictamen de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales de fecha 9.12.2004) N° 69; <https://www.argentina.gob.ar/aaip/buscador-normativa>
- Elena, Sandra. (2015). “Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú”. Proyecto ILDA-Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, recuperado 14.3.2018 de <https://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/4.-Justicia-abierta-Elena.pdf>
- Elena, Sandra y Mercado, Gabriel (2018). “Justicia Abierta: una aproximación teórica”, en *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*; pp.17/42. Coordinación general de Sandra Elena.; 1ra. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ. Libro digital, EPUB.
- Ferreiro Yazigi, Alejandro. (2012). “Causales de reserva y recursos: el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información”. En *La promesa del gobierno abierto*. pp. 51 a 66. Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (Coordinadores).
- Gascó, Mila. (2015). “Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)”. Introducción en *Guía práctica para abrir gobiernos – Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Geraldes Da Cunha Lopes, Teresa María. (2015). “El derecho a la intimidad y la protección de datos en la era de la seguridad global. Principios constitucionales versus riesgos tecnológicos”. Anuario Jurídico y Económico Escurialense, XLVIII (2015) 159-180.
- Glosario del Protocolo Técnico de Datos y de Procesos - Convenio Interjurisdiccional de Datos Abiertos de Justicia Argentina, Versión II, 26.2.2018; recuperado de <http://datos.jus.gob.ar/marco-legal>, <https://github.com/datos-justicia-argentina/Protocolo-de-implementacion-Convenio-Interjurisdiccional-de-Datos-Judiciales-Abiertos-version-II/blob/master/Protocolo%20de%20Implementaci%C3%B3n%20del%20Convenio%20Interjurisdiccional%20de%20Datos%20Abiertos%20de%20Justicia%20versi%C3%B3n%20II.pdf>
- Granero, Horacio (2015). “El Expediente digital”. En Tratado de Derecho Procesal Electrónico, Tomo II. Capítulo IX. Camps, Carlos (Director). Abeledo Perrot. Ebook
- Gregorio, Carlos. (2005). "Acceso a la información judicial: un equilibrio de derechos", en *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*. Caballero Juárez, Gregorio, Popkin y Villanueva Editores. México. Universidad Nacional Autónoma de México
- Gregorio, Carlos. (2018). “Mantener la privacidad y garantizar el acceso a la información en la justicia: una vía posible”, en *Justicia Abierta: aportes para una agenda en construcción*; pp. 79/94. Coordinación general de Sandra Elena.; 1ra. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones SAIJ. Libro digital, EPUB.
- Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo. (2014). “El derecho a la intimidad en la era de la tecnología de las comunicaciones: una reflexión desde el derecho constitucional”. Revista Mexicana de Derecho Constitucional; número 31, julio-diciembre 2014. Universidad Autónoma de México.
- Informe de Conclusiones del Área de Transparencia y rendición de cuentas, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena,

Colombia (2012); https://www.clad.org/images/pdf/Congreso/17/Informe_de_Relatoria_-_Transparencia_2012.pdf

Informe de Relatoría del Área de Gobierno Abierto, XX Congreso del CLAD, Lima (2015); <https://www.clad.org/images/pdf/Congreso/20/AT7.pdf>

Jiménez Gómez, Carlos. (2014). “Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government”, Becas a la investigación 2014. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE), Generalitat de Catalunya Barcelona, recuperado 15.3.2018 de http://www.fepsu.es/file/Jim%C3%A9nez%202014%20_castell%C3%A0_.pdf

Lillo Lobos, Ricardo (2010). “El Uso de Nuevas Tecnologías en el Sistema Judicial: experiencias y precauciones”; recuperado de https://sistemamid.com.ar/panel/uploads/biblioteca/2015-04-05_11-47-21118822.pdf

Martín González, Marina. (2019). “La modernización de la relación de los ciudadanos con la Administración de Justicia”. Revista Internacional Jurídica y Empresarial. Número 2. Año 2019

Menegatti, María Victoria. (2022). “Autodeterminación informativa procesal. Nuevas perspectivas para el tratamiento de datos personales en el Poder Judicial”. Cita Online: TR LALEY AR/DOC/3175/2022

Molina Quiroga, Eduardo. (2011). “Ley de expedientes digitales y notificaciones electrónicas”; LA LEY 2011-C, 1224; Cita Online: AR/DOC/1996/2011

Montero, Gregorio. (2017). “Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Capítulo II. Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro; Rosales, Daniela (editores). Santiago de Chile. Libros de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

Oszlak, Oscar. (2013). “Estado Abierto: hacia un nuevo paradigma de Gestión Pública”. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013; recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf>.

Oszlak, Oscar. (2017). “La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”, en *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Capítulo XI. Naser, Alejandra; Ramírez-Alujas, Álvaro; Rosales, Daniela (editores). Libros de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Santiago de Chile.

Perlingeiro, Ricardo. (2013). “El libre acceso a la información, las innovaciones tecnológicas y la publicidad de los actos procesales”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLVI, núm. 136, enero-abril de 2013, pp. 201-237. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Rey, Maximiliano. (2018). “Gobierno Abierto: definiciones, características y relación Estado-sociedad”, en *Serie de investigaciones empleo público: modernización del estado*; pp. 5 a 13. Primera edición. Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Páginas web de Poderes Judiciales consultadas:

Poder Judicial de la Nación: <https://www.pjn.gov.ar/>

Provincia de Buenos Aires: <https://www.scba.gov.ar/>

Catamarca: <https://juscataamarca.gob.ar/>

Chaco: <https://www.justiciachaco.gov.ar/>

Chubut: <https://www.juschubut.gov.ar/>

Córdoba: <https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/index.aspx>

Corrientes: <https://www.juscorrientes.gov.ar/>

Entre Ríos: <https://www.jusentrerios.gov.ar/>
Formosa: <http://www.jusformosa.gov.ar/>
Jujuy: <https://www.justiciajujuy.gov.ar/>
La Pampa: <https://justicia.lapampa.gob.ar/>
La Rioja: <https://justicialarioja.gob.ar/>
Mendoza: <https://jusmendoza.gob.ar/>
Misiones: <https://www.jusmisiones.gov.ar/>
Neuquén: <https://www.jusneuquen.gov.ar/>
Río Negro: <https://www.jusrionegro.gov.ar/inicio/web/>
Salta: <https://www.justiciasalta.gov.ar/es/>
San Juan: <https://www.jussanjuan.gov.ar/>
San Luis: <https://www.justiciasanluis.gov.ar/>
Poder Judicial de Santa Cruz: <https://www.jussantacruz.gob.ar/>
Santa Fe: <https://www.justiciasantafe.gov.ar/>
Santiago del Estero: <https://www.jussantiago.gov.ar/web/#/home>
Tierra del Fuego: <https://www.justierradelfuego.gov.ar/>
Tucumán: <https://www.justucuman.gov.ar/>

LA ERA DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: AVANCES Y DESAFÍOS EN CATAMARCA

*Darwin Agustín Juliani
Gustavo Alberto Rodríguez
Gustavo David Sarmiento
Silvia Soledad Correa Ferreyra*

Marco conceptual

Con el auge de internet en los años 90, se empieza a generalizar el uso del concepto de gobierno electrónico en los gobiernos, para referirse a la introducción de la tecnología en los procesos y actividades que realizan.

La aparición primero de las llamadas TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) fueron fundamentales para el desarrollo del gobierno electrónico, ya que son las herramientas que permitieron la digitalización y modernización de los servicios gubernamentales. Luego, se empezó a utilizar el término NTIC, para destacar la evolución de las TIC y la incorporación de tecnologías más recientes que transforman la manera en que interactuamos y manejamos la información.

A principios de la década del 2000, el Banco Mundial define al gobierno electrónico como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno” (BM en Naser y Concha, 2011). Consideramos a esa conceptualización muy buena, ya que sigue siendo aplicable, aun con los cambios y avances tecnológicos que vamos observando.

El objetivo del Gobierno electrónico es “participar de las oportunidades que ofrecen las Nuevas Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (NTIC), integrándolas en sus procedimientos y objetivos con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia, economía y legitimidad política y democrática” (López y Rodríguez, 2002).

Las TIC cambiaron, fueron evolucionando, pero el objetivo de la introducción de la tecnología en la gestión de gobierno sigue siendo el mismo: mejorar la eficiencia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas.

Siguiendo con la conceptualización, el texto aprobado como Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), entiende al gobierno electrónico como el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.

De la misma Carta surge:

El Gobierno Electrónico se inspira en los principios siguientes:

- 1. Principio de igualdad: con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las administraciones públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.*
- 2. Principio de legalidad: de forma que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la administración se mantengan idénticas en los medios electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles. El principio de legalidad también comprende*

el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las administraciones públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.

3. *Principio de conservación: en virtud del cual se garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales.*

4. *Principio de transparencia y accesibilidad: garantiza que la información de las administraciones públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.*

5. *Principio de proporcionalidad: de modo que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la administración.*

6. *Principio de responsabilidad: de forma que la administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que los realizados por medios tradicionales. De acuerdo con dicho principio, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, se dejará constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte del sistema de Gobierno Electrónico.*

7. *Principio de adecuación tecnológica: las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre debido a la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las administraciones públicas.*

La Carta Iberoamericana también establece cómo los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las administraciones públicas, y enumera las siguientes vías alternativas:

a) *Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las administraciones públicas, quedando estos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.*

b) *Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.*

c) *Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.*

d) *Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.*

e) *Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de estos.*

f) *Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.*

g) *Utilizar y presentar ante el Gobierno o las administraciones públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las*

mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la administración de que se trate.

h) Evitar la presentación reiterada ante la administración de documentos que ya obren en poder de esta o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre administraciones y entre distintas dependencias de la misma administración, lo que supone acciones de interoperabilidad y simplificación registral.

Los Gobiernos y administraciones públicas deben garantizar que los ciudadanos puedan relacionarse electrónicamente con ellos. Esto implica que deben implementar herramientas para el funcionamiento del Gobierno Electrónico. Para lograrlo, cada Estado debe asegurar y regular lo siguiente:

- *Identificación de ciudadanos, administraciones públicas, funcionarios y agentes que utilicen medios electrónicos, así como la autenticidad de los documentos electrónicos que contengan su voluntad o manifestaciones.*
- *Garantizar la identificación y autenticidad de los equipos y sistemas que respondan automáticamente a los ciudadanos.*
- *Publicar de manera accesible las direcciones electrónicas de las administraciones públicas, especialmente sus sedes electrónicas, para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellas.*
- *Establecer y regular registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan enviar sus comunicaciones electrónicas con solicitudes y reclamaciones. Los ciudadanos deben recibir automáticamente confirmación de que sus comunicaciones han sido recibidas, así como otras notificaciones relevantes.*
- *El régimen de los documentos y archivos electrónicos.*

Tecnología Emergente y Gobierno electrónico

El artículo 11 de la Carta Iberoamericana aborda la seguridad del Gobierno Electrónico al establecer la obligación para los Estados de implementar leyes, reglamentos y medidas ejecutivas que garanticen la seguridad y confianza en las interacciones electrónicas. Esto está directamente relacionado con los puntos mencionados anteriormente, ya que la identificación, autenticidad y accesibilidad en los sistemas electrónicos son aspectos fundamentales para lograr un entorno seguro y confiable tanto para los ciudadanos como para las administraciones públicas.

La Carta Iberoamericana nos parece un muy buen pronunciamiento de los Estados, ya que establece definiciones y principios que resultan aplicables en el tiempo, aun con los avances y transformaciones que ofrecen las tecnologías informáticas y de comunicación. Oszlak, en el capítulo “Tecnologías disruptivas y Gestión Pública” de su libro “El Estado en la era exponencial” enumera una serie de tecnologías que tienen la potencialidad de transformar el mundo que conocemos y que, en consecuencia, también afectarán a los gobiernos, a la forma en que se relacionan entre sí los ciudadanos y empresas; y entre estos y el gobierno.

Dentro de las novedosas tecnologías que afectan el mundo actual y que traerán consecuencias dentro de la gestión de gobierno, podemos mencionar: inteligencia artificial, big data, internet de las cosas (IoT), blockchain, realidad virtual y aumentada, computación en la nube, 5G, análisis predictivo (Machine Learning), y redes sociales avanzadas (como evolución). Por lo tanto estas tecnologías, aunque disruptivas deben de ser implementadas de manera que fortalezcan la seguridad, accesibilidad y eficiencia en las interacciones electrónicas, tal como lo señala la Carta Iberoamericana.

Iniciativas actuales de gobierno electrónico en Catamarca

Dentro del proyecto de investigación que venimos desarrollando, hemos examinado la transformación del Estado provincial y municipal mediante el uso de herramientas tecnológicas. Particularmente, se presentan y analizan dos iniciativas relevantes para ilustrar la implementación de tecnologías avanzadas en la administración pública: la aplicación "Mi Catamarca" y el "Portal de Datos Abiertos de Catamarca".

"Mi Catamarca" representa un ejemplo de cómo la administración gubernamental está integrando tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y accesibilidad de los servicios públicos. Esta aplicación centraliza una variedad de servicios gubernamentales, permitiendo a los ciudadanos realizar gestiones de manera rápida y cómoda desde cualquier lugar. La aplicación abarca aspectos cruciales como la gestión de deudas, solicitudes de crédito, y el pago de servicios, entre otros, lo que refleja un avance significativo en la digitalización y modernización del gobierno provincial.

Por otro lado, el "Portal de Datos Abiertos de Catamarca" es una iniciativa que busca promover la transparencia y la participación ciudadana al proporcionar acceso a datos públicos en formatos reutilizables. Este portal permite a los usuarios consultar y analizar información gubernamental, favoreciendo la rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas.

A través de estos casos prácticos, se pretende examinar cómo las herramientas tecnológicas actuales, están siendo utilizadas para transformar la administración pública en la provincia de Catamarca. La evaluación de estas iniciativas proporcionará una visión de los avances logrados y de los desafíos que aún persisten en la implementación de Gobierno Electrónico, con el objetivo de mejorar la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana en el ámbito gubernamental.

Aplicación "Mi Catamarca" en la Provincia de Catamarca

"Mi Catamarca" es una aplicación innovadora desarrollada por la Secretaría de Modernización de la provincia de Catamarca, diseñada para facilitar la interacción entre los ciudadanos y el gobierno. La aplicación centraliza una amplia gama de servicios gubernamentales, permitiendo a los usuarios realizar diversas gestiones de manera rápida y eficiente desde cualquier lugar. A continuación, se describen los organismos y servicios clave integrados en la aplicación:

Estos son los organismos y servicios provinciales integrados en la aplicación:

- **Rentas de Catamarca: Gestión de deudas:** Los ciudadanos pueden consultar y pagar deudas pendientes, incluyendo tributos, ingresos brutos, tasas automotores, tasas catastrales, impuestos a los sellos, y multas, lo cual agiliza el proceso de cumplimiento fiscal y mejora la transparencia en las transacciones financieras.
- **Caja de Crédito y Prestaciones Provincial: Solicitud de créditos:** Los empleados públicos, docentes y policías pueden solicitar créditos de hasta 1 millón de pesos (actualizado a julio de 2024) de manera online, facilitando el acceso a financiamiento para cubrir necesidades personales o proyectos, promoviendo la inclusión financiera.
- **Energía de Catamarca SAPEM: Pago de facturas:** Los usuarios pueden visualizar y pagar sus facturas de energía directamente desde la aplicación, evitando desplazamientos y simplificando el proceso de pago de servicios.
- **Aguas de Catamarca SAPEM: Gestión de servicios de agua:** Similar al servicio de energía, los ciudadanos pueden consultar y abonar sus facturas de agua, asegurando la continuidad de servicios básicos desde la comodidad de su hogar.
- **Antecedentes policiales: Solicitud de antecedentes:** La aplicación permite a los usuarios solicitar y obtener antecedentes policiales en línea, agilizando un trámite que anteriormente requería presencia física y largas esperas.

- Registro Civil: Gestión de turnos y documentación: Los ciudadanos pueden solicitar turnos para trámites en el Registro Civil y obtener partidas de nacimiento de manera rápida, evitando largas filas y optimizando el tiempo de espera.
- Turnos en entidades variadas: Citas médicas y vivienda: La aplicación facilita la obtención de turnos en instituciones como Reconocimiento médico y el Instituto provincial de la vivienda, mejorando la planificación y gestión del tiempo tanto para los usuarios como las instituciones mencionadas.
- Asistente virtual: El asistente virtual implementado a través de la aplicación "Mi Catamarca" representa un avance significativo en la digitalización de los servicios gubernamentales. Este asistente, es accesible tocando un ícono en la aplicación, el cual redirige a los usuarios a una interacción directa vía whatsapp, proporcionando una amplia gama de servicios e información de manera eficiente y accesible.

Estas son las ventajas que encontramos en la aplicación "Mi Catamarca":

- Centralización de servicios:
 - Facilidad de acceso: Al integrar múltiples servicios gubernamentales en una sola plataforma, la aplicación elimina la necesidad de desplazarse a diferentes oficinas, facilitando el acceso a trámites esenciales.
 - Ahorro de tiempo: Los usuarios pueden realizar pagos, consultas y solicitudes desde su hogar, evitando largas esperas y filas en oficinas gubernamentales.
- Aumento de la transparencia:
 - Transparencia en las transacciones: La posibilidad de consultar deudas y estados de cuenta en línea promueve una mayor transparencia en las interacciones financieras con el gobierno.
 - Seguimiento de solicitudes: Los ciudadanos pueden rastrear en tiempo real el estado de sus solicitudes, como turnos en el Registro Civil o antecedentes policiales, mejorando la comunicación y reduciendo la incertidumbre.
- Mejora de la eficiencia administrativa:
 - Reducción de la burocracia: La digitalización de procesos reduce la carga de papeleo y burocracia, agilizando las interacciones gubernamentales.
 - Optimización de recursos: Las instituciones pueden gestionar mejor sus recursos y reducir costos operativos mediante la automatización y la disminución de tareas repetitivas.
- Inclusión financiera:
 - Acceso a créditos: La aplicación fomenta la inclusión financiera al facilitar el acceso al crédito para empleados públicos, docentes y policías, atendiendo a sectores con necesidades específicas.
- Accesibilidad y usabilidad:
 - Diseño amigable: La aplicación está diseñada para ser intuitiva y fácil de usar, permitiendo que personas de diversas edades y niveles de habilidad tecnológica aprovechen sus servicios.
 - Accesibilidad geográfica: Permite a los ciudadanos de áreas rurales o con acceso limitado a oficinas gubernamentales gestionar asuntos administrativos desde cualquier lugar con conexión a Internet.

A continuación, mencionamos los problemas y desventajas asociados con la aplicación "Mi Catamarca":

- Brecha digital:

- Desigualdad en el acceso: No todos los ciudadanos tienen acceso a dispositivos móviles o internet de alta velocidad, lo que puede generar desigualdades en el acceso a los servicios.
- Alfabetización digital: La falta de habilidades digitales en algunos sectores puede limitar la efectividad de la aplicación para todos los usuarios.
- Dependencia tecnológica:
 - Fallas técnicas: La dependencia de plataformas digitales implica que cualquier fallo técnico o ciberataque podría interrumpir el acceso a servicios esenciales.
 - Actualizaciones y mantenimiento: La aplicación requiere mantenimiento constante y actualizaciones para asegurar su seguridad y funcionalidad, lo cual puede ser costoso y desafiante.
- Preocupaciones de seguridad y privacidad:
- Riesgos de seguridad: La recopilación de datos personales sensibles puede ser un objetivo para cibercriminales, aumentando el riesgo de robo de identidad y fraudes.
- Privacidad de datos: Los ciudadanos pueden estar preocupados por la gestión de sus datos personales y la posibilidad de usos no consentidos.
- Limitaciones en la personalización:
 - Falta de personalización de servicios: La aplicación puede no satisfacer todas las necesidades individuales, ya que los servicios ofrecidos están estandarizados y no siempre se pueden personalizar.
- Resistencia al cambio:
 - Cambio cultural: La adopción de nuevas tecnologías puede enfrentar resistencia en aquellos acostumbrados a métodos tradicionales de interacción gubernamental.
 - Desconfianza en la tecnología: Algunos ciudadanos pueden desconfiar de la efectividad y seguridad de las soluciones digitales, prefiriendo interacciones cara a cara.

“Portal de Datos abiertos de Catamarca”

El Portal de Datos Abiertos de Catamarca es una iniciativa esencial para promover la transparencia y la participación ciudadana. Al proporcionar acceso a datos públicos, permite a los usuarios analizar la información de manera eficiente, fomentando la colaboración y la innovación en diversos sectores.

Los aspectos positivos que encontramos del Portal son los siguientes:

- Transparencia y Rendición de Cuentas
 - Mayor transparencia: Al proporcionar acceso a datos públicos, el portal promueve la transparencia en las actividades gubernamentales.
 - Rendición de cuentas: Facilita que los ciudadanos y organizaciones monitoreen y evalúen el desempeño gubernamental, aumentando la rendición de cuentas.
 - Acceso a información: Los ciudadanos pueden acceder a una gran cantidad de datos relevantes para tomar decisiones informadas.
 - Investigación y análisis: Los académicos y analistas pueden utilizar los datos para realizar investigaciones y análisis que contribuyan a la mejora de políticas y servicios.
- Eficiencia Administrativa
 - Optimización de recursos: La disponibilidad de datos permite una mejor planificación y asignación de recursos públicos.

- Reducción de costos: La digitalización y acceso a datos en línea reduce la necesidad de procesos burocráticos y documentación en papel.
- Inclusión y Equidad
 - Accesibilidad de información: Facilita el acceso a información importante a todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación o nivel socioeconómico.
 - Promoción de la equidad: Al tener acceso a datos, las comunidades pueden abogar por recursos y políticas más justas y equitativas.

Y, los aspectos negativos de esta iniciativa son los siguientes:

A pesar de las limitaciones existentes relacionadas con la brecha digital, como la desigualdad en el acceso a dispositivos e Internet y la falta de habilidades digitales en algunos sectores, existen otras desventajas significativas relacionadas con la usabilidad del Portal:

- Formato de archivos inadecuado: Al acceder al portal para descargar el presupuesto, este se presenta en un archivo excel csv. La información es difícil de visualizar en forma directa, lo que complica su interpretación. Este formato permite la migración de los datos de un software a otro, para lo cual es necesario contar con conocimientos técnicos suficientes.
- Mala estructura de la página de datos: La estructura actual de la página de datos es deficiente y no ofrece una organización clara y comprensible de la información.
- Falta de detalle: La ausencia de descripciones claras sobre conceptos como gasto, recursos y otras cuestiones económicas o presupuestarias, dificulta la comprensión y el uso efectivo de la información por parte de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta el análisis realizado de estas implementaciones, surgen las siguientes recomendaciones, que pueden ayudar a mejorar la efectividad y el impacto de estas iniciativas.

En cuestiones de optimización de usabilidad, deberíamos considerar la reestructuración del portal de datos abiertos de Catamarca. Rediseñar la estructura del portal para ofrecer una organización más clara y una navegación intuitiva, incorporando descripciones detalladas sobre conceptos clave como gasto, recursos y otras cuestiones económicas. Incluir notas explicativas y glosarios que ayuden a los usuarios a interpretar los datos correctamente.

En "Mi Catamarca", garantizar que la aplicación sea accesible para personas con discapacidades, siguiendo las pautas de accesibilidad web. También establecer canales de comunicación dentro de la aplicación para que los usuarios puedan dar retroalimentación y sugerencias sobre los servicios y la información proporcionada e incorporar tutoriales interactivos y guías dentro de la aplicación para ayudar a los usuarios a comprender y utilizar todas las funcionalidades disponibles.

Avances tecnológicos y su posible impacto en el gobierno electrónico

Respecto a las posibilidades futuras, como ya habíamos mencionado, las tecnologías que van a impulsar los cambios en el gobierno electrónico para los próximos años son: inteligencia artificial (IA), big data, internet de las cosas (IoT), blockchain, realidad virtual y aumentada, computación en la nube, 5G, análisis predictivo, y redes sociales avanzadas

Estas tecnologías pueden contribuir a mejorar la eficiencia, transparencia, y accesibilidad de los servicios gubernamentales, además de permitir una mejor toma de decisiones y una mayor participación ciudadana. Algunos de estos avances se verán “puertas adentro” de las oficinas gubernamentales; y otros, pueden significar cambios en la forma en que se vinculan los ciudadanos y los gobiernos.

1. Inteligencia Artificial (IA): La IA puede automatizar procesos, mejorar la toma de decisiones, y personalizar los servicios gubernamentales. Puede analizar grandes volúmenes de datos para prever necesidades y optimizar la gestión pública.
2. Big Data: Big data permite a los gobiernos analizar enormes cantidades de datos en tiempo real para identificar patrones, predecir tendencias, y tomar decisiones informadas. Mejora la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas.
3. Tanto la Inteligencia Artificial como la Big Data pueden contribuir a avanzar en el concepto de Políticas públicas, que permita el diseño e implementación de las políticas, a partir del procesamiento de grandes volúmenes de información.
4. Internet de las Cosas (IoT): IoT conecta dispositivos y sensores que pueden recopilar datos en tiempo real, lo que permite a los gobiernos monitorizar infraestructuras, gestionar recursos de manera más eficiente, y mejorar la seguridad pública.
5. Blockchain: Blockchain ofrece un registro inmutable y seguro de transacciones, lo que puede mejorar la transparencia, reducir la corrupción, y garantizar la integridad de los datos en los procesos gubernamentales.
6. Realidad Virtual y Aumentada (VR/AR): VR y AR pueden mejorar la capacitación del personal gubernamental, ofrecer experiencias inmersivas para la participación ciudadana, y simular escenarios para la planificación urbana y la respuesta a emergencias.
7. Computación en la Nube: La computación en la nube facilita el almacenamiento y procesamiento de grandes volúmenes de datos, permite la colaboración entre diferentes departamentos gubernamentales, y ofrece acceso a servicios desde cualquier lugar.
8. 5G: La tecnología 5G, con su alta velocidad y baja latencia, permite la implementación de servicios gubernamentales más rápidos y eficientes, especialmente en áreas como IoT, ciudades inteligentes, y telemedicina.
9. Análisis Predictivo: El análisis predictivo ayuda a los gobiernos a prever problemas antes de que ocurran, optimizar recursos y planificar políticas públicas basadas en datos, mejorando así la eficiencia y efectividad.
10. Redes Sociales Avanzadas: Las redes sociales avanzadas mejoran la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, permiten una mayor participación en la toma de decisiones, y pueden servir como plataformas para la prestación de servicios públicos.

Impacto general esperable de estos avances:

- Mejora de la eficiencia: estas tecnologías permiten automatizar procesos, optimizar recursos y mejorar la gestión pública.
- Mayor transparencia: tecnologías como blockchain y big data ayudan a garantizar la integridad de los datos y mejorar la rendición de cuentas.
- Participación ciudadana: las redes sociales avanzadas y la realidad aumentada ofrecen nuevas formas de participación e interacción entre ciudadanos y gobiernos.
- Seguridad y protección: IA, blockchain y ciberseguridad fortalecen la protección de datos y la seguridad de los sistemas gubernamentales.

A partir de la mención de las nuevas tecnologías y las posibilidades que ofrecen, se puede mencionar las condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico que surgen del tercer capítulo de la Carta Iberoamericana, donde se aborda los requisitos necesarios para establecer y desarrollar el Gobierno Electrónico (GE). En este sentido, se destaca la importancia de que los países implementen medidas dirigidas a la adaptación de las administraciones públicas al entorno digital, así como al fomento de la colaboración entre ellas. Este enfoque busca garantizar que los servicios ofrecidos sean plenamente compatibles a nivel nacional, local e internacional, promoviendo así una mayor eficiencia y cohesión en la gestión gubernamental. Es importante que los Estados consideren que los ciudadanos necesitan tiempo para acostumbrarse a utilizar medios

electrónicos, por lo que las administraciones públicas deben prepararse adecuadamente. La eficacia en este proceso no debe impedir ser realistas sobre los plazos y la planificación necesaria para implementar el Gobierno Electrónico de manera flexible, pero comprometiéndose con fechas específicas. Esta preparación constante debe incluir programas de formación para ayudar a las personas a adaptarse al cambio y garantizar que las organizaciones se transformen adecuadamente y que las prácticas se ajusten correctamente.

Conclusiones

La incorporación de las tecnologías de información y comunicación en la administración pública ha generado transformaciones profundas en la estructura y funcionamiento del Estado. Estas transformaciones no solo han mejorado la eficiencia y eficacia de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, sino que también han redefinido la concepción misma de gobierno en la era digital.

En el contexto de gobierno electrónico, las herramientas tecnológicas actuales como la inteligencia artificial, la automatización, big data, entre otras, representan un salto cualitativo respecto a las TIC de décadas anteriores. Estas innovaciones no solo facilitarán la prestación de servicios, sino que también promueven una mayor participación ciudadana, desafiando así las barreras tradicionales entre el Estado y la sociedad. En este sentido, la ciberseguridad emerge como un pilar fundamental, para poder garantizar la integridad y la confidencialidad de la información en un entorno digital cada vez más complejo.

Aplicaciones que funcionan actualmente como “Mi Catamarca” y el chatbot de Meta utilizado por el gobierno, que emplea Inteligencia Artificial para asistir a los ciudadanos en la realización de trámites y consultas, ilustran cómo estas tecnologías están siendo integradas en la vida cotidiana de la provincia. Además, el “Portal de Datos Abiertos de Catamarca” es un ejemplo clave de transparencia y acceso a la información, permitiendo a los ciudadanos acceder a datos abiertos y fomentar una mayor participación y control social sobre la gestión pública. Estas iniciativas demuestran cómo la digitalización no solo optimiza la administración pública, sino que también refuerza la relación entre el Estado y la ciudadanía, promoviendo un gobierno más accesible y transparente.

Las reflexiones de Oscar Oslak sobre el rol del Estado en la era exponencial son particularmente relevantes en este marco. Oslak argumenta que el Estado enfrenta el desafío de adaptarse a un entorno en constante cambio, donde la tecnología no solo reconfigura las capacidades estatales, sino que también plantea nuevas formas de exclusión y desigualdad. En Catamarca, la adopción de estas tecnologías refleja un esfuerzo por modernizar la gestión pública, pero también destaca la necesidad de abordar de manera crítica los posibles efectos adversos, como la brecha digital y la resistencia al cambio.

En conclusión, la evolución del Gobierno Electrónico en la provincia de Catamarca no solo simboliza un avance en términos de eficiencia administrativa, sino que también representa una redefinición del papel del Estado en la sociedad digital. Iniciativas como Mi Catamarca, el chatbot de Meta utilizado por el gobierno y el Portal de datos abiertos de Catamarca son ejemplos tangibles de cómo la tecnología puede ser un catalizador para la inclusión y la transparencia, aunque también subrayan la necesidad de una gestión cuidadosa para evitar nuevas formas de exclusión. Esta transformación debe ser vista como una oportunidad para fortalecer la inclusión y la participación ciudadana, al tiempo que se garantiza la seguridad y la equidad en el acceso a los beneficios que la digitalización ofrece. De este modo, el Estado no solo se moderniza, sino que también se reinventa como un actor clave en la construcción de un futuro más justo y equitativo en la era digital.

Bibliografía

Campos Rios, Maximiliano (2022). El Estado en la Era Meta. Del “Estado Inteligente” al “Estado Inmersivo”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

CLAD (2007). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. [s.n.]. Pucón: Chile.

López, A. M., & Rodríguez, M. P. (2002). López Hernández, A El Impacto de las Nuevas Tecnologías en la Difusión De Información Financiera Pública de los países de la Asociación Interamericana de Integración (Aladi). López Hernández, A. M.; Rodríguez Bolívar, M. P. y Caba Pérez, C. (2002): “El Impacto de las Nuevas Tecnologías en la Difusión De Información”. Revista Interamericana.

Naser, Alejandra; Concha, Gastón (2011a). *“El gobierno electrónico en la gestión pública.”* Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Santiago de Chile. Chile.

Naser, Alejandra; Concha, Gastón (2011b). *“Rol de las TIC en la Gestión Pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.”* Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES. Santiago de Chile. Chile. ISSN 1680-8827

Oszlak, Oscar; Kaufman, Ester (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. Buenos Aires: Organización de Estados Americanos – OEA.

Oszlak, Oscar (2020). El Estado en la era exponencial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF.

PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DE DESCARGOS PARA INFRACCIONES EN GESTIÓN DE COBRO JUDICIAL

Natalia Maroto

Introducción

El estudio comenzó con la identificación de la complejidad y obsolescencia de los trámites basados en expedientes en formato papel. Principalmente se analizó la demora de los mismos, cuando, habiendo un error de fondo en las actas de constatación, el expediente papel debía ser remitido a cada uno de los juzgados que dictaron sentencia condenatoria en rebeldía al imputado, entonces, dependiendo del atraso o la masividad de trámites que poseía cada uno de ellos el expediente podía demorar en su resolución de 6 meses a 3 años aproximadamente. La viabilidad que nos ofrece la plataforma VEDI (Vecino Digital), la cual se encuentra asociada a la plataforma CIDI (Ciudadano Digital) nos ha mostrado una luz para modernizar el proceso, ello, creando un aplicativo dentro de la plataforma que permita realizar un escrito, adjuntar la documental suficiente para activar la vía recursiva y en caso de corresponder rebatir el acta de infracción. Este procedimiento digital se traduce en una drástica reducción de los expedientes papel, disminuye el tiempo de resolución de descargos, ofrece un trámite de fácil acceso al vecino, permite peticionar a las autoridades de forma remota y reduce los costos para el municipio. El procedimiento incorpora nuevas técnicas digitales de trabajo, pero se ajusta a las Ordenanzas 12.468 “Código de Convivencia”, Ordenanza Tributaria Anual “OTA” y Ordenanza 6904 “Código de Trámite Administrativo”.

Objetivos

Seguir fomentando el proceso de transformación digital, moderno, eficiente y sustentable llevado adelante por la Secretaría de Ciudad Inteligente y Transformación Digital

Reducir tiempos de los descargos estimados de 6 meses/3 años a un plazo máximo de 2 meses.

Reducir el costo administrativo del procedimiento de descargos e intentar digitalizar el 80% de los trámites en formato papel.

Brindar un aplicativo funcional a los requerimientos del vecino.

Reducir la concurrencia en forma presencial del ciudadano al Palacio 6 de Julio.

Aumentar el grado de satisfacción y confianza en el uso de los canales de atención puestos a disposición del ciudadano.

Metodología

A continuación, se detalla acabadamente el procedimiento desarrollado, comenzando con la descripción de la mejora que buscamos producir en el servicio prestado al vecino, la delimitación del alcance, así como los hitos necesarios para la consecución del mismo. He de destacar que los hitos se encuentran entrelazados y que una serie de actividades pueden realizarse de forma simultánea. Para determinar el tiempo que llevará el proyecto se confeccionó un diagrama de Gant, el cual fue necesario para realizar una programación completa y proyectar el tiempo de realización de proyecto, el mismo fue estimado desde el inicio del proyecto hasta su puesta en marcha en 3 meses y un día.

1. Definición del propósito

Modernizar el trámite administrativo de descargos por infracciones impuestas por la Justicia Administrativa Municipal de Faltas cuando las mismas se encuentran firmes y ante la falta de

comparecencia y el tiempo transcurrido se encuentran viables para iniciar acciones judiciales para gestionar su cobro.

2. Alcance y criterios de éxito

Se delimitó el alcance que tendrá el desarrollo definiendo que se buscará conseguir un nuevo procedimiento que permita obtener sentencias digitales, un aplicativo informático, personal capacitado para realizar la tarea, asimismo, también determinamos que con el trámite no obtendremos condonación, quita, o perdón de multas, tampoco contempla la revisión de multas en gestión administrativa, toda vez que esto excede a las atribuciones de la Dirección de Procuración.

Se determinaron los criterios de éxito del procedimiento definiendo los mismos como: obtener sentencia del sesenta por ciento (80%) de los descargos presentados con derivación correcta, reducir el tiempo en el proceso de resolución de descargos de 6 meses/3 años que llevan los descargos papel a 2 meses, disminuir la presentación de los expedientes papel por la preferencia del ciudadano a los descargos online, obtener derivaciones correctas a los juzgados con un margen de error menor al 10%, estandarizar mediante un procedimiento claro y relevante la presentación de la documental para la realización de un descargo, disminuir el uso de papel.

3. Definición de Hitos

Se marcan los puntos específicos del proyecto, es decir los puntos de referencia a través de los cuales indicamos cuando una actividad o conjunto de las mismas se ha concluido y comienza otra. En el proyecto de Descargos Online definimos nueve hitos, cada uno con sus actividades, estas se desarrollarán a continuación:

3.1 Elaboración del proyecto: el mismo está desarrollado dentro del área administrativa de la Dirección de Procuración, la cual se encuentra a mi cargo, y fue ideado de manera provisoria durante la pandemia Covid-21, buscando dar algún tipo de respuesta a los reclamos ingresados por los ciudadanos a través del mail descargosprocuración@córdoba.gov.ar, el cual de manera precaria responde a estas inquietudes. En base a los reclamos y al conocimiento que poseemos en relación al atraso en la resolución de expedientes papel se realizó éste proyecto, el que luego fue sistematizado, en base a prueba y error para luego ser estandarizado con conocimientos adquiridos en las materias Elaboración de Proyectos Sociales y Comunicación para la Gestión, ambas dictadas en la carrera Licenciatura en Gestión Pública de la Universidad Católica de Córdoba. El proyecto posee una secuencia de pasos que va desde la recepción del reclamo, la solicitud de documental necesaria, el cobro de una tasa administrativa para solventar la guarda y escaneo del acta de infracción, la derivación con copia al interesado del trámite a la Administración de la Justicia de Faltas para que esta remita la revisión al/los juzgados intervinientes.

3.2 Presentación del proyecto a la Subsecretaría de Ingresos Públicos y al Administrador de la Justicia Administrativa Municipal de Faltas: se presenta a la subsecretaria y al administrador el proyecto elaborado, mostrando las virtudes de esta nueva metodología de resolución de descargos.

3.2.1. Solicitar y fijar reunión con la Subsecretaria de Ingresos Público.

3.2.2 Solicitar y fijar reunión con el Administrador de la Justicia Administrativa Municipal de Faltas

3.2.3 Programar reuniones con los Juzgados de Faltas 1 a 20, OCA y Cámara de Apelaciones, una vez presentado el proyecto a la subsecretaria y al administrador es necesario que el mismo sea conocido por los distintos juzgados y cámara, que son los que en definitiva trabajarán conjuntamente con la Dirección de Procuración con el nuevo aplicativo y emitirán una resolución digital revocatoria o condenatoria que será notificada al requirente.

3.2.4. Realización de resolución que apruebe el inicio del proyecto: una vez que el mismo posea el visto bueno de ambas autoridades, este debe estar encuadrado dentro de la normativa correspondiente por lo que se deberá emitir una resolución conjunta para darle validez legal a las resoluciones que se dicten en consecuencia.

3.3. Desarrollo del procedimiento administrativo

3.3.1. Redacción del procedimiento, para evitar discrecionalidad, errores u omisiones en la resolución de los descargos online, es necesario realizar el procedimiento por escrito, enumerando de manera taxativa cada uno de los pasos que debe realizarse para la resolución del descargo, el cual debe contener la descripción de las situaciones atendibles, por lo que corresponde darle curso descartando las meras manifestaciones de desconocimiento de deuda, la documental que debe ser requerida así como los pasos subsiguientes para la resolución. El procedimiento será redactado por el área legal de la dirección, firmada por el director y archivado en el protocolo correspondiente.

3.3.2. Elevar la nueva prestación a la Subsecretaría de Innovación y Transformación Digital para la inclusión del nuevo servicio en la guía de trámites de la Municipalidad de Córdoba, en donde se deberá detallar los requisitos necesarios para la iniciación del mismo.

3.4. Desarrollo de la plataforma VEDI.

3.4.1. Presentar el proyecto a desarrolladores del sistema informático, con las especificaciones que debe respetar el aplicativo a desarrollarse para que este sea operativo y sea compatible con la normativa vigente.

3.4.2. Trabajar en el desarrollo.

3.4.3. Solicitar la creación de un mail institucional para el envío de causas desde el archivo de Interfile que posee la guarda de las causas labradas en formato papel al área de Procuración cada vez que sean solicitadas en formato digital.

3.4.4. Prueba de la funcionalidad incorporada a VEDI descargos, ingreso de documentación, fotos, escritos, asignación de número de trámite.

3.4.5. Comprobar la correcta derivación de trámites desde la Dirección de Procuración a la Administración de la Justicia de Faltas y de esta a los juzgados correspondientes.

3.4.6. Corregir errores y posibles fallas mediante la comprobación experimental.

3.4.7. Habilitar la plataforma online.

3.5. Acuerdos de prestación de servicios con Interfile.

3.5.1. Presentar requerimiento y solicitud de presupuesto a Interfile. Al ser esta la empresa a la que el municipio encomienda el resguardo de la documentación en formato papel se requerirá presupuesto y capacidad para la búsqueda y digitalización de las causas requeridas, se deberá estimar en el mismo presupuesto el precio por unidad y por cantidad de digitalizaciones, asimismo se solicitará que el valor sea por cantidad de causas y no por cantidad de hojas a digitalizar, debiendo proveer la prestadora un aplicativo para la solicitud de las actas requeridas.

3.5.2. Negociar con la prestadora plazos y costos, se deberá contemplar plazos urgentes menores a 24 horas y plazos normales de 24 a 48 horas y el costo de los mismos.

3.5.3. Firmar convenio en caso de resultar económicamente viable, una vez presentado el costo de la digitalización y envío de las causas, y si este resulta económicamente viable para el municipio se firmará el compromiso correspondiente.

3.5.4. Determinar agente responsable para la tarea que hará de vínculo entre Procuración y la prestadora.

3.6. Capacitación del personal a cargo del sistema.

3.6.1. Capacitar a agentes sobre el nuevo procedimiento administrativo para el correcto cumplimiento de la normativa.

3.6.2. Capacitar y generar usuarios para el funcionamiento de la plataforma VEDI en Procuración, Justicia de Faltas, juzgados y Cámara de Apelaciones.

3.6.3 Capacitar al agente designado en el uso de la plataforma provista Interfile para la solicitud de causas.

3.7. Aprobación de la tasa administrativa que se cobrará para el trámite.

3.7.1. Presentar formalmente a la Subsecretaría de Ingresos Públicos el costo de la digitalización de las causas para la creación de la tasa administrativa del trámite, esta será enviada por el mismo aplicativo al contribuyente el que deberá abonarla y enviar el comprobante para la prosecución del trámite. La tasa debe cubrir el costo de guarda, digitalización y envío de las mismas y corresponderá en cobro de 1 tasa administrativa por cada causa recurrida.

3.7.2. Crear la tasa administrativa “gasto de gestión directa” en el sistema informático para ser cobrada en el trámite.

3.7.3. Crear la partida presupuestaria de uso exclusivo de la Dirección de Procuración en donde ingresará el monto recaudado en concepto de la tasa el cual será utilizado para el pago mensual a Interfile por las causas digitalizadas.

3.8. Difusión

3.8.1. Crear plan y campaña comunicacional mediante el cual se intentará insertar en los hábitos del ciudadano que buscan resolver este tipo de trámites esta nueva metodología para realizar descargos remotos, este plan respetará los lineamientos expuestos en cuanto a las características de la comunicación gubernamental según Riorda (2008) “Todo gobierno, a la hora de comunicar, debe tener un proyecto general de gobierno, vale decir un modelo de itinerario socialmente aceptado, o por lo menos, debe encargarse de instalarlo para evitar caer en el cortoplacismo y salir así de la trampa de la inmediatez, de las demandas impostergable” (p. 32). El diseño se basará en el mensaje: “Presentar un descargo online es fácil, rápido y lo haces desde la tranquilidad de tu casa las 24 horas del día, los 365 días del año”

3.8.2. Realizar publicidad mediante piezas gráficas y audiovisuales que contarán con textos breves y llamativos, imágenes creativas y el logo que distingue al nuevo procedimiento, manteniendo el color que identifica a la gestión, estas se publicarán en las redes del municipio: IG, Facebook y X.

3.8.3. Promoción física mediante folletería en soporte papel que será exhibida y entregada al contribuyente en la Dirección de Procuración, Tribunal de Faltas y en los distintos Centros de Participación Comunal. Asimismo, se enviará un Mailyng institucional que será glosado a la notificación judicial que le llega al ciudadano infractor por medio de la plataforma VEDI.

3.9. Puesta en marcha.

Resultados

Una vez que el procedimiento sea puesto en marcha se obtendrá como resultado de esta innovación incorporada para los descargos por multas en gestión de cobro judicial una sentencia digital que será notificada al interesado vía VEDI/CIDI, la cual le llegará mediante correo electrónico. Este proyecto se ajusta a las Ordenanzas 12.468 “Código de Convivencia”, Ordenanza Tributaria Anual “OTA” y Ordenanza 6904 “Código de Trámite Administrativo”.

Análisis de riesgos

Una vez terminado el proyecto se realizó una matriz de riesgos a los fines de determinar la probabilidad y la gravedad de ocurrencia de diferentes tipos de riesgos encontrando algunos riesgos administrativos, otros estratégicos y un riesgo técnico. Por cada uno de ellos se estableció una estrategia a seguir a los fines de mitigarlos.

En cuanto a los riesgos administrativos refieren a todo lo atinente al personal que va a realizar la tarea, problemas de capacitación, resistencia al cambio, adaptación a para realizar el nuevo procedimiento el cual requiere el uso de herramientas informáticas nuevas y en la coordinación de las actividades. Todos estos tienen una probabilidad de ocurrencia alta razón por lo cual es necesario establecer como prioritario realizar reuniones entre responsables de equipos, planes de capacitación en procedimiento administrativo y uso de herramientas informáticas así como también ofrecer incentivos económicos al personal que realice la tarea y como alternativa (para el personal al que le resulte conveniente) realizar el trabajo home office toda vez que los descargos online pueden realizarse de manera remota.

Los riesgos estratégicos se relacionan a obtener la aprobación de las autoridades para el desarrollo y puesta en marcha de procedimiento, estas pueden tener alta probabilidad de ocurrencia y pueden generar un alto impacto en el proyecto, las mismas pueden morigerarse escuchando sugerencias de éstos, teniendo reuniones para presentar el grado de avance, realizar modificaciones graduales conforme las retroalimentaciones recibidas. En cuanto a la tasa administrativa, en caso de no aprobarse pueden buscarse alternativas de financiamiento diferentes.

En relación al riesgo técnico podrían aparecer incompatibilidades entre el desarrollo del aplicativo en la plataforma VEDI con las características de CIDI, y generarse problemas que devengan en derivaciones incorrectas, por ello es necesario realizar revisiones periódicas de la plataforma y corregir errores. Al ser dos plataformas que conviven normalmente el riesgo de ocurrencia de incompatibilidades es bajo.

Evaluación

La evaluación final debe medir, de algún modo, los resultados del proyecto, qué impacto tuvo y si puede tener continuidad en el tiempo. Para evaluar los resultados, es importante establecer indicadores y metas a alcanzar que permitan medir el impacto de del proyecto y se definirán como criterios de éxito tres variables: en primer término la variación de los descargos papel respecto de la variación de los descargos online, esta variable se medirá en valores relativos, toda vez que debemos aislar la estacionalidad de los descargos producidas en momentos que la Dirección de Procuración realice notificaciones masivas por lo que se establecerá un M0 (fecha de puesta en marcha de los descargos online) y M1 tiempo de corte para revisión, entonces si se comprueba la relación detallada a continuación se verifica una disminución porcentual de los descargos papel en relación a los descargos online.

$$\frac{\Delta \text{descargos papel (M1-M0)}}{\text{descargos papel M0}}.100 < \frac{\Delta \text{descargos online (M1-M0)}}{\text{descargos online M0}}.100$$

La segunda variable a analizarse es la derivación correcta de trámites, en este caso se analizará el porcentual de trámites rechazados por los juzgados en relación a la cantidad total de trámites procesados:

$R = \frac{\text{Descargos rechazados}}{\text{Descargos online recibidos}}.100$ consideraremos una derivación exitosa si $R < 10\%$

Descargos online recibidos es decir menos del 10% de los descargos rechazados

Por último, se analizarán la cantidad de sentencias revocatorias o condenatorias emitidas por los juzgados en relación a la cantidad total de descargos derivados correctamente:

$S = \frac{\text{sentencias emitidas}}{100}$ consideramos un proceso exitoso si $S > 80\%$, es decir, que descargos derivados se emitan más del 80% de sentencia de los tramites que reciben los juzgados.

Conclusión

Mediante el proyecto se buscó, en un principio mitigar los efectos de la pandemia sobre los trámites que realizaba el ciudadano, luego, con el transcurso del tiempo se detectó como este proceso traería aparejados beneficios tanto al municipio como al vecino, toda vez que se verían reflejados disminución de tiempos, costos asociados al municipio y despapelización entre otros. No obstante, los beneficios de la digitalización de descargos por multas judicializadas exceden a los mencionados precedentemente, puesto que reforzando el concepto del descargo que es un recurso, excepcional al que el ciudadano accede cuando cree que se ha vulnerado un derecho y lo realiza ante la autoridad competente. Cuando las multas se encuentran en la Dirección de Procuración las mismas se encuentran firmes, se ha vencido el término de revisión del juez de faltas, pero, se activa un proceso excepcional cuando una cuestión de fondo vulnera los derechos del vecino. Este estudio representa un avance significativo en la transformación digital de procesos administrativos municipales, con beneficios tangibles para los ciudadanos y la administración pública, al alinear al decir de Ross, Beath y Mocker (2019, 5) "la configuración organizacional holística de personas (roles, responsabilidades, estructuras, habilidades), procesos (flujos de trabajo, rutinas, procedimientos) y tecnología (infraestructura, aplicaciones)." que se traducen en una nueva propuesta de valor que aprovecha las capacidades organizacionales digitales.

.Bibliografía

- Riorda, M. (2008, febrero). Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. Revista del CLAD Reforma y Democracia, volumen (40), pp. 41-42.
- Ross, J. W., Beath, C. M., & Mocker, M. (2019). *Designed for Digital: How to Architect Your Business for Sustained Success*. The MIT Press.
<https://doi.org/10.7551/mitpress/12188.001.0001>

MARCOS REGULATORIOS EN LA UTILIZACIÓN DE LA BIG DATA Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA): DILEMAS ÉTICOS Y ESTADO DE SITUACIÓN.

*Raúl Santiago Martínez
María Laura Arrascaeta
Romina Natalia Rearte*

1. Dilemas éticos

La privacidad de los ciudadanos que utilizan servicios de internet es un tema de gran interés en diversos ámbitos de estudio, desde la ciencia jurídica, que se centra en el respeto a los derechos fundamentales de las personas, hasta la seguridad y protección de los intereses económicos. Esto se debe a la necesidad de asegurar que la contratación electrónica no sea explotada indebidamente y a la seguridad nacional y la protección de los intereses esenciales del Estado, ya que afecta a aspectos críticos de la gestión de la información en actividades generadoras o transformadoras de riqueza, permitiendo que terceros se beneficien de manera indebida.

Desde un enfoque cualitativo, como los servicios de internet en una “smart city” (ciudad del conocimiento), los riesgos asociados al uso creciente de múltiples dispositivos conectados y el intercambio constante de información a menudo son ignorados. No podemos desconocer que la privacidad en línea se ha convertido en un tema de vital importancia en nuestro mundo moderno. Según Smith (2020), “a medida que más personas utilizan servicios de internet en su vida diaria, es crucial considerar cómo proteger los datos personales y la información confidencial de los usuarios”.

Esto es especialmente relevante en el marco de la Inteligencia Artificial y Big Data. Como señalan Johnson y Miller (2019), “estas dos áreas interrelacionadas están impulsando un cambio económico y social significativo, permitiendo el intercambio y análisis de datos de millones de usuarios, lo que a su vez genera conocimiento científico y tecnológico que impulsa la innovación”.

La evolución de la IA y Big Data no solo redefine la manera en que interactuamos con la tecnología, sino que también plantea interrogantes esenciales sobre la gobernanza, la ética y la protección de los derechos individuales. La capacidad de estas tecnologías para procesar y analizar grandes volúmenes de datos con rapidez y precisión tiene implicaciones profundas para la privacidad y la autonomía de las personas. La integración de principios éticos fundamentales en el desarrollo y uso de la inteligencia artificial es esencial para garantizar que estas tecnologías beneficien a la sociedad de manera equitativa y responsable. Estos principios sirven como guías para desarrollar políticas, diseñar sistemas y tomar decisiones que respeten los derechos y la dignidad de todas las personas involucradas.

En el contexto del creciente debate sobre la regulación de la IA y su impacto en la sociedad, la Unión Europea (UE) ha adoptado un enfoque “centrado en el ser humano”. Este enfoque se basa en la premisa de que la IA debe desarrollarse y utilizarse de manera que promueva el bienestar humano, respetando los derechos fundamentales y la dignidad humana (Madiega, 2019).

Las tecnologías de IA tienen un enorme potencial para generar beneficios económicos y sociales, sin embargo, también presentan una serie de preocupaciones éticas, legales y económicas, relacionadas principalmente con los riesgos que esto significa para los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En respuesta a estos desafíos, la UE ha adoptado un conjunto de directrices éticas no vinculantes para una IA digna de confianza, desarrolladas por el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre IA de la Comisión Europea. Estas directrices promueven un sistema de IA que sea legal, ético y robusto. Los sistemas de IA deben centrarse en el ser humano, es decir, desarrollarse, desplegarse y utilizarse

respetando los requisitos éticos fundamentales, entre los que podemos mencionar: la supervisión, la robustez y la seguridad, la privacidad y la protección de datos, la transparencia, la diversidad, la no discriminación y la equidad, el bienestar social y medioambiental, y la rendición de cuentas.

Lo anterior implica llevar adelante de evaluaciones de impacto sobre los derechos fundamentales antes del desarrollo de sistemas de IA, así como la implementación de mecanismos que permitan la supervisión humana y la posibilidad de anular decisiones automatizadas. Como se destaca en las directrices, “una máquina no puede tener el control total. Por lo tanto, siempre debe haber supervisión humana” (Madiega, 2019, p. 6).

Además, los sistemas de IA deben ser seguros. Es decir, los algoritmos deben ser fiables como para manejar errores o incoherencias a lo largo de todas las fases de desarrollo de un sistema de IA. Por este motivo, se requiere una constante revisión del marco jurídico que rige en materia de responsabilidad (Madiega, 2019).

La UNESCO subraya la importancia de establecer barreras éticas en el desarrollo y uso de la inteligencia artificial (IA). Al respecto, señala (s.f.), “La tecnología de inteligencia artificial aporta grandes beneficios en muchos ámbitos, pero sin unas barreras éticas corre el riesgo de reproducir los prejuicios y la discriminación del mundo real, alimentar las divisiones y amenazar los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

En este marco, en el año 2021, la UNESCO realizó la publicación de los primeros estándares globales sobre ética en IA: “Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial”. La protección de los DD.HH. y la dignidad de las personas son la piedra angular de la Recomendación. Aboga por la transparencia y la equidad, haciendo énfasis en la importancia de la supervisión humana de los sistemas de IA.

Los pilares de la Recomendación son los siguientes:

- **Derechos Humanos y dignidad humana:** En virtud de este postulado, la IA debe ser desarrollada conforme el respeto de los derechos fundamentales. Esto implica, evitar la discriminación y asegurar que las IA no perpetúen los prejuicios existentes.
- **Vivir en sociedades pacíficas:** Los sistemas de IA deben contribuir a la existencia de sociedades más pacíficas, promoviendo la cohesión social, la resolución de conflictos y el apoyo a la justicia social. Es por ello que, tales sistemas, deben fomentar el entendimiento mutuo y la colaboración, evitándose incrementar las divisiones sociales vigentes.
- **Desarrollo sostenible:** La IA debe ser una herramienta para abordar problemas tales como: el cambio climático, la pobreza y la desigualdad. Su uso debe estar enfocado en la promoción de un crecimiento inclusivo y equitativo.
- **Transparencia y equidad:** Esto significa que los usuarios de los sistemas de IA deben ser capaces de comprender cómo se toman las decisiones y en qué parámetros se basan. Sumado a lo anterior, se debe asegurar que todos los grupos sociales se beneficien de la tecnología. La Recomendación es el primer instrumento normativo internacional que contiene una disposición contra el uso de sistemas de IA para la puntuación social y la vigilancia masiva.

Uno de los dilemas éticos más prominentes es la manipulación no autorizada de información personal o sensible. La recolección masiva de datos por parte de empresas y gobiernos plantea riesgos significativos para la privacidad. Según Smith (2020), “estos datos, que a menudo incluyen información altamente personal, pueden ser utilizados para monitorear comportamientos, influir en decisiones y predecir acciones futuras”. En respuesta a estos desafíos, es crucial que los Estados construyan marcos regulatorios robustos y efectivos. La regulación debe centrarse en la protección de los datos personales, estableciendo límites claros sobre su recolección, almacenamiento y uso. Además, debe garantizar que los ciudadanos tengan control sobre sus propios datos y la capacidad de proteger su privacidad frente a actores tanto públicos como privados (Johnson & Miller, 2019).

El flujo de información que trasciende las fronteras nacionales agrega una capa adicional de complejidad. Las diferencias en las leyes y regulaciones de privacidad entre países pueden crear brechas que entidades malintencionadas podrían explotar. González (2021) indica que “es esencial la cooperación internacional para establecer estándares globales que protejan los derechos de los ciudadanos en cualquier jurisdicción”.

El empleo de sistemas biométricos en espacios públicos y la creación de perfiles a través de IA también presentan dilemas éticos significativos. Mientras que estas tecnologías pueden mejorar la seguridad y eficiencia, también pueden ser utilizadas de manera que comprometan la privacidad y la libertad individual. Williams (2022) argumenta que “es imperativo que cualquier uso de estas tecnologías sea transparente y esté sujeto a estrictas regulaciones para prevenir abusos”.

La IA también plantea retos en la protección de los derechos de autor, ya que los sistemas de IA pueden generar contenido nuevo basado en obras existentes, lo que complica la identificación de propiedad intelectual y derechos de autor. Brown (2018) destaca que “los marcos regulatorios deben adaptarse para proteger a los creadores y garantizar que reciban el reconocimiento y compensación adecuada por su trabajo”.

2. De la teoría a la práctica en la ética de la IA

Si bien los valores y principios son fundamentales para establecer la base de cualquier marco ético para la IA, los movimientos recientes en ética de la IA subrayan la necesidad de ir más allá de estos principios generales y avanzar hacia estrategias prácticas. Floridi y Cowls (2019) afirman que “la ética de la IA debe enfocarse en acciones concretas que promuevan la justicia y equidad en su desarrollo y uso” (p. 695). La Recomendación de la UNESCO cumple con esta premisa al establecer once áreas clave para acciones políticas, entre ellas destaca Economía y trabajo, política de datos, Gobernanza Ética y Supervisión, Educación e Investigación.

En cuanto al mercado laboral, los Estados Miembros deben considerar y regular el impacto de los sistemas de IA. Binns (2018) sostiene que “las políticas de datos deben diseñarse de manera que protejan la privacidad individual mientras se permite la innovación tecnológica” (p. 5). Además, los estudios relacionados con la IA deben incorporarse como una habilidad fundamental en todos los niveles educativos para reducir la brecha de habilidades. Esto no solo aumentará la competitividad en el mercado, sino que también garantizará la protección del consumidor a nivel nacional e internacional.

Los Estados Miembros deben implementar estrategias efectivas de gobernanza de datos para proteger la privacidad individual mientras aseguran una adecuada recopilación y regulación del uso de los datos. Jobin, Ienca y Vayena (2019) destacan la importancia de estas estrategias para equilibrar la innovación tecnológica con la protección de derechos.

En cuanto a los mecanismos de gobernanza de la IA, éstos deben ser inclusivos, transparentes, multidisciplinarios, multilaterales y de múltiples partes interesadas. Zuboff (2019) advierte que “sin una gobernanza ética adecuada, los sistemas de IA pueden perpetuar y amplificar las desigualdades existentes” (p. 432). Es esencial que las comunidades afectadas por la IA participen activamente en su gobernanza, junto con expertos de diversas disciplinas, además, la gobernanza debe incluir anticipación, cumplimiento y mecanismos de reparación. Enfatiza, además, que la gobernanza de la IA no debe detenerse una vez que se identifican los riesgos e impactos, en su lugar, todos los daños identificados deben ser investigados y abordados para que las comunidades afectadas tengan derecho a la reparación (Cath, 2018).

En cuanto a la Educación considera que se debe ofrecer alfabetización en IA al público, incluyendo programas de concienciación sobre datos, priorizando la participación de grupos marginados, en este aspecto Jobin, Ienca y Vayena (2019) enfatizan que “la educación en ética de la IA debe ser accesible

para todos, promoviendo una comprensión pública que fomente una sociedad más informada y crítica” (p. 395).

3. Desafíos en la implementación

A pesar de la existencia de numerosos marcos éticos para la IA, su implementación efectiva en sistemas complejos y en constante evolución presenta desafíos significativos. Floridi y Cowls (2019) señalan que la transición de principios generales a acciones concretas es un obstáculo considerable. La complejidad técnica de los algoritmos de IA, su capacidad de aprendizaje autónomo y la velocidad con la que evolucionan dificultan la aplicación de normas éticas de manera consistente y predecible. Además, la falta de estándares claros y la diversidad de enfoques entre diferentes actores (desarrolladores, empresas, reguladores) contribuyen a esta brecha.

Los desafíos desde la manipulación no autorizada de datos hasta la necesidad de regulaciones internacionales, destacan la urgencia de construir sistemas que no solo innoven, sino que también respeten la dignidad y los derechos de las personas.

La IA tiene el potencial de amplificar las desigualdades existentes en la sociedad. El acceso desigual a la tecnología, la educación y los datos de alta calidad puede generar una brecha digital aún mayor. Los algoritmos de IA, entrenados con datos históricos que reflejan sesgos sociales, pueden perpetuar o incluso exacerbar estas desigualdades. Por ejemplo, los sistemas de reconocimiento facial pueden ser menos precisos para personas de color, lo que puede llevar a discriminación en áreas como la aplicación de la ley. Zuboff (2019) y otros investigadores enfatizan en la necesidad de abordar estas cuestiones para garantizar que los beneficios de la IA se distribuyan de manera equitativa.

En cuanto a lo antes mencionado sobre la cuestión de la responsabilidad cuando un sistema de IA causa daño es compleja, y en la actualidad aún no tiene una respuesta definitiva. La naturaleza colaborativa y distribuida del desarrollo de la IA dificulta la asignación clara de responsabilidades. Además, la capacidad de los sistemas de IA para aprender y evolucionar de forma autónoma plantea nuevos desafíos legales y éticos.

4. Estado de situación de la regulación normativa sobre Inteligencia Artificial en Argentina

El primer análisis que debe efectuarse, antes de adentrarnos en el estudio de la normativa vigente en la materia, es dilucidar si, efectivamente, la Inteligencia Artificial (en adelante IA), amerita ser regulada y, en tal caso, por qué.

Evidentemente, ambos interrogantes se hayan interconectados, de modo tal que la respuesta que se otorgue al primero, seguramente nos brindará un veredicto en torno al segundo.

La Inteligencia Artificial, o más concretamente, las “inteligencias artificiales”, han impactado de pleno en el desarrollo de nuestra vida cotidiana. Es tal la inmersión -y por qué no “dependencia”- de los seres humanos de la tecnología, que muchas veces pasamos por alto que la actividad realizada a través de un dispositivo, artefacto o software se vale de la IA para arribar a un resultado, ya sea porque ha sido capaz de administrar grandes volúmenes de datos o porque ha sabido interpretar una tendencia o hábito a los efectos de anticipar una consecuencia.

Con lo antedicho surgen dos grandes inconvenientes. El primero de ellos, se vincula con el hecho de que es extremadamente dificultoso, implementar una legislación partiendo de un enfoque regulatorio específico. Argentina, como todos aquellos países de tradición romanista, encuentra en la codificación y en las leyes formales, cierta estabilidad jurídica que opera como soporte de la institucionalidad. Así las cosas, un Código o una ley, luego de su sanción, están llamados a perdurar en el tiempo. Ahora bien, qué ocurre cuando el objeto susceptible de ser regulado cambia/evoluciona más allá de las capacidades del sistema democrático para prever sus consecuencias. Sabido es que, la realidad

política imperante, tan disímil y polarizada, exige un debate previo y serio sobre cada medida que deba implementarse. Como es de público conocimiento, esos debates a los que se alude pueden durar días, semanas o meses. Incluso puede ocurrir que el consenso requerido esté supeditado a vaivenes no sólo políticos, sino también económicos y sociales, entonces el tratamiento de una norma puede dilatarse en el tiempo acuciando una mora irreconciliable con la realidad que originalmente ese Código o esa Ley tenían por objeto regular. En estas coordenadas, y para expresarlo en términos más simples, la IA presenta una transformación tan veloz que excede la capacidad institucional de las sociedades para hacerles frente.

Como segundo inconveniente, está el hecho de que, las inteligencias artificiales se valen de complejos procedimientos algorítmicos para arribar a un resultado. Esto significa, que el aprendizaje automático (*Machine Learning*) de la IA se genera a partir de un procesamiento de datos cuya falta de transparencia, así como la dificultad de explicar su funcionamiento, puede redundar en perjuicio de ciertos derechos. Esto último es lo que se ha dado en llamar como “cajas negras” (Frank Pasquale, 2015, p. 3). A modo de ejemplo, veamos lo siguiente: imagine el lector que, en su vivienda, tiene diversos dispositivos conectados mediante inteligencia artificial, de modo tal que la orden dada a uno de ellos replica en los otros. Esta interconexión, que indudablemente implica un cruce de información, se encuentra diseñada por algoritmos que no son estáticos y que pueden variar en función del requerimiento del usuario. Dilucidar cómo esos datos circulan en el ciberespacio es una labor que supera ampliamente los conocimientos abogadiles, incluso, los de aquellos informáticos idóneos en el tema. En palabras de Calvo (2019), las IA que emplean el aprendizaje automático no permiten saber a los humanos qué tipo de decisiones están tomando.

El dilema señalado opera como punto de partida de incontables obstáculos que trae aparejado una eventual regulación de la inteligencia artificial. Sin perjuicio de ello, los operadores jurídicos deben ser pragmáticos y actuar con inmediatez, procurando abarcar normativamente aquellos aspectos de la vida humana que resulten propensos a vulneraciones por parte de la IA. En rigor de verdad, sólo la creación de una inteligencia artificial capaz de ejercer un control de legalidad y legitimidad sobre las otras, podría ser la respuesta a la tesis planteada. En efecto, si nos atenemos a la necesidad de contar con una herramienta calificada para hacer frente a la vorágine algorítmica de las inteligencias artificiales, qué mejor solución que otra inteligencia artificial de similar magnitud, especialmente para aquellos procesos que superan la capacidad de análisis humana.

Lo cierto es que, hasta tanto la creación de tal tecnología resulte factible, los ordenamientos jurídicos, así como también los decisorios judiciales y las interpretaciones académicas, deben amoldarse a un entorno flexible, cambiante y desconocido, y elaborar -en la medida de lo posible- directrices cuyo pilar de referencia sea la protección de los Derechos Humanos en el marco de un Estado Constitucional de Derecho.

En este orden de ideas, a continuación, se hará un enfoque sobre tres de los ejes que representan los aspectos más preocupantes por la incidencia negativa que pueden tener las IA sobre ellos. A saber, son: 1. La protección de los datos personales; 2. La construcción de sesgos que puedan derivar en discriminación y; 3. Los delitos informáticos.

Ciertamente, las inteligencias artificiales pueden reportar innumerables beneficios, no sólo en la faz privada sino, también, en materia de políticas públicas al prever la recolección de datos de personas que se encuentra en determinada situación económica y elaborar un plan de acción social al respecto, o incluso contribuir en el curso de un procedimiento administrativo o de un proceso judicial en lo que refiere a las providencias simples o actos de mero trámite, es decir, aquellos actos que no requieren una opinión fundada del asesor legal o del juez según corresponda porque no se vinculan con el fondo del asunto que requiere de solución jurídica.

No obstante, se vuelve imprescindible implementar un marco regulatorio protectorio de los derechos y luego hacer foco en la maximización de sus beneficios.

5. La protección de los datos personales

Como es sabido, nuestro país cuenta con una ley específica en la materia, la Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales, sancionada el 2 de octubre del año 2000. Por aquellos tiempos, la eventual vulneración de la privacidad de los datos a raíz de una IA no era posible de ser avizorada. Sin embargo, nuevamente haciendo foco en la labor de jueces y académicos, se puede realizar una interpretación *aggiornada* de la mentada norma y adecuarla como esquema protectorio.

Esta ley, realiza una clasificación entre “Datos personales” -aquellos vinculados con información de cualquier tipo sobre las personas humanas o jurídicas- y Datos sensibles”, encuadrando en esta última categoría, a todos los que *revelan origen racial y étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical e información referente a la salud o a la vida sexual* (art. 2°).

A su vez, prevé, que el tratamiento de los datos personales sólo es lícito cuando el titular de los mismo ha prestado su consentimiento libre, expreso e informado (art. 5°). De las tres características que debe revestir el consentimiento, es particularmente relevante la atinente a “informado”, porque, de hecho, informar no sólo implica poner en conocimiento del titular de los datos cuál es la finalidad de su tratamiento y dónde se realizará el mismo sino, también de las posibles consecuencias que brindar esa información trae aparejadas (art. 6°). Así las cosas, entre el titular de los datos y el solicitante del mismo, se configura una relación de tipo contractual que se sustenta en la base de un acuerdo. Lamentablemente, entre seres humanos, es posible la existencia de un *feedback* racional. Sin embargo, cuando el otorgamiento de los datos es a través de un dispositivo tecnológico que opera con inteligencia artificial, no nos es posible verificar quién solicita la información ni tampoco cuál será el algoritmo utilizado para su tratamiento. Mucho menos podemos esperar en relación a las virtuales consecuencias.

En lo que respecta a la seguridad de los datos, la norma determina que el responsable de su tratamiento debe *adoptar las medidas técnicas y organizativas que resulten necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, de modo de evitar su adulteración, pérdida, consulta o tratamiento no autorizado, y que permitan detectar desviaciones, intencionales o no, de información, ya sea que los riesgos provengan de la acción humana o del medio técnico utilizado* (art. 9°).

El precepto transcripto alude a que la eventual afectación que puede sufrir el usuario de los datos puede provenir de la acción humana o “del medio técnico utilizado”. En este último supuesto, entonces, ¿quién es responsable?

Estamos en presencia ahora de un nuevo desafío legal. Si la IA no tiene la capacidad como para desarrollar procesos de manera autónoma, se infiere que su implementación responde a factores humanos. En este caso, la situación no presenta demasiados inconvenientes: responderá entonces quien las aplica, en virtud de existir un factor objetivo de atribución de la responsabilidad (art. 1722° del Cód. Civil y Com.) A *contrario sensu*, no sucede lo mismo en aquellos supuestos en los que las IA sí pueden operar de forma independiente. En rigor de verdad, no habría una persona humana o jurídica de la que se pudiera deducir la existencia de responsabilidad. Todavía no se advierten inteligencias artificiales de tal magnitud, sin embargo, como dice el dicho: “más vale prevenir que curar”.

Continuando con el análisis de la Ley, el artículo 12°, titulado “Transferencia internacional” establece que se encuentra “prohibida la transferencia de datos personales de cualquier tipo con países u organismos internacionales o supranacionales, que no proporcionen niveles de protección adecuados”. Ahora bien, cómo es posible verificar si los datos brindados por ciudadanos argentinos a cualquiera de las redes sociales cuyo propietario es Meta Platforms Inc., es decir: WhatsApp,

Facebook o Instagram, ha recibido un adecuado tratamiento y ha cumplido con los estándares de seguridad pertinente.

Es de público conocimiento lo ocurrido con Cambridge Analytica entre los años 2010 y 2016, una consultora británica que de manera indebida recopiló millones de datos de usuarios de Facebook a los efectos de interferir de manera ilegítima en resultados electorales o en acciones políticas concretas.

Deviene imperativo en este apartado hacer referencia al Considerando 29 del Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, que al respecto dice:

Las técnicas de manipulación que posibilita la IA pueden utilizarse para persuadir a las personas de que adopten comportamientos no deseados o para engañarlas empujándolas a tomar decisiones de una manera que socava y perjudica su autonomía, su toma de decisiones y su capacidad de elegir libremente. Son especialmente peligrosos y, por tanto, **deben prohibirse la introducción en el mercado, la puesta en servicio o la utilización de determinados sistemas de IA con el objetivo o al efecto de alterar de manera sustancial el comportamiento humano**, con la consiguiente probabilidad de que se produzcan perjuicios considerables, en particular perjuicios con efectos adversos suficientemente importantes en la salud física o mental o en los intereses financieros. (Parlamento Europeo, s.f.). [Resaltado agregado].

La implementación o utilización de sistemas de IA que puedan incidir en la autonomía de la voluntad⁴⁵ de modo tal que se altere o modifique el comportamiento de una persona, es una práctica que se encuentra terminante prohibida en el Reglamento de la Unión Europea (art. 5°).

Repárese en que, en el considerando del Reglamento europeo, se habla de “introducción en el mercado, la puesta en servicio o la utilización de determinados sistemas de IA”, con lo cual se infiere que la práctica prohibida abarca también a las relaciones de consumo, es decir, aquellas en las que los usuarios o consumidores pueden verse “influenciados” a consecuencia de la inteligencia artificial a valerse de determinado bien o servicio.

Si, por ejemplo, una persona decide incorporarse a una red social, celebra con la empresa prestataria del servicio un contrato, que por lo general es de adhesión. Ahora bien, en ese vínculo contractual que acaba de celebrarse, los datos agregados por el usuario son “necesarios” para la construcción del perfil digital, sin embargo, no se advierte la existencia de alguna cláusula que, de manera expresa, se refiera a cuál será el tratamiento otorgado a esos datos ni tampoco cuál será su destino.

Es evidente que, la gratuidad del servicio para los usuarios, implica indirectamente un costo, cual es la provisión de datos de los que se valen, entre otros, diversas agencias de publicidad. La pérdida de la privacidad a cambio de una relativa influencia en el mundo digital.

Ante la existencia de una práctica abusiva por parte de las empresas prestatarias, no sólo se torna operativo en este caso lo previsto por la Ley 25.326, sino que, además, resultan aplicables:

- La Ley 24.240 de Defensa del Consumidor, en cuyo artículo 4° establece: *Quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, deben suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos*. Asimismo, el 5° dispone: *Las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios*.

⁴⁵ En material contractual, siguiendo a Rivera (1998), la autonomía de la voluntad se define como aquella en la que los sujetos contratantes pueden configurar las relaciones jurídicas en un ámbito de libertad, de modo tal que la persona decide libremente si establece o no relaciones jurídicas, con quien y con qué contenido.

- Normas del Código Civil y Comercial que regulan los contratos de consumo: Artículo 1097°, referido al trato digno que los proveedores deben garantizar a los consumidores y usuarios; Artículo 1098°, que establece que los proveedores deben dar a los consumidores un trato equitativo y no discriminatorio, no pudiendo establecer diferencias que resulten contrarias al derecho de igualdad de raigambre constitucional; y Artículo 1099°, que prohíbe las prácticas que limitan la libertad de contratar del consumidor.
- En el año 2023, la Directora de la Agencia de Acceso a la Información dictó la Resolución 161/2023 a partir de la cual se crea el “Programa de transparencia y protección de datos personales en el uso de la Inteligencia Artificial”, en cuyo Anexo se prevé como Objetivo General: *Impulsar procesos de análisis, regulación y fortalecimiento de capacidades estatales necesarias para acompañar el desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial (IA), tanto en el sector público como en el ámbito privado, garantizando el efectivo ejercicio de los derechos de la ciudadanía en materia de transparencia y protección de datos personales.*

Como puede observarse, nuestro país, carece hasta la fecha de una ley capaz de regular de manera específica la IA⁴⁶, no sólo en lo que hace a su correcta utilización, sino, también en cuanto su transparencia, explicabilidad y responsabilidad en materia de protección de datos personales.

A pesar de ello, puede establecer un marco de protección jurídica de los derechos de los usuarios y consumidores a través de las herramientas existentes. Empero, es una realidad también que, ante un eventual conflicto, la cuestión debería ponerse en conocimiento de la autoridad de aplicación pertinente, ya sea Agencia de Acceso a la Información Pública o Defensa del Consumidor, o bien judicializarse y estar a la espera de un pronunciamiento que responda a los cánones constitucionales y convencionales vigentes.

Cuando en los ordenamientos jurídicos existe una ley cuyo cumplimiento reviste carácter imperativo, es posible prevenir conductas irregulares, que no necesariamente configuran un ilícito pero que sí afectan derechos fundamentales de los seres humanos. Esto no necesariamente se traduce en evitar judicializar las afectaciones de derechos, pero sí, opera como un valladar de las prácticas abusivas sumamente valioso.

6. Construcción de sesgos que puedan derivar en discriminación

De manera inicial, y con el propósito de entender cabalmente el tema señalado, corresponde efectuar algunas aclaraciones conceptuales previas. De este modo, a medida que se avance en la exposición,

⁴⁶ Actualmente, en la órbita del Congreso Nacional, se encuentran diversos Proyectos de Ley de relevancia en la materia que nos ocupa: 1.- [Régimen jurídico aplicable para el uso responsable de la Inteligencia Artificial en la República Argentina](#). Presentado en junio de 2024. Busca promover el desarrollo ético, seguro y confiable de la IA en el país, garantizando la protección de la salud, seguridad y los derechos fundamentales de las personas. (Congreso Nacional, 2024). 2. [Responsabilidad algorítmica y promoción de la robótica, algoritmos verdes e inteligencia artificial en la República Argentina](#). Presentado en marzo de 2024. Establece un marco regulatorio que promueve la responsabilidad y la transparencia en el uso de algoritmos e IA, fomenta la investigación en robótica y promueve el desarrollo de algoritmos verdes e inteligencia artificial en Argentina. (Congreso Nacional, 2024). 3. **Regulación y usos de la Inteligencia Artificial**: Presentado en octubre de 2023. El proyecto establece definiciones, principios rectores, prohibiciones e instituye un órgano administrativo de aplicación en materia de IA dentro del Poder Ejecutivo Nacional. (Congreso Nacional, 2023). 4. **Desarrollo, implementación y utilización de sistemas basados en Inteligencia Artificial, dentro del territorio argentino**. Presentado en agosto de 2023. Establece que las organizaciones -públicas y privadas- que participen en el desarrollo o uso de IA, estén sujetas a la obligación de registrarse en un Registro Nacional de Sistemas de Inteligencia Artificial, a los efectos de realizar las evaluaciones de impacto correspondientes. Así también, en consonancia con la legislación de la Unión Europea, prevé distintos niveles de riesgo que puede conllevar un sistema de IA: limitado, mínimo, alto e inaceptable. (Congreso Nacional, 2023)

podremos entender cabalmente porqué la construcción de un sesgo puede resultar perjudicial para los seres humanos cuando de inteligencia artificial se habla.

La Real Academia Española emplea varias definiciones para la palabra “sesgo”. Así, por ejemplo, cuando el vocablo es utilizado como adjetivo, su significado puede ser: torcido, cortado o situado oblicuamente. Sin embargo, la definición de “sesgo” que se considera aplicable en el caso que nos ocupa, es aquella que se torna relevante en la estadística y que se refiere puntualmente al “error sistemático en el que se puede incurrir cuando al hacer muestreos o ensayos se seleccionan o favorecen unas respuestas frente a otras”. Partiendo de esta base, una visión “sesgada” tendrá lugar cuando una apreciación se caracterice por ser oblicua, desviada o tendenciosa.

En la psicología cognitiva⁴⁷, se alude a los “sesgos cognitivos” como aquellas reglas de juicio de las cuales dependen quienes toman decisiones, que les ayudan a simplificar las situaciones complejas y así poder definir las acciones más convenientes. (Zapata y Canet, 2009).

Los seres humanos adoptamos decisiones racionales en el marco de una realidad fenoménica que tiene ciertas limitaciones, las cuales están dadas por sus conocimientos, por sus capacidades cálculo y una estructura de valores que moldea su propia percepción del mundo. En rigor de verdad, la racionalidad de los seres humanos se caracteriza por su visión parcial y por su subjetividad.

Lo manifestado previamente adquiere relevancia porque, como se manifestó en pasajes anteriores del presente ensayo, no existen a la fecha sistemas de IA que funcionen de manera autónoma, con lo cual, los sistemas vigentes, se valen de diversos datos proporcionados discrecionalmente por sus respectivos desarrolladores. Ideas tales como, qué es lo bueno o malo, el amor o el odio, la libertad o la igualdad, inexorablemente están presentes en todos los seres humanos cuya capacidad cognitiva sea suficiente como para construir de conocimientos y solucionar problemas.

Piénsese, entonces, que un sistema de inteligencia artificial que aún no es capaz de elaborar procesos de conocimiento de manera autónoma, replica los sesgos incorporados por su creador. Así las cosas, el dispositivo tecnológico o software sólo se vuelve un conductor de las ideas y valores inherentes a aquél.

La situación descripta es pasible de ocasionar hechos de discriminación. Nuevamente acudiendo a la Real Academia Española, a la palabra “discriminar” se le asignan dos significados: 1. Seleccionar excluyendo; 2. Dar trato desigual a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, edad, de condición física o mental, etc.

A su vez, el sesgo cognitivo se traslada a la información cuando hay errores que se introducen en el análisis u otras covariables de la población en estudio, que se presentan de forma diferencial entre los grupos sociales y que ocasionan una conclusión errónea respecto a la hipótesis que se investiga (Hernández Ávila, M., Garrido, F. y Salazar Martínez, E., 2000)

La situación se torna preocupante cuando reparamos en el empleo de sistemas de inteligencia artificial para la designación de recursos humanos en los procesos de admisión laboral.

En el año 2015, un gigante de la industria estadounidense, en su afán de ser pionero en la utilización de la inteligencia artificial, puso en evidencia las limitaciones del aprendizaje automático. El hecho al que se hace referencia consistió en lo siguiente: Amazon.com, Inc. puso en práctica un modelo de contratación de personal. Sin embargo, advirtieron que el sistema no estaba siendo neutral en materia de género. La IA había incorporado datos de los 10 años a su implementación, teniendo como referencia determinados patrones de los currículums enviados a la compañía, y cuya amplia mayoría eran de hombres (Dastin, 2018).

⁴⁷ Rama de la psicología que estudia los procesos mentales que intervienen en nuestra capacidad para razonar y pensar, asimilar nuevos conocimientos y resolver problemas (UNIR Revista, 2020).

Este es uno de los tantos supuestos en los que la utilización de la IA puede motivar un acto discriminatorio.

Afortunadamente, nuestro ordenamiento jurídico prevé un marco de protección jurídica contra actos discriminatorios bastante robusto, entre los cuales podemos mencionar:

- Constitución Nacional: Entre los que destacan el artículo 16° referido al derecho a la igualdad ante la ley y la admisión en los empleos sin otra condición que la idoneidad. El artículo 37°, que consagra “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres”. El artículo 75° inc. 19), que menciona como unas de las tantas atribuciones del Congreso Nacional, la sanción de leyes que *aseguren la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna*. El artículo 75° inc. 22), que incorpora con rango constitucional diversos Tratados Internacionales sobre DD.HH., entre los que cabe mencionar: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Tratados Internacionales sobre DD.HH. mencionados *ut supra*. Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 7° dice: *Todos [los seres humanos] son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación*. Así también, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, en cuya parte introductoria puede leerse: *Convencidos de que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, y de que nada en la teoría o en la práctica permite justificar, en ninguna parte, la discriminación racial (...)*. De manera similar, en el instrumento internacional más importante para la protección de los derechos de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU, dispone en su artículo 1° que la “discriminación contra la mujer” debe ser entendida como: *toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*.
- Ley N° 23.592 contra Actos Discriminatorios. La norma prevé una indemnización por el daño moral o material a favor de quien, de manera arbitraria, se le *impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional*. Los actos discriminatorios que se encuentran comprendidos son todos aquellos que se traduzcan en acciones u omisiones determinadas *por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos*. Asimismo, la Ley prevé que cuando un ilícito penal sea cometido por *persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso*, se elevará en un tercio el mínimo y en un medio el máximo de la escala penal del delito reprimido por el Código Penal o Leyes complementarias
- Como puede observarse, al igual que ocurre en materia de protección de datos personales, si bien no hay una ley de inteligencia artificial específica, nada impide que se torne operativo el sistema jurídico vigente de protección contra actos discriminatorios.

7. Los delitos informáticos.

Un delito informático o ciberdelito puede ser definido como aquella acción antijurídica y culpable, que se da por vías informáticas o que tiene como objetivo destruir y dañar ordenadores, medios electrónicos y redes de Internet.

Si bien no es posible imputar responsabilidad penal a las IA, si lo es en relación a sus respectivos desarrolladores cuando el sistema es empleado con una finalidad delictiva.

Son diversas las modalidades que los delitos informáticos pueden asumir. En nuestro país, en el año 2008, se sancionó la Ley 26.388, que resulta modificatoria del Código Penal e incorpora a este último los siguientes delitos:

- Art 128° del [Código Penal](#): consiste en la producción, distribución, facilitación, comercialización, divulgación y/o tenencia de material de explotación sexual infantil.
- Art. 131° del [Código Penal](#): “*Grooming*” o ciberacoso sexual infantil.
- Art. 153° bis del [Código Penal](#): Acceso sin autorización a un sistema o dato informático de acceso restringido.
- Art. 183°, 2° párrafo del [Código Penal](#): Daño Informático. Se produce cuando se altera, destruye o inutiliza datos, documentos, programas, o sistemas informáticos.
- Art. 184°, inc. 5) y 6) del [Código Penal](#): Daño Informático agravado. Cuando el daño es producido a datos, documentos, programas, o sistemas informáticos públicos o bien, cuando se ejecutara en sistemas informáticos destinados a la prestación de servicios de salud, de comunicaciones, medios de transporte, etc.

A su vez, con fecha reciente, el Ministerio de Seguridad de la Nación dictó la Resolución 428/2024, a través de la cual se dispone que las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales desarrollen labores preventivas en el espacio cibernético en relación a diversos delitos: entre los que destacan aquellos contemplados en la Ley N° 26.388; infracciones a la Ley N° 14.346; Delitos relacionados con el acoso sexual y la producción, financiación, ofrecimiento, comercio, publicación, facilitación, divulgación o distribución de imágenes de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes; Trata de personas y Tráfico de Personas; Lavado de dinero y; Terrorismo.

Las facetas delictivas cuyo soporte es la inteligencia artificial son bastante disímiles entre sí y pueden ser infinitas, desde hackeos de información de cualquier tipo hasta chatbots y emails infectados con malware, o incluso clonación de voces. La regla en materia penal es que, en tanto y en cuanto la conducta comisiva u omisiva encuadre en algunos de los tipos previstos, estaremos en presencia de un ilícito. El elemento común entre ellas, es la vía o medio utilizado. Por tal motivo, al existir una complejidad de formas, la legislación vigente se limita a prevenir conductas que puedan importar un daño valiéndose de sistemas informáticos, tratando de abarcar con ello, todas las variables posibles.

Los tres ejes analizados significan un atisbo de los peligros que puede implicar el ab-uso de la inteligencia artificial. Al igual que todos los nuevos aportes, estos entrañan virtudes y defectos, y así como las IA contribuyen en gran medida a mejorar el confort de la vida cotidiana, también trae aparejado diversos desafíos que le son inherentes, y que exigen duplicar los esfuerzos de la inteligencia humana para detectarlos a tiempo y actuar en consecuencia.

Conclusión

Como puede observarse, las inteligencias artificiales representan un enorme desafío para los

ordenamientos jurídicos, especialmente por el impacto -no necesariamente positivo-, que las nuevas tecnologías tienen sobre los regímenes económicos, sociales y culturales.

En el presente ensayo hemos tratado de contemplar dos ejes de análisis que nos interpelan a la construcción de un sistema normativo uniforme: el primero de ellos, vinculado con los dilemas éticos que surgen en torno al desarrollo y utilización de los sistemas de inteligencia artificial; el otro, con el estado de situación de las normas que se encuentran vigentes y que se ocupan de regular diferentes aspectos ante eventuales daños ocasionados por las IA (protección de datos personales, responsabilidad civil, delitos informáticos).

Lo cierto es que, actualmente, nos encontramos ante una realidad fenoménica difícil de abordar. La inexistencia de una normativa específica en la materia, exige de esfuerzos académicos y jurisprudenciales. Sin embargo, hasta tanto no exista una ley formal, las consideraciones que puedan existir respecto a las IA son bastante disímiles.

Desde el Instituto de Investigación Estado y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UNCA, trabajamos permanente en el efecto que puede traer aparejado la implementación de sistemas de inteligencia artificial en las políticas públicas. Nuestro objetivo preliminar, consiste en prever las eventuales consecuencias y edificar a partir de ello un soporte jurídico permeable, susceptible de no sucumbir ante la rapidez evolutiva de los dispositivos tecnológicos y suficiente para mitigar sus virtuales consecuencias no deseadas.

Referencias

- Agencia de Acceso a la Información Pública. (2023). Resolución 161/2023. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-161-2023-389231/texto>
- BBC Mundo. “5 claves para entender el escándalo de Cambridge Analytica que hizo que Facebook perdiera US\$37.000 millones en un día”. (2018). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>
- Binns, R. (2018). Fairness in machine learning: Lessons from political philosophy. *Proceedings of the 2018 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*, 5-15.
- Brown, I. (2018). The regulation of AI-generated content and intellectual property rights. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 13(8), 644-656.
- Cath, C. (2018). Governing artificial intelligence: Ethical, legal, and technical opportunities and challenges. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2133), 1-15.
- Congreso de la Nación Argentina. (2024). *Proyecto de Ley Régimen jurídico aplicable para el uso responsable de la Inteligencia Artificial en la República Argentina*. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/3003-D-2024.pdf>
- Congreso de la Nación Argentina. (2024). *Proyecto de Ley Responsabilidad algorítmica y promoción de la robótica, algoritmos verdes e inteligencia artificial en la República Argentina*. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/0805-D-2024.pdf>
- Congreso de la Nación Argentina. (2023). *Proyecto de Ley Regulación y usos de la Inteligencia Artificial*. <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2023/PDF2023/TP2023/4329-D-2023.pdf>

- Congreso de la Nación Argentina. (2023). *Proyecto de Ley Desarrollo, implementación y utilización de sistemas basados en Inteligencia Artificial, dentro del territorio argentino*, N°1747/23. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1747.23/S/PL>
- Dustin, J. “Amazon abandona un proyecto de IA para la contratación por su sesgo sexista”. (2018). Reuters. <https://www.reuters.com/article/world/amazon-abandona-un-proyecto-de-ia-para-la-contratacin-por-su-sesgo-sexista-idUSKCN1MO0M4/>
- Floridi, L., & Cowls, J. (2019). A unified framework of five principles for AI in society. *Harvard Data Science Review*, 1(1), 1-13.
- González, R. (2021). International cooperation and global standards for data privacy. *Global Privacy Journal*, 12(4), 78-92.
- Hernández-Ávila, M., Garrido, F. & Salazar-Martínez, E. (2000) “Sesgos en estudios epidemiológicos”. *Salud pública de México*, vol.42, N°5.
- Jobin, A., Ienca, M., & Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. *Nature Machine Intelligence*, 1(9), 389-399.
- Johnson, R., & Miller, T. (2019). The intersection of AI and Big Data: Implications for society. *Journal of Data Science and Analytics*, 10(2), 45-59.
- Lambrecht, A., & Tucker, C. E. (2019). Algorithmic bias? An empirical study into apparent gender-based discrimination in the display of STEM career ads. *Management Science*, 65(7), pp. 2966-81.
- Madiega, T. (2019). *Directrices de la UE sobre ética en la inteligencia artificial: Contexto y aplicación*. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- Ministerio de Seguridad de la Nación. (2024). Resolución 428/2024. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/399894/norma.htm>
- Parlamento Europeo. (s.f.). *Reglamento de Inteligencia Artificial*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_ES.pdf
- RAE. (s.f.). <https://dle.rae.es/sesgo>
- Rivera, J. (1998) *Instituciones del Derecho Civil- Parte General*. Buenos Aires. Ed. Abeledo-Perrot.
- Smith, A. (2020). Protecting personal data in the digital age: Challenges and solutions. *Privacy and Security Journal*, 22(1), 15-27.
- Strubell, E., Ganesh, A., & McCallum, A. (2020). Energy and policy considerations for modern deep learning research.
- UNESCO. (s.f.). *Ética de la inteligencia artificial*. <https://www.unesco.org/es/artificial-intelligence/recommendation-ethics>
- UNESCO. (2021). *Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385082.page=12>
- UNIR. (2020). “¿Qué es la psicología cognitiva? Características y objetivos” <https://www.unir.net/educacion/revista/psicologia-cognitiva/>
- Williams, J. (2022). Ethical considerations in the use of biometric systems. *Journal of Ethics in Technology*, 8(3), 112-123.
- Zapata, G. & Canet, M. (2009). “La cognición del individuo: reflexiones sobre sus procesos e influencia en la organización”. Espacio Abierto.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

1968: CENTROS SCD EN DOS BANCOS ESTATALES

Viviana Masciadri

Introducción

A partir de la investigación titulada “Nombre y apellido o razón social, domicilio y rama de actividad: ¿deben o no exceptuarse del secreto estadístico? Una revisión comparativa” (2013) fue posible profundizar el análisis de la Ley 17.622 que determina que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) ejerce la dirección superior de todas las actividades estadísticas oficiales de la nación y estructura el Sistema Estadístico Nacional (SEN) según el principio de centralización normativa y descentralización ejecutiva.

La alusión normativa a la necesaria interconexión entre sistemas y a la obligación de intercambiar información y datos entre los organismos que componen el SEN permitió realizar las investigaciones “Explorando el pasado reciente: servicios estadísticos de las Fuerzas Armadas Argentinas conexos a la Ley 17.622” (2017), “Elementos para revisar competencias en materia de protección de datos en los sistemas estadísticos de los Estados miembros del MERCOSUR” (2018), “Imbricación de estadísticas militares y civiles: su impacto en el control de la población” (2019), “Estadísticas poblacionales: marco jurídico, violación de derechos gubernamental. Dos experiencias, una lectura” (2021), “Planificación de genocidios y estadísticas demográficas. El caso argentino” (2022), “Universidad de Buenos Aires: centro de apoyo (1968)” (2023) y “Objetos de investigación y ODS: una aplicación” (2024).

Siendo que la interconexión entre sistemas y la obligación de intercambiar información y datos entre los organismos que componen el SEN se vinculó a una repartición gubernamental creada confidencialmente en 1968 como Dirección de Información y Sistematización de Datos (DISCAD), esta investigación se limita a presentar nuevos elementos no abordados en otros trabajos. Previamente, se presentan los aspectos normativos que vinculan el Sistema Estadístico Nacional con el Sistema de Computación de Datos, ambos creados en 1968.

Ley 17.622 y SEN

De acuerdo con el marco legal de las estadísticas oficiales, la Ley 17.622 establece que al SEN lo integran: el INDEC; los organismos centrales de estadística, entre los que se cuentan los servicios estadísticos de los ministerios y secretarías de Estado, los servicios estadísticos de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas (CJFA), los servicios estadísticos de organismos descentralizados de la Administración Nacional y, los servicios estadísticos de las empresas del Estado; los organismos periféricos de estadística, esto es, los servicios estadísticos de los gobiernos provinciales y municipales, los servicios estadísticos de las reparticiones autárquicas y descentralizadas, provinciales y municipales, los servicios estadísticos de las empresas provinciales y municipales, y los servicios estadísticos de los entes interprovinciales (Masciadri, 2023).

Dicho articulado —expresión pública de la injerencia militar en materia de población en el SEN— permitió conjeturar acerca del uso de listados nominales almacenados con fines estadísticos para fines no-estadísticos. Ocurre que la 17.622 establece la obligación de suministrar a las demás reparticiones que componen el Sistema Estadístico Nacional datos e informaciones de interés estadístico que sean solicitados.

No hay que soslayar que entre los órganos centrales se ubican los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. Se conoce que todo sistema de información estadística debe conformar un centro de intercambio e interpretación de información. Pero el riesgo radica en que se aplica un marco legal único, aunque los fines con que se emplean los datos varían cuando se trata de estadísticas civiles y

militares, ya que las primeras requieren de la anonimización, mientras que las segundas se apuntalan en el principio de individuación. De ahí la disyuntiva presente en el artículo 10 cuando deja fuera del secreto estadístico el nombre y el apellido, la razón social, el domicilio y la rama de actividad.

Es conocida la CIUO y algunas de sus clases: obrero, estudiante, maestra, periodista y demás; datos que, vinculados al nombre y apellido y la dirección, podrían determinar la identificación, si la dirección se encuentra actualizada.

En síntesis, listas nominales o ficheros almacenados por la administración pública conservados con el identificador podrían haber permitido a la Discad consolidar archivos patronímicos de los sujetos y de sus vínculos (parentales, filiales, laborales, patrimoniales y demás), puesto que el secreto estadístico no impide el flujo de datos entre aparatos. Figura jurídica para la protección de datos poblacionales que se indetermina⁴⁸ ante la presencia de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas entre los órganos centrales del SEN (Masciadri, 2013, 2017, 2022).

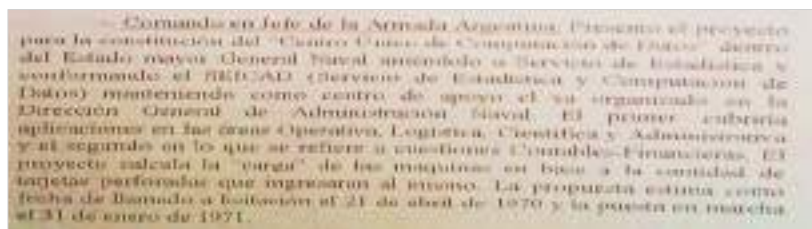
SICAD

En términos organizacionales y según el reglamento RC-65-113, al Sistema de Computación de Datos (SICAD) lo integraron:

- 1) la Dirección del Sistema de Computación de Datos (DISCAD) —departamento Sistemas y División Contabilidad y Finanzas—;
- 2) el Centro de Computación de Datos (CCD) dependiente de la DISCAD;
- 3) los Centros de Apoyo (CA) con los bancos de datos en tarjetas perforadas de cada Comando, Organismo o Unidad dependientes en las directivas de la DISCAD y;
- 4) las Delegaciones (DEL) o grupos de trabajo de Comandos, Organismos y Unidades que no poseían instalaciones, aunque participaban en el procesamiento mientras que el centro de computación de datos constituyó la parte productora de información.

Es importante notar que el Sistema de Información y Computación de Datos (SICAD) fue “un sistema integrado por personas, máquinas y medios montado para actuar en los campos de aplicación de la fuerza en apoyo de la conducción estratégica operacional, táctica, administrativa y financiera” que mediante la técnica de investigación operativa desarrolló procedimientos y métodos para concretar los objetivos de la conducción militar mediante computadoras de alta velocidad (Ejército Argentino, 1968).

Figura 1. Referencia al Centro Único de Computación de Datos del Comando en Jefe de la Armada Argentina⁴⁹



⁴⁸ Debido a la utilización indiscriminada del concepto de emergencia, ante todo en periodos antidemocráticos. Lo que deja secuelas, impactando, incluso, en los sucesivos regímenes democráticos: de ahí la especificidad histórica del estado burocrático autoritario en la 17.622. Respecto a la doctrina del poder *de facto*, véase: Negretto, 1994, Périès, 2009, Masciadri, 2017.

⁴⁹ Para profundizar véase Carnotta, Rodríguez (2004) y publicaciones de la Sociedad Argentina de Informática (SADIO).

En efecto, el SICAD involucró a las instituciones que poseían máquinas para crear los Centro de Computación de Datos SCD: INDEC, UBA, UNLP, YPF. Y el Centro Único de Datos; este último, instalado en el Estado Mayor General Naval unió, el Servicio de Estadística y el Centro de Apoyo que se organizó en la Dirección General de Administración Naval;⁵⁰ algunas de sus actividades se resumen en la figura 1.

SCD/Banco de la Nación Argentina

Otras de las reparticiones articuladas al sistema en términos de datos contables financieros fue el Centro SCD del Banco de la Nación Argentina. En efecto, la información detallada por De la Cuesta Ávila (2002: 53) coincide con las referencias mencionadas en el libro histórico del Banco realizado por Berensztein y Secco (2016: 144).

Según se menciona en esta repartición estatal creada en 1841 por el entonces presidente Carlos Pellegrini, desde en 1954 se utilizaban sistemas mecanizados. Aunque recién en 1963 el Banco crea el Departamento de Sistematización de Datos, a cargo del “procesamiento actual y futuro de la información”. En 1967, el Banco ya disponía de dos sistemas IBM 1401 con unidades electromecánicas de apoyo: perforadoras y verificadoras. Fue en 1968 cuando fueron reemplazados por un IBM 360 modelo 40, de mayor capacidad. Huelga destacar que en el libro histórico del Banco de 1968 se menciona: “Al promediar el año (...) se puso en funcionamiento un servicio electrónico de sistematización de datos [con] programas de trabajo vinculados al procesamiento de operaciones” (Banco de la Nación Argentina, 1970: 293).

Museo Histórico del Banco Ciudad Monte Piedad

Se conoce que mediante el *Decreto S 585* firmado por el entonces presidente de facto Jorge Rafael Videla se designó secretamente en la Subsecretaría de Informática, al Comodoro (R) D. Oscar Gregorio Vélez (Jacovkis, 2013, Masciadri, 2021). Aunque Oscar Gregorio Vélez ya había participado como asesor presidencial en SCD durante el onganato junto al teniente coronel (R.E.) José Javier de la Cuesta Ávila. Es importante apuntar que el dictador Onganía fue quien aprobó los desarrollos SCD en el país⁵¹ designando, en julio de 1968, en tanto asesores en sistematización de datos a Vélez y a de la Cuesta Ávila.

Momentos incipientes⁵² de la informática cuando, además, la secretaria general de la Presidencia organizó las Jornadas SCD/1968 los días 26 y 30 de noviembre en el Banco Municipal de Buenos Aires, organizando, al año siguiente el Congreso SCD/1969. Entre sus participantes se cuenta al ingeniero Horacio Reggini en el panel “Desarrollo de los principios de la sistematización” y las palabras de cierre estuvieron a cargo del secretario de Ciencia y Tecnología, Alberto Carlos Taquini que ocupó ese cargo entre 1968 y 1971.

Ocurre que, hacia 1968, el Banco Municipal de Buenos Aires contó con un Centro de Procesamiento Electrónico de Datos que se instaló en el subsuelo del Banco ubicado en Esmeralda 668. Dicho Centro

⁵⁰ Puesto que, primeramente, se reglamentaban estadísticas civiles y militares, la ausencia de separación entre ambas se remonta a la Ley 14.046/1951 y a sus antecedentes (Masciadri, 2013).

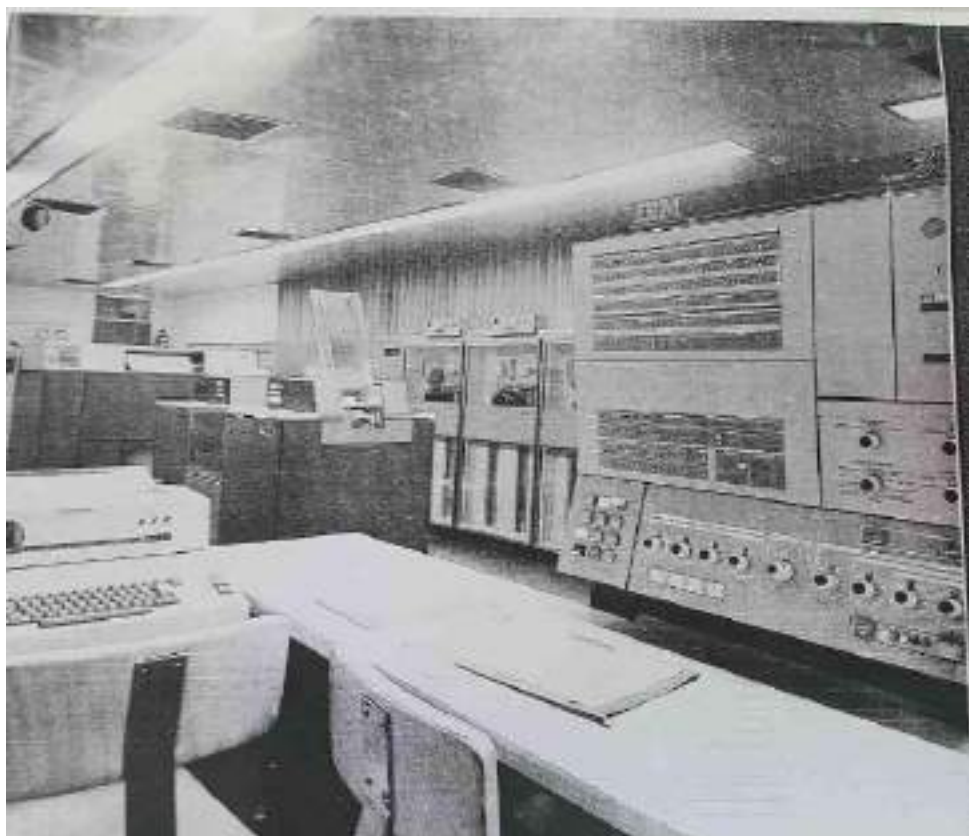
⁵¹ Además de la Subsecretaría General de la Presidencia a cargo del coronel oficial ingeniero militar Carlos Vidueiro.

⁵² Cfr. Elias, 1998.

operó con un computador electrónico N.C.R. 315⁵³ (Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, 1968: 31). Y también se lo dotó de una computadora IBM 360 (figura 2).

Por otra parte, según la memoria de este Banco de 1970, el Centro operó como parte de la Gerencia de Organización y Sistematización donde se puso en funcionamiento una lectora de caracteres magnéticos IBM 1259 cuya capacidad de lectura y clasificación es de 600 documentos por minuto.

Figura 2. El Centro de Procesamiento Electrónico de Datos. Una de las unidades computadoras.

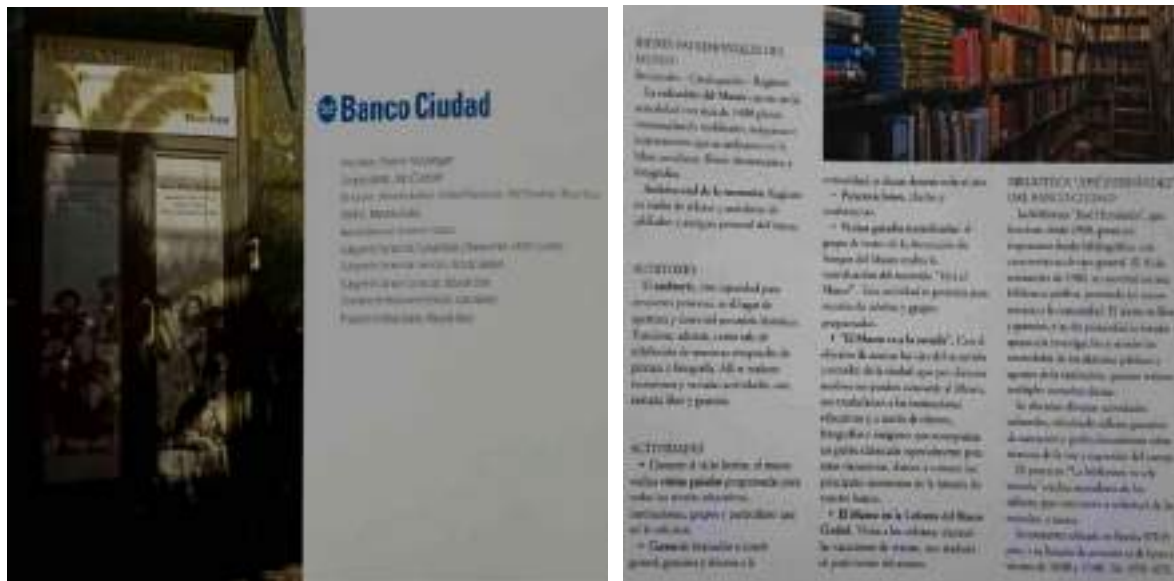


Fuente: Memoria y balance general N° 91, Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, 1968, p. 46.

Cabe destacar que el Banco Ciudad abrió sus puertas un 23 de mayo de 1878 bajo el nombre de “Monte de Piedad de la Provincia de Buenos Aires” y fue allí donde se hallaron las memorias del Banco. El museo de entrada libre y gratuita se sitúa en avenida Boedo 870 del barrio homónimo emplazado en la comuna sexta.

⁵³ NCR Voyix Corporation, anteriormente conocida como NCR Corporation y National Cash Register, es una empresa estadounidense de software, consultoría y tecnología que ofrece varios servicios profesionales y productos electrónicos. Fabricó quioscos de autoservicio, terminales de punto de venta, cajeros automáticos, sistemas de procesamiento de cheques y escáneres de códigos de barras. En 1962, NCR introdujo el Sistema de Procesamiento Electrónico de Datos NCR 315 que incluía el dispositivo de almacenamiento CRAM, la primera alternativa de almacenamiento masivo automatizado a las bibliotecas de cintas magnéticas a las que accedían manualmente los operadores informáticos. En síntesis, el NCR 315 fue un hito en la evolución de las computadoras y contribuyó al desarrollo de la tecnología informática en su época: https://en.wikipedia.org/wiki/NCR_Voyix

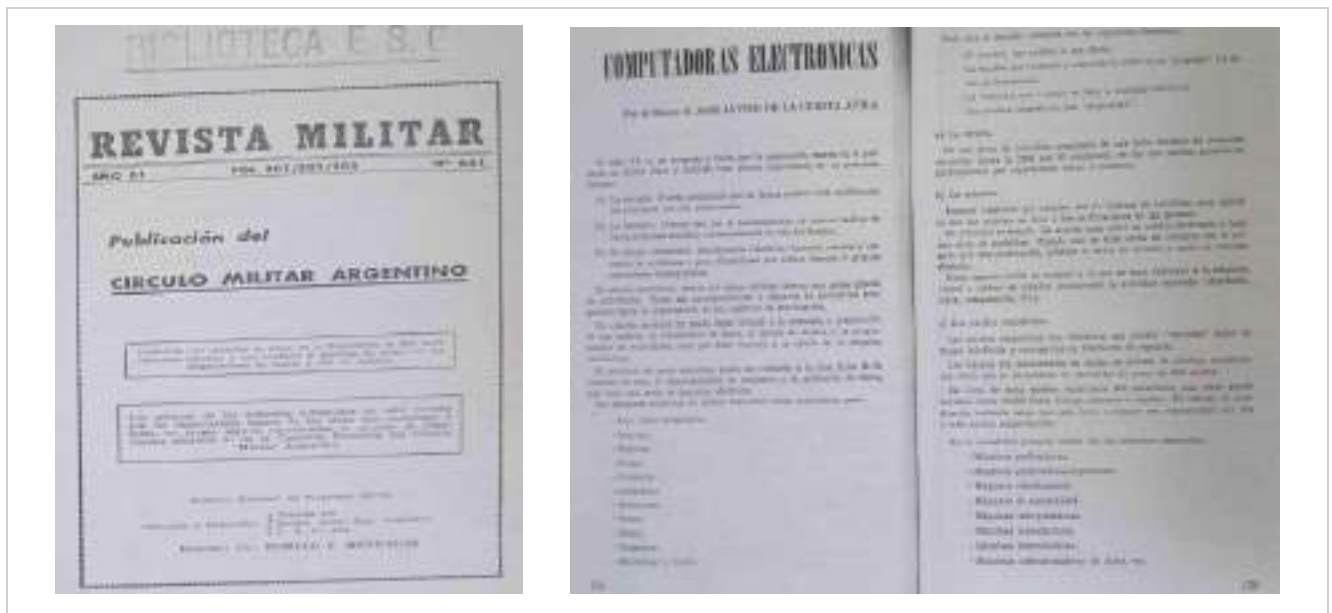
Figura 3. Detalle de portal, autoridades, bienes, auditorio, actividades, biblioteca

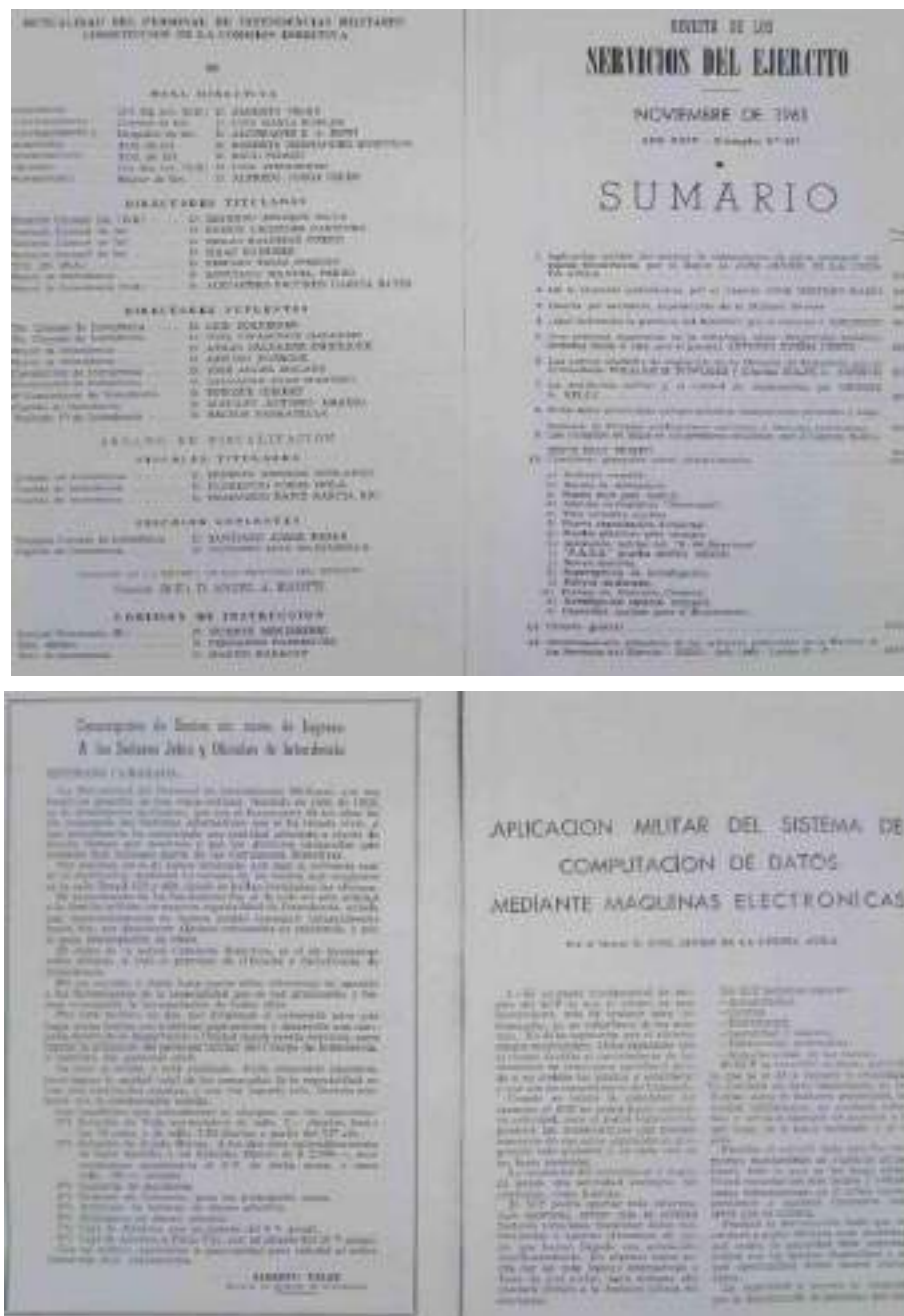


Fuente: Museo Histórico del Banco Ciudad Monte Piedad. Historia. Cultura. Sociedad. Banco Ciudad, s.f.

Cabe destacar que varios de los trabajos escritos por José Javier de la Cuesta Ávila fueron publicados en revistas especializadas del ejército en su carácter de militar experto (figura 4).

Figura 4. Portadas y muestras de artículos de publicación, 1961

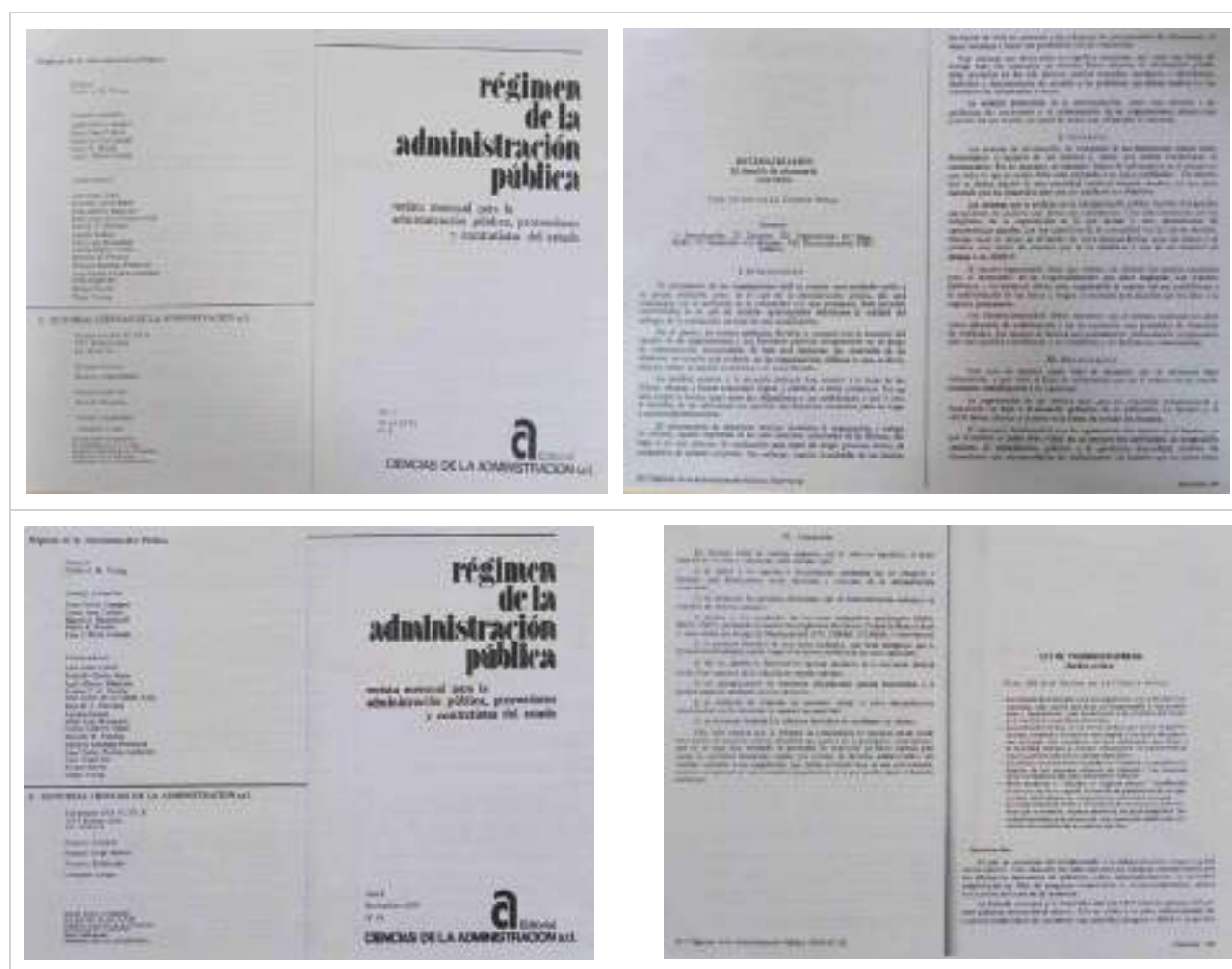




Fuente: Biblioteca de la Escuela Superior de Guerra

Pero también se publicaron con y sin mencionar a su adscripción militar en la revista mensual para la administración pública, proveedores y contratistas del estado denominada *Régimen de la Administración Pública* cuyo director, en 1979, fue Carlos A. M. Young. Huelga mencionar que estas publicaciones fueron halladas en la hemeroteca del Instituto Nacional de la Administración Pública.

Figura 5. Portadas y muestra de artículos de publicación, 1979



Fuente: Instituto Nacional de la Administración Pública

Coda

Es sabido que la brecha temporal entre lo tecnológico y otras ramas del desarrollo en una sociedad y los cambios correspondientes a la estructura de la personalidad es uno de los elementos principales cuando se enfoca la relación entre los procesos de civilización y tecnificación. Por ello cuando la «computadora electrónica» comenzó a incidir en el proceso de desarrollo de los países de América del Sur se observa a través del análisis del proceso de tecnificación, el sello de la cruzada clerofascista con el que se identificaron los ejércitos americanos de entonces.

Pese a dicha experiencia es viable que la organización estadística de un país pueda cimentar una relación de respeto y confianza basada en la credibilidad de los usuarios. Por ese motivo, las actividades de recopilación, análisis y difusión de información estadística deben diferenciarse de las actividades de formulación de políticas.

En otros términos, las autoridades que regulan el sistema de estadísticas deben evitar que los datos sean manipulados con propósitos políticos. Y están obligadas a asegurar que los datos identificables sean preservados. Esto es, la potestad que otorga la legislación a los organismos de estadística para recabar información determina que el derecho a la información y el derecho a la privacidad sean dos elementos clave en las legislaciones que enmarcan las estadísticas oficiales.

Siendo que los registros de población son parte de los sistemas estadísticos, el análisis de las interacciones entre sistemas de información resulta ineludible para comprender la estructura y las disyuntivas que se plantean respecto a derechos a la información y a la privacidad.

En Argentina todavía hoy, la Ley 17.622 rige el Sistema Nacional de Estadística desde 1968, posicionando a los comandos en jefe de la Fuerzas Armadas entre los órganos centrales de estadística. Dicho aspecto de la interacción entre sistemas permitió identificar a la Dirección de Información y Sistematización de Datos (DISCAD), una repartición administrativa pero militar creada, confidencialmente, a comienzos de 1968. A dicha configuración administrativa-militar se articuló, el Centro SCD del Banco de la Nación Argentina y el Centro de Procesamiento Electrónico de Datos del Banco Municipal de Buenos Aires. Revelando, una vez más, otra de las aristas de la historia de la informática relacionada con la administración pública que alerta sobre los aparentes inocuos fines de recopilación diferenciados según se trate de sistemas de gobierno democráticos o antidemocráticos.

Referencias

Banco de la Nación Argentina (1970), *El Banco de la Nación Argentina en su 75 aniversario 1891-1966*, Buenos Aires, www.bna.com.ar/Institucional/NuestraHistoria/LibrosHistoricos.

Berensztein, S. (2016), *Banco de la Nación Argentina: los primeros 125 años*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Banco de la Nación Argentina, www.bna.com.ar/Institucional/NuestraHistoria/LibrosHistoricos.

Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (1970), *Memoria y balance general N° 93, Ciudad de Buenos Aires*.

---, (1968), *Memoria y balance general N° 91, Ciudad de Buenos Aires*.

---, (1968), *Memoria y balance general N° 90, Ciudad de Buenos Aires*.

Banco Ciudad (s.f.), Museo Histórico del Banco Ciudad Monte Piedad. Historia. Cultura. Sociedad.

Carnotta, R., Rodríguez, R.: De la Investigación Operativa a la Informática (2004), <https://www.researchgate.net/publication/317638375>

Ciencias de la Administración (1979), Portada, *Régimen de la Administración Pública*, año 2, núm. 15.

Ciencias de la Administración (1979), Portada, *Régimen de la Administración Pública*, año 1, núm. 8.

Círculo Militar Argentino (1961), Portada, *Revista Militar*, año 61, vol. 201/202/203, n° 661.

De la Cuesta Ávila, J.J. (2002), Desarrollo del sistema de computación de datos 'SCD' en el Ejército Argentino, *Documento de trabajo, Comisión de Comunicaciones e Informática '2002'*, Buenos Aires, EMGE.

--- (1979), Ley de promoción minera. Análisis crítico, *Régimen de la Administración Pública*, año 2, núm. 15, 19-28.

--- (1979), Sistematización. El desafío de alcanzarla con éxito, *Régimen de la Administración Pública*, año 1, núm. 8, 24-28.

---, (1961), Aplicación militar del sistema de computación de datos mediante máquinas electrónicas, *Revista de los Servicios del Ejército*, año XXIV, 287, 933-937.

---, (1961), Computadoras electrónicas, *Revista Militar*, año 61, vol. 201/202/203, n° 661, 124-129.

Ejército Argentino (1968), *RC-65-113, Sistema de Computación Automático de Datos*, Público, República Argentina, Instituto Geográfico Militar.

Elias, N. (1998), *Tecnificación y civilización*, en N. Elias, *La civilización de los padres y otros ensayos*, Santa Fe de Bogotá, Grupo Editorial Norma.

INDEC, Ley N° 17.622, www.indec.gob.ar/ftp/documentos/Ley_17622.htm

Jacovkis, J. (2013), *De Clementina al siglo XXI: breve historia de la computación en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires*. Eudeba, Buenos Aires.

Masciadri, V. (2024), *Objetos de investigación y ODS: una aplicación*, *SAHTI, Simposio Argentino de Historia, Tecnologías e Informática. Memorias de las 52 JAIIO – SAHTI*.

--- (2023), *Universidad de Buenos Aires: centro de apoyo (1968)*, *SAHTI, Simposio Argentino de Historia, Tecnologías e Informática. Memorias de las 52 JAIIO – SAHTI*, ISSN: 2451-7496, 39-49.

--- (2022), *Planificación de genocidios y estadísticas demográficas. El caso argentino*, *SAHTI Simposio Argentino de Historia, Tecnologías e Informática, Memorias 51 JAIIO– SAHTI*, ISSN: 2451-7496, 57-73.

--- (2021), *Estadísticas poblacionales: marco jurídico, violación de derechos humanos, entorno gubernamental. Dos experiencias, una lectura*, *Papeles de POBLACIÓN*, 109, 143-190.

--- (2020), *Imbricación de estadísticas militares y civiles: su impacto en el control de la población*”, en M. Scocco, M. Divincenzo, E. Kahan, (col.), *Actas del III Coloquio Internacional sobre Violencia Política en el Siglo XX y IV Jornadas de Trabajo de la Red de Estudios sobre Represión y Violencia Política*, Rosario.

--- (2017), *Explorando el pasado reciente: servicios estadísticos de las Fuerzas Armadas Argentinas conexas a la Ley 17.622*, *Revista de Estudios sobre Genocidio*, 8, (12), 130-146.

--- (2013), *Nombre y apellido o razón social, domicilio y rama de actividad: ¿deben o no exceptuarse del secreto estadístico? Una revisión comparativa*, *Espacios Públicos*, vol. 16, núm. 37, 141-174.

Negretto, G. (1994), *El problema de la emergencia en el sistema constitucional*, Capital Federal, Fundación de Derecho Constitucional José Manuel Estrada, Editorial Abaco de Rodolfo De Palma.

Périès, G. (2009), *De Argelia a la Argentina: estudio comparativo sobre la internacionalización de las doctrinas militares francesas en la lucha anti-subversiva. Enfoque institucional y discursivo*, en I. Izaguirre (comp.) *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina. 1973-1983*, Buenos Aires, Eudeba.

Rodríguez Leal, L. G., Carmona, R. (2015), *Historia de la informática en América Latina: inicios, desarrollos y rupturas*, Madrid, Barcelona, Fundación Telefónica, Editorial Ariel.

Servicios del Ejército (1961), *Portada*, *Revista de los Servicios del Ejército*, año XXIV, 287.

EL ECOSISTEMA CRIPTO: SU IMPACTO EN EL MUNDO REAL Y EN LA ACTIVIDAD DEL ESTADO NACIONAL

Daniel Alejandro Medina Walther

1.- Introducción.

Las criptomonedas se originaron a partir de la crisis financiera del año 2008 y Bitcoin fue la primera de ellas. Juntamente con Bitcoin se originó la tecnología blockchain, que es la que le da a la mencionada criptomoneda el soporte necesario para que la misma pueda funcionar. Allí nace el concepto de web 3, debido a que comienza a haber una descentralización en la administración de la información dentro de lo que es internet. En ese sentido, Voshmgir (2021) afirma:

En este contexto, las redes de blockchain aparecen como una fuerza que empuja hacia la próxima generación de Internet, a la que algunos denominan Web 3. Estas redes reinventan la forma en la que los datos son almacenados y gestionados en la Internet, proveyendo un único conjunto de datos –una capa de estado universal- que es colectivamente administrado por todos los nodos de la red. Esta capa de estado único, por primera vez, provee una capa nativa para intercambios de valor para la Internet que no requiere intermediarios. Permite genuinas transacciones P2P, y todo comenzó con la irrupción de Bitcoin. (p. 30)

Esto es importante debido a que a partir de ese momento, deja de haber una centralización en el manejo de la información y a ese poder lo comienzan a tener los mismos usuarios del sistema, es decir, ya no hace falta confiar en terceros como Facebook o Bancos para que resguarden la información, sino que son los propios usuarios quienes asumen esa tarea, la cual es realizada bajo su auto control. No obstante ello y tal como se verá más adelante, con el transcurso del tiempo comenzaron a aparecer terceros que pretenden facilitar la operatoria del sistema, pero al mismo tiempo le quitan la seguridad que originariamente este tenía. En ese contexto, se generó lo que hoy en día se conoce como ecosistema cripto, el que como se verá a lo largo de presente trabajo, termina influyendo en la actividad que desarrolla el Estado.

2.- Objetivo.

El presente trabajo tiene por objeto poner en evidencia diferentes formas a través de las cuales las criptomonedas generan impacto en el mundo real y por consiguiente en la actividad que desarrolla el Estado Nacional.

3.- Metodología.

La metodología que se empleará tendrá un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, utilizando el análisis de documentos y sitios web como herramientas de recolección de datos.

4.- Ecosistema cripto.

El ecosistema cripto es aquel que está conformado por quienes de una u otra forma intervienen en el mundo de las criptomonedas. En ese sentido, es importante señalar que no solo participan del mismo quienes originariamente lo hacían (nodos, mineros, etc.), sino también aquellos terceros que comenzaron a aparecer con el transcurso del tiempo y que ofrecen servicios que de una u otra manera se encuentran relacionados con las criptomonedas, buscando a través de los mismos el facilitar la operatoria del sistema, aun cuando ello le quite a este último la seguridad que tiene cuando no intervienen los mencionados terceros. En ese marco, son diversos los actores que participan en el mercado de las criptomonedas. A los efectos de alcanzar el objetivo del presente trabajo, nos concentraremos solamente en algunos de ellos.

4.1.- Plataformas.

Existen diversas plataformas web que permiten realizar operaciones con criptomonedas y que no se incluyen dentro de lo que se conoce como *exchanges*, las que merecen un tratamiento especial, razón por la cual se hará referencia a ellas en forma exclusiva en el punto siguiente. Es importante señalar que a medida que transcurre el tiempo son cada vez más las plataformas que permiten utilizar criptomonedas como medio de pago, ampliando de esa forma las alternativas con las que cuenta quien debe realizar el mismo, esto en razón de que ya no es necesario que quien desea pagar deba contar con dinero en efectivo o con una cuenta bancaria y en ese sentido se manifiestan Aballay y otros (2021) cuando con respecto a Bitcoin afirman:

Cada vez son más los lugares o tiendas que en sus plataformas digitales aceptan bitcoin como modo de pago. Esto abre el abanico de posibilidades de quienes pueden pagar. Sin tener una cuenta bancaria, sin estar registrado en ningún tipo de ente gubernamental, una persona puede tener una billetera de criptomonedas y puede enviar y recibir bitcoin. El único lugar en donde quedará registrada la compra, para siempre, será en la *blockchain*. (p. 7)

Dentro de las plataformas a las que se hace referencia en el párrafo anterior, se encuentran por ejemplo:

- **Despegar:** esta plataforma permite comprar los productos que ella ofrece y pagarlos con criptomonedas. En ese sentido, se debe ingresar a la mencionada plataforma y elegir el producto que uno desea adquirir. Una vez hecho esto, el sistema se encarga de señalar las opciones de pago de las que se dispone, entre las cuales se encuentra la de abonar con criptomonedas. Se debe seleccionar esa opción y posteriormente la plataforma se encargará de señalar el procedimiento que se debe seguir para realizar el pago, así como también indicará las empresas que intervienen en el proceso y el rol que cada una de ellas cumple. En ese sentido, Despegar es quien vende el servicio, Binance Pay es la responsable del cobro de las criptomonedas e Inswitch es la encargada de gestionar el sistema que realiza la conversión de las criptomonedas a moneda local. Posteriormente, se debe aceptar las condiciones que la plataforma propone, indicar los datos de la persona a la cual Despegar le debe emitir la correspondiente factura y finalmente concretar la compra. Hecho esto, la plataforma permite acceder desde el celular o el navegador de la computadora a la página de Binance a fin de poder concretar la compra. Es importante señalar que en caso de devolución o reembolso, este se hace en formato de cupón o transferencia bancaria (a elección) en moneda local, no en criptomonedas.
- **Mercado Libre:** esta plataforma permite la compra de inmuebles con criptomonedas. Para ello se debe acceder a la mencionada plataforma, elegir el inmueble que se quiere adquirir, los cuales tienen expresado su valor en dólares, contactarse con la inmobiliaria que lo ofrece e indicarle que la operación se va a hacer con criptomonedas. La conversión de las criptomonedas se realizará el mismo día en el que se concreta la operación.
- **Reental:** es una plataforma que permite generar ingresos pasivos mediante la inversión en inmuebles *tokenizados*. En este caso, la mencionada plataforma se encarga de elegir el inmueble, comprarlo, remodelarlo, *tokenizarlo* (expresar el valor de inmueble en tokens), poner a la venta los tokens, administrarlo (mantenimiento, cobro de alquileres, pago de expensas, etc.), pagar la renta a los inversionistas y finalmente de la venta y liquidación final del mencionado inmueble. Este modelo de negocio permite que cualquier persona, desde cualquier lugar del mundo, pueda participar de negocios inmobiliarios sin tener un gran capital. En el mercado tradicional, para adquirir un inmueble se debe disponer de importantes sumas de dinero, lo que hace que sea dificultosa, tanto la compra como así también la venta de un inmueble. En el caso de inmuebles tokenizados como los que ofrece Rental, la restricción antes señalada no existe, debido a que se puede adquirir solo una pequeña parte

del inmueble, la cual estará representada por la cantidad de tokens que se adquieran, siendo la inversión mínima requerida de un token, el cual ronda un valor cercano a los 100 euros o dólares. Para operar con Reental basta con registrarse en la plataforma, siendo necesario pasar el proceso de *kyc*, debiendo adjuntar copia del documento, validar la identidad y la prueba de residencia requerida por la plataforma, pudiendo operar con billeteras como Metamask, Trustwallet, Mathwallet, Tokenpocket y Walletconnect, siendo los rendimientos esperados por la plataforma del 10 % anual, recibándose los mismos en la criptomoneda USDT, pudiendo decidir el inversor si los retira o los reinvierte.

4.2.- *Exchanges*.

Como ya se señalara anteriormente, las *exchanges* forman parte del ecosistema cripto y son uno de los actores más importantes dentro del mismo. En cuanto a ellas, podemos decir que las *exchanges* funcionan fundamentalmente como casas de cambio que permiten intercambiar dinero *fiat* por criptomonedas, realizar intercambios entre estas últimas y también convertir criptomonedas en dinero *fiat*. En ese sentido, Branciforte (2021) define a las *exchanges* de la siguiente manera:

Podemos denominar a los *exchanges* como las casas de cambio, aquel lugar al que podemos recurrir para comprar criptoactivos, para cambiar nuestra moneda *fiat* por criptoactivos, e incluso para intercambiar un criptoactivo por otro. (p. 70)

Asimismo, con respecto a las *exchanges*, Álvarez Larrondo (2022) afirma:

Pero, claro, la complejidad que para muchos representa el primer acercamiento al mundo de bitcoin ha traído consigo la operación de intermediarios identificadas como *exchanges* o "casas de intercambio", las cuales funcionan virtualmente y cuyo titular, por lo general, es una sociedad constituida, en muchos casos, en lugares recónditos del mapa que el usuario siquiera conoce, dado que esa información reposa en los términos y condiciones que no leyó. En este caso, la *exchange* vende el bitcoin y recibe el dinero *fiat*, y su negocio reside en la distinción de la cotización, según se trate de compra o venta (cómo funcionan las casas de cambio tradicionales de moneda extranjera), o podrá cobrar una comisión sobre cada transacción. (p. 78)

Es importante señalar que con el transcurso del tiempo las *exchanges* han ido ampliando sus servicios, al punto tal de dejar de asemejarse a una casa de cambio y comenzar a parecerse más a un Banco.

Entre los servicios que hoy brindan algunas *exchanges* se encuentran las tarjetas de crédito prepagas, para lo cual las *exchanges* trabajan en forma conjunta con VISA o MASTERCARD. En el caso de Argentina, podemos señalar al menos tres *exchanges* que trabajan con este tipo de tarjetas: Lemoncash (VISA), Belo (MASTERCARD) y Buenbit (MASTERCARD). Al tratarse de tarjetas prepagas, es necesario que el usuario cuente con criptomonedas en la *exchange* a la cual pertenece la tarjeta, de forma tal que al momento de realizar un pago, se le puedan debitar las correspondientes criptomonedas. Es importante señalar que a quien realiza el pago se le debitarán criptomonedas, mientras que al comercio al cual se le está haciendo el pago se le entregará el correspondiente importe pero en moneda local. Asimismo, es importante señalar que a los efectos de estimular el uso de este tipo de tarjetas, las *exchanges* ofrecen lo que se conoce como *cashback*, el cual consiste en la devolución de un determinado porcentaje del consumo que se haya realizado. Es importante señalar que la *exchange* más importante a nivel mundial, Binance, prestó este servicio en nuestro país hasta el 21 de septiembre de 2023, fecha a partir de la cual decidió discontinuar el mismo. La mencionada *exchange* operaba en Argentina a través de MASTERCARD.

Las *exchanges* también ofrecen otros servicios, como ser la posibilidad de obtener rendimientos diarios por los fondos que se tienen depositados en ellas, el poder hacer depósitos que operan de una forma similar a los plazos fijos, además ofrecen préstamos e inclusive permiten el pago de servicios como ser Directv, Claro, etc. Además, con el objetivo de acercar nuevos usuarios al mundo de las

criptomonedas, las exchanges suelen lanzar constantemente promociones en las que premian con criptomonedas la realización de ciertas actividades y operaciones dentro de sus plataformas.

Figura 1

Logo Lemon Cash



Fuente: <https://www.lemon.me> (recuperado el 24/04/24)
(recuperado el 24/04/24)

Figura 2

Tarjeta Lemon Card



Fuente: <https://www.lemon.me>

Figura 3

Logo Belo



Fuente: <https://www.belo.app> (recuperado el 24/04/24)
(recuperado el 24/04/24)

Figura 4

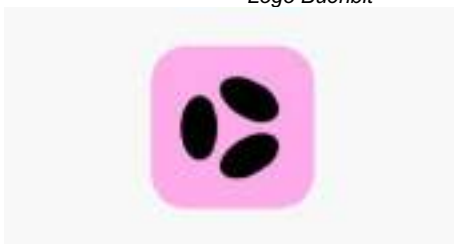
Tarjeta Belo



Fuente: <https://www.belo.app>

Figura 5

Logo Buenbit



Fuente: <https://buenbit.com> (recuperado el 24/04/24)
(recuperado el 24/04/24)

Figura 6

Tarjeta Buenbit



Fuente: <https://buenbit.com>

4.3.- Coinmap, criptocuevas y deliverys de criptomonedas.

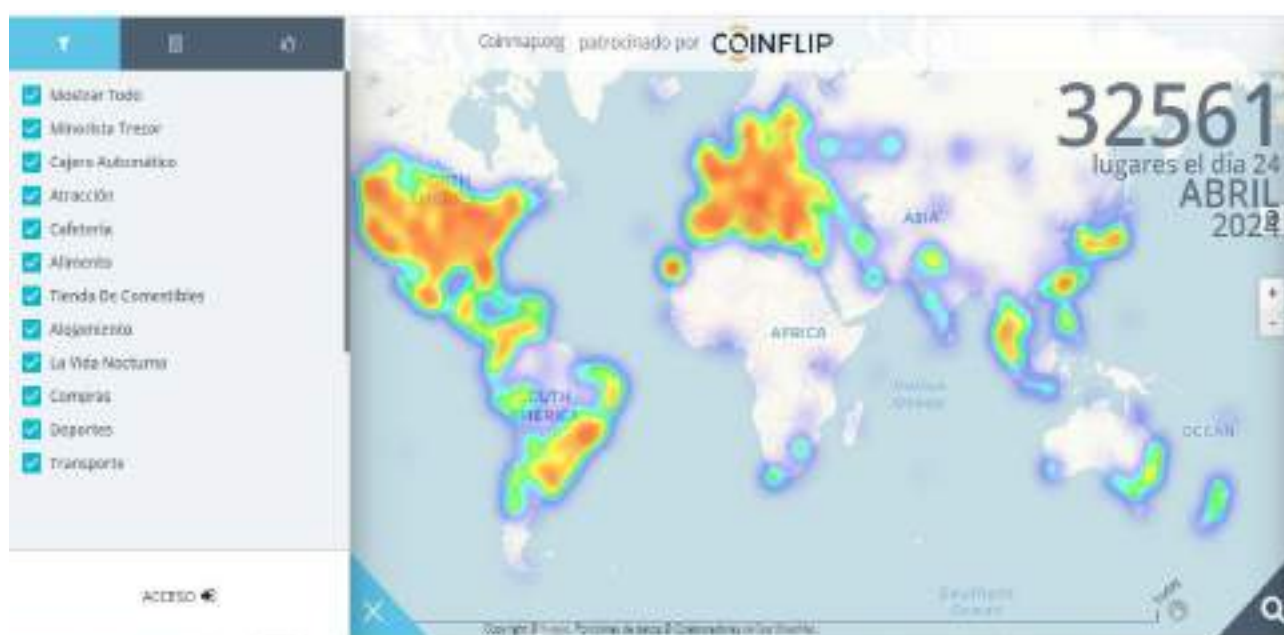
Bitcoin fue la primer criptomoneda y se creó con la idea de servir como medio de pago directo entre particulares, es decir, su finalidad era la de permitir que se pudieran realizar pagos sin que intervinieran terceros como ser los Bancos. El sistema fue diseñado para que funcione así y de hecho puede operar de esa forma, es decir, a través del mismo se pueden hacer pagos sin que intervengan terceros, inclusive aquellos que conforman el propio ecosistema cripto, como son las plataformas y las exchanges a las que se hizo referencia en los puntos anteriores. En la actualidad, la explicación brindada en este párrafo se hace extensible al resto de las criptomonedas y de hecho se puede decir que existen evidencias que demuestran que muchas personas operan con criptomonedas sin que intervengan terceros.

4.3.1.- Coinmap.

Coinmap es un mapa colaborativo que nos permite identificar distintos lugares del planeta en donde aceptan criptomonedas como medio de pago e inclusive nos mostrará la ubicación de cajeros automáticos de criptomonedas. Se puede acceder a Coinmap a través del sitio web <https://coinmap.org>. Una vez que se ingresa en la mencionada página, se podrá apreciar un mapa en el cual se encontrarán identificados diferentes lugares del mundo en los que, como ya se señalara anteriormente, se aceptan criptomonedas como medio de pago e inclusive se podrá visualizar la ubicación de diferentes cajeros automáticos de criptomonedas. Es importante señalar que además de la información antes señalada, el sitio web permite también realizar un filtrado de acuerdo con lo que se quiera encontrar, como por ejemplo cajeros automáticos de criptomonedas, restaurantes, hospedajes, comercios que venden alimentos, etc.

Figura 7

Mapa colaborativo de Coinmap



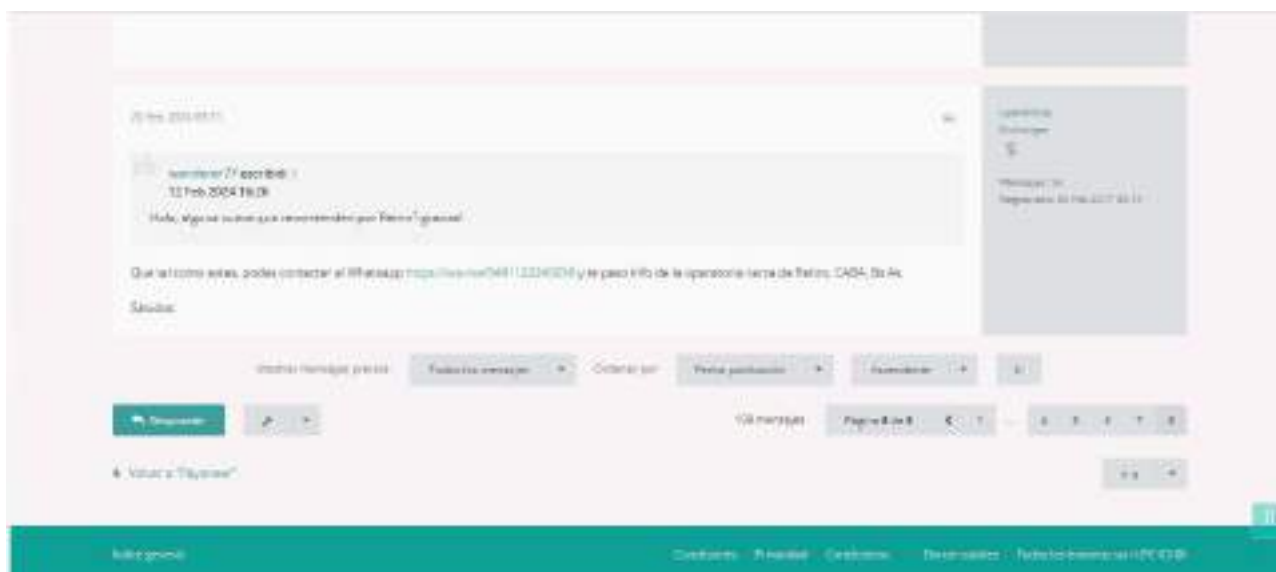
Fuente: <https://coinmap.org/view/#/world/10.31491929/-23.55468750/2> (recuperado el 24/04/24)

4.3.2.- Criptocuevas.

Las *criptocuevas* son aquellos lugares físicos de tipo más bien permanente, a los que debe concurrir una persona que está interesada en comprar o vender criptomonedas sin que intervengan terceros en la operación. En estos casos es habitual la utilización de dinero físico, billetes y monedas, de forma tal que si alguien quiere comprar criptomonedas, entrega el dinero físico a la *criptocueva* y recibe a cambio las criptomonedas en su billetera y en caso de querer vender criptomonedas, transfiere sus criptomonedas a la billetera de la *criptocueva* y recibe a cambio el dinero físico. Estos lugares permiten que se puedan realizar operaciones con criptomonedas respetando el espíritu con el que originalmente se creó Bitcoin, es decir, sin la necesidad de que intervengan terceros. Existen sitios web en los que las personas se contactan a fin de compartir información acerca de donde existen *criptocuevas* a las cuales poder concurrir a efectos de realizar alguna transacción, como es el caso de: <https://mipayo.com/foro/viewtopic.php?f=73&t=1873&start=105>. Es importante tener en cuenta que quienes suelen operar en este mercado, quieren mantener sus transacciones en el anonimato, motivo por el cual la información sobre la existencia de estas *criptocuevas* suele manejarse con mucha precaución, buscando justamente preservar la identidad de esas personas.

Figura 8

Captura de pantalla Mipayo



Fuente: <https://mipayo.com/foro/viewtopic.php?f=73&t=1873&start=105> (recuperado el 24/04/24)

4.3.3.- Deliverys de criptomonedas.

Los *deliverys* de criptomonedas operan de una manera muy parecida a las *criptocuevas*, la diferencia radica en que en este caso no se trata de lugares físicos a los que debe concurrir una persona que está interesada en comprar o vender criptomonedas, muy por el contrario, aquí son los *deliverys* los que se acercan al lugar que le indica la persona que quiere realizar la transacción. En estos casos, al igual que en el de las *criptocuevas*, es habitual la utilización de dinero físico al momento de realizar las transacciones, ello a fin de mantener a las personas que intervienen en las mismas en el anonimato y buscando respetar el espíritu con el que originalmente se creó Bitcoin, es decir, evitando la intervención de terceros en la operación.

5.- Efectos del ecosistema cripto en la actividad del Estado Nacional.

El ecosistema cripto al cual se hizo referencia lo largo de todo el punto 4, evidentemente genera un impacto en el mundo real. Desde el mismo momento en el que un habitante de nuestro país adquiere criptomonedas, ya sea sin la intervención de terceros o con la participación de los mismos, está sacando recursos del ecosistema financiero que conocemos y los está destinando al ecosistema cripto. Una vez que el dinero se encuentra dentro de este último, el mismo puede verse incrementado o disminuido dependiendo de lo que suceda en el mercado y de las operaciones que el individuo realice, lo que puede traducirse finalmente en el ingreso o egreso de recursos al país. Ante esta situación, es indudable que el Estado Nacional debe prestar atención a lo que ocurre en el ecosistema cripto, debido a que dentro de este último se generan situaciones que sin lugar a dudas influyen en su funcionamiento.

Desde una perspectiva impositiva, la atención que el Estado le ha brindado al ecosistema cripto se ha traducido en cambios normativos en el Impuesto a los Bienes Personales, el Impuesto a las Ganancias y en los Códigos Tributarios/Fiscales de diversas provincias, los que curiosamente se suelen producir cuando el mercado de las criptomonedas está en alza. Con respecto a estos cambios normativos, Zocaró (2021) afirma:

Motivados por el auge de la criptomonedas, cuyo principal estandarte es bitcoin, en los últimos tiempos los legisladores argentinos han intentado incorporar en las leyes impositivas locales la

gravabilidad, principalmente, de la enajenación de estos activos... Y si bien el ojo siempre estuvo puesto a nivel nacional, en 2021 surgieron algunas novedades a nivel provincial, específicamente respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (IIBB). (p. 1 y 2)

Estas regulaciones son bastante imprecisas, lo que evidencia el desconocimiento del funcionamiento del ecosistema cripto por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de legislar. En ese sentido, se comparte lo expresado por Aballay y otros (2021) cuando afirman:

Es evidente que la normativa actual no solo es escasa, sino que falla en muchos aspectos fundamentales. Atento a esto, el legislador debería, en primer lugar, entender bien esta nueva tecnología y los desafíos que representa y, una vez comprendido esto, debería esforzarse en legislar adecuadamente en materia tributaria (y regulatoria en general) el uso y tenencia de las criptomonedas y demás cryptoactivos. Y al hacerlo debería considerar los potenciales efectos negativos que podría ocasionar una alta presión tributaria sobre una actividad con características altamente elusivas. (p. 33)

En relación al sistema financiero, es indudable el efecto que el ecosistema cripto genera en el mismo. En ese sentido, a nivel mundial muchos países e inclusive bloques de ellos, han avanzado en lo que se conoce como CBDC (Central Bank Digital Currency o en español Monedas Digitales de Bancos Centrales), como una forma de competir con las criptomonedas. En el caso de nuestro país, durante la última campaña presidencial, uno de los candidatos mencionó la posibilidad de implementar una CBDC, aunque finalmente no hubo mayores precisiones al respecto. Con respecto a las CBDC, Aballay y otros (2021) afirman:

Representan un formato de dinero fiduciario digital que es emitido por el banco central de un país y por tanto posee valor de curso legal en esa nación. Surgen como una respuesta de los países preocupados por la aparición de las criptomonedas libres en el mundo. Sobre todo, preocupados por la pérdida de su poder económico y financiero a nivel global. (p. 174)

Es importante tener en cuenta que el simple hecho de crear una CBDC no basta para competir con criptomonedas como Bitcoin. Esta última posee características que hacen que sea muy valorada por sus usuarios, como el pseudoanonimato, su límite de emisión, la descentralización y la distribución de la red. Si las CBDC no son capaces de ofrecer características similares a las antes señaladas, difícilmente puedan competir con criptomonedas como Bitcoin. Con relación a este punto, Aballay y otros (2021) señalan:

Destacamos que las CBDC no tienen una lógica deflacionaria como bitcoin, cuya emisión programada disminuye con el transcurso del tiempo hasta llegar a 0 una vez emitidos los 21.000.000 de BTC previstos; las CBDC mantienen el riesgo de emisión arbitraria de la entidad emisora, con las posibles repercusiones inflacionarias que dicha circunstancia genera. (p. 175)

Por su parte, con relación a este tema Zocaco (2020b) afirma:

Es decir, las CBDC son monedas de curso legal emitidas por un Estado, representan dinero soberano. No son criptomonedas como el bitcoin, por más que en algunos casos su implementación lleve aparejado el uso de la criptografía y tecnología blockchain. A lo sumo se las podría considerar un híbrido entre criptomonedas y dinero tradicional, pero no son el mismo tipo de activo (por ejemplo, una de las características fundamentales de las criptomonedas es su emisión descentralizada...Y también, de acuerdo con la forma en la que se implemente, las CBDC podrían servirle al Estado, principalmente al Fisco, para luchar contra la evasión: por ejemplo, al evitar o reducir el uso del dinero en efectivo, las personas utilizarían la CBDC nacional y todos sus movimientos (compras, gastos, cobro de honorarios y sueldo, etc.) quedarán expuestos en forma inmediata a los ojos fiscales. Esto último contrasta con el anonimato que brindan las criptomonedas como bitcoin. (p. 115 y 116)

Con respecto al Banco Central de la República Argentina (BCRA), se puede decir que el mismo ha tenido hasta ahora una actitud anticripto. En ese sentido y a modo de ejemplo, la mencionada institución ha emitido comunicados alertando a la población con respecto a los riesgos que involucra el uso de criptomonedas y ha prohibido la venta de estas últimas por parte de Bancos y proveedores de servicios de pago como Ualá y Mercado Pago. Es muy probable que el caso más emblemático de esta postura por parte del BCRA, sea el del Banco Galicia, el cual el lunes 2 de mayo de 2022 comenzó a ofrecer a sus clientes la posibilidad de invertir en criptomonedas como Bitcoin, Ether o XRP, motivando con ello a que el BCRA el 05 de mayo de 2022, es decir solo unos días después, emitiera la Comunicación A 7506 que prohibió expresamente que las entidades financieras pudieran realizar o facilitar cualquier tipo de operación con criptomonedas. Lo expuesto a lo largo de este párrafo, sumado al cepo cambiario que existe en nuestro país, dificulta enormemente la posibilidad de que los ciudadanos comunes puedan acceder a monedas duras a través de mercados tradicionales, quedándoles como opción el acceso a ese tipo de monedas a través del mercado de criptomonedas, por ejemplo a través de lo que se conoce como *stablecoins*, que son criptomonedas que poseen una paridad uno a uno con el dólar y que pueden adquirirse libremente a través de exchanges o directamente de persona a persona, es decir, sin intermediarios.

En cuanto al mercado de capitales, la aprobación de los primeros Exchange Traded Fund (ETF) de Bitcoin al contado que durante este año hizo la Securities Exchange Commission (SEC) de los Estados Unidos, permite que actualmente los individuos y las empresas puedan invertir en fondos de inversión cotizados que a su vez invierten en Bitcoin, lo que muy probablemente se traduzca en un importante flujo de fondos para el mercado de las criptomonedas. Es importante tener en cuenta que debieron transcurrir muchos años para que la finalmente la SEC se decidiera a aprobar los ETF de Bitcoin al contado. Con respecto a los ETF, Aballay y otros (2021) sostienen que:

Un ETF de bitcoins y otras monedas virtuales es un fondo común de inversión que invierte en monedas virtuales (y podría hacerlo en otros activos) y sus cuotapartes, en vez de suscribirse y rescatarse directamente a través de la sociedad gerente del fondo, cotizan en una bolsa y pueden comprarse como cualquier acción o bono. (p. 57)

Por lo expuesto, actualmente un inversor argentino puede recurrir al mercado de capitales de Estados Unidos para invertir en fondos comunes de inversión que a su vez invierten en criptomonedas, es decir, puede invertir en criptomonedas sin la necesidad de hacerlo a través de las formas más habituales como son las exchanges o el trato directo con la contraparte, sino a través de mercados de capitales tradicionales como el de Estados Unidos.

En materia educativa, indudablemente se debe considerar en primer lugar el caso de El Salvador, el que en el año 2021 se convirtió en el primer país en adoptar a Bitcoin como moneda de curso legal, lo que implicó la necesidad de adoptar medidas tendientes a capacitar a su población en la utilización de la mencionada criptomoneda. En ese sentido, Antiporovich (2023) manifiesta que a partir del presente año la educación sobre Bitcoin llegará a los niños de todas las escuelas públicas de El Salvador, gracias a un acuerdo entre el gobierno y la ONG Mi Primer Bitcoin, la que por ahora tiene su atención puesta en el mencionado país, pero la intención de escalar a todo el mundo con su capacitación sobre Bitcoin.

En el caso puntual de nuestro país, la ONG Bitcoin Argentina lleva adelante un programa denominado “Proyectos Escuelas y Bitcoin”, el cual busca capacitar a los estudiantes y docentes de instituciones educativas de nivel secundario, tanto públicas como privadas, en todo lo referido a Bitcoin. El mencionado programa se lleva adelante en forma gratuita y del mismo participan escuelas, talleristas (personas mayores de 18 años que dictan los talleres) y mentores (personas mayores de 25 años que ayudan a los docentes y estudiantes de cada escuela a poder desarrollar algún tipo de proyecto relacionado con la temática del programa). Según lo manifestado por integrantes de la ONG Bitcoin

Argentina, el programa “Proyectos Escuelas y Bitcoin” ya fue dictado en Catamarca en el Colegio Gabriela Mistral de la ciudad de Andalgalá.

En lo que respecta al medioambiente, se puede decir que las criptomonedas han sido severamente cuestionadas por la excesiva energía eléctrica que en general necesitan para poder mantener sus sistemas funcionando. Este cuestionamiento recae fundamentalmente en Bitcoin, debido a que es la criptomoneda con mayor capitalización de mercado y la que para mantener su sistema funcionando utiliza lo que en el ecosistema cripto se conoce como minería, término que pretende reflejar el esfuerzo que deben realizar quienes dan soporte a su sistema, los que se conocen con el nombre de mineros y son quienes a su vez ven recompensada su labor a través de los nuevos Bitcoins que emite el propio sistema. Si bien en un comienzo los mineros podían desarrollar su tarea a través de computadoras personales, el interés por los nuevos Bitcoins que emite el sistema ha generado una competencia que ha dado lugar a la aparición de lo que se conoce como granjas de minería y que no son otra cosa que grandes equipos de computación que actualmente desarrollan la tarea que en un comienzo hacían los ordenadores personales. Las mencionadas granjas de minería consumen mucha energía, inclusive más que algunos países, lo que es motivo de preocupación no solo por el consumo propiamente dicho, sino también por el daño ambiental que ello genera. Esta preocupación se puede apreciar en las palabras de Aballay y otros (2021) cuando afirman:

Según un estudio realizado por la Universidad de Hawai en 2018, si la utilización del bitcoin se extendiese como otras tecnologías, su minado conllevaría un calentamiento global de dos grados Celsius en 15 años.

Y también cabe un comentario más respecto a la huella de carbón que deja la red de bitcoin (y el resto de criptomonedas), ya que la mayoría de la energía eléctrica utilizada se genera sobre la base de quema de carbón, sobre todo en países con energía eléctrica subsidiada (como Venezuela). (p. 63)

Este pensamiento está cambiando a medida que transcurre el tiempo, debido a que se está comenzando a aprovechar energías que anteriormente se generaban y eran desaprovechadas. Un ejemplo de ello es lo que está ocurriendo en nuestro país en Vaca Muerta, la que se ha convertido en el epicentro de la industria petrolera argentina. En ese sentido, Antiporovich (2024) manifiesta que el puente de unión entre las criptomonedas y la actividad petrolera es el gas de venteo, el cual se genera durante el proceso de extracción del petróleo y es considerado un subproducto sin valor o inclusive un problema, ya que al liberarlo directamente a la atmósfera contribuye al calentamiento global y al quemarlo in situ genera emisiones contaminantes, situación que la industria de Bitcoin ha capitalizado, aprovechándolo para generar electricidad en el mismo sitio de la extracción de petróleo, lo que constituye un acto de desagravio para Bitcoin, debido a que este último pasó a convertirse en un héroe ambientalista que le da una utilidad a algo que, en el pasado, solo contaminaba el medioambiente, situación en la que se puede apreciar la mano invisible del mercado, la cual permite generar una simbiosis altamente beneficiosa para los empresarios petroleros, para los mineros de Bitcoin y para el planeta en el que vivimos.

En cuanto a la tecnología blockchain que las criptomonedas utilizan como soporte, la misma ha comenzado a ser utilizada por el Estado, el cual forma parte de la Blockchain Federal Argentina, a través de nodos selladores como los de la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de San Juan, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de La Plata, Universidad de Palermo, Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia de la Nación, Secretaría de Modernización de la Presidencia de la Nación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Prefectura Naval. La Blockchain Federal Argentina, funciona como una plataforma multiservicios abierta y participativa que permite que individuos, empresas e instituciones puedan integrar servicios y aplicaciones sobre blockchain, pudiendo de esa forma acceder a un espacio digital gratuito, que ofrece una infraestructura sólida, transparente y confiable. A modo de ejemplo, el Boletín Oficial de la República

Argentina utiliza la Blockchain Federal Argentina, permitiendo que cualquier ciudadano pueda verificar que la información publicada no fue alterada luego de su publicación en su sitio oficial.

Conclusiones.

Las criptomonedas se originan a partir de la crisis financiera del 2008 y junto con ellas emerge la tecnología blockchain, dando lugar a lo que se conoce como web 3. Con el transcurso del tiempo, la evolución que fueron teniendo las criptomonedas permitió que se generara lo que se conoce con el nombre de ecosistema cripto, el cual está conformado por quienes de una u otra forma intervienen en el mundo de las criptomonedas. Debido a que en el mencionado ecosistema intervienen diversos actores, a los fines del presente trabajo nos hemos concentrado solamente en algunos de ellos, como son las plataformas, las exchanges, coinmap, las criptocuevas y los deliverys de criptomonedas. De la descripción de la forma en la que operan esos actores del ecosistema cripto, se desprende que el mismo evidentemente genera un impacto en el mundo real y por consiguiente en la actividad que desarrolla el Estado Nacional. Esto último puede apreciarse desde una perspectiva impositiva, como así también desde el sistema financiero, el mercado de capitales, en materia educativa, en relación con el medioambiente y con la tecnología blockchain propiamente dicha. En algunos de estos aspectos es evidente la intervención del Estado Nacional, tal como ocurre en el plano impositivo, en donde se han introducido diversas modificaciones a impuestos, siendo las mismas bastante imprecisas, lo que evidencia el desconocimiento del funcionamiento del ecosistema cripto por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de legislar. En otras cuestiones como la relacionada con el sistema financiero, el Estado Nacional se ha mostrado bastante temeroso al momento de innovar, al punto tal de permitir ciertas operatorias bancarias con criptomonedas y pasar a prohibirlas pocos días después. Si a todo esto se suma el hecho de que el ecosistema evoluciona de forma vertiginosa y que nada parece poder detener su crecimiento, el prohibir las criptomonedas, el no regular en la medida de lo posible el mencionado ecosistema o el hacerlo mal, no resulta ser una opción. En el mencionado contexto, es imprescindible que quienes toman decisiones en el Estado Nacional conozcan más en detalle la operatoria del ecosistema cripto, debido a que ello les permitirá desempeñar de mejor manera su función. Esto resulta trascendental debido a que todo indica que el camino que hace aproximadamente quince años iniciaron las criptomonedas y la tecnología blockchain, representan definitivamente un cambio disruptivo para la sociedad en su conjunto.

Bibliografía.

Aballay, V. y otros (2021). Criptomonedas en Argentina. Una mirada integral de la nueva moneda digital. Errepar.

Álvarez Larrondo, F. (2022). Entendiendo al Bitcoin y sus desafíos jurídicos y sociales. La Ley.

Ammous, S. (2019). El patrón Bitcoin. Valletta Ediciones.

Antiporovich (20 de septiembre de 2023). Bitcoin llega a las escuelas públicas de El Salvador. <https://documento.errepar.com/actualidad/bitcoin-escuelas-publicas-el-salvador>

Antiporovich (27 de febrero de 2024). La minería de Bitcoin favorece a las petroleras de vaca muerta. <https://documento.errepar.com/actualidad/la-mineria-de-bitcoin-favorece-a-las-petroleras-de-vaca-muerta-20240227172412328>

Branciforte, F. (2021). Aspectos legales: blockchain, criptoactivos, smart contracts y nuevas tecnologías. Ediciones dyd.

Castillero, N. y Toscano, W. (2021). Bitcoin, blockchain y el mundo digital.

D. María, A. (2024). La filosofía de Bitcoin. Ediciones Deusto.

Heredia Querro, S. (2020). Smart Contracts: qué son, para qué sirven y para qué no sirven. Cátedra Jurídica.

Voshmgir, S. (2021). Economía del token. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Tschieder, V. (2020). Derecho & criptoactivos. La Ley.

Zocaro, M. (2020a). El marco regulatorio de las criptomonedas en Argentina. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-marco-regulatorio-de-las-criptomonedas-en-Argentina.pdf>

Zocaro, M. (2020b). Manual de Criptomonedas. ¿Qué son?, ¿Cómo se compran?, ¿Cómo se guardan y que impuestos se pagan?. Buyatti.

Zocaro, M. (2021). Criptomonedas y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la provincia de Córdoba. <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/01/criptomonedas-y-el-iibb-en-cordoba.pdf>

Zurita González, J. y otros (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. El Cotidiano, 157, 17–27.

Sitios web.

Belo (<https://www.belo.app>).

Binance (<https://www.binance.com/es>).

Blockchain Federal Argentina (<https://bfa.ar>).

Buenbit (<https://buenbit.com>).

Coinmap (<https://coinmap.org>).

Despegar (<https://www.despegar.com.ar>).

Lemon Cash (<https://www.lemon.me>).

Mercado Libre (<https://www.mercadolibre.com.ar>).

Mipayo (<https://mipayo.com>).

ONG Bitcoin Argentina (<https://bitcoinargentina.org>).

Reental (<https://www.reental.co>).

INNOVACIÓN PÚBLICA Y SOCIAL: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS LABORATORIOS DE INNOVACIÓN PÚBLICA ABIERTA EN CÓRDOBA Y SALTA

María Laura Moreno

1. La innovación social. Origen y características

Como suele ocurrir con gran parte de los términos en Ciencias Sociales existen múltiples definiciones y enfoques desde donde mirar la innovación. Aunque habitualmente solemos asociar el término al ámbito científico, tecnológico o empresarial, en este trabajo vamos a centrarnos en la innovación social y su vinculación con la gestión de las políticas públicas. Si bien la innovación social ha recibido una gran atención desde distintas disciplinas en las últimas décadas, según Morales Gutiérrez (2008) el término no es nuevo y ya era utilizado por ejemplo, por los utópicos en el siglo XIX. Sin embargo, en un sentido más acotado emerge fundamentalmente en las décadas del 60 y el 70 del siglo XX de la mano de autores tales como Drucker, Young, Taylor o Rosanvallon. Entre los rasgos específicos que distinguen a la innovación social de la tecnológica-empresarial, el mencionado autor subraya “su orientación hacia la resolución de problemas sociales –más que al mercado–, el uso intensivo de capital intelectual en su vertiente humana y relacional –más que financiero–, su tendencia a la difusión abierta –en lugar de la protección de la idea– y su carácter también complejo, más que en aspectos tecnológicos, en cuestiones relacionales” (p. 418-419). En este sentido, mientras la orientación básica de la innovación económica es la creación de situaciones monopolísticas (producto único) que generen una alta rentabilidad para la empresa, el objetivo principal de la innovación social, en cambio, es la satisfacción de necesidades humanas básicas de grupos sociales vulnerables a un bajo costo y con un gran impacto social y territorial. Asimismo, teniendo en cuenta el origen de la innovación, el autor distingue entre la innovación social ascendente y descendente. La innovación descendente tiene un origen centralizado y puede provenir de actores públicos para la promoción del desarrollo local, o bien del ámbito privado como en el caso de filántropos empresariales o las iniciativas de responsabilidad social de las grandes empresas, mientras que la innovación social ascendente es descentralizada y tiene su origen en redes público-privadas de gobernanza compleja o bien en el accionar colectivo de asociaciones, cooperativas y otras organizaciones sociales.

En un sentido similar, Gutiérrez y Stevanato (2020) distinguen dos enfoques predominantes o tipos ideales para explicar el origen de la innovación social (en adelante IS). El enfoque de arriba hacia abajo o *top down* de la IS que la concibe como el resultado del esfuerzo de emprendedores individuales. Según este enfoque los emprendedores son precisamente individuos que disponen de las habilidades necesarias para captar las oportunidades del entorno y aportar soluciones creativas a las necesidades sociales. Por el otro lado, el enfoque de abajo hacia arriba o *bottom up*, comenzó a hacerse popular especialmente a partir de la década del 60 del siglo XX con el auge de los nuevos movimientos sociales y en especial, a partir de la crisis del Estado benefactor, cuando muchas organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC) comienzan a desempeñar tareas sociales que antes estaban a cargo del Estado. Desde esta perspectiva, son estas organizaciones junto con los movimientos sociales quienes visibilizan, nuclean y canalizan las demandas sociales en busca de una solución que puede venir tanto por parte de las propias organizaciones civiles como de las agencias estatales. En este sentido, la IS guarda una estrecha relación con el entorno ya que la movilización social sólo ocurre cuando se percibe que una determinada situación o demanda no recibe la adecuada atención por los canales tradicionales y moviliza a los actores sociales a buscar nuevas soluciones alternativas. De allí que, buena parte de la literatura especializada, resalta la importancia del contexto socio estructural como determinante de la IS, entendido como las estructuras sociales, económicas e institucionales.

Complementariamente a las dos perspectivas analíticas predominantes acerca de la innovación social, una centrada en los valores y atributos de los agentes individuales (los emprendedores) como la causa primaria de la innovación y aquella que concibe a la innovación como respuesta a los reclamos y la movilización social, Gutiérrez y Stevanato (2020) agregan a la explicación acerca del origen de la innovación tres factores de gran relevancia para el estudio de los laboratorios de innovación pública abierta que pretendemos explorar aquí. Ellos son: el entorno innovador; el peso de las coaliciones entre actores estatales y sociales y la relevancia de los recursos económicos disponibles. Por entorno innovador los autores entienden aquellas políticas públicas locales que brindan al emprendedor una especie de “paraguas” institucional bajo el cual incorporar la política innovadora. Dicho entorno comprende no sólo políticas y programas gubernamentales sino también las redes interinstitucionales de las cuales forma parte el gobierno local y que le permiten a los emprendedores obtener ventajas de las distintas “ventanas de oportunidad” que se les presentan. Respecto a las coaliciones entre actores, los autores destacan la importancia de la articulación Estado-sociedad para la conformación de coaliciones promotoras de la innovación. En este sentido, sostienen que “la aceleración de la innovación se asocia con la existencia de redes profesionales, aliados políticos, ONG fuertes y enlaces globales que ayudan a aprender lecciones y compartir ideas” (Gutiérrez y Stevanato 2020, p. 50) Cabe destacar que estas coaliciones no necesariamente requieren una interacción directa entre sus participantes ni una coordinación estratégica, sino que más bien se trata de un conjunto heterogéneo de personas pertenecientes a distintas organizaciones que comparten una visión mínima común y actúan en consecuencia. Finalmente, los autores hacen hincapié en un aspecto poco explorado, tanto por el enfoque centrado en el emprendedurismo como por el enfoque de la movilización social y tiene que ver con el acceso a los recursos económicos necesarios. En este sentido, sostienen, la disponibilidad de recursos constituye un factor crucial tanto en las primeras etapas de la innovación, cuando habitualmente se requiere una mayor inversión en capital como para su sostenimiento a lo largo del tiempo (gastos corrientes).

De allí que, en este documento, buscamos no sólo describir el trabajo que vienen realizando en materia de innovación pública y social tanto el CorLab (Córdoba) como el PachaLab (Salta) sino también analizar sus vínculos con el entorno local, las coaliciones existentes entre actores públicos y privados y las principales fuentes de financiamiento a las que acuden para iniciar y sostener sus proyectos innovadores.

En cuanto a las características de la IS, Gutiérrez y Stevanato (2020) señalan como características distintivas: i) el carácter interactivo de la IS, ya que produce cambios tanto en la interacción entre los agentes sociales como en el contexto social en el cual tiene lugar; ii) el fin último de la IS, el cual es la inclusión social, el empoderamiento de los sectores vulnerados y la solidaridad; y iii) el hecho de que la IS suele surgir como un mecanismo de crisis y recuperación que permite la generación de oportunidades a microescala y eventualmente a escalas mayores.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008) distingue entre la innovación social y la invención. Según el organismo internacional, la IS debe ser entendida como un proceso social, que excede la invención original, a través del cual se genera un cambio novedoso, en la prestación de un servicio o en la producción de un bien, logrando resultados positivos frente a una o más situaciones de pobreza, marginalidad, discriminación, exclusión o riesgo social y que tiene el potencial de ser replicable o reproducible. En este sentido, para poder ser considerada una innovación en el campo de lo social, la misma debería cumplir los siguientes siete criterios definitorios: i) ser social: es decir, beneficiar a un grupo significativo de personas, reduciendo la pobreza o mejorando la calidad de vida de grupos en riesgo; ii) emerger de los propios beneficiarios o de sus entidades de apoyo (ser genuina); iii) ser original: en el sentido de no tratarse de una experiencia repetida, aunque puede tratarse de readaptaciones a nuevos escenarios o contextos; iv) ser vigente, es decir, reciente y actual; v) estar consolidada, es decir, haber superado la fase de experimentación; vi) ser expansiva, es decir, reproducible en otros lugares o escalas y por último, vii)

ser transformadora, es decir, “tener impacto en variables de desarrollo social como costos, cobertura, ingreso, empleo, participación, rendimiento, cultura, calidad de vida, gestión, y creación de nuevas oportunidades” (CEPAL, 2008, p. 38)

Por su parte, Morales Gutiérrez (2009) agrega como rasgos definitorios de la IS, además de la originalidad, el carácter abierto y su impacto social directo ya mencionados por la CEPAL, el manejo de intangibles; su impacto glocal⁵⁴ y ser intensiva en capital social-relacional. Respecto a la glocalización el autor sostiene que, si bien, la mayoría de las innovaciones sociales suelen darse en el ámbito local, su carácter abierto tendiente a la difusión requiere del desarrollo de habilidades estratégicas que tomen en cuenta el escenario “bipolar” (local-global). Asimismo, señala que, las innovaciones sociales suelen ser intensivas en capital social, tanto a nivel micro (intracomunitario) como a nivel macro (cooperación estado-sociedad civil). Por otro lado, el autor también destaca aquellas prácticas o acciones que no deben ser consideradas estrictamente como IS. En tal sentido sostiene que la IS no debe confundirse con la responsabilidad social empresarial ni con la innovación empresarial; tampoco con una subespecie dentro de las denominadas innovaciones administrativas o de gestión. En sentido estricto, la IS no se limita a buenas prácticas con impacto social, ni acciones tendientes a reducir la brecha tecnológica o el desarrollo de redes a través de la web 2.0. Tampoco debemos confundirla con las metodologías participativas para la creatividad, aunque muchas veces la IS sea el resultado de la aplicación de dichas metodologías, como veremos más adelante al analizar los dos laboratorios de innovación que elegimos como casos de estudio.

Por último, en cuanto a las múltiples y variadas definiciones que podemos encontrar acerca de la IS, quisiéramos rescatar los aportes de Montgomery (2016) quien distingue dos paradigmas de la IS. Un paradigma tecnocrático, de raíz neoliberal, que destaca el rol del experto y la movilización de tecnologías de gobernanza en materia de innovación, sin poner en cuestionamiento la distribución asimétrica del poder en la sociedad. Y un paradigma democrático, que concibe a la IS como una herramienta para politizar los espacios sociales y comunitarios cuestionando la distribución vertical del poder y generando alternativas más horizontales de articulación. Desde este segundo punto de vista, se destaca la participación de la comunidad en los procesos innovadores y se le asigna a los saberes generados por ésta el mismo estatus que el saber experto. En términos de Moulaert et. Al. (2005 citado por Montgomery, 2016, p. 1991) podríamos sintetizar los objetivos emancipatorios de la escuela democrática de la IS en los tres siguientes: “buscar satisfacer las necesidades humanas (en particular las necesidades alienadas), elevar los niveles de participación (en particular de los grupos marginados) y el empoderamiento a través de un mayor acceso a los recursos y un aumento de las capacidades sociales y políticas”.

2. La innovación pública y el Estado abierto

Aunque desde la perspectiva latinoamericana (Alvarado y Rodríguez Herrera, 2008; Rey de Marulanda y Tancredi, 2010; Gutiérrez y Stevanato, 2020) la IS suele ir asociada a la innovación en políticas públicas, en el presente documento pretendemos explorar las similitudes y diferencias entre el concepto de innovación social y el de innovación pública. En tal sentido nos cuestionamos: ¿Cuán rígidas o lábiles son las fronteras que separan a ambos conceptos? Si en el campo de la IS predominan dos paradigmas antagónicos, el tecnocrático y el democrático ¿qué ocurre en el campo de la innovación pública? Para aproximarnos a este concepto apelamos a la definición de Rojas Rojas y Rincón Meléndez (2021) quienes definen a la innovación pública como una “herramienta de generación de valor público que requiere de instituciones gubernamentales flexibles y armónicas con los requerimientos del entorno, fortaleciendo procesos de gobernanza y en la cual el Estado cumple

⁵⁴ El término glocalización fue acuñado por Manuel Castells (1999) y refiere a la articulación entre lo global y local (citado por Morales, 2009, p. 154)

un papel fundamental como potenciador de la misma, a través de políticas públicas eficientes y acordes con las necesidades de la sociedad” (p. 121). En este sentido, los autores destacan que la innovación pública (en adelante IP) descansa sobre tres pilares fundamentales: i) la participación ciudadana como respuesta a las necesidades sociales; ii) un proceso adaptativo y disruptivo desde el punto de vista organizacional, y iii) la institucionalización del Estado a través de políticas públicas eficientes.

Por su parte, organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (en adelante CLAD) expresa que la “innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad” (CLAD, 2020:8)

Rey (2017) por su parte, se propone clasificar los distintos tipos de innovación pública creando lo que él denomina una “taxonomía de la innovación”, la cual se divide en dos grandes ámbitos: 1) servicios a la ciudadanía, es decir la creación y mejora de políticas, productos y servicios de impacto directo en la ciudadanía; y 2) procesos internos, abarcando la mejora de procesos y políticas de gestión internas dentro de la administración. Partiendo desde aquí se puede identificar innovaciones de a) servicios; b) de procesos; c) de cultura y gestión del personal público; d) organizativa o de estructuras; e) de marco administrativo interno o normas; y f) de políticas públicas.

Respecto a los paradigmas vigentes en materia de innovación y gestión pública Grandinetti (2018) identifica tres enfoques de la gestión pública (la nueva gerencia pública, el enfoque de la gobernanza y el enfoque del gobierno abierto) cada uno de los cuales se corresponde con un tipo de innovación dominante, a saber, en el enfoque de la nueva gerencia pública predomina una visión lineal de la innovación con énfasis en las tecnologías externas y cuyos resultados esperados son la calidad, la eficiencia y la eficacia en la Administración Pública. En el enfoque de gobernanza, en cambio, se entiende a la innovación como un modelo permanente con foco en las personas y en la articulación de actores para generar capacidades de gestión. Finalmente, en el enfoque del gobierno abierto, la innovación abierta supone un nuevo corrimiento de eje, ya que se pasa de las personas y sus aprendizajes, a las construcciones compartidas, la colaboración y la co-creación de políticas públicas. En este último paradigma entonces, los límites entre lo público y lo privado se diluyen, privilegiando el diseño colaborativo y la ideación colectiva mientras que sus resultados esperados son la generación de valor público, la transparencia y la gestión inteligente de lo común.

Cuadro 1. Tipología de la innovación en la gestión pública

Tipo de Innovación	Enfoque de Gestión Pública	Génesis	Actores	Ámbito	Resultados Esperados
Lineal	Nueva Gerencia Pública	Tecnologías externas	- Gabinetes técnicos - Líderes políticos	- Productos - Procesos - Estructuras	- Calidad - Eficiencia - Eficacia
Permanente	Gobernanza Pública	- Experiencias externas -Redes	+OSC TIC. Redes	Relacionamientos, programas y proyectos mixtos	- Capacidades de gestión compleja - Eficacia
Abierta	Gobierno Abierto	Fluye entre actores y espacios	+Ciudadanos, activistas, universidades, I+D	- TIC 2.0. - Diseño colaborativo - Ideación colectiva - TIC 4.0	- Transparencia - Valor público - Gestión de lo común - Gestión inteligente

Fuente: Grandinetti, R. (2018, p. 109).

Una vez revisadas algunas de las más recientes definiciones sobre la innovación pública y social encontramos que, más allá de la diferencia obvia en cuanto al sujeto de la innovación (el estado en cualquiera de sus niveles de gobierno en el caso de la innovación pública) y los individuos, grupos o asociaciones en el caso de la innovación social, son muchas más las similitudes o convergencias entre ambos conceptos que sus divergencias. Por el lado de las convergencias, Rojas Rojas y Rincón Meléndez (2021) señalan que ambos tipos de innovación parten de la necesidad de aportar soluciones novedosas a las problemáticas sociales, apuntan a la sostenibilidad de las iniciativas innovadoras, hacen hincapié en la participación ciudadana y en la colaboración intersectorial de actores. En cuanto a las divergencias, las autoras señalan que, mientras la IP tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la institucionalidad del estado mediante políticas públicas eficientes, en el caso de la IS éste no es un requerimiento para su desarrollo como tampoco lo es el impacto institucional. Finalmente en cuanto a la replicabilidad, las autoras sostienen que mientras ésta suele ser una de las características de la IS en gran parte de la literatura sobre el tema, en el caso de la IP esta suele ser el resultado de lógicas políticas particulares que hacen difícil su reproducibilidad en otros contextos.

3. Los laboratorios como dispositivos de innovación: los casos del CorLab y el PachaLab

Los Laboratorios de Innovación Pública son un antecedente valioso e interesante de herramientas estatales desarrolladas para enfrentarse a lo incierto, atender lo cambiante y abordar lo complejo. Estos dispositivos de innovación pensados como espacios de colaboración y creación colectiva contribuyen a la comprensión y construcción conjunta entre actores diversos y cumplen un rol facilitador, acercando a la ciudadanía diversas herramientas, metodologías y técnicas para que puedan realizar aportes a partir de sus conocimientos, saberes, intereses y visiones y transformarla así en co-creadora de valor público. En Argentina encontramos experiencias exitosas que comenzaron a desarrollarse desde el año 2015 en adelante como por ejemplo: NQN Lab (Neuquén); Tucumán Lab (Tucumán,) Lab Bahía (Bahía Blanca), Ushuaia Lab (Municipalidad de Ushuaia), PoliLab (Rosario) y el CorLab (ciudad de Córdoba) entre muchos más. La mayoría de ellos, con excepción del PoliLab (que es un centro académico dedicado a la innovación pública con sede en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario) tienen su origen en la Administración Pública y han logrado en sus territorios, incorporar en la toma de decisiones las miradas, los sentimientos y las voces de las personas para ponerlas en juego con los actores institucionales responsables de implementar las políticas públicas, desarrollando soluciones para y con las personas, considerando a sus experiencias como fuente importante de información para la formulación de políticas públicas. Además, crearon prototipos para testear y analizar rápidamente las intervenciones públicas explorando errores, buenas prácticas y condiciones o situaciones habilitantes para innovar y/o para que se constituya en un caso de éxito. Todo esto desde la integración de múltiples perspectivas y enfocados en el aprendizaje para la creación de nuevas capacidades.

Aunque pueden recibir distintas denominaciones como por ejemplo, laboratorios de gobierno o goblabs, laboratorios de innovación pública, *policy labs* o *public sector innovation labs* (PSI labs) una característica común que los distingue de los laboratorios ciudadanos o laboratorios de innovación social es su vinculación directa con el sector público. En tal sentido, si bien en el caso de los laboratorios de innovación social, la administración pública puede tener un rol facilitador de la IS, su participación no es imprescindible siendo su principal impulsor la propia sociedad civil, mientras que en el caso de los laboratorios de innovación pública o goblabs, estos tienen a la administración pública como su punto de origen y principal destinataria. De allí que, Rojas-Martín y Stan (2021, p. 9) los definen como “aquellos equipos, estructuras o entidades que se centran en el diseño de soluciones para problemáticas concretas del sector público (políticas públicas, procesos internos de la administración, entre otras), a través de métodos innovadores que involucran a todos los actores del entorno en el proceso de diseño”.

Con el fin de comparar estos dos tipos de laboratorios de innovación (pública y social) en el presente documento nos proponemos analizar las experiencias implementadas en la ciudad de Córdoba por el CorLab y en la provincia de Salta por el PachaLab. Para ello apelando como estrategia metodológica al método comparativo realizamos entrevistas a sus representantes y recolectamos información de fuentes secundarias (como páginas web, perfiles en redes sociales y artículos periodísticos) con el objeto de comparar las siguientes variables: origen, composición, objetivos, metodologías empleadas, articulación con otros actores y fuentes de financiamiento a las que apelan para llevar a cabo sus proyectos y acciones innovadoras.

3.1. CorLab: laboratorio de innovación pública y social de la municipalidad de Córdoba

Se trata del primer laboratorio govtech de la Argentina. Fue creado en el año 2020 por la Dirección de Innovación Abierta del Municipio de la ciudad capital de Córdoba con el objetivo de “tender un ‘puente entre los desafíos públicos, sociales y ambientales presentes en la ciudad de Córdoba y las soluciones tecnológicas desarrolladas por el ecosistema govtech en Latinoamérica” (Crisafulli, 2024) Inspirados en el enfoque de la innovación pública abierta, las autoridades del municipio comenzaron a implementar en dicho año una estrategia integral govtech con el objetivo de transformar a Córdoba en una ciudad más inteligente, inclusiva y sostenible. Actualmente bajo la órbita de la Secretaría de Ciudad Inteligente y Transformación Digital del municipio, la misión del CorLab es potenciar la innovación pública a través de la implementación del programa Córdoba Govtech, el cual vincula desafíos públicos de la ciudad con soluciones tecnológicas desarrolladas por emprendedores de alto impacto (startups).

En palabras de su director, Luciano Crisafulli (2023) “dimos vuelta la rueda y vimos que se invertía mucho tiempo y esfuerzo en co-crear soluciones y ya hay un montón de respuestas innovadoras creadas y validadas y que el ciudadano no está aprovechando” es por ello que el propósito del laboratorio es vincular a las distintas áreas del gobierno con los emprendedores que están desarrollando soluciones tecnológicas e innovadoras en aspectos vinculados con la educación, la salud, la inclusión social, el cuidado del ambiente, la movilidad, entre otros ámbitos. El laboratorio no sólo brinda apoyo financiero a estos emprendimientos, sino también mentorías y capacitación. Sus principales pilares de acción incluyen: a) el Fondo Público de Inversión Córdoba Ciudad Inteligente; b) los Desafíos Públicos de Innovación; c) la Aceleradora de Startups⁵⁵ Govtech; y, d) la Formación de Agentes Públicos de Innovación.

- a) El Fondo Público de Inversión Córdoba Ciudad Inteligente (Fondo CCI) fue creado en el año 2021 mediante la Ordenanza 13.156 del Concejo Deliberante de Córdoba con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) convirtiéndose en el primer fondo de Inversión en startups Govtech de Latinoamérica. El mismo consiste en un programa de inversión estratégica con instrumentos de capital de riesgo en emprendimientos govtech. Respecto de los fondos públicos, el Fondo CCI se fondea anualmente con el 1% de la recaudación de la tasa de comercio e industria de la ciudad. Además, permite la incorporación de inversores externos. Hasta el momento⁵⁶, y en orden cronológico, estos son los principales hitos conseguidos por el Fondo Córdoba Ciudad Inteligente:

Año 2021: Creación del Fondo CCI.

Año 2022: Inversión en 10 emprendimientos por USD 1 Millón.

⁵⁵ Una startup es una empresa emergente con un fuerte enfoque en la innovación y la escalabilidad. Se basan en ideas disruptivas para aportar soluciones a problemas específicos, a menudo con el apoyo de tecnología avanzada. Fuente: el ecosistema startup.com (blog).

⁵⁶ Datos actualizados a Febrero de 2024 recuperados de Crisafulli (2024)

Año 2023: Implementación de 10 proyectos govtech entre los emprendimientos invertidos y las áreas de Ambiente, Educación, Transporte, Capital Humano y Modernización de la Municipalidad.

Año 2023: Inversión en 6 emprendimientos por USD 700 mil.

- b) Los desafíos públicos de innovación son convocados desde diferentes áreas del gobierno local al ecosistema govtech en la búsqueda de soluciones innovadoras a distintas problemáticas. Las propuestas más relevantes reciben financiamiento y acompañamiento técnico. A febrero de 2024 se habían implementado bajo esta modalidad más de 80 proyectos de innovación pública y social en la ciudad. Algunos ejemplos de estos desafíos son: el Desafío Córdoba Resiliente (2020) lanzado junto a la Fundación Avina, BID Lab, Resilient City Network y la Fundación Citi, además del CorLab; el Desafío Jóvenes Innovadores (2021) organizado conjuntamente por la Dirección General de Juventud de la Secretaría de Coordinación del municipio y el CorLab convocó a jóvenes de entre 18 y 35 años a presentar proyectos de IS en categorías como la economía circular, nuevas tecnologías, economía naranja, género y economía social. Finalmente, uno de los últimos desafíos públicos lanzados en el marco del programa govtech del municipio es el “Desafío Público de Innovación Río Inteligente: Prevención de Riesgos en el Río Suquía”. Se trata de un nuevo reto de innovación pública dirigido a startups y PyMes tecnológicas de la provincia de Córdoba para impulsar un sistema de gestión de riesgos del municipio y contribuir con la seguridad ciudadana frente a riesgos de inundaciones en situaciones de crecidas del río Suquía.
- c) Aceleradora de startups. Según Crisafulli (2024) en el año 2023 se acompañó a 52 emprendimientos govtech locales para su crecimiento a través de programas de bootcamp, incubación y aceleración brindados por la Aceleradora de Emprendimientos Incutex. El CorLab cuenta además con un monitor y un directorio de startups además de un Radar Govtech.
- d) Formación de agentes públicos en materia de innovación. En alianza con distintas universidad de la ciudad de Córdoba, el CorLab ha venido desarrollando diferentes capacitaciones dirigidas a los servidores públicos en materia de innovación abierta como así también se promovieron encuentros de vinculación entre los emprendedores tecnológicos y los funcionarios y agentes municipales con el fin de sensibilizar a estos últimos en materia de innovación, govtech y ciudades inteligentes.

3.2. PachaLab. Asociación civil Propuesta Andina de Creación Humana Amorosa (PACHA)

Se trata de una red de facilitadoras de innovación socio-comunitaria. Nace en el año 2019 con la misión de crear, promover y activar desde la cosmovisión andina, propuestas innovadoras para generar procesos de compromiso colectivo. Se encuentra integrada por un equipo interdisciplinario que diseña, desarrolla y facilita procesos de organización comunitaria, participación ciudadana e innovación colectiva, siguiendo los pasos propuestos por la metodología del pensamiento de diseño o *Design Thinking*, la cual promueve que los protagonistas centrales sean las personas- usuarias destinatarias del “producto” o prototipo a idear. A su vez, integra el equipo del Federal Lab (Laboratorio de Innovación Pública de la Mesa Federal de Participación Ciudadana) y de LATE (mancomunidad de Laboratorios del territorio argentino).

Su visión apunta a que las personas asuman el compromiso con su realidad y su entorno en pos de lograr el *Allin Kawsay*, voz aymara que significa “el buen vivir”: la vida en armonía con una misma, con los demás y con la naturaleza. Los valores que rodean a PachaLab son: *Allin Kawsay* (buen vivir); *Allin Munay* (querer bien); Innovación; Compromiso; Disfrute; Sororidad; Participación; Colaboración, cooperación, co-creación; y Sustentabilidad.

En los cuatro años de gestión que lleva la organización, se han desarrollado 8 proyectos que han llegado a más de mil personas. Facilitando la formación, información, acompañamiento y conexión para más y mejor acceso a los servicios destinados a mujeres en situación de violencia. De esta manera se identifican y visibilizan hechos de violencia que permanecen naturalizados en comunidades de mujeres y disidencias, de pueblos originarios con el objetivo de fortalecer y empoderar la inteligencia emocional. Entre ellos se destacan:

1. Año 2020. Proyecto Tejiendo Redes I - Un Abordaje Interseccional e Intercultural. Plan de Abordaje de Violencia de Género en Orán. Dicho proyecto fue desarrollado junto a las OSC: FUCO, Fundación Runas, PACHA LAB Y Asuntos del Sur, en el marco de la iniciativa Spotlight, una alianza global de la Unión Europea y las Naciones Unidas, a través de 5 agencias: OIT, ONU Mujeres, PNUD, UNICEF y UNFPA
2. Año 2021. Proyecto Tejiendo Redes II - Un Abordaje Interseccional e Intercultural. Plan de Acción para la mejora en el acceso a los servicios de atención en casos de violencia de género en los municipios de Tartagal y General Mosconi - Provincia de Salta. Los proyectos de Tejiendo Redes I y II, beneficiaron a 855 personas. El objetivo general del proyecto fue la co-creación de un plan integral para mejorar el acceso a los servicios de atención a mujeres en situación de violencias en los municipios mencionados y la metodología empleada fue el método SISA. Este consiste en una metodología basada en el pensamiento de diseño creativo (design thinking) que se propone guiar procesos de manera sistematizada, para prototipar y generar propuestas de carácter colectivo con un enfoque feminista, intercultural e interseccional, en tanto que la herramienta empleada para alcanzar estos objetivos fueron los laboratorios cívicos. Los laboratorios ciudadanos son herramientas de innovación abierta que consisten en espacios donde personas con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización se encuentran para idear, crear y desarrollar propuestas juntas. En este caso, se llevaron a cabo 3 laboratorios cívicos (el primero destinado a mujeres, mujeres trans y personas no binarias; el segundo destinado a las mujeres de pueblos originarios arriba mencionados y el tercero a mujeres en situación de violencias y prestadores de servicios donde se identificaron los obstáculos existentes y los vacíos que se presentan a la diversidad de mujeres frente al acceso a servicios de atención a violencias de género en los municipios Tartagal y Mosconi) más un laboratorio final de cierre donde se procedió al prototipado del Plan de acción para el abordaje de casos de violencias contra la diversidad de mujeres e identidades no binarias atravesadas por múltiples formas de discriminación.
3. Año 2022. Proyecto “De mujeres para mujeres. Labs de Innovación Socioemocional”, con financiamiento del Grupo San Cristóbal benefició a 60 mujeres y se focalizó en problemas socioemocionales que se acentuaron en contexto de pandemia del COVID-19. Se trató de 4 encuentros de co-creación de herramientas socio-emocionales con las voluntarias de los comedores comunitarios de los barrios 17 de octubre, Villa Floresta, San Benito y Floresta Norte de la capital provincial. Dichos encuentros se desarrollaron bajo el método CHE. Se trata de una metodología de participación, innovación e incidencia ciudadana que permite la detección de problemas (deliberando en diversidad), establecer retos y diseñar propuestas (colectivas, creativas y posibles) para alcanzarlos desde el empoderamiento comunitario y el acompañamiento gubernamental. Che es un término tomado de la lengua mapuche que significa “persona” pero también “gente” haciendo referencia al punto de unión entre lo subjetivo y lo colectivo.
4. Año 2023. Proyecto "EL CHINEO: en la voz de las mujeres" alianza con 4 Organizaciones para explorar y visibilizar la problemática de las mujeres y disidencias indígenas por el delito del chineo (violación a manos de criollos en contra de niñas y mujeres originarias.

5. Año 2024. Proyecto Promotoras en Derechos y Cuidado – Formación de 50 mujeres en derechos, equidad de género, disidencias, violencia y cuidado.

Resultados y Conclusiones

Según Rotman (2007) la comparación es una estrategia metodológica que nos permite caracterizar unidades de análisis individuales o colectivas. En este sentido, en el marco del proyecto de investigación “Innovación social: ciudadanía y asociaciones” aprobado por la Universidad Siglo 21 hemos pretendido comparar dos laboratorios de innovación pública y social pertenecientes a provincias y regiones bien diversas de nuestro país como lo son el caso de Córdoba y Salta, con el fin de analizar las convergencias y divergencias entre la IS y la IP.

En el caso del CorLab se trata del primer laboratorio govtech de la República Argentina. Surgido en el año 2020 en el ámbito de la Dirección de Innovación Abierta del Municipio de Córdoba (hoy dependiente de la Secretaría Ciudad Inteligente y Transformación Digital) éste laboratorio de gobierno se caracteriza por estar inserto en lo podríamos llamar, en términos de Gutiérrez y Stevanato (2020), un “entorno innovador” caracterizado por políticas gubernamentales locales que alientan la innovación pública y social y el emprendedurismo. Apoyándose en un amplio ecosistema tecnológico emprendedor compuesto por organizaciones públicas, privadas y del tercer sector que brindan formación, asistencia técnica, mentoría, vinculación, espacio físico y financiamiento a startups, el CorLab ha logrado ser reconocido como un caso exitoso de innovación pública abierta a nivel internacional.

En cuanto a los recursos económicos disponibles, el Fondo CCI le permitió al municipio cordobés contar con financiamiento público y privado para solventar soluciones innovadoras en el marco de un amplio espectro de alianzas con las Universidades, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales y empresas privadas. En tal sentido, Crisafulli (2024) señala que el caso de la ciudad de Córdoba demuestra cómo en poco tiempo puede diseñarse e implementarse una estrategia govtech que le permita al gobierno local abrirse al cambio. Sin embargo, para que sea sostenible en el tiempo se requiere voluntad y apoyo político de las máximas autoridades locales, de manera que se garantice la disponibilidad de fondos para el sostenimiento de la estrategia diseñada y por el otro lado, contar con un equipo técnico con las capacidades necesarias para llevar adelante este tipo de iniciativas.

En el caso del PachaLab, se trata de un laboratorio de innovación social, institucionalizado bajo el formato de asociación civil. Se caracteriza por apoyarse en los valores de la cosmovisión andina para la intervención socio- comunitaria y por el empleo de metodologías creativas como el *design thinking*. En cuanto a la articulación con otros actores, forma parte de la Mesa Federal de Participación Ciudadana y cuenta con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil con impacto regional y global. Su misión es ser facilitadoras en los procesos de co-creación de soluciones a problemáticas que afectan a grupos sociales en estado de vulnerabilidad como por ejemplo mujeres en situación de violencia doméstica, disidencias sexo-genéricas y mujeres de los pueblos originarios. El financiamiento de los proyectos proviene principalmente del tercer sector, del sector privado y de organismos multilaterales, aunque cuenta también con articulaciones con el sector público, especialmente en proyectos vinculados a la mejora en la prestación de servicios públicos en Salta. En este sentido, como señala Pobes Gamarra (2015) los laboratorios de innovación aparecen como herramientas facilitadoras poniendo a disposición de la ciudadanía diversas técnicas para convertirse en co-creadora de políticas públicas.

Retomando algunos conceptos de nuestro marco teórico podríamos afirmar que, el PachaLab se inscribe dentro del paradigma democrático de la IS en los términos descriptos por Montgomery (2016) al hacer hincapié en la importancia de incorporar los saberes sociales, fomentar la politización y el empoderamiento de los grupos vulnerables; mientras que, en el CorLab, predomina la visión tecnocrática donde el saber experto y la lógica de mercado tienen un rol preponderante.

No obstante, pese a sus diferencias, podemos afirmar también que ambos laboratorios de innovación se basan en el enfoque de la innovación abierta o del Estado Abierto, ya que encontramos presentes en ambos sus tres pilares fundamentales: participación ciudadana, transparencia y colaboración entre actores. Ello nos lleva a concluir que, pese a sus diferentes formatos y metodologías, tanto los laboratorios de IS (como el caso del PachaLab) como los laboratorios de gobierno (como el CorLab) surgen del entendimiento común de que los nuevos desafíos que enfrenta el Estado en la era exponencial (Oslak, 2020) requieren que las soluciones provengan del trabajo articulado entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

A modo de conclusión, coincidimos con Rodríguez (2018) en que la innovación no es exclusiva de ningún sector. En este sentido, la innovación en los asuntos públicos puede provenir tanto de las administraciones públicas y los gobernantes como de los propios ciudadanos. El desafío es abrir el diálogo entre las diferentes formas del saber para la generación de valor público desde y para los ciudadanos y ciudadanas.

Referencias

Alvarado, H. y Rodríguez Herrera, A. (2008) Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe, CEPAL,

<https://repositorio.cepal.org/entities/publication/fba4480a-b473-4641-acf0-c40b401ad926>

Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (2020). Andorra, España; 8 de Octubre. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

Crisafulli, L. (2023) CorLab y un ejemplo internacional de innovación para avanzar hacia ciudades más inteligentes (entrevista) En: UtopíaUrbana.city <https://utopiaurbana.city/2023/09/27/corlab-y-un-ejemplo-internacional-de-innovacion-para-avanzar-hacia-ciudades-mas-inteligentes/>

Crisafulli, L. (2024) Construyendo ciudades del futuro a través del govtech. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina, <https://corlab.cordoba.gob.ar/construyendo-ciudades-del-futuro-a-traves-del-govtech-el-caso-de-la-ciudad-de-cordoba-argentina/>

Grandinetti, R. (2018) Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. Estado Abierto. Revista sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas, 2(3), pp. 91-115 <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62>

Gutiérrez, y Stevanato (2020) Por los caminos de la innovación: entre el emprendedurismo y la movilización social. En Saidón, M. (et.al.) Explicar la innovación en políticas públicas: la gestión integral de residuos sólidos urbanos en municipios argentinos. Teseo. Buenos Aires

Montgomery, T. (2016). Are social innovation paradigms incommensurable? *Voluntas*, 27, 1979-2000. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9688-1>

Morales Gutiérrez, A. (2008). Innovación social: una realidad emergente en los procesos de desarrollo. *Revista de Fomento Social* (63) pp. 411-444 <https://repositorio.uloyola.es/handle/20.500.12412/1587>

Morales Gutiérrez, A. (2009). Innovación social: un ámbito de interés para los servicios sociales. Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales, (45), 151-175 [CUBZerbitzuan45.fh11 \(usal.es\)](https://cubzerbitzuan45.fh11.usal.es/)

Oslak, O. (2020) *El estado en la era exponencial*. INAP https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

- Rey de Marulanda, N y Tancredi, F. (2010) De la innovación social a la innovación pública: historias de éxito en América Latina y el Caribe, CEPAL, <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/e84054ab-3bf0-4ba0-bb66-b17220a2b7df>
- Rey, A. (2017) Seis tipos de innovación pública (post 536) <https://www.amaliorey.com/2017/05/27/seis-tipos-de-innovacion-publica-post-536/>
- Rodríguez, E. (2018). Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública: un estudio comparado de las experiencias americanas y europeas. Red InnoLabs. https://polilab.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2021/05/doc_goblabs_redinnolabs.pdf
- Rojas Rojas, S. y Rincón Meléndez, M. (2021) Mapeo de actores como metodología innovadora en la implementación de la política de ética de la investigación, bioética e integridad científica. OPERA (29) pp- 117-138 <https://doi.org/10.18601/16578651.n29.07>
- Rojas-Martín, F. y Stan, L. (2021) Laboratorios de gobierno para la innovación pública. Creando espacios para la innovación abierta en las administraciones públicas. En: RedInnoLabs, *Laboratorios para la innovación pública. De las experiencias a los aprendizajes, de los aprendizajes a los desafíos*, https://www.cytel.org/assets/img/publicacao/55/laboratorios_de_innovacion_redinnolabs.pdf
- Rotman, S. (2007) Metodología de la investigación en ciencia política. En; Aznar, L. y De Luca, M. *Política. Cuestiones y problemas*. Emecé.

IDENTIDAD Y CIUDADANÍA DIGITAL. ESTADO DE SITUACIÓN Y DESAFÍOS

*Raúl Mura
Gustavo Alfredo Lazarte
María Fernanda Montiel*

Entendiendo el escenario

La sociedad global presenta como característica la plena vigencia de la sociedad digital con un sin número de prácticas sociales digitalizadas que se van ampliando en forma acelerada, el estado va acompañando estos procesos, pero quedan aún muchas acciones complementarias, de regulación y control, que el Estado debe generar para proteger al conjunto de los ciudadanos.

Hoy nos encontramos en plena inmersión en una nueva era que va de la mano de la impronta del cambio tecnológico permanente, la era meta, como va generando nuevas prácticas que devienen de la Cuarta Revolución Industrial y que impactan sobre todos los actores de la Sociedad Humana. El surgir de nuevas tecnologías ha modificado la forma en la que nos relacionamos generando un gran impacto en la ciudadanía, del cual no es ajeno el estado ya que es quien debe velar por las necesidades de esta sociedad inmersa en esta nueva realidad virtual. Por lo tanto será un desafío del estado poder responder a las nuevas necesidades que van a surgir en la ciudadanía como consecuencia de los avances tecnológicos.

La fuerte digitalización de los procesos va marcando transformaciones en el mundo real que conocimos, delineando y trazando nuevos modos de vivir la experiencia de transitar y vivenciar el mundo; en este escenario; abruptamente; la educación en particular se ve en la necesidad de repensarse, de caminar de una manera distinta la gestión de la formación del ciudadano. La construcción del cambio, como condición necesaria de las buenas prácticas, exige replantearse paradigmas y epistemologías que den cuenta de la complejidad e incertidumbre que imprimen ideologías disruptivas con lo existente dando lugar a perspectivas innovadoras donde los sujetos deben reconstruirse como actores, saberes emergentes y condicionantes globales para la actividad. Como nos plantea Landaverde Trejo (2019: 10-11)

“Esta cuarta revolución industrial se identifica por tres elementos fundamentales: (a) evolución a un ritmo vertiginoso cuyos cambios se suscitan en tiempos cortos, (b) la amplitud y profundidad del impacto que implica una transformación radical sobre el qué y el cómo hacer las cosas. Lo cual nos replantea insistentemente la pregunta de ¿quiénes somos?, así como la búsqueda por una forma de integración a un mundo cada vez más incomprensible; y, (c) por su capacidad para entrelazar a todos los sistemas y relaciones que se producen al interior de las naciones y en el conjunto de las interacciones entre las naciones del orbe.

En todos los ámbitos de nuestras vidas encontramos nuevas opciones para mejorar los niveles de bienestar, nuevas técnicas y herramientas para acceder con facilidad a zonas inimaginables del conocimiento y de la vida práctica. Son cambios que nos transforman a nosotros mismos, modifican las relaciones sociales, las formas de interactuar, las maneras de pensar y analizar los fenómenos económicos, políticos y tecnológicos. Son repercusiones que conducen a la necesidad de reflexionar en torno al individuo y sus relaciones interpersonales: con la familia, con sus amistades, con los compañeros de trabajo y, en un espectro más amplio, de la ciudadanía que vive y participa, voluntaria o involuntariamente, en los diversos actos sociales. Todo el conjunto de acciones e interacciones inciden en la identidad que se adopta en estos tiempos de la globalización.”.

Los procesos identitarios digitales, el metaverso como cosmovisión, la big data, la inteligencia artificial, la tecnología Blockchain, el eco-sistema de las criptomonedas, entre otras cuestiones disruptivas están generando debates en todos los ámbitos de producción que rompen con las escuelas del pensamiento que históricamente la humanidad fue forjando.

El metaverso es un concepto que se refiere a un espacio virtual colectivo y compartido, creado por la convergencia de la realidad física y virtual aumentada. Se trata de un universo digital persistente donde las personas interactúan entre sí y con objetos digitales a través de avatares personalizados, en constante evolución combina elementos de realidad virtual, realidad aumentada y juegos en línea, ofreciendo una experiencia inmersiva y social.

El metaverso amplía las posibilidades de expresión y construcción de la identidad digital. A través de nuestros avatares, podemos explorar diferentes facetas de nuestra personalidad, experimentar con nuevas identidades y construir relaciones sociales en un entorno virtual.

Un avatar es una representación digital de nosotros mismos en el metaverso. Puede ser una figura humana, un animal, un objeto o cualquier otra forma que elijamos. Los avatares son personalizables, lo que nos permite crear una imagen única y distintiva que refleje nuestra personalidad, gustos e intereses.

La naturalización de las nuevas tecnologías en las prácticas sociales va abriendo nuevos caminos que debemos ir transitando, interpela directamente a los ciudadanos en la incorporación de nuevos saberes y nuevas estrategias de aprendizaje donde los sujetos deben incorporar nuevas formas de acceder a la información disponible seleccionando lo útil y separando las falsas afirmaciones que se van difundiendo.

En base a lo expuesto se pone de relieve la importancia de la inclusión digital y la necesidad de cerrar la brecha digital. La inclusión digital se refiere a la capacidad de todos los individuos de acceder y utilizar las tecnologías digitales de manera efectiva. La brecha digital, por otro lado, se refiere a la disparidad entre aquellos que tienen acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y aquellos que no.

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2020), aproximadamente el 37% de la población mundial todavía no tiene acceso a internet. Esta brecha digital puede exacerbar las desigualdades existentes, limitando el acceso a la educación, el empleo y los servicios de salud. Las comunidades rurales y los países en desarrollo son los más afectados por esta disparidad. Para abordar esta cuestión, los gobiernos y las organizaciones internacionales deben invertir en infraestructuras de TIC y desarrollar políticas que promuevan el acceso universal a internet. Iniciativas como los puntos de acceso Wi-Fi gratuitos y los programas de alfabetización digital son cruciales para garantizar que nadie quede atrás en la era digital.

Más allá de la vigencia de una brecha digital importante en nuestro país y, en nuestras provincias en particular, resulta necesario indagar sobre estas áreas de vacancia que se presentan para fortalecer la educación, la democracia como estilo de vida, la seguridad en las transacciones económicas y la de los ciudadanos en general en los procesos digitales.

De acuerdo a un reciente informe de la Fundación Telefónica (2023: 135) sobre nuestro país

“En lo que se refiere al acceso a internet fijo, el total de accesos en el país en el tercer trimestre del año 2022 se situó en torno a 11,1 millones, lo que supone un crecimiento del 8,77 % respecto del mismo periodo del año anterior y un crecimiento de en torno al 80,58 % desde el tercer trimestre del año 2014. Durante el tercer trimestre del año 2022, la penetración por cada 100 habitantes fue de 24 accesos, mientras que por cada 100 hogares argentinos la penetración ascendió a 77 accesos. Del total de accesos fijos a internet, los accesos mediante fibra óptica, la tecnología que permite mayores velocidades, representaban

en el tercer trimestre del año 2022 el 25,89 %, su cuota de mercado se incrementó 10 puntos porcentuales respecto del mismo trimestre del año anterior”.

En base a los antecedentes relevados en nuestra etapa exploratoria podemos observar una gran cantidad de países que aún no tienen regulaciones específicas (e incluso para quienes ya tienen alguna se denotan como insuficientes), nuestro país en particular presenta un área de vacancia importante en la materia, podemos visibilizar que la discusión es amplia y los modelos propuestos son variados, aquellos que impulsan una regulación horizontal – por tipo de tecnología – de aquellos que impulsan una regulación vertical por sector. En la literatura comparada (Cabrol y Sánchez, 2021; Abdala, Lacroix Eussler, Soubie, 2019; Kantis, Federico, Menéndez, Ibarra García, 2022; Fundación Telefónica, 2023; entre otros) existe un consenso sobre cuatro temas clave, que no pueden quedar afuera de un marco regulatorio completo y eficaz ya que son transversales a las distintas áreas específicas donde el Estado utiliza esta tecnología. Estos son la caja negra o apertura del procesamiento de la información, los sesgos de los algoritmos, la ética de la selección, y el manejo de la información, con especial énfasis en la protección de los derechos de privacidad y de datos personales.

Los avances vertiginosos en la incorporación de nuevas tecnologías producen la necesidad de ir construyendo un proceso de formación continua en todos los ámbitos de la vida en sociedad, los diferentes segmentos etarios que conforman nuestras comunidades se ven interpelados en la incorporación de nuevas competencias para la vida en sociedad construyendo de esa manera una mejor calidad del ciudadano y fortaleciendo los mecanismos democráticos en estos nuevos escenarios. Trataremos en este trabajo de plantear las cuestiones disruptivas emergentes, las demandas que surgen y las responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen.

La construcción del sujeto.

“Las antiguas sociedades de soberanía operaban con máquinas simples, palancas, poleas, relojes; las sociedades disciplinarias posteriores se equiparon con máquinas energéticas, con el riesgo pasivo de la entropía y el riesgo activo del sabotaje; las sociedades de control actúan mediante máquinas de un tercer tipo, máquinas informáticas y ordenadores cuyo riesgo pasivo son las interferencias y cuyo riesgo activo son la piratería y la inoculación de virus. No es solamente una evolución tecnológica, es una profunda mutación del capitalismo”.
(Deleuze; 2006: 03)

La Humanidad a lo largo de su devenir histórico fue construyéndose de diferentes maneras, llegando hoy a una situación que algunos denominan crisis del humanismo o más precisamente la emergencia de un tecno humanismo, tal lo expuesto en el apartado anterior, situación que nos interpela en la búsqueda de nuevas interpretaciones sobre el sujeto, su construcción y los mecanismos emergentes en el marco de la irrupción de un panóptico foucaultiano digital a través de las redes sociales, la *big data* y su incidencia en la idea del individuo y la inmersión en un nuevo modelo de sociedad como efecto de las mismas.

El poder, como expresión de lo humano, del humano, de la sociedad, ha estado presente a lo largo de esta historia, la nuestra, la occidental y cristiana. El poder, como mecanismo no solo interviene desde el exterior del sujeto, sino que opera en su propio interior, genera dispositivos que lo configuran, lo van constituyendo, lo van formando como sujeto en identidades que son funcionales al modelo epistemológico hegemónico o dominante.

Así, no siempre podemos interpretar que las relaciones que se generan en esa actividad performativa del poder son simétricas, lo que significa que son sensibles a los conflictos, al juego de la dominación, a la violentación y a la represión; o al menos pensar que pueden deslizarse a contradicciones o paradojas.

Partimos del intento de comprender la estratégica convergencia entre tecnología, comunicación y poder que se materializa a través de las redes alojadas en internet y en las tecnologías inalámbricas como ámbito de socialización de la sociedad de control y la aplicación de algoritmos que permiten controlar a cada sujeto a partir de la identificación de sus intereses y la manipulación consecuente desde la información que se le presenta al sujeto en esa alteridad colectiva e impersonal que se construye desde la impronta ideológica del modelo dominante.

Estas relaciones materializadas por las estructuras de dominación; una vez que se han abandonado las ilusiones modernas; dejan una inquietud profundamente política, una preocupación ética por construir la propia vida como algo que valga la pena o que sea valioso y las estructuras de dominación anulan la posibilidad misma de construir modos de vida valiosos para cualquier persona. La posibilidad de la crítica de las estructuras de dominación no se puede hacer desde la oposición de distancia con esas estructuras, la vida y la razón están nuevamente juntas. La intencionalidad que nos interpela está de alguna manera encarnada no en cambiar al mundo porque está mal, sino porque nosotros, como sujetos, estamos mal en el mundo.

Abordar el problema del poder nos lleva a interpretar que este no solo acciona desde la estructura social externa, sino que lo hace, también, a partir de mecanismos relacionales y cotidianos en los que el poder se construye, se desarrolla y se ejerce (Foucault: 1992). Así, el poder está en lo social hecho cuerpo y lo que define una relación de poder es que supone un modo de acción, que no actúa de manera directa e inmediata sobre los otros, sino que actúa sobre sus acciones: una acción sobre la acción, sobre acciones actuales o eventuales, presentes o futuras. (Foucault: 1990)

Nuestra preocupación por el poder es, entonces, respecto a sus efectos, en tanto circula a través de prácticas institucionales y discursos de la vida cotidiana. A partir de esta doble manera de acción de poder (desde lo estructural y desde lo intersubjetivo) establecemos un puente para interpretar el lugar, el contexto desde donde se construye el sujeto. La cultura nos configura como poseedores de signos que orientan nuestra actuación, implican una construcción del mundo, una clasificación; agrupan y catalogan la inmensa diversidad que nos presenta el mundo.

Una de las cuestiones del presente trabajo es tratar de acercarse entonces a una representación de cómo el poder va construyendo dispositivos que actúan como mecanismos performativos de los sujetos en nuestra era Meta, dispositivos que se construyen desde la emergencia de nuevas estrategias producto del avance de la civilización construida desde el modelo epistémico dominante, la inteligencia artificial, la emergencia del metaverso y la generación de múltiples identidades en diversos avatares definen sujetos que oscilan entre lo virtual y lo real. Nos proponemos entonces comprender significado y significantes sobre como los dispositivos del poder lo configuran al sujeto construyendo identidad, las diversas identidades producto del tecno-humanismo.

Los tiempos presentes, tal lo ya expuesto, se caracterizan tanto por una presencia constante del cambio, como por el ritmo acelerado de estas mutaciones. Hoy, el siglo XXI es ya una realidad que comenzamos a transitar, lo caracterizamos a partir del creciente impacto que la tecnología produce en la cultura, generando nuevas formas de comunicación, nuevos estilos de trabajo, nuevas alternativas para la toma de decisiones y nuevas maneras de acceder y producir conocimiento.

Considerando un reciente trabajo que denominamos “Poder, redes sociales y política pública: La educación en la encrucijada” (Mura, Lazarte, Dre: 2017) planteamos que la política es la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social, el poder y el derecho son dos elementos centrales en la creación del orden o poder político que resuelve las luchas sociales y desarrolla estrategias para construir modelos de desarrollo en una sociedad. De esta manera, la política aparece como una actividad necesaria y constructiva dirigida a mantener el orden y la convivencia, construye instituciones, valores y principios relacionados con el gobierno de los hombres por los hombres.

Deberemos, por lo tanto, reflexionar acerca de las representaciones culturales y de una en especial, puesto que es la que a nosotros más nos interesa, el lenguaje. Para entender cómo participa en la institución y actuación de la violencia simbólica nos será muy útil acudir a los textos de Judith Butler. Butler nos habla de la performatividad prodigiosa de las palabras y de una concepción del lenguaje como agencia, “como un acto prolongado, una representación con efectos” (Butler, 2004: 24).

En su libro “Lenguaje poder e identidad” (2004), en el que se ocupa de la cuestión del lenguaje del odio intentando esbozar al mismo tiempo una teoría más general de la performatividad del lenguaje político, Butler nos explica esta performatividad a partir de la cuestión de cómo el lenguaje participa en la constitución del sujeto. Butler nos presenta al lenguaje como la condición de posibilidad del sujeto, y no simplemente como un instrumento de expresión. Si hemos dicho que la violencia simbólica se ejerce a partir de los mecanismos de poder que constituyen al sujeto, debemos pensar en el lenguaje como uno de estos mecanismos.

Butler afirma que la existencia social del cuerpo se hace posible gracias a su interpelación en términos de lenguaje, es decir, se llega a existir en virtud de la dependencia fundamental de la llamada de Otro. Los términos que facilitan este reconocimiento son convencionales, son los efectos y los instrumentos de un ritual social que decide, a menudo a través de la violencia y la exclusión, las condiciones lingüísticas de los sujetos aptos para la supervivencia.

En este debate epistemológico, sobre la categoría sujeto, Esposito (2009: 160) plantea que *“Ningún vínculo ontológico, ningún carácter fijo, ninguna invariante natural, lo liga a una forma específica de la naturaleza. No es nada porque puede convertirse en todo, recrearse a su gusto. Propiamente hablando, no es ni siquiera un ser, sino un devenir en continua en continua transformación.”*

Continuando en la línea planteada pretendemos dar cuenta de la importancia de considerar el fenómeno de las redes sociales en la construcción de las ideologías dominantes; las nuevas tecnologías en las prácticas sociales emergentes y las formas de la comunicación aplicadas que van construyendo en el sujeto una transformación de su propia subjetividad construyendo una mirada sobre este dispositivo emergente en nuestra contemporaneidad.

Resaltamos entonces, que la subjetivación más peligrosa, a nivel individual pero también colectivo, es la subjetivación oculta. Los emergentes dispositivos a través de la aplicación de algoritmos en la WEB, promoviendo una sutil construcción de identidades facilitadoras de la instancia de control de los sujetos; o el simple pero efectivo control aplicado en el uso de las redes sociales o en la digitalización de las prácticas sociales necesarias en el modelo de mercado, un devenir en continua transformación hace que lo disciplinario de lugar a un estilizado control sobre los sujetos. Procesos que devienen en despolitizar lo político, y que objetualiza lo que es esencialmente subjetivo. La que presenta verdades como verdades absolutas y no como verosimilitudes discutibles o criticables.

En ese contexto, se asocia el cada vez más presente concepto de la posverdad, como una ideología obscena del poder hegemónico que vulnera subjetividades y moralidades al amparo de la necesidad de informar bajo una pseudo libertad de conocer, lo que nos está permitido naturalmente.

De ese ocultamiento primigenio es el que nos habla Nietzsche (Genealogía de la Moral, tratado primero, título X)

“La rebelión de los esclavos en la moral comienza cuando el resentimiento mismo se vuelve creador y engendra valores: el resentimiento de aquellos seres a quienes les está vedada la auténtica reacción, la reacción de la acción, y que se desquitan únicamente con una venganza imaginaria. Mientras que toda moral noble nace de un triunfante se ha dicho a sí mismo, la moral de los esclavos dice no, ya de antemano, a un ‘fuera’, a un ‘otro’, a un ‘no-yo’; y ese no es lo que constituye su acción creadora. Esta inversión de la mirada que establece valores - este necesario dirigirse hacia fuera en lugar de volverse hacia sí - forma parte precisamente del resentimiento: para surgir, la moral de los esclavos necesita siempre primero de un mundo

opuesto y externo, necesita, hablando fisiológicamente, de estímulos exteriores para poder en absoluto actuar, - su acción es, de raíz, reacción. Lo contrario ocurre en la manera noble de valorar: Ésta actúa y brota espontáneamente, busca su opuesto tan sólo para decirse si a sí misma con mayor agradecimiento, con mayor júbilo, - su concepto negativo, lo 'bajo', 'vulgar', 'malo', es tan sólo un pálido contraste, nacido más tarde, de su concepto básico positivo, totalmente impregnado de vida y de pasión, el concepto 'nosotros los nobles, nosotros los buenos, nosotros los bellos, nosotros los felices'

La idea del poder como la mediación necesaria desde lo político devenida de la necesidad de coordinar la acción colectiva para el logro (parejo o desigual) de metas colectivas lo posiciona ciertamente como un medio. Preferimos optar por la interpretación de que el Poder es ante todo una propiedad de la sociedad, como la fuerza que tiene la posibilidad para caracterizar al hombre, el hacerse persona es la experiencia manifestativa de un poder enigmático, cada forma de realidad es vector de este poder. La acción hace que los humanos nos determinemos, determinemos nuestra propia figura de la realidad.

En base a lo expuesto, el sujeto concebido en la modernidad plantea tres momentos, un primer momento en el cual el individuo es simplemente un ser-en-sí, un ser que vive su vida sin reflexionar sobre su diferencia; un segundo momento en que el individuo se da cuenta de su existencia convirtiendo a su yo en sujeto de reflexión de su consciencia, es decir, se da a sí mismo como sujeto y es impulsado, por la libertad creadora de significado de su consciencia, a tratar de crearse a su propia voluntad viviendo la libertad de su capacidad productora de significado, convirtiéndose en un ser-para-sí; y un tercer momento en que el individuo reconoce que es sujeto en un mundo que lo precede y que debe realizarse en ese mundo, junto con otros seres existentes, con otras consciencias a las que debe incluir en su proyecto, convirtiéndose entonces en un ser-para-otro.

La respuesta tradicional de la fenomenología a la visión esencialista del sujeto piensa todavía demasiado en un sujeto que se constituye, antes que nada, en una unidad. Sin embargo, podría pensarse que, en ese proceso de construcción del sujeto, el mismo sólo puede constituirse como fragmentos, como estados parciales, divisiones de sí mismo que no confunde los "opuesto" pero que las vivencias alternativamente no poniendo distancia entre un estado y su contrario, esta es la ruptura más fuerte que plantea la visión del individuo en la emergencia del tecno humanismo.

A partir de esta alteridad, se nos interpela hacia una posibilidad de seguir reflexionando y ocuparnos de esto que nos contiene y nos "sujeta" a una sociedad emergente en una red de relaciones que en los intersticios de la identidad que se va construyendo, la nuestra, trata de "identificarnos" y a la vez "nos identificamos".

Reemplazar la fe teológica, la fe científica, o la fe en la moral, es decir poner en el lugar de un Dios, el dios "razón", no parece un genuino avance en la construcción de un sujeto crítico capaz de sustentar raciocinios propios, apropiados por un devenir cognitivo, en relaciones de pensamientos, pero también de sensaciones, que el sujeto mismo experimente como propias, gracias a los algoritmos se produce el avasallamiento de lo identitario, la naturalización de esas prácticas de dominación utilizando redes como Facebook, el correo electrónico, el *home banking*, los cajeros automáticos o las tarjetas de crédito dan cuenta de ello.

La idea del poder como la mediación necesaria desde lo político devenida de la necesidad de coordinar la acción colectiva para el logro (parejo o desigual) de metas colectivas bajo la excusa de la civilización marcusiana lo posiciona ciertamente como un medio de constitución de la comunidad y de obturación del sujeto agenciando identidades construidas desde la posverdad. La inmunidad inalcanzable.

La identidad digital: las ventajas y desafíos.

Carrasco et al. (2020: 12) plantea que

“Deberemos nacer —mejor dicho, renacer— en Internet si queremos tener futuro. De ahí la importancia de los dominios personales, de los nick names, de los avatares y de nuestros perfiles públicos en redes sociales. Somos el rastro que dejamos y el que otros dejan de nosotros. Es lo primero que buscan los departamentos de recursos humanos o diferentes personas cuando se encuentran con alguien por primera vez. Y conocer, comprender y manejar los nuevos lenguajes (de medios, de formatos, de relacionarse) es clave para el éxito”.

Podemos entender que la identidad digital es la imagen que proyectamos de nosotros mismos en el entorno digital, la suma de la información que compartimos en línea ya sea de forma consciente o inconsciente, y cómo esta información es percibida e interpretada por otros. La Fundación Telefónica (2013: V) lo define como

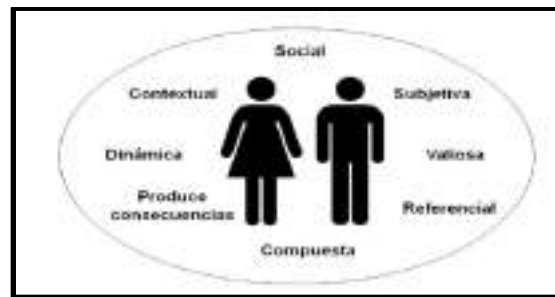
“En la actualidad, las nuevas tecnologías relacionadas con la información y las comunicaciones están ampliando el concepto de identidad complementándolo con el de identidad digital. Entre los datos que ayudan a configurar este nuevo concepto se encuentran los de identidad individual, los de comportamiento, los derivados o calculados por terceros y los que el propio usuario va creando para identificarse en el mundo digital. Como puede apreciarse, la construcción de esta identidad digital distingue entre la información que se revela expresamente por la persona, la identidad que es revelada por las acciones que esta realiza y la que es calculada o inferida según el análisis de las acciones que la persona lleva a cabo. En principio, no es nada nuevo respecto a la realidad que se da en el mundo físico. La diferencia está en el potencial que le otorga a todo ello la tecnología: la persistencia de la información, la trazabilidad y la ordenación cronológica y en que el propio uso de la tecnología también incide en el propio comportamiento humano, en cómo nos socializamos, en nuestra capacidad de concentración y en cómo gestionamos nuestra privacidad.”.

La idea de la Era Meta nos construye con una cantidad de datos personales donde podemos ver que, mediando la big data, es muy elevada y contribuye a crear nuevas identidades personales en el entorno digital que pueden coincidir o no con la identidad analógica, es decir, con las características que se pueden atribuir a una determinada persona en su vida fuera de la red. Somos personas productoras y consumidoras de información en Internet: para el ocio, para los estudios, para las relaciones personales, etc. (Universidad de Alicante: 2024)

Estar en Internet significa tener una representación personal, una identidad digital que se va construyendo a partir de la propia actividad en Internet y de la actividad de los demás. La oferta actual de ocio/negocio y consumo cultural en Internet, las aplicaciones para la comunicación electrónica y los sitios de redes sociales construyen una estructura en la que vive un "yo virtual". (Giones-Valls y Serrat Bustenga, 2010)

Tratando de generar un conjunto de propiedades de la identidad digital podemos enunciar las siguientes, sin que las mismas sean exhaustivas o excluyente, dando cuenta que es un concepto en construcción que se va reconceptualizando diariamente. Para la OCDE (2023), las propiedades de la Identidad digital serían:

Figura N° 1: Propiedades de la identidad digital.



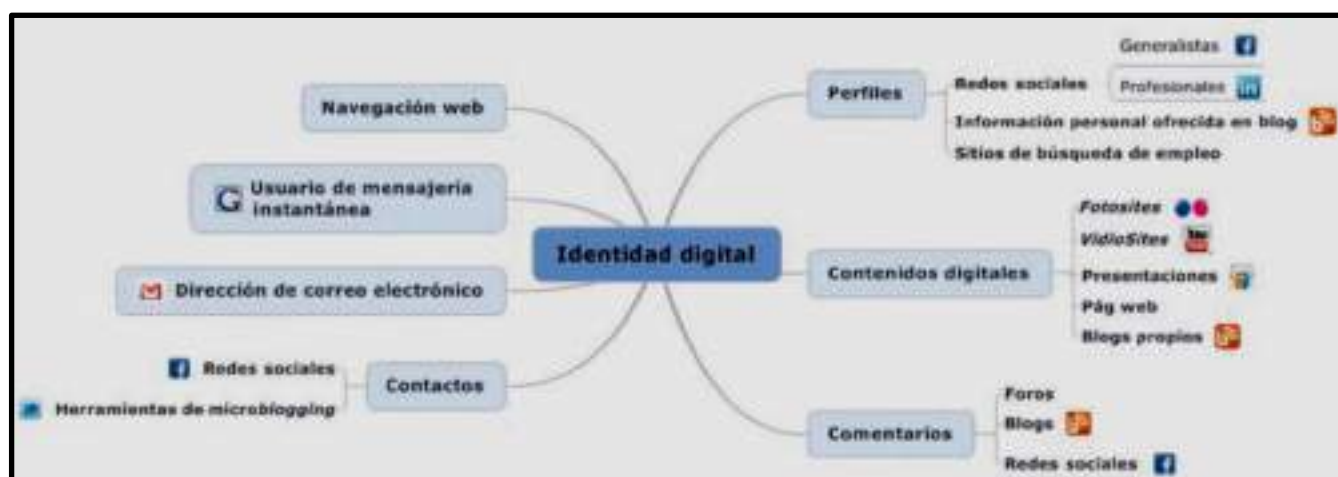
Fuente: OCDE (2023).

1. La identidad digital es esencialmente social. A medida que el individuo proyecta su personalidad en la Red, especialmente en las redes sociales, su entorno digital le caracteriza y reconoce de forma efectiva.
2. La identidad digital es subjetiva. Tanto la percepción del “yo” como del “nosotros” están basadas en la experiencia que personas diferentes construyen y que les permiten reconocerse.
3. La identidad digital es valiosa. La propia actividad de los sujetos genera capital informacional que puede ser empleado para establecer relaciones personalizadas y para tomar decisiones en las relaciones con las personas, con un mayor grado de confianza.
4. La identidad digital es referencial. De hecho, una identidad no es una persona o un objeto, sino una referencia a dicha persona u objeto.
5. La identidad digital es compuesta. Mientras que algunas informaciones son suministradas de forma voluntaria por los propios usuarios, otras informaciones sobre los mismos son construidas por terceros, sin la participación del sujeto en cuestión.
6. La identidad digital produce consecuencias. La divulgación de la información en ocasiones puede generar efectos, y en otros casos, es la no divulgación la que constituye una amenaza por sí misma.
7. La identidad es dinámica, porque se encuentra en cambio y modificación permanente. Especialmente en Internet, la identidad digital se debe ver como un flujo de informaciones, en lugar de como una foto fija de una persona.
8. La identidad es contextual. Dado que la divulgación de la información puede generar un impacto negativo empleada en un contexto erróneo, o sencillamente ser irrelevante, mantener las identidades segregadas entre sí permite tener más autonomía.

La identidad digital se construye a través de nuestras acciones e interacciones en el mundo digital. Algunos factores clave en su construcción son:

- a. **Lo que compartimos:** Las publicaciones, fotos, videos y comentarios que compartimos en redes sociales y otras plataformas moldean nuestra imagen en línea.
- b. **Cómo interactuamos:** La forma en que nos comunicamos con otros en línea, ya sea a través de comentarios, mensajes o publicaciones, también contribuye a nuestra identidad digital.
- c. **Lo que otros dicen de nosotros:** Los comentarios, reseñas y publicaciones de otras personas sobre nosotros pueden influir en nuestra reputación online.
- d. **Nuestra huella digital:** El rastro que dejamos en línea a través de nuestras búsquedas, compras y otras actividades también forma parte de nuestra identidad digital.

Figura 02: Componentes de la identidad digital.



Fuente: Fundación Telefónica (2013).

En este sentido, las buenas prácticas indican que una imagen positiva sugiere:

- Ser conscientes de lo que compartimos: Pensar antes de publicar y compartir información en línea.
- Cuidar nuestra privacidad: Configurar adecuadamente la privacidad de nuestras cuentas en redes sociales y otras plataformas.
- Interactuar de forma respetuosa: Tratar a los demás con respeto y cortesía en línea.
- Ser auténticos: Mostrar nuestra verdadera personalidad y valores en línea.
- Gestionar nuestra reputación online: Monitorear lo que se dice de nosotros en línea y responder de forma adecuada a los comentarios negativos.

La identidad digital es cada vez más importante en el mundo actual. Puede influir en nuestra vida personal, profesional y académica. Por eso, es fundamental construir y gestionar una identidad digital positiva que refleje nuestros valores y nos ayude a alcanzar nuestros objetivos. Para ir cerrando este apartado rescatamos a Carrasco et al. (2020: 14)

“Nuestra vida online y offline se va entremezclando cada vez más, y esto tiene un efecto en nuestra identidad digital. Mientras más usamos y consumimos en Internet, más rastro vamos dejando y, por tanto, más va creciendo nuestra huella y se va enriqueciendo así nuestra identidad digital. Nuestra imagen se va “completando”, como piezas de un juego de encastre que van formando una gran figura, aunque muchas veces no seamos conscientes de ello. Todas las interacciones que producimos en Internet sean de forma explícita o no, pasan a formar parte de esa enorme cantidad de datos que referenciábamos: el big data. No podemos evitarlo, pero sí controlar y gestionar nuestra información personal, que crece cada vez más rápido en la red. Ante la inevitabilidad de los rastros que vamos dejando, tenemos que ser conscientes de las huellas que van quedando. Controlar y gestionar nuestra identidad digital es un imperativo en la sociedad red. La gestión de la identidad digital, según Telefónica, se define como “las reglas, los estándares y los procesos mediante los cuales las personas y las empresas gestionan, usan y comparten los datos personales y las identidades de otras personas y empresas”.

Cuando somos conscientes de estas premisas y de las oportunidades y peligros de la red a la hora de gestionar la propia información personal se puede garantizar la gestión adecuada de la identidad personal y una mejor "calidad de vida" en la sociedad digital. Hoy en día Internet ofrece numerosas soluciones telemáticas, como facturación electrónica, visado digital, voto electrónico, firma

electrónica, carné de identidad digital, formularios telemáticos, certificado digital, receta electrónica, etc., todas ellas opciones basadas en la encriptación de datos y en la utilización de dispositivos inteligentes como claves, tarjetas y generadores de contraseñas, que permiten la autenticación. (Universidad de Alicante: 2024)

La idea del avatar plantea una construcción de un sujeto diverso, puede ser una figura humana, un animal, un objeto o cualquier otra forma que el usuario elija. Los avatares permiten a los usuarios interactuar entre sí y con el entorno virtual de manera personalizada y expresiva. Algunos rasgos emergentes en la construcción de la identidad digital:

- Representación visual: El avatar es nuestra "cara" en el metaverso, la forma en que los demás nos perciben visualmente. A través de la apariencia de nuestro avatar, podemos comunicar nuestra identidad de género, estilo, preferencias y valores.
- Expresión de la personalidad: El avatar nos permite expresar nuestra personalidad de formas que quizás no sean posibles en el mundo real. Podemos ser más extrovertidos, creativos o aventureros en el metaverso, explorando diferentes aspectos de nosotros mismos.
- Interacción social: A través de nuestro avatar, interactuamos con otros usuarios en el metaverso, estableciendo relaciones sociales, colaborando en proyectos y participando en comunidades virtuales. Estas interacciones moldean nuestra identidad digital y nos permiten construir una reputación en línea.
- Experimentación: El metaverso nos ofrece un espacio seguro para experimentar con diferentes identidades y roles sociales, sin las limitaciones del mundo físico. Podemos probar nuevas formas de ser y relacionarnos con los demás, aprendiendo y creciendo en el proceso.
- Consideraciones éticas y sociales: La construcción de la identidad digital en el metaverso plantea importantes desafíos éticos y sociales, como la privacidad, la seguridad, la discriminación y la adicción. Es fundamental establecer normas y valores que garanticen un entorno virtual seguro, inclusivo y respetuoso para todos los usuarios.
- El metaverso y los avatares ofrecen nuevas oportunidades para la expresión y construcción de la identidad digital. Sin embargo, es importante utilizar estas herramientas de manera responsable y consciente, teniendo en cuenta las implicaciones éticas y sociales de nuestras acciones en el mundo virtual.

La identidad digital en el metaverso puede ser una extensión de la identidad real de una persona o una identidad completamente nueva y diferente. Algunas personas utilizan sus avatares para expresarse de maneras que no se sienten cómodas en el mundo real, mientras que otras utilizan sus avatares para crear una versión idealizada de sí mismas.

El metaverso tiene el potencial de transformar la forma en que pensamos sobre la identidad digital, a medida que pasamos más tiempo en entornos virtuales, nuestras identidades digitales se vuelven cada vez más importantes. El metaverso nos ofrece la oportunidad de explorar diferentes aspectos de nuestra identidad y de conectarnos con personas de todo el mundo de maneras nuevas y significativas.

Sin embargo, también es importante ser conscientes de los riesgos potenciales del metaverso para la identidad digital. La información que compartimos en el metaverso puede ser utilizada para rastrearnos y perfilarnos, y existe el riesgo de que nuestras identidades digitales sean robadas o suplantadas, es importante en consecuencia, tomar medidas para proteger nuestra privacidad y seguridad en el metaverso. Es importante tener en cuenta que la identidad digital en el metaverso no reemplaza la identidad real del usuario. El avatar es simplemente una herramienta para expresarse e interactuar en el mundo virtual, pero no define completamente quiénes somos como personas. La relación entre el sujeto digital y el sujeto real o material es compleja y multifacética, ya que ambos se influyen y construyen mutuamente en el contexto de la sociedad actual.

Ciudadano digital: El rol del Estado.

En una era donde la presencia de los sujetos, ciudadanos digitales y reales se imbrican en la vida social, el Estado emerge como garante del funcionamiento y la resistencia de las sociedades, las economías y los sistemas políticos; es en este sentido que, para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la identidad digital, los gobiernos deben establecer bases de gobernanza sólidas y tratar la identidad digital como una infraestructura pública digital crítica.

Entendemos como ciudadanía digital al conjunto de derechos y responsabilidades que tenemos las personas al interactuar en el entorno digital, entendiendo a internet como un espacio público donde se ejercen derechos y también se presentan riesgos. Implica utilizar la tecnología de manera responsable, ética y crítica, respetando los derechos de los demás y promoviendo una convivencia sana y segura en línea.

Como tales, tenemos en el mundo virtual derechos y responsabilidades, en el entorno digital, tenemos los mismos derechos fundamentales que en el mundo físico, como la libertad de expresión, el acceso a la información y la privacidad. También tenemos la responsabilidad de respetar los derechos de los demás, evitar el discurso de odio y la discriminación, y proteger nuestra información personal.

En este sentido, la práctica del ciudadano digital conlleva determinadas habilidades digitales que nos interpelan en la necesidad de desarrollarlas, entre ellas la búsqueda y evaluación crítica de información, la comunicación efectiva en línea, la creación de contenido digital, la protección de la privacidad y la seguridad en línea. Con estas herramientas las responsabilidades de la ciudadanía digital implican participar activamente en la vida digital, expresando nuestras opiniones, colaborando con otros, creando contenido y defendiendo nuestros derechos.

En ese marco, fortaleciendo la democracia, es fundamental desarrollar una mirada crítica sobre la información que consumimos y compartimos en línea, cuestionando su veracidad, relevancia y posibles sesgos; esto va acompañado de una ética digital; implica actuar con ética y responsabilidad en línea, respetando los derechos de los demás, evitando el acoso y la discriminación, y protegiendo la privacidad y la seguridad de todos.

La OCDE (2023), en su recomendación a los gobiernos propone tres pilares para la protección de la identidad y la ciudadanía digital emergente:

El primer pilar subraya la importancia de desarrollar sistemas de identidad digital inclusivos y centrados en el usuario. Esto implica diseñar y aplicar sistemas de identidad digital que sean eficaces, utilizables y respondan a las necesidades de los usuarios y los proveedores de servicios. Este pilar también subraya la necesidad de que los sistemas de identidad digital den prioridad a la inclusión y minimicen las barreras de acceso, preservando al mismo tiempo las formas no digitales de probar la identidad.

El segundo pilar se centra en reforzar la gobernanza de la identidad digital. Para ello es necesario adoptar un enfoque estratégico de la identidad digital y definir funciones y responsabilidades en todo el ecosistema de la identidad digital. También hace hincapié en la importancia de proteger la privacidad y dar prioridad a la seguridad para garantizar la confianza en los sistemas de identidad digital. Además, se centra en la necesidad de alinear los marcos jurídicos y normativos, y proporcionar recursos que permitan la interoperabilidad entre los diferentes sistemas y servicios.

El tercer pilar está dedicado al uso transfronterizo de la identidad digital. Esto requiere identificar las necesidades cambiantes de los usuarios y proveedores de servicios en diferentes escenarios transfronterizos y cooperar internacionalmente para establecer las bases de la confianza en los sistemas de identidad digital de otras jurisdicciones y en las identidades emitidas. Lograr la portabilidad transjurisdiccional de la identidad digital es complejo, pero la colaboración internacional

y el desarrollo de instrumentos internacionales pueden ayudar a establecer expectativas, crear consenso y generar confianza.

En nuestro país, Argentina, la ciudadanía digital se enmarca en diversos marcos legales y políticas públicas que buscan promover el uso responsable de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y proteger los derechos de los ciudadanos en el entorno digital. Algunos de los marcos legales más significativos son:

- a. Ley de Protección de Datos Personales (Ley N° 25.326): Esta ley regula el tratamiento de los datos personales en Argentina, garantizando el derecho a la privacidad y la protección de la información personal de los ciudadanos. La ley establece principios sobre la recolección, uso, almacenamiento y difusión de datos individuales.
- b. Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N° 27.275): Establecida en 2016, esta ley asegura el derecho de acceso a la información pública, promoviendo la transparencia en la administración pública y facilitando el acceso de los ciudadanos a información relevante en formato digital.
- c. Ley de Delitos Informáticos (Ley N° 26.388): Esta ley tipifica y sanciona delitos informáticos, incluyendo el acceso no autorizado a sistemas y datos, así como el uso indebido de la tecnología, contribuyendo a la seguridad en el entorno digital.
- d. Ley de Telecomunicaciones (Ley N° 27.078): Propicia el acceso universal a servicios de telecomunicaciones y busca garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la infraestructura digital, contribuyendo así a la inclusión digital.
- e. Política Nacional de Ciberseguridad: Aunque no es una ley específica, se trata de un conjunto de políticas y lineamientos que buscan fortalecer la seguridad cibernética en el país, protegiendo a los ciudadanos y las instituciones de las amenazas en el entorno digital.
- f. Ley de Educación Sexual Integral (Ley N° 26.150): Esta ley incluye aspectos de educación sobre el uso seguro y responsable de las tecnologías, abordando temáticas como el ciberacoso y la protección en redes sociales, lo que resulta fundamental en la formación de ciudadanos digitales.
- g. Ley de Reconocimiento de la Identidad de Género (Ley N° 26.743) y otras leyes de inclusión que, aunque no están directamente relacionadas, promueven derechos civiles en el ámbito digital.

Estos marcos legales y políticas públicas buscan promover una ciudadanía digital activa, responsable y segura en Argentina, asegurando derechos fundamentales y dotando a los ciudadanos de herramientas para navegar por el mundo digital de manera efectiva.

La construcción de la ciudadanía digital es un proceso continuo y colectivo que involucra a diversos actores, pero es el Estado el que debe generar políticas activas de resguardo de los derechos de los ciudadanos generando una progresiva inclusión de los actores menos favorecidos por el sistema hegemónico, veamos algunos de los aspectos necesarios en la intervención del Estado:

- Educación: La formación en competencias digitales es fundamental desde edades tempranas. Esto incluye el desarrollo de habilidades técnicas (uso de herramientas y plataformas), cognitivas (búsqueda y evaluación de información), sociales (comunicación y colaboración en línea) y éticas (respeto, privacidad y seguridad).
- Familia: Los padres y madres deben acompañar a sus hijos en el proceso de aprendizaje y uso de las TIC, estableciendo límites y normas claras, fomentando el diálogo y la reflexión sobre los riesgos y beneficios de internet, y promoviendo el uso responsable y seguro de las tecnologías.
- Concientización: Es necesario promover la reflexión crítica sobre el uso de la tecnología, los riesgos y oportunidades que presenta, así como los valores y principios que deben guiar nuestro comportamiento en línea.

- Participación: Fomentar la participación activa y responsable en la comunidad digital, a través de la creación de contenidos, la colaboración en proyectos, el debate informado y la denuncia de conductas inapropiadas.
- Regulación: Establecer marcos legales y políticas públicas que protejan los derechos digitales, promuevan la inclusión y combatan los delitos informáticos.
- Colaboración: Fomentar la cooperación entre gobiernos, instituciones educativas, empresas, organizaciones de la sociedad civil y usuarios para crear un entorno digital más seguro, equitativo y respetuoso.

Como cierre de este apartado, creemos que la ciudadanía digital es un concepto en constante evolución que requiere la participación activa y responsable de todos los actores de la sociedad. A través de la educación, la sensibilización y la promoción de valores éticos, podemos construir una ciudadanía digital que aproveche al máximo las oportunidades que ofrecen las TIC y contribuya a crear un mundo más justo, equitativo y sostenible.

A pesar de los avances, aún existen varios desafíos importantes en la promoción de la ciudadanía digital en Argentina, sin ser exhaustivos y excluyentes podemos mencionar:

- ❖ Brecha digital: La desigualdad en el acceso a internet y a dispositivos tecnológicos sigue siendo un obstáculo para la plena participación de todos los ciudadanos en el mundo digital.
- ❖ Alfabetización digital: Es necesario fortalecer la formación en competencias digitales, tanto en niños y jóvenes como en adultos, para que puedan aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos del entorno digital.
- ❖ Marco legal: Es necesario actualizar y fortalecer el marco legal para proteger los derechos digitales de los ciudadanos y garantizar un entorno digital seguro y respetuoso.

Conclusiones

Pretendimos con el presente trabajo presentar una breve semblanza de las rupturas que vamos sintiendo, reconociendo y construyendo; paradójicamente, nuestra racionalidad construida sobre teorías y escuelas en un mundo más lento y resistente al cambio se ve interpelada bruscamente por la realidad (material-virtual), como un huracán furioso arrasando a su paso la materialidad existente, aprender de nuevo, repensar lo construido en nuestros itinerarios de vida, resolver las soluciones de continuidad que se van abriendo; empezar de nuevo sería una expresión pertinente.

La impronta de la Cuarta Revolución Industrial con cambios sustantivos en las competencias necesarias en los puestos de trabajos emergentes, la digitalización de un gran segmento de los sistemas administrativos públicos y privados tanto en la faz administrativa como de producción, la digitalización de las transacciones financieras, comerciales y entre los ciudadanos van configurando un nuevo estilo de vida donde las relaciones interpersonales también se ven afectada dejando de lado las formas tradicionales de la comunicación interpersonal donde el WhatsApp emerge como la modalidad hegemónica reemplazando el correo electrónico, entre otras modalidades.

La emergencia de la Era Meta, la realidad inmersiva a través del metaverso, entre otras tecnologías, van definiendo límites que se van tornando difusos en la construcción de un ciudadano digital (virtual) que incide en el ciudadano real (físico). La interacción constante con el mundo digital puede modificar la forma en que el sujeto real se percibe a sí mismo y a los demás, la exposición a ideales de belleza, éxito y felicidad muchas veces inalcanzables puede generar inseguridades y afectar la autoestima como así también a adherir a posiciones ideológicas perniciosas para la sociedad en su conjunto.

En este sentido, la relación entre el sujeto digital y el sujeto real plantea desafíos éticos y legales, como la protección de datos personales, la privacidad, el ciberacoso y la suplantación de identidad que interpelan al estado en la intervención necesaria que debe realizar, entendemos que sujeto digital no es una entidad separada del sujeto real, sino una extensión de este en el espacio virtual. Las

acciones y decisiones tomadas en línea pueden tener consecuencias en el mundo real, y viceversa, la reputación online puede afectar las oportunidades laborales o las relaciones personales.

La relación entre el sujeto digital y el sujeto real es una dinámica constante de influencia y co-construcción, comprender esta relación resulta necesaria para poder navegar de manera segura y responsable en el entorno digital, protegiendo nuestra privacidad y construyendo una identidad digital positiva y coherente con nuestros valores.

Como expuesto ut-supra, el poder hegemónico va configurando al ciudadano real (físico) a través del ciudadano digital, presentamos la visión de los clásicos donde entendemos que la posición epistemológica sigue vigente desde la construcción teórica del sujeto, pero lo performativo va adoptando nuevas formas que se aplican en la materialización del panóptico foucaultiano a través de las redes sociales, algoritmos y necesidades múltiples que obedecen a razones políticas, económicas y sociales.

La idea de que el Estado promueve el bienestar general en la sociedad es un supuesto que surge de los contratos sociales establecidos en la mayoría de los países del mundo, incluido nuestro país, suponemos en este sentido que el ciudadano digital debe contar con esta premisa en cuanto a la necesidad de construir marcos normativos que promuevan la protección de sus derechos, la tarea continua del estado debe continuar en la promoción de la ciudadanía digital, un proceso en curso que requiere la colaboración de todos los actores sociales. A través de la educación, la sensibilización, la creación de políticas públicas y el desarrollo de herramientas y recursos, se busca construir una sociedad digital más justa, inclusiva y democrática.

Existen desafíos importantes en la promoción de la ciudadanía digital en Argentina tales como la brecha digital existente materializada por la desigualdad en el acceso a internet y a dispositivos tecnológicos sigue siendo un obstáculo para la plena participación de todos los ciudadanos en el mundo digital; una impronta de alfabetización digital que posibilite fortalecer la formación en competencias digitales, tanto en niños y jóvenes como en adultos, para que puedan aprovechar las oportunidades y enfrentar los riesgos del entorno digital; y finalmente, lo ya dicho, un marco legal que es necesario actualizar y fortalecer para proteger los derechos digitales de los ciudadanos y garantizar un entorno digital seguro y respetuoso. De esta manera se fortalece la democracia y vamos construyendo una sociedad más equitativa e inclusiva.

Bibliografía consultada

Abdala, M. B.; Lacroix Eussler, S.; Soubie, S. (2019). La política de la Inteligencia Artificial: sus usos en el sector público y sus implicancias regulatorias. Documento de trabajo N° 185; Octubre. CIPPEC.

Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Sociológica, año 26, número 73, pp. 249-264. Mayo-agosto. Traducción de Roberto J. Fuentes Rionda.

Althusser, L. (1969). Ideología y aparatos ideológicos de Estado, Freud y Lacan. Universidad de Costa Rica. Documento en línea. Bajado el 17-10-06. <http://www.ts.ucr.ac.cr/~historia/biblioteca/historia/...>

Beltrán Llavador, J. (2002). Ciudadanía y educación: lecturas de imaginación sociológica. Alzira (Valencia), Editorial Germania. ISBN 84-89847-89-4.

Buttler, J. (2007). “Soberanía y actos de habla performativos”. Revista Acción Paralela N° 04, en línea. Consultado el 12-09-07. Sitio: <http://www.accpa.org/numero4/index.htm>

Cabrol, M.; Sánchez A. R. (2021). ¿Quién le teme a la Inteligencia? Posibilidades y riesgos de la Inteligencia Artificial en el Estado digital. Con prólogo de Iván Duque Márquez. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la Era Meta. Del “Estado Inteligente” al “Estado Inmersivo”. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Carrasco, L. et. al. (2020). Identidad digital: cómo administrar la presencia en la red. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Castells, M. (2014). Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet. Alianza Editorial S.A. Traducción de María Hernández.
- Crozier, M.; Friedberg, E. (1990). El actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial Mexicana.
- Deleuze, G. (1986). Nietzsche y la filosofía. Barcelona, Anagrama. (Nietzsche et la philosophie. Presses Universitaires de France, 1967) Traducción de Carmen Artal.
- Deleuze, G. (1995). El misterio de Ariadna. Cuadernos de Filosofía N° 41, abril de 1995.
- Deleuze, G. (2012). “*Post -scriptum sobre las sociedades de control*”, Polis [En línea], 13 | 2006, Publicado el 14 agosto 2012, consultado el 30 septiembre 2016. URL : <http://polis.revues.org/5509>.
- Dussel, E. (2004). Seminario de Filosofía Política I: El Orden Ontológico – Político. Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Filosofía y Letras - Colegio de Filosofía. II Semestre.
- Dussel, E. (2006). 20 Tesis de política. Siglo XXI Editores.
- Fernández Retamar, R. (2004). Todo Calibán. Biblioteca Virtual CLACSO. Mayo.
- Florence, M. (1981). Foucault, Michel, 1926 (-1984). Le Dictionnaire des philosophes PUF, vol. I, pp 942-944. Traducción de Salomé Ramírez.
- Foucault, M. (1975). Vigilar y castigar. Edición 1999, Siglo XXI.
- Foucault, M. (1990). Diálogos sobre el poder. Alianza Editorial.
- Foucault, M. (1992). Microfísica del poder. La Piqueta.
- Foucault, M. (2001). “El sujeto y el poder”. En: Dreyfus, Hubert y Rabinow, Paul. Michel. Michel Foucault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica. Nueva Visión.
- Fundación Telefónica (2013). Identidad digital: el nuevo usuario en el mundo digital. Editorial Ariel.
- Fundación Telefónica (2023). Sociedad Digital en América Latina. Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. U.
- Giddens, A. (1996). Más allá de la Izquierda y la Derecha. Traducción María Luisa Rodríguez Tapia. Editorial Cátedra.
- GioNes-Valls, A.; SerraT-Brustenga, M. (2010). “*La gestión de la identidad digital: una nueva habilidad informacional y digital*”. Bid: textos universitaris de biblioteconomia i documentació; N° 24, Juny. Pp. S/D.
- Hegel, G. W. F. (1985). Lecciones de Estética. Ediciones Siglo XXI.
- Landaverde Trejo, J. (coordinador) (2019). Ciudadanía Digital (identidades, procesos educativos y formas alternativas del ser digital) /. Consejo Técnico de la Dirección de Investigación de la Universidad Marista de Querétaro y Revista Académica EduTrIn.
- Llavador, J. B. (2002). Ciudadanía y educación. Lecturas de imaginación sociológica. Alzira (Valencia), Editorial Germania Serveis Grafics, S.L.
- Montesinos Martínez, D. P. (2003). El Poder y los Signos. Braudillard y la incertidumbre de la crítica. Server de Publicacions de la Universidad de Valencia.

Mura, R.; Lazarte, G. A.; Dré, F. (2017). “*Poder, Redes Sociales y Política Pública: La educación en la encrucijada*”. Ponencia al XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”. Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires, 2 al 5 de agosto.

Nasser, A.; Concha, N. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. CEPAL – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Nietzsche, F. (2006). La genealogía de la moral. Un escrito polémico. Prólogo de Agustín Izquierdo. Editorial EDAF, Cuarta Edición. Traducción de José Mardomingo Sierra.

Oszlak, O. (2014). “*Políticas Públicas y Capacidades Estatales*”. Revista Forjando, año 3, número 5, enero. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires. Pp. 01 – 05.

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF.

Oszlak, O. (Compilador) (1984). Teoría de la Burocracia Estatal. Editorial Paidós. Capítulo 6: Páginas 251 a 300.

Pérez Perruca, A. (Coordinador) (2023). Sociedad digital en América Latina. Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. U. – Fundación Telefónica.

Porrúa, M.; Lafuente, M.; Mosqueira, E.; Roseth, B.; Reyes, A. M. (Editores) (2021). Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo.

Reyes, L. A. (1999). La Crisis de la Modernidad y Latinoamérica. En Desafíos a la Razón, Departamento de Filosofía de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, Pp. 55 – 59.

Ribas, J. (1996). “*Poder y política en el contexto de la mundialización*”. II Encuentro Mesoamericano de Filosofía, realizado en Managua, Nicaragua.

Rodríguez, M. C. (2022). Experiencia. Datos e Inteligencia Artificial en el sector público. CAF - Corporación Andina de Fomento.

Weber, M. (1992). Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica.

Zubiri, X. (1989). Estructura dinámica de la realidad. Alianza editorial.

Sitios WEB:

https://moodle2022-23.ua.es/moodle/pluginfile.php/11273/mod_resource/content/14/tema/index.html Universidad de Alicante(España?

EL IMPACTO DE LA REGULACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) EN LA GESTIÓN PÚBLICA BRASILEÑA⁵⁷

María Alejandra Nicolás

1. Introducción

Aunque los sistemas de IA no son un fenómeno reciente, su aplicación disruptiva y la creciente popularidad en el ámbito académico han atraído una atención significativa. La popularidad de ChatGPT a principios de 2023 ha sido un hito en este escenario (Sampaio et al., 2024). Los sistemas de IA han generado interés debido a los impactos potenciales que pueden ejercer sobre las democracias y el desarrollo socioeconómico de los países. La IA posee el potencial de complementar y enriquecer los factores de producción convencionales, lo que conduce a un replanteamiento de las relaciones económicas fundamentales y de la forma en que se genera valor. Ésta tiene la capacidad de transformar las bases de crecimiento en todos los países al ser un nuevo factor de producción (Rodríguez et al., 2020). En lo que se refiere a la gestión pública, se plantea que con la irrupción de la IA y el *big data*, las tecnologías se presentan como disruptivas, lo que lleva a caracterizar la gobernanza pública mediada por algoritmos (Criado, 2021). En ese contexto de impactos de la IA, es preciso discutir lo que se considera un sistema de IA, siendo que es un concepto en evolución y carece de consenso. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define sistema de IA como: “un sistema basado en máquina que, para fines explícitos o implícitos, deduce, a partir de la entrada que recibe, cómo generar salidas como predicciones, contenido, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales” (OCDE, 2024). Archegas y Maia (2020) proponen observar subconceptos que delimitan e integran la constelación del concepto de IA para una comprensión de este. Para eso, apunta dos subcampos de IA. El primero es *machine learning* que focaliza en el uso de datos y algoritmos para imitar la forma en que humanos aprenden, siendo que de forma progresiva estos sistemas van mejorando la precisión o exactitud de responder preguntas o resolver problemas. El segundo es el *deep learning* a partir del cual sistemas de AI aprenden a ejecutar tareas más complejas por medio de redes neurales (Archegas y Maia, 2020, p. 20). A pesar de estas diferencias es relevante destacar que estos sistemas no son autónomos ni racionales hasta al punto de discernir sin un entrenamiento previo. Como señala Crawford (2022), los sistemas de IA dependen de estructuras políticas y sociales; se construyen a partir de recursos naturales, logística, infraestructura, materiales; por lo tanto, se establecen en certificaciones de poder. En última instancia, lo que se discute, es que las tecnologías no son neutrales, ni meros instrumentos técnicos. Como defiende Hui (2020), “[...] a tecnologia não é antropológicamente universal; seu funcionamento é assegurado e limitado por cosmologias particulares que vão além da mera funcionalidade e da utilidade. Assim, não há uma tecnologia única, mas uma multiplicidade de cosmotécnicas” (Hui, 2020, p. 15).

En lo que se refiere a la regulación de la inteligencia artificial (IA), se destaca que existen diferentes modelos que combinan herramientas y requisitos; sin embargo, no hay un modelo que sustente la superioridad de regulación de IA (Instituto de Tecnologia e Sociedade [ITS], 2024). Por ejemplo, la Ley de Inteligencia Artificial Europea (EU AI Act) es amplia y abarca varios sistemas de IA, con un enfoque en los riesgos de implementación. Sistemas considerados de alto riesgo poseen más restricciones y deberes debido a los efectos nocivos que pueden ocasionar (Butcher, 2024). A su vez, Estados Unidos no posee una regulación específica para el área de IA; en cambio, la regulación se define mediante actos y decretos del poder ejecutivo, basándose en la disputa tecnológica entre

⁵⁷ Investigación realizada con el apoyo del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico y Tecnológico – CNPq, Chamada CNPq/MCTI N° 10/2023 – UNIVERSAL.

Estados Unidos y otros países (Academia Brasileira de Ciencias [ABC], 2023). Con relación a Brasil, cabe destacar la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA), elaborada en 2021 por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (MCTI, 2021). La EBIA tiene como objetivo orientar las acciones del Estado brasileño para promover la investigación, innovación y desarrollo de soluciones de IA, así como su uso consciente y ético.

En el Senado Federal tramitan varios proyectos en conjunto sobre IA, relativos al uso (Proyectos de Ley: 5.051/2019, 872/2021 y 210/2024), de la política nacional (PL 5.691/2019), de los fundamentos y directrices para el desarrollo y aplicación (PL 21/2020), de imágenes y audios de personas fallecidas (PL 3.592/2023), la publicidad engañosa (PL 145/2024), del crimen de falsa identidad (PL 146/2024) y de la actuación de médicos, abogados y jueces (PL 266/2024). En agosto de 2023, en el Senado Federal fue instaurada una Comisión Temporaria sobre Inteligencia Artificial (CTIA) para discutir los proyectos de Ley mencionados (Agencia Senado, 2023). El Proyecto de Ley n. 2338/2023 posee un destaque especial, siendo de autoría del senador presidente del Senado, Rodrigo Pacheco (Partido Social Democrático). Éste dispone sobre el uso de IA en el país, siendo resultado en parte de las discusiones de informe realizado por más de 50 expertos de diferentes sectores de la sociedad civil en el año de 2022. El proyecto de ley enfatiza varios aspectos relevantes, como la centralización de la tecnología en la persona humana, el respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos, la protección de la privacidad, la seguridad de datos y la capacidad de autodeterminación con relación a los datos. Además, incorpora valores como justicia, equidad e inclusión, innovación y desarrollo tecnológico, libre iniciativa, libre competencia y defensa del consumidor, protección ambiental y desarrollo sostenible.

La falta de legislación sobre AI en Brasil no ha impedido la implementación de varios sistemas en la administración pública, especialmente en el poder judicial y ejecutivo federal. Transparencia Brasil (2020) mapeo el uso de sistemas de IA por la administración pública federal, los resultados arrojaron que 44 herramientas eran utilizadas, de las cuales 36 se enfocaban en el público interno y, apenas 8 estaban dirigidas a la atención directa del ciudadano. A su vez, el informe señaló que sistemas de IA para la toma de decisión generan preocupación para la sociedad civil. Estos sistemas ayudan a los(as) servidores(as) públicos a tomar decisiones que impactan en la vida de las personas en lo que se refiere al acceso a derechos fundamentales.

Cabe destacar que, según el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA, 2023), iniciativa de un conjunto de organismos internacionales y empresas de Big Tech⁵⁸, apuntó que Brasil se destaca favorablemente frente a otros países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú) en el campo del desarrollo de sistemas de IA. Este enfoque se basa en las competencias nacionales, la infraestructura, la disponibilidad de datos y la gobernanza relacionada con la IA. Sin embargo, los principales desafíos que enfrenta el país residen en las inversiones en IA y en la ausencia de una regulación integral en este campo. Frente a este contexto, este artículo busca discutir la situación del marco regulatorio de IA en Brasil, bien como los desafíos, riesgos y potencialidades para la implementación de sistemas de IA en la administración pública brasileña.

2. Los problemas de la regulación de IA en Brasil

Varios gobiernos han establecido estrategias y directrices de IA antes de la elaboración de una ley específica⁵⁹. Chiarini y Almeida (2022), en análisis de estrategias de AI en Argentina, Brasil, Chile,

⁵⁸ El Centro Nacional de IA en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el apoyo del Amazon Web Service (AWS) y Google.

⁵⁹ Cabe destacar que hay varios modelos de regulación de IA siendo implementados por los países: 1). Modelo de incorporación: normas ya existentes y cómo se relacionan con diferentes aplicaciones de IA (Japón y Estados Unidos);

Colombia y Corea del Sur, concluyen que éstas son útiles para orientar la implementación de respuestas a desafíos nacionales, estableciendo principios fundamentales y un conjunto amplio de objetivos que sirven como base para la formulación de iniciativas posteriores. La Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA) fue elaborada por el Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación en el año de 2021 (MCTI, 2022). Los principales objetivos de la EBIA son:

[...] Contribuir a la elaboración de principios éticos para el desarrollo y uso responsable de IA; promover inversiones sostenidas en investigación y desarrollo en IA; eliminar las barreras a la innovación; capacitar y formar profesionales para el ecosistema de la IA; estimular la innovación y el desarrollo de la IA brasileña en un entorno internacional; promover un ambiente de cooperación entre los entes públicos y privados, la industria y los centros de investigación para el desarrollo de la Inteligencia Artificial. (Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021, p. 7).

A su vez, la EBIA, a partir de los principios y de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre IA ⁶⁰, presenta tres ejes transversales (legislación, regulación y uso ético; gobernanza de IA; aspectos internacionales) a temáticas establecidas a partir de seis ejes (educación; fuerza de trabajo y capacitación; investigación, desarrollo, innovación y emprendedorismo; sectores productivos; poder público y seguridad pública). En cada uno de estos ejes se listan acciones estratégicas a ser desarrolladas. No obstante, el sitio web que alberga la EBIA no informa un sistema de monitoreo de las acciones. Sin embargo, se ha verificado que una acción estratégica del eje de gobernanza de IA se ha implementado: la creación del Observatorio Brasileño de Inteligencia Artificial (OBIA) bajo la responsabilidad del Comité Gestor de la Internet (CGI)⁶¹ y del Núcleo de Información y Coordinación del Punto BR (NIC.br), responsables por implementar las decisiones del CGI. El OBIA presenta indicadores sobre IA divididos en: uso en educación, empresas, salud y gobierno; formación en educación y, por último, sobre producción de conocimiento en patentes y publicaciones científicas⁶².

De hecho, en términos generales la EBIA no traduce las acciones de forma clara. Según informe del Tribunal de Contas de la Unión (TCU, 2022), los objetivos de EBIA no son específicos, no pueden ser medidos, no son alcanzables ni pueden delimitarse en un recorte temporal. Es decir, no explican cuáles deberán ser las acciones estratégicas que se realicen a partir de sus objetivos. Por lo tanto, la recomendación del TCU se centró en la necesidad de construir indicadores de resultados asociados a los objetivos y a las acciones estratégicas (Savério & Nicolás, 2022). Todavía, en una línea de críticas a la EBIA, Filgueiras y Junquilho (2023) señalan que este documento no presenta una perspectiva de desarrollo de la IA, las fallas recaen en no integrar políticas anteriores, en la elección y combinación de instrumentos, en no definir mecanismos de monitoreo y evaluación, bien como en no establecer formas de cooperación entre diversos sectores (investigación, privado y público). Además, las consultas a especialistas y a la sociedad no fueron divulgadas ni incorporadas, por lo que la EBIA carece de visión estratégica. Sin embargo, ésta apunta diversos caminos para estimular el desarrollo de IA en Brasil, así como provee de subsidios para el comienzo de un debate sobre la ética en los sistemas de IA (Drummond & Carneiro, 2022).

A finales de 2023, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación emprendió el proceso de revisión de los objetivos, ejes y acciones estratégicas de la EBIA con el propósito de alinearlos a los

2). Modelo emergente: creación de una nueva regulación específica de IA (Unión Europea y Brasil); 3). Modelo ético o de principios: estructuración de principios sobre IA, evitando norma específica que pueda quedarse desactualizada (Reino Unido) (ITS, 2024).

⁶⁰ Para más detalles, consultar: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

⁶¹ El CGI posee la responsabilidad de establecer directrices relacionadas con el uso y desarrollo de Internet en Brasil. Para más detalles, consultar: <https://cgi.br/sobre/>

⁶² Para detalles de los indicadores, verificar: <https://www.temp.obia.nic.br/>

intereses y prioridades del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores/PT). Para eso, fueron realizadas oficinas con especialistas y, además, se informa que será abierta una consulta pública digital para participación (MCTI, 2024). La EBIA fue el primer documento sistemático orientado a directrices específicas sobre IA en Brasil. Como se ha mencionado, en el Senado Federal tramitan varios proyectos de ley en conjunto, aunque aún no se ha establecido una ley sobre IA en el país. Especialmente, cabe destacar los proyectos de ley en tramitación en el Senado Federal: *Proyecto de Ley n° 21* (2020) y *Proyecto de Ley n° 2338* (2023). El primero fue aprobado en la Cámara de Diputados y se encuentra en revisión en el Senado, mientras que el segundo es de autoría del presidente del Senado Federal.

El *Proyecto de Ley n° 21* (2020), de iniciativa del diputado Eduardo Bismarck (Partido Democrático Trabalhista/ PDT), establece principios, directrices e instrumentos de gobernanza que deben seguir tanto la administración pública como las personas físicas y jurídicas. Su objetivo es promover el uso responsable de IA, preservando los derechos individuales y garantizando el bienestar y la protección de datos en su aplicación (Salomão, 2021). La relatora del proyecto, la diputada Luisa Canziani dos Santos Silveira (Partido Trabalhista Brasileiro/PTB de 2017-2022; Partido Social Democrático/PSD de 2022 hasta la actualidad), organizó audiencias públicas con académicos y grupos de interés del sector de internet y la economía digital. En 2021, la diputada presentó un texto con alteraciones al proyecto del diputado Bismarck. Las principales diferencias se centraron en promover el desarrollo económico sin perjudicar la emergente industria de IA en el país. Para eso, el texto presentó limitaciones en cuanto a la capacidad regulatoria del Estado brasileiro, así como la ausencia de previsión de riesgos asociados a los sistemas de IA.

El proyecto de ley fue aprobado en régimen de urgencia en 2021 y enviado al Senado Federal para su discusión. Organizaciones de derecho digital y de la sociedad civil criticaron el proyecto debido a la falta de debate y rapidez con la que se aprobó, así como el lobby realizado por empresas de tecnología (*Big Techs*), que contribuyeron con la diseminación de una narrativa que promovía el estímulo de negocios y la autorregulación del sector privado (Mesquita et al., 2024). Además, un grupo de juristas envió carta abierta al Senado Federal oponiéndose al proyecto, en especial, al artículo 6°, que trata de la responsabilidad civil. Según la carta: “[...] La norma crea, más bien, un escenario de irresponsabilidad generalizada, en la medida en que hace prácticamente imposible la prueba por las víctimas de la culpa de los agentes que actúan en la cadena de desarrollo y operación de sistemas de Inteligencia Artificial” (Conjur, 2021). También, académicos criticaron el proyecto, especialmente por la exclusión de investigadores brasileños del campo de inteligencia artificial durante la fase de discusión en la Cámara de Diputados. Asimismo, señalaron que el proyecto tenía un enfoque genérico y carecía de fundamentos técnicos en su contenido (Jornal da USP, 2021).

Según Mesquita et al. (2024), la discusión en el Senado Federal tomó un rumbo diferente. Las tentativas de lobby privado fueron frenadas por un grupo de juristas con vínculos con el Supremo Tribunal Federal (STF). Como resultado, el presidente de la casa instituyó una comisión multisectorial compuesta por académicos, representantes del gobierno, centros de investigación independientes y juristas. Esta comisión fue encargada de elaborar una minuta de sustitución para el proyecto de AI de la Cámara de Diputados, así como para otros proyectos que se encuentran en trámite en el Senado⁶³. La comisión entregó un informe de más de 900 páginas conteniendo tanto la minuta del proyecto, como explicación detallada de la metodología utilizada, como se muestra en la figura 1. La metodología adoptada fue participativa e incluyó audiencias públicas, seminario internacional y la recepción de contribuciones de diversos sectores.

⁶³ Los siguientes proyectos fueron analizados en conjuntos: *Proyecto de Ley n° 5.051* (2019), de autoría del Senador Styvenson Valentim (Partido Podemos/PODE); *Proyecto de Ley n° 21* (2020), del Deputado Eduardo Bismarck (Partido Democrático Trabalhista/PDB) y el *Proyecto de Ley n°872* (2021), del Senador Veneziano Vital do Rêgo (Movimento Democrático Brasileiro/ MDB).

Figura 1. Metodología de construcción de la minuta de proyecto de ley substitutivo sobre IA.



Fuente: relatório final - Comissão de juristas responsável por subsidiar elaboração de substitutivo sobre Inteligência Artificial no Brasil (Senado Federal, 2022).

La minuta de proyecto de ley presentada en el informe de la comisión establece derechos para la protección para la persona física, dispone de herramientas de gobernanza y de supervisión, y crea condiciones de previsibilidad y seguridad jurídica para la innovación y desarrollo de la IA en el país (Senado Federal, 2022). El presidente del Senado, Rodrigo Pacheco (PSD), presentó el *Projeto de Ley n° 2338* (2023), siendo el resultado de la minuta elaborada por la comisión de juristas. El proyecto incluye elementos del modelo emergente de regulación y propone una normativa específica sobre IA, que considera el estado del arte y las implicaciones jurídicas de la tecnología. Sin embargo, este modelo podría ocasionar redundancia o superposición regulatoria, aumentando así inseguridad jurídica (ITS, 2024).

Los asuntos más destacados y también más controversiales del *Projeto de Ley n° 2338* (2023) se refieren a varios tópicos:

1). *Previsión de los riesgos*: antes de que un sistema de IA sea lanzado al mercado o utilizado, el proveedor⁶⁴ debe emitir una clasificación del riesgo de uso. Los casos de clasificación de riesgo excesivo están prohibidos cuando induzcan comportamientos perjudiciales para la salud o seguridad de las personas, exploten la vulnerabilidad de grupos específicos, o sean utilizados por el poder público para establecer clasificaciones de individuos basadas en el comportamiento social. Además, solo con previsión legal o autorización judicial podrán ser utilizados sistemas de IA que realicen identificación biométrica a distancia en actividades de seguridad pública. Asimismo, se establecen sistemas de IA considerados de alto riesgo, como el caso de evaluación de la elegibilidad para servicios esenciales y asistencia social, el uso vehículos autónomos que puedan generar riesgos para la integridad física, la búsqueda en grandes conjuntos de datos para identificar patrones de delitos, y la evaluación de candidatos y decisiones sobre promociones y despidos, entre otros casos. Los sistemas clasificados como de alto riesgo⁶⁵ deberán pasar por evaluación de impacto algorítmico, así como por la adopción de medidas de gobernanza (Senado Federal, 2023);

2). *Responsabilidad civil*: se establecen definiciones sobre proveedor, operador y agente de IA, lo que permite mapear los actores a lo largo del proceso de creación, desarrollo e implementación del

⁶⁴ Se define el proveedor de sistema de IA como, “[...] persona física jurídica, pública o privada, que desarrolle un sistema de inteligencia artificial, directamente o por encargo, con vistas a su comercialización o su aplicación en servicio por ella suministrado, bajo su nombre o marca propia, a título oneroso o gratuito”. (Senado Federal, 2023).

⁶⁵ El Art. 18. del Proyecto de Ley n°2338 (2023) informa que autoridad competente designada actualizará la lista de sistemas de IA de riesgo excesivo o alto, siendo que nuevas hipótesis puedan surgir de uso.

sistema. En el caso de sistemas de IA de riesgo alto, tanto el proveedor cuanto el operador son objetivamente responsables por el daño patrimonial, moral, individual o colectivo causando, siendo obligados a repararlo. En los casos de sistemas de IA que no se clasifiquen de alto riesgo, se presume la culpa del agente causante del daño en favor de la víctima (Senado Federal, 2023);

3). *Órgano de control*: se refiere a una autoridad competente de la Administración Pública Federal responsable por velar, implementar y supervisar el cumplimiento de la Ley de IA. El Art. 32 del mencionado proyecto establece las competencias esta autoridad, que deberá ser designada por el Poder Ejecutivo. Entre sus funciones se destacan garantizar la protección de los derechos fundamentales y de otros afectados por sistemas de IA, elaborar normas de regulación sobre IA, fiscalizar y aplicar sanciones en caso de desarrollo o uso de IA contrario a la legislación (Senado Federal, 2023). La Autoridad Nacional de Protección de Datos (ANPD), órgano federal que vela por la efectividad de la Ley General de Protección de Datos (LGPD) en Brasil, emitió un análisis del proyecto de ley en discusión, entre los puntos discutidos, se destaca la comprensión de que la ANPD, debido a su función de velar los derechos a la privacidad y protección de datos, es una autoridad clave que podría venir a asumir la función mencionada en el proyecto de ley, siendo que la creación de una nueva Autoridad competente generaría fragmentación regulatoria y superposición de competencias con la ANPD (ANPD, 2023);

4). *Evaluación algorítmica*: la sección III del proyecto de ley se refiere a la evaluación de impacto algorítmica para sistemas de IA considerados de alto riesgo. Esta evaluación es una obligación de los agentes de IA (proveedores y operadores). La metodología de la evaluación consiste en cuatro etapas, preparación, cognición, mitigación y monitoreo de los riesgos. Estas etapas tienen como objetivo garantizar un enfoque sistemático e integral en la evaluación de impacto, promoviendo la seguridad y la responsabilidad en el uso de esos sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo (Senado Federal, 2023).

El proyecto no continuó tramitando en la casa de forma aislada, ya que recibió requerimiento de tramitación conjunta con los otros proyectos sobre la materia. De esta forma, el presidente del Senado solicitó la creación de una comisión temporaria. En agosto de 2023, se instauró la Comisión Temporaria Interna sobre Inteligencia Artificial en Brasil (CTIA) con el objetivo de examinar todos los proyectos de IA en tramitación. La CTIA es compuesta por 13 miembros, ocupando la presidencia el senador Carlos Viana (PODE) y la relatoría el senador Carlos Eduardo Torres Gomes (Partido Liberal/PL). Hasta comienzos de julio de 2024, la comisión había realizado 21 reuniones, así como 13 audiencias públicas con participantes académicos, de la sociedad civil y de clase, inclusive de áreas estratégicas del sector público. En junio de 2024, el senador Gomes presentó un texto substitutivo al *Proyecto de Ley n° 2338* (2023).

El nuevo texto substitutivo introduce varias alteraciones. Entre estas, se destaca la diferenciación entre un sistema de IA de propósito general y otro de IA generativa, siendo que estos últimos no necesariamente se encuadran en niveles de riesgo alto o excesivo, son IAs que pueden crear contenidos, texto, imagen, música a partir de datos existentes⁶⁶.

Otro de los aspectos se refiere a la gobernanza de fiscalización de IA en el país, se propone la creación de un Sistema Nacional de Regulación y Gobernanza de Inteligencia Artificial (SIA), integrado por la Autoridad Competente, órganos y entidades reguladoras sectoriales de IA, actores estatales, bien como entidades de autorregulación y de certificación. El SIA funcionaría en la coordinación y diálogo entre los sectores de regulación del país. La medida es resultado de las presiones de sectores empresariales que buscaban espacio mayor para regulación sectorial. Además, la creación del SIA valoriza las competencias de regulación de autoridades sectoriales. A su vez, el senador Gomes indica la ANPD como entidad regulatoria central, también, una reivindicación que el órgano ya había

⁶⁶ En el capítulo VI, sección V se establecen medidas de gobernanza específicas para estos dos tipos de IAs.

manifestado de forma pública (Rudnitzki, 2024a). Por otro lado, la propuesta no presenta de forma clara las instancias de participación de la sociedad civil en el contexto del SIA (Coalização Direitos na Rede, 2024). Esta situación resulta preocupante, siendo que una gran parte de consejos sectoriales brasileros incluyen la participación de la sociedad civil, como una instancia de control social. Este aspecto es considerado una falla significativa en el diseño institucional del SIA.

El texto substitutivo crea obligaciones específicas para la actuación del poder público en lo que respecta al desarrollo de IA en el país. Entre estas, destacase el establecimiento de mecanismos de gobernanza de amplia participación (gobierno, sector empresarial, del tercero sector y comunidad académica); promoción y capacitación para reestructuración del mercado de trabajo, bien como protección del medio ambiente. Asimismo, los sistemas de IA gubernamentales deben garantizar el acceso de personas con discapacidad; garantizar la transparencia activa relativo al uso, bien como cuando sistemas de IA sean utilizados para tomada de decisión; desarrollo de sistemas de IAs nacionales que prioricen la promoción de la cultura y lengua portuguesa. A su vez, la administración pública federal, provincial y municipal deberá implementar programas de educación en IA alineados a las demandas del mercado y del sector público (Gomes, 2024).

Un asunto controversial que el nuevo texto introdujo se refiere a la inclusión de amplias excepciones para el uso de sistemas identificación biométrica a distancia en tiempo real y en espacios accesibles al público, los sistemas de IA de reconocimiento facial. A pesar del nuevo texto atender en parte demandas de la sociedad civil organizada, específicamente, la inclusión de sistemas de IA de armas autónomas en la relación de IAs de riesgo excesivo, se mantuvo el uso de reconocimiento fácil para los casos de investigación penal. La organización *Coalização Direitos na Rede* apunta que existen factores de riesgo críticos en lo que se refiere al potencial discriminatorio de este tipo de sistemas de IA, que tienden a emitir falsos positivos (Rudnitzki, 2024b). Tal es el caso, de prisión de un joven en un estadio de fútbol al ser identificado de forma errónea por sistema de reconocimiento facial de la policía de la provincia de Sergipe, siendo que luego de ese hecho el sistema de IA fue interrumpido (Durães, 2024).

En lo que se refiere a las repercusiones del texto substitutivo, organizaciones de periodistas independientes *Aos Fatos* e *Intercept* apuntaron que miembros de la CTIA, como es el caso del senador Oliveira (Partido Progressista/PP), presentaron emendas alienadas a los intereses de la visión de las *Big Techs*⁶⁷, con el objetivo de disminuir la fiscalización sobre los desarrolladores y aplicadores de sistemas de IA. Inclusive, en marzo de 2024, el senador Oliveira junto el senador Pontes (Partido Liberal/PL), quien es el vicepresidente de la CTIA estuvieron en Estados Unidos junto con otros parlamentares para reuniones con representantes de empresas de IA, bien como del gobierno del país (Rudnitzki & Lobato, 2024). Asimismo, perfiles de derecha se manifestaron en las redes sociales en contra de la propuesta de regular sistemas de IA en el país, con el argumento que el *Projeto de Ley nº 2338* (2023) podría censurar las redes sociales, por el hecho de que las plataformas contienen algoritmos. Influenciadores con una vasta cantidad de seguidores comenzaron en la red social X una campaña con el *hashtag* #PL2338NÃO durante las sesiones de debates de la CTIA (Schurig, 2024).

Por otro lado, la CTIA recibió críticas de la organización de la sociedad civil *Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio -ITS* (2024) por la falta de transparencia al no publicar las contribuciones recibidas de diversos sectores de la sociedad civil, sector privado y agentes estatales. El ITS entró con una solicitud de acceso a la información y obtuvo en parte las contribuciones enviadas, apenas 25% del total. La organización constató que la mitad de las contribuciones corresponden al sector privado, luego en menor cantidad de la sociedad civil, gobierno y academia.

⁶⁷ Se refiere a las empresas de tecnología que dominan el mercado económico, tales como *Google, Apple, Meta, Amazon* y *Microsoft*.

La CTIA atrasó la votación del texto substitutivo del senador Gomes por tres veces. La última reunión fue realizada el 7 de julio de 2024, siendo que el plazo máximo de funcionamiento fue prorrogado para mitad del mes de septiembre de 2024. Como fue relatado, el proceso de regulación de una normativa de IA en el país ha pasado por diversas instancias, iniciando con la emisión de directrices generales, sin un plano de monitoreo de efectividad, pasando por la aprobación intempestiva de un proyecto en Diputados, con poca discusión y, finalmente, en el Senado una discusión más robusta con una comisión de juristas, que derivó el *Proyecto de Ley n° 2338* (2023) el cual junto con otros proyectos más específicos de la materia se encuentran aún en discusión en Comisión creada para tal asunto.

A su vez, al momento de construcción de este ensayo, el gobierno federal, por medio del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación presentó el Plan Brasileiro de Inteligencia Artificial (PBIA). El PBIA es resultado de un proceso participativo, reuniones con expertos, instituciones del sector privado, de la sociedad civil, el gobierno federal y organismos de regulación. El plan busca promover el desarrollo tecnológico nacional y el liderazgo global de Brasil en el área de IA. Además, se informa que se prevé invertir en torno de 23 mil millones de reales en acciones estructuradas a partir de estos ejes: Infraestructura y desarrollo de IA; difusión, formación y capacitación; IA para la mejoría de los servicios públicos; IA para la innovación empresarial; Apoyo al proceso regulatorio y de gobernanza de la IA (MCTI, 2024). El PBIA define que Brasil debe desarrollar tecnologías de IA que estructuren datos para entrenamientos de sistemas, construcción de centro de datos, un supercomputador nacional, creación de una nube brasileira con informaciones sensibles de los ciudadanos, siendo que actualmente datos de gobierno son alocados en servicio de nube da empresa Amazon. En el fondo, lo que el plan quiere traslucir es que el país sea cada vez menos dependiente de tecnologías extranjeras y avance en una soberanía digital (Guerra, 2024).

A continuación, la figura 2 presenta el proceso de la regulación de IA en Brasil discutido en esta sección. Cabe destacar que se consideran los procesos más relevantes de la discusión por incluir proyectos de ley aprobado y en discusión en el Senado Federal, bien como directrices y plan del gobierno federal.

Figura 2. Línea de tiempo sobre regulación de la IA en Brasil: hechos destacados.



Fuente: autora (2024).

Por último, cabe destacar que el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) ha emitido dos resoluciones que disponen sobre la ética, transparencia y gobernanza en el desarrollo y el uso de IA en el ámbito del poder judicial. Una de estas, es la *Resolución n°332* (2020). Los principales puntos versan sobre: 1).

cuestiones éticas: los sistemas de IA deben respetar los principios éticos, promover decisiones justas e imparciales, así como evitar la discriminación y los prejuicios. A su vez, estos sistemas deben respetar los derechos fundamentales, promover la igualdad y la no discriminación. El diseño de estos sistemas precisa evitar sesgos que puedan perjudicar los acusados; para ellos, es necesario que las decisiones apoyadas en IA sean auditables, previsibles y que garanticen la imparcialidad; 2). Transparencia: es necesario divulgar los objetivos, los resultados esperados, los riesgos y las medidas de seguridad de los sistemas de IA utilizados. Además, se orienta que se registren y comuniquen al CNJ los eventos adversos en su uso; 3). Gobernanza: deberá implementarse un sistema de gobernanza que permita determinar la responsabilidad en la rendición de cuentas sobre el uso de IA, así como la documentación de los costos y resultados; 4). Decisiones judiciales: los pasos y la lógica de los resultados deben ser transparentes; se deben minimizar los errores de juicio, garantizar la posibilidad de auditoría por parte de terceros, y asegurar que las partes comprendan cómo los sistemas de IA toman las decisiones. Asimismo, se debe cumplir con las normas de protección de datos y privacidad, y garantizar la revisión por parte de un juez competente.

La *Ordenanza n° 271* (2020) es la segunda normativa interna del poder judicial que aborda específicamente la adopción e implementación de IA en los tribunales, en consonancia con las directrices de la *Resolución n° 332* (2020). El objetivo es promover uniformización en el proceso de creación de modelos de IA, asegurando estándares similares, así como optimizar recursos, fomentar la colaboración y mejorar la interoperabilidad tecnológica. Se establece que el desarrollo de modelos de IA se realizará a través de la plataforma oficial “Sinapses”, y será de responsabilidad del CNJ presentar informes sobre el uso de IA en el poder judicial, así como el número de procesos judiciales beneficiados. En cuanto a los usos de IA, se indica que los proyectos deben orientarse a: “[...] crear soluciones para la automatización de los procesos judiciales y administrativos y de rutinas de trabajo de la actividad judicial; presentar análisis de la masa de datos existentes en el ámbito del poder judicial; proporcionar soluciones de apoyo a la decisión de los magistrados o a la elaboración de actos judiciales en general” (*Ordenanza n° 332*, 2020, cap. 1, art. 2).

El uso de inteligencia artificial en el poder judicial está siendo regulado por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) a través de normativas que enfatizan la ética, transparencia y gobernanza. La *Resolución n° 332* (2020) destaca la importancia de que los sistemas de inteligencia artificial respeten los derechos fundamentales, aseguren la imparcialidad y permitan posibilidad de ser auditados en las decisiones judiciales. Por su parte, la *Ordenanza n° 271* (2020) promueve la estandarización en el desarrollo de modelos de IA en los tribunales, con el objetivo de optimizar recursos y fomentar la colaboración tecnológica a través de la plataforma “Sinapses”.

3. Implementación de IA en la administración pública federal: potencialidades y desafíos

En relación con el uso de IA por parte del poder público, es relevante destacar algunas investigaciones, así como índice internacional sobre la temática. En 2022, el TCU realizó una auditoría para evaluar el estado actual del uso de IA en las organizaciones públicas de los tres poderes de la República, con el fin de identificar los riesgos y oportunidades asociados a la implementación de la Estrategia Brasileña de Inteligencia Artificial (EBIA), así como los principales aspectos del uso de IA en actividades de control institucional (TCU, 2022). Para ello, se aplicó una encuesta electrónica a 293 órganos públicos, así como entrevistas a gestores. Se obtuvieron respuesta de 263 organizaciones, cuyas principales conclusiones indican que el 38% de estas se encuentran en un nivel cero de madurez en IA, es decir, no utilizan ni planean utilizar esta tecnología. Las dificultades mencionadas por esas organizaciones se refieren a la escasez de colaboradores con conocimientos en IA, así como la falta de claridad sobre las oportunidades de uso y beneficios de esta tecnología. Por su parte, tres de cada diez organizaciones se encuentran en niveles de uso de sistemas de IA, siendo que la mayoría de ellas (17,1% del total) están en fases de experimentación con IA. Alrededor de 8%

del total tienen proyectos de IA en utilización, y apenas el 3,4% están expandiendo nuevos proyectos de IA (TCU, *Sentencia n° 1139*, 2022).

Como se mencionó en la introducción, la Transparencia Brasil (2020) realizó un mapeo del uso del IA en las organizaciones públicas, con el fin de establecer recomendaciones de gobernanza sobre la aplicación de IA en el sector público. El informe reveló tres tipos de sistemas de IA en uso pelo poder público: 1) veinte sistemas para apoyar la toma de decisión interna; 2) ocho sistemas de decisión para público externo; y 3) dieciséis sistemas para mejorar los procesos internos. Los sistemas de IA destinados a apoyar la toma de decisión para público externo generan preocupación en las organizaciones de la sociedad civil, ya que pueden afectar el acceso a derechos fundamentales y conducir a la reproducción de la discriminación social, impactando negativamente a poblaciones vulnerables.

Finalmente, se destaca el índice *Government AI Readiness Index 2023*, elaborado por Oxford Insigths, que analiza el panorama de la IA en 193 gobiernos. El índice evalúa 39 indicadores basados en 10 dimensiones que abarcan gobierno, sector tecnológico, datos e infraestructura. Brasil ocupa el primer puesto entre los países de América Latina y el Caribe, seguido de Chile, Uruguay, Colombia, Argentina y Perú y se localiza en el 32° lugar a nivel mundial. Este liderazgo se atribuye a la visión estratégica para el desarrollo y gobernanza de IA, así como a la cantidad y calidad de los datos producidos por el gobierno. Además, el informe menciona el desarrollo de discusiones sobre una legislación de IA en el país, que si efectivamente aprobada podría posicionar Brasil como pionero en la reglamentación de la región (Hankins et al., 2023).

De los tres poderes del Estado brasileño, el poder judicial ha mostrado una especial preocupación, en parte debido a la naturaleza de sus actividades, de sistematizar el uso de IA en el ámbito de la justicia en el país. La plataforma nacional “Sinapses”, responsable por gestionar los modelos de IA en el poder judicial, fue desarrollada por el Tribunal de Justicia de Rondônia (TJRO) y⁶⁸, en 2018 fue adaptada para uso nacional. En esta plataforma están disponibles para acceso público informes sobre el uso de IA en el poder judicial, así como un panel de datos sistematizados, resultados de monitoreos realizados por el CNJ desde 2020. A través de la aplicación de cuestionarios a los tribunales y la realización de entrevistas con representantes de los tribunales y consejos, el equipo del CNJ busca captar percepciones sobre la implementación y evolución de la IA en el poder judicial.

En relación con el informe del año de 2023, se destacan algunos datos relevantes sobre el uso y disseminación de sistemas de IA. Se obtuvieron 175 respuestas a través del cuestionario, correspondientes a 94 órganos judiciales que mencionaron 140 proyectos de IA en utilización. Sin embargo, del total de tribunales, apenas el 66% mencionó tener proyectos de IA en desarrollo, y una pequeña proporción de estos están alojados en la plataforma “Sinapses”. Los modelos de IA utilizados se enfocan principalmente en la búsqueda de casos similares, clasificación de documentos y estandarización de la legislación. Por otro lado, los sistemas de IA generativa se centran en *chatbots* y generación de textos. Los beneficios del uso de estos sistemas incluyen una mayor eficiencia y agilidad en el procesamiento de documentos e información, optimización de recursos, automatización de tareas repetitivas reducción del tiempo de tramitación de los procesos, identificación de patrones en grandes volúmenes de datos y reducción de errores en los procesos. No obstante, los desafíos incluyen la dificultad para encontrar profesionales cualificados para trabajar con IA, así como la obtención de datos, la necesidad de adaptar rutinas ya establecidas, y cuestiones relacionadas con la privacidad y seguridad de datos (CNJ, 2024).

⁶⁸Actualmente, la plataforma integra acciones del Programa Justicia 4.0, cooperación en el CNJ, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Federal de Justicia. (CJF). Para acceso a la plataforma: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/plataforma-sinapses/>

El panel de datos y los informes no detallan auditorías de los proyectos de IA utilizados en el poder judicial. Sin embargo, en una publicación anterior del CNJ (2019), se informa que cada proyecto alocado en la plataforma “Sinapses” genera sus predicciones auditadas. Cabe destacar que la *Resolución n° 332* (2020) orienta sobre rendición de cuentas y el establecimiento de un sistema de gobernanza que monitoree y establezca transparencia en los modelos de IA. A pesar de que los sistemas de IA mencionados no sean considerados de riesgo excesivo o alto riesgo, como aquellos delimitados por el *Proyecto de Ley n° 2338* (2023), el CNJ podría presentar datos sobre auditorías realizadas. Otro asunto se refiere a la omisión de cualquier mención al origen de los datos que alimentan los algoritmos de los modelos, así como a las evaluaciones de impacto algorítmico, que busquen impedir consecuencias indeseadas como imprecisión, ineficacia o violación de derechos. Esta discusión es relevante por la posibilidad de mitigar riesgos asociados al desarrollo de modelos de IA (Lemos et al., 2023).

Cabe mencionar que el CNJ no monitorea los Tribunales Superiores, como el Supremo Tribunal Federal (STF) o el Tribunal Superior Electoral (STE), que poseen sistemas de IA aplicados a sus funciones. El STF utiliza el sistema de IA Víctor, implementado desde 2017 con el objetivo de analizar temas de repercusión general en los recursos recibidos. Rafa es otro sistema que integra la Agenda 2030 de las Naciones Unidas mediante la clasificación de los procesos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Desde 2023, se incorporó el sistema VitorIA, que agrupa procesos por similitud de temas con el objetivo de buscar nuevas controversias (STF, 2018; 2023). Cabe mencionar que en la estructura del STF existe el Núcleo de IA y Ciencia de Datos, alojado en la Secretaría de Tecnología e Innovación, estructura que pone de relieve el papel que esos sistemas ocupan en el tribunal. También se destaca la *Llamada Pública n° 001* (2023) promovida por el STF, que buscó evaluar propuestas de adaptación de Modelos de Lenguaje Generativo para actividades del tribunal, capacitados con base en textos jurídicos y en lengua portuguesa (STF, 2023). No fue posible localizar informes o algún monitoreo de las herramientas de IA mencionadas, así como sistematización de datos de uso. Por lo tanto, el STF carece de transparencia en el acceso público a informaciones que puedan proveer detalles de los sistemas.

En lo que se refiere al poder legislativo, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) es el órgano que más ha avanzado en implementación de sistemas de IA. El TCU asiste al Congreso Nacional en el control externo del gobierno federal, específicamente en la supervisión presupuestaria y financiera (Brasil/TCU, 2022). Sin embargo, cabe destacar que el órgano dispone de instrumentos internos que le garantizan independencia en sus funciones para la realización de auditorías operacionales y de evaluación de políticas públicas (Silva de Sá et al., 2010).

A partir del año de 2016, el TCU ha desarrollado sistemas de IA, especialmente para la clasificación y categorización de datos para la toma de decisión basadas en reglas preestablecidas. El primer sistema utilizado fue “ALICE”, que realiza análisis de llamados públicos y actas de licitación para identificar posibles riesgos de inadecuación y fraude. Desde entonces, se han adoptado otros sistemas, como “SOFIA”, que ayuda en la elaboración de instrucciones e informes; “ÁGATA” que apoya la construcción de bases de entrenamiento para algoritmos; y “MONICA”, que monitorea compras públicas y licitaciones (TCU, 2024a). En nota del TCU, se informa que durante la pandemia de Covid-19, los sistemas de IA que monitorean licitaciones y contrataciones contribuyeron verificar irregularidades que superan los R\$220 millones (TCU, 2020).

El sistema más reciente implementando en 2023 es el ChatTCU, desarrollado por la empresa estadounidense OpenAI. Consiste en un modelo personalizado basado en procesamiento de lenguaje natural para apoyo en la producción de textos, traducciones y análisis relacionados con acciones del tribunal. El sistema se ejecuta en una nube de la empresa Microsoft, siendo que las charlas están protegidas por contrato de confidencialidad (TCU, 2023a).

En 2023, el TCU creó el Núcleo de Inteligencia Artificial (NIA), que integra la Secretaría de Tecnología de la Información y Evolución Digital (Setid). Entre sus funciones de destaca: actuar en la toma de decisiones de nuevas soluciones proporcionadas por la IA, así como normalizar los estándares de uso de los servicios de inteligencia artificial en el ámbito del TCU. Además, el NIA tiene como objetivo promover aprendizaje continuo sobre IA en el tribunal. Para ello, debe promover actividades de capacitación, difusión de buenas prácticas y alineamiento de la IA con los valores organizacionales internos (TCU, 2023b).

En 2024, el TCU publicó un guía de uso de IA generativa con el objetivo de orientar el uso responsable y eficaz de esta tecnología para el público interno del tribunal. El documento contiene recomendaciones de uso que se alineen con las conductas y las políticas de no discriminación del órgano, siendo que la responsabilidad de los documentos producidos con o sin IA permanece con el (la) funcionario público, quién debe revisar y asumir la autoría de los resultados. Además, se orienta buenas prácticas como la seguridad de los datos, la confidencialidad de la información, el análisis cuidadoso de los resultados de la IA para garantizar el cumplimiento de los estándares de legalidad, equidad y ética (TCU, 2024b; 2024c).

Con relación a normativas internas de uso y desarrollo de IA, a cada nuevo sistema incorporado a las actividades del tribunal es creada una Ordenanza interna. No fue posible localizar normativas generales de uso. Sin embargo, en el Plan de gestión del Tribunal de Cuentas de la Unión (2023-2025) se orienta a la ampliación del uso de IA para: “[...] analizar grandes volúmenes de datos de manera rápida y precisa, identificando patrones, anomalías y tendencias que serían difíciles de detectar manualmente” (TCU, Ordenanza n° 80, 2023). Así como en el STF no fue posible localizar datos relativos a evaluación de impacto de los algoritmos utilizados, ni informes sobre auditorías internas de uso.

Por último, en lo que se refiere al ejecutivo federal, las informaciones de uso y desarrollo de IA se encuentran descentralizadas por órgano. Por ejemplo, la *Controladoria Geral da União* (CGU), órgano de control interno del poder ejecutivo federal fue quien desarrolló el sistema ALICE (Análisis de Licitaciones e Chamadas Públicas) en 2015, y en 2017 comenzó a ser utilizado por el TCU. Esta IA adopta un enfoque preventivo, permitiendo corregir fallas antes da formalización dos contratos (CGU, 2023). La CGU ha desarrollado otros sistemas de IA, como un chat basado en IA generativa que facilita información generada por la propia institución, así como otros sistemas relativos a monitoreo de convenios del gobierno federal que utilizan aprendizaje automático de máquina para el análisis de rendición de cuentas en transferencias de la Unión (CGU, 2024, 2023).

El informe de Transparencia Brasil (2020) presenta los sistemas de IA mapeados, entre los cuales hay varios desarrollados por el poder ejecutivo. La lista describe la herramienta y los posibles impactos negativos en relación con el acceso a derechos fundamentales. Cabe destacar los sistemas de la *Caixa Econômica Federal*, institución financiera pública controlada por el gobierno federal del país. Se menciona un Chatbot para charlas guiadas y transacciones bancarias, cuyos impactos negativos en los derechos se relacionan con los riesgos en el reconocimiento de lenguaje y los medios de acceso. En ese sentido, hay una preocupación por lenguaje inclusivo para diferentes grupos sociales, así como analfabetos, inmigrantes o personas con acceso restringido a internet. Otro sistema de IA se ocupa de analizar fraudes, bloquear tarjetas y autorizar transacciones. Este tipo de sistema puede tener un impacto profundo en la vida de las personas, ya que muchas veces estos modelos consideran factores que pueden no necesariamente tener una relación causal y, de esta forma puede impactar el derecho de acceso a servicios financieros basados en sesgos discriminatorios (Transparencia Brasil, 2020).

La implementación de estos sistemas plantea cuestiones sobre la toma de decisiones basada en algoritmos en el ámbito público. En última instancia, es necesario reflexionar sobre los principios democráticos que influyen en las decisiones basadas en sistemas de IA y cómo la arquitectura de los algoritmos se caracteriza por la transparencia, precisión y la capacidad de explicación, al tiempo que

se promueve valores democráticos de libertad, igualdad y no discriminación contra grupos minoritarios (Filgueiras et al., 2023).

La toma de decisión algorítmica en la administración pública se refiere a un conjunto de pasos o instrucciones que se utilizan para resolver un problema o tarea particular, a través de sistemas de IA. Los algoritmos ayudan o sustituyen la toma de decisión humana. Filgueiras y Almeida (2021) señalan los desafíos presentes en el uso de algoritmos en la administración pública: (1) opacidad y falta de transparencia: el uso de algoritmos puede ser demasiado complejo en términos técnicos de entender, lo que genera cuestionamientos sobre la falta de transparencia de las decisiones; (2) prejuicios: los algoritmos pueden perpetuar la discriminación e injusticias sociales; (3) privacidad: el empleo de algoritmos implica el procesamiento de una gran cantidad de datos, lo cual puede plantear preocupaciones sobre la privacidad de datos de los ciudadanos; (4) rendición de cuentas: la automatización de las decisiones puede suscitar cuestiones sobre la responsabilidad de los servidores públicos en este proceso; (5) desafíos éticos: la utilización de algoritmo en la toma de decisiones gubernamental.

Conclusión

Brasil se destaca en el desarrollo de sistemas de IA en comparación con otros países de América Latina. Los índices internacionales resaltan sus competencias en infraestructura y disponibilidad de datos. Asimismo, el desarrollo de estrategias y planes, como la EBIA y el PBIA buscan promover el desarrollo tecnológico nacional y fortalecer su liderazgo en el sector.

No obstante, el país enfrenta una serie de desafíos para avanzar en la IA. A pesar de los progresos realizados, aún carece de una regulación integral. El proceso de establecer directrices o normativas lleva más de cuatro años. Si bien este plazo puede no ser un aspecto negativo en sí mismo, dados que las discusiones y audiencias en el Congreso han contribuido a la madurez de los proyectos en elaboración, se percibe una fuerte presión de las empresas de tecnología. A pesar de algunos avances generados por la incidencia de la sociedad civil organizada, la falta de una regulación no ha impedido la implementación de sistemas de IA en los tres poderes de la República, lo que ha generado incertidumbre y riesgos en su aplicación, ya que las organizaciones definen los parámetros de implementación sin una regulación externa.

También, surgen una serie de dilemas éticos y de transparencia, ya que la implementación de sistemas de IA genera preocupación respecto a la opacidad y la falta de evaluación algorítmica de los efectos que puedan causar. Es necesario garantizar que estos sistemas sean justos, imparciales y consideren el respeto a los derechos fundamentales, así como eviten que generen sesgos y errores. Los desafíos de una gobernanza implican establecer responsabilidades y mecanismos claros de rendición de cuentas, lo que incluye sistemas auditables a lo largo de su proceso de implementación.

En términos de capacidad burocrática para la implementación, es necesario aumentar las inversiones y avanzar en la soberanía en IA, con el fin de desarrollar sistemas menos dependientes de las grandes empresas que dominan el mercado mundial de IA. Y, en ese sentido, es fundamental dotar a los órganos públicos de profesionales con la formación adecuada para desarrollar sistemas de IA adaptados al contexto brasileño, considerando la gran disparidad que existe entre las regiones y niveles de la federación, donde la estructura federal cuenta con más recursos y *expertise* disponible.

La implementación de IA en la administración pública suscita cuestiones relacionadas a la toma de decisiones algorítmicas, abordando aspectos como la opacidad, los sesgos, la privacidad, la rendición de cuentas y los dilemas éticos. Es necesario reflexionar acerca de cómo dichos sistemas pueden impactar en los principios democráticos y el acceso a derechos fundamentales. Estos desafíos requieren un enfoque coordinado y participativo que involucre a diversos actores, incluyendo el

gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para desarrollar un marco regulatorio que fomente la innovación, proteja los derechos adquiridos y no refuerce la desigualdad en el país.

Bibliografia

ANPD. (2023). Análise Preliminar do Projeto de Lei (PL) nº 2338/2023. https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/analise-preliminar-do-pl-2338_2023-formatado-ascom.pdf

Almeida, V. A. F. (2023). Recomendações para o avanço da inteligência artificial no Brasil: GT-IA Academia Brasileira de Ciências. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.

Archegas, J. V., & Maia, G. (2022). O que é inteligência artificial (IA)? Análise em três atos de um conceito em desenvolvimento. *Cadernos Adenauer*, 23(2), 14-17.

Agência Senado. (2023, septiembre 12). Comissão da Inteligência Artificial aprova plano de trabalho. *Senado Federal*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/12/comissao-da-inteligencia-artificial-aprova-plano-de-trabalho>

Alvarenga Savério, N., & Nicolas, M. A. (2022). O uso da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira como ferramenta de controle institucional externo. *Anais do IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 1-16. São Paulo, Brasil: IX EBAP 2022. <https://sbap.org.br/ebap-2022/835.pdf>

Butcher, I. (2024, marzo 15). AI Act: a lei que quer abraçar todas as inteligências artificiais. *Mobile Time*. https://www.mobiletime.com.br/noticias/15/03/2024/ai-act-a-lei-que-quer-abracar-todas-as-inteligencias-artificiais/?fbclid=PAAaY179BxTyG-JT0utvTq5_K3RZSlj3cu8Pu4DKhyBp3BIimfmJBAGKNvIl

Brasil. Tribunal de Contas da União. (2022). Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União. TCU, *Secretaria-Geral da Presidência*. https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf

Chiarini, T., & da Silveira, S. A. (2022). Exame comparativo das estratégias nacionais de inteligência artificial de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Coreia do Sul: Consistência do diagnóstico dos problemas-chave identificados. *Texto para Discussão*, (2805). Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Controladoria Geral da União – CGU. (2022, novembro 27). *Ministro da CGU destaca inovação e transformação digital em Congresso Brasileiro de Auditoria Interna*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/11/ministro-da-cgu-destaca-inovacao-e-transformacao-digital-em-congresso-brasileiro-de-auditoria-interna>

Controladoria Geral da União – CGU. (2023, diciembre 4). *CGU revisa “Malha Fina de Convênios” para garantir mais precisão nas análises*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/cgu-revisa-201cmalha-fina-de-convenios201d-para-garantir-mais-precisao-nas-analises>

Controladoria Geral da União – CGU. (2024, abril de 22). *Relatório da OCDE destaca a CGU pelas iniciativas inovadoras em Inteligência Artificial Generativa*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/relatorio-da-ocde-destaca-a-cgu-pelas-iniciativas-inovadoras-em-inteligencia-artificial-generativa>

Conselho Nacional de Justiça. (2019). *Inteligência artificial na Justiça*. Conselho Nacional de Justiça; Coordenação: José Antônio Dias Toffoli; Bráulio Gabriel Gusmão. Brasília: CNJ.

Conselho Nacional de Justiça. (2024). *Pesquisa uso de inteligência artificial IA no Poder Judiciário 2023*. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília: CNJ.

Coalização Direitos na Rede (2024, junho 18). Projeto de Lei n. 2338/2023. <https://direitosnarede.org.br/2024/06/18/projeto-de-lei-n-2338-2023/>

ConJur. (2021, outubro 27). *Especialistas questionam artigo do PL do marco legal da IA*. <https://www.conjur.com.br/2021-out-27/especialistas-questionam-artigo-pl-marco-legal-ia/>

Crawford, K. (2022). *Atlas de inteligencia artificial: poder, política y costos planetarios*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Criado, J.I. (2021). *Inteligencia artificial: madurez tecnológica, adopción e innovaciones en la gestión pública*. In: *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Durães, U. (2024, abril 2). Reconhecimento facial: erros expõem falta de transparência e viés racista. *UOL*. <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/04/28/reconhecimento-facial-erros-falta-de-transparencia.htm?cmpid=copiaecola>

Drumond, M., & Carneiro, J. V. (2022). Panorama regulatório de Inteligência Artificial no Brasil. *Instituto de tecnologia & Sociedade do Rio*. <https://d26k070p771odc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Panorama-IA.pdf>

Filgueiras, F., & Almeida, V. (2021). *Governance for the Digital World*. 1. ed. London: Springer International Publishing.

Filgueiras, F., Mendonça, R. F., & Almeida, V. (2023). Governing artificial intelligence through a sociotechnical lens. *IEEE Internet Computing*, 27, 49-52.

Filgueiras, F., & Junquillo, T. (2023). The Brazilian (non)perspective on national strategy for artificial intelligence. *Discover Artificial Intelligence*, 3 (7), 1-15.

Gomes, E. (2023). Parecer sobre o substitutivo do projeto de lei. Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial no Brasil, *Senado Federal*. <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=8139&codcol=2629>

Guerra, G. (2024, agosto 11). Governo fala em soberania digital ao propor tecnologia própria de IA. O Estado de São Paulo. <https://www.estadao.com.br/link/cultura-digital/soberania-digital-o-que-e-conceito/>

Hankins, E., Fuentes Nettel, P., Martinescu, L., Grau, G., & Rahim, S. (2023). *Government AI Readiness Index 2023*. Oxford Insights. <https://oxfordinsights.com/ai-readiness/ai-readiness-index/>

Hui, Y. (2020). *Tecnodiversidade*. São Paulo: Ubu Editora.

Instituto de Tecnologia e Sociedade - ITS. (2024). *Como regular a Inteligência Artificial? Expandindo os horizontes de análise para além da União Europeia*. https://d26k070p771odc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2016/12/20240705_Relatorio_Microsoft_Como-Regular-IA.pdf

Instituto de Tecnologia e Sociedade - ITS. (2024, julho 10). *Conheça as contribuições enviadas ao Senado sobre o PL de IA*. <https://itsrio.org/pt/comunicados/conheca-as-contribuicoes-enviadas-ao-senado-sobre-o-pl-de-ia/>

Jornal da USP (2021, julho 29). *Projeto de marco legal da IA no Brasil é pouco consistente e pode ser inútil, dizem especialistas*. <https://jornal.unesp.br/2021/07/29/projeto-de-marco-legal-da-ia-no-brasil-e-pouco-consistente-e-pode-ser-inutil-dizem-especialistas/>

- Lobato, G., & Rudnitzki, E. (2024, junio 26). Campeões de emendas a projeto sobre IA no Senado visitaram ‘big techs’ e governo dos EUA. *Agência Aos Fatos*. <https://www.aosfatos.org/noticias/campeoes-emendas-projeto-ia-senado-visitaram-big-techs-governo-eua/>
- Lemos, A., Buarque, G., Soares, I., Mulin, V., & Chiavone, T. (2023). *Avaliação de Impacto Algorítmico para a proteção dos direitos fundamentais*. Relatório. Brasília: Laboratório de Políticas Públicas e Internet.
- Mesquita, H., Gonçalves Garrote, M., & Zanatta, R. A. (2024). Regulating Artificial Intelligence in Brazil: The contributions of critical social theory to rethink principles. *Technology and Regulation*, 73-831.
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. (2021). *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA)*. https://www.gov.br/mcti/ptbr/acompanheomcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. (2021, abril 12). *Publicada Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2021/04/publicada-estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (2024, Febrero 28). *Oficina reúne especialistas para revisar Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/02/oficina-reune-especialistas-para-revisar-estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2024). *IA para o Bem de Todos Proposta de Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024-2028*. <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro-de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro-anos>
- OCDE. (2024). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. OECD/LEGAL/0449. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- Tribunal de Contas da União. (2023). *Portaria-TCU nº 80, de 12 de abril de 2023*. Aprova o Plano de Gestão do Tribunal de Contas da União para o período de abril de 2023 a março de 2025, estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos institucionais e das ações operacionais de que trata a Resolução-TCU nº 308, de 13 de fevereiro de 2019, e revoga a Portaria-TCU nº 48, de 12 de abril de 2021. Diário Oficial da União.
- Rodríguez, E.I., Zaballos, A.G., Gabarró, P.P. & Benzaqué, I. (2020). *Inteligencia artificial: la gran oportunidad del siglo XXI: documento de reflexión y propuesta de actuación*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rudnitzki, E. (2024a, junio 18). *Novo relatório de projeto sobre IA indica ANPD como órgão regulador*. Agência Aos Fatos. <https://www.aosfatos.org/noticias/projeto-ia-anpd-orgao-regulador/>
- Rudnitzki, E. (2024b, junio 10). *Relator de projeto sobre IA ignora recomendações e autoriza reconhecimento facial na segurança pública*. Agência Aos Fatos. <https://www.aosfatos.org/noticias/relatorio-final-inteligencia-artificial/>
- Salomão, L. F. (2021). *Marco Legal da Inteligência Artificial: Nota Técnica sobre o projeto de lei 21/20*. Fundação Getúlio Vargas. <https://conhecimento.fgv.br/publicacao/marco-legal-da-inteligencia-artificial-nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-n-212020>
- Senado Federal. (2023). *Projeto de Lei nº 2338, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial*. Brasília, DF: Senado Federal.

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>

Senado Federal. (2020). *Projeto de Lei nº 21, de 2020. Estabelece fundamentos, princípios e diretrizes para o desenvolvimento e a aplicação da inteligência artificial no Brasil; e dá outras providências*. Brasília, DF: Senado Federal.

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151547>

Sampaio, R. C., Nicolás, M. A., Junquillo, T. A., Silva, L. R. L., Freitas, C. S., Telles, M., Teixeira, J. S., Escossia, F. da, & Santos, L. C. (2024). ChatGPT e outras IAs transformarão a pesquisa científica: reflexões sobre seus usos. *Revista de Sociologia e Política*, 32, 1-24.

Schurig, S. (2024, junio 18). *Direita faz campanha contra PL da IA nas redes*. Núcleo Jornalismo. <https://nucleo.jor.br/curtas/2024-06-11-direita-campanha-contr-pl-da-ia/>

Silva de Sá, F., Garcia Lopez, F., Rocha, C., & Pires, R. *Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos*. In: *Estado, instituições e democracia: república*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010. V 1. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533

STF. (2028, mayo 17). *Inteligência artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF*. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>

STF. (2023a, maio 11). *STF finaliza testes de nova ferramenta de Inteligência Artificial*. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507120&ori=1>

STF. (2023b). *Inteligência artificial e justiça: Relatório Geral chamamento público 001/2023*. <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RELATORIOCHAMAMENTO.INTELEGNCIA.ARTIFICIAL.pdf>

Transparência Brasil (2021). *Recomendações de governança: Uso de Inteligência Artificial pelo poder público*. https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes_Governanca_Uso_IA_PoderPublico.pdf

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2020, agosto 17). *Inteligência Artificial auxilia fiscalização do TCU sobre compras relacionadas à Covid-19*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/inteligencia-artificial-auxilia-fiscalizacao-do-tcu-sobre-compras-relacionadas-a-covid-19.htm>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2020, junio 1). *TCU avalia uso de inteligência artificial pelo governo federal*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-uso-de-inteligencia-artificial-pelo-governo-federal.htm>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2022). *Acórdão 1139/2022*. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/666220218.PROC/%20/%20>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2023a, junio de 20). *TCU adota modelo personalizado de assistente de redação baseado em inteligência artificial*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-adota-modelo-personalizado-de-assistente-de-redacao-baseado-em-inteligencia-artificial.htm>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2023b, mayo 5). *Núcleo de Inteligência Artificial vai enfrentar os novos desafios da era digital*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/nucleo-de-inteligencia-artificial-vai-enfrentar-os-novos-desafios-da-era-digital.htm>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2024a, Febrero 22). *Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tcu.htm>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2024b, Agosto 1). *Publicação traz orientações sobre uso de inteligência artificial no Tribunal de Contas da União*. <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/publicacao-traz-orientacoes-sobre-uso-de-inteligencia-artificial-no-tcu.htm>

TCU-Tribunal De Contas Da União. (2024c). *Guia de uso de inteligência artificial Generativa no Tribunal de Contas da União (TCU)*. en: <https://portal.tcu.gov.br/guia-de-uso-de-inteligencia-artificial-generativa-no-tribunal-de-contas-da-uniao-tcu.htm>

Transparencia Brasil. (2020). *Recomendações de Governança. Uso de inteligência artificial pelo poder público*. https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Recomendacoes_Governanca_Uso_IA_PoderPublico.pdf

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 8 TEMAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Diego Pando

Introducción

Nuestra forma de pensar las organizaciones públicas ha variado mucho menos que la realidad. Así, y dada la velocidad e intensidad de los cambios tecnológicos, el presente trabajo tiene como objetivo principal reflexionar sobre el impacto de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública como disciplina científica a partir de un conjunto de temas relevantes para una agenda de investigación. Para ello, el primer apartado presenta brevemente la evolución histórica de la Administración Pública como campo de estudio e identifica el valor actual que tiene el uso intensivo de tecnologías digitales para mejorar la eficacia y la eficiencia del aparato estatal. La segunda sección plantea la relevancia de la Inteligencia Artificial para la administración pública a partir del volumen, la velocidad y la variedad de datos (fenómeno conocido genéricamente como *big data*). En el tercer apartado se describen los principales temas de una agenda de investigación en el campo de estudio de la Administración Pública orientada a problematizar desde una mirada crítica el impacto de la Inteligencia Artificial. Finalmente, en la última parte se presentan las reflexiones finales.

1. La Administración Pública como campo de estudio

Desde sus comienzos a finales del siglo XIX el campo de estudio de la Administración Pública se ha caracterizado por su ampliación y diversidad de enfoques en sintonía con las transformaciones políticas, económicas y sociales de nuestras sociedades producto de que, además de ser el Estado un conjunto de múltiples instituciones, no se puede entender al mismo ni a su aparato administrativo divorciados de las sociedades en las que se insertan y a las que le dan forma.

A lo largo de este extenso proceso histórico de más de un siglo, numerosos enfoques surgidos a partir de la naturaleza multidimensional del Estado han terminado en un notable estiramiento conceptual que desbordan lo que podría haber sido una conceptualización razonable y consistente. Muchas veces no resulta sencillo establecer un significado común y compartido, posiblemente, porque la propia naturaleza histórica e interpretativa del campo de la administración pública así lo determina⁶⁹.

Detrás de la diversidad de enfoques hay una variedad de cuestiones tradicionales que han preocupado y continúan preocupando a los servidores públicos y a los estudiosos de la disciplina, entre los cuales podemos mencionar a la planificación, el presupuesto, la coordinación multinivel (principalmente en países federales), la transparencia, la participación, el control, la evaluación y el servicio civil. Estos temas “hacia dentro” determinan la producción de los bienes, servicios y regulaciones a cargo las administraciones públicas. Algo tan básico y muchas veces olvidado: no puede haber buen gobierno donde no hay buena administración.

A estos temas tradicionales mencionados en el párrafo anterior (con protagonismos oscilantes a lo largo de nuestro período histórico), en las dos últimas décadas se le ha sumado cada vez con más fuerza la cuestión digital en sintonía con el veloz e intenso cambio tecnológico que experimentan nuestras sociedades.

Si bien es necesario alejarse del solucionismo tecnológico (es decir, de poner el carro delante del caballo y creer que una app puede resolver cualquier problema), es innegable el valor real y potencial que tiene el uso intensivo de tecnologías digitales para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. No hay fórmulas mágicas, ni tampoco se debe pensar que la digitalización

⁶⁹ Esto desde ya no significa que la existencia de múltiples interpretaciones avale cualquier tipo de afirmaciones en la discusión académica.

será la gran cura para todos los males que afectan a nuestra región. Pero la digitalización ofrece oportunidades concretas para desplegar servicios públicos de alto valor para la sociedad, a gran escala y bajo costo.

Y así como las administraciones públicas necesitan más y mejor uso de las tecnologías digitales, el mundo académico necesita más y mejores análisis del uso de las tecnologías digitales en las administraciones públicas dado que se trata de herramientas poderosas cuya utilización implica modificar estructuras organizacionales, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, cambiar hábitos arraigados, reasignar tareas de las personas y transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones (Pando, 2014).

2. Inteligencia artificial: *big data* y algoritmos

Particularmente relevante en relación a la cuestión digital es la Inteligencia Artificial (IA). Si bien no hay una única definición, podemos decir que la noción de IA hace referencia a un conjunto de tecnologías que están basadas en algoritmos que intentan imitar el comportamiento humano para resolver tareas complejas.

Ahora bien: IA está lejos de ser un concepto nuevo. Surgió en la década de los 50, ocupa un lugar relevante en la agenda de las ciencias de la computación desde la década de los 60 y ya en la década de los 90 una máquina le ganó una partida de ajedrez al entonces campeón mundial Garry Kasparov.

Lo que sí es novedoso de la actual fase del desarrollo tecnológico es la generación, extracción y uso de un tipo particular de materia prima: los datos. En la actualidad, el volumen, la velocidad y la variedad de datos, fenómeno conocido genéricamente como *big data*, constituye un insumo central e inédito a partir del cual el aparato estatal puede de manera decisiva mejorar su eficacia y eficiencia y, de esta manera, estar en sintonía con las profundas transformaciones políticas, económicas y sociales características de nuestras sociedades (Pando y Poggi, 2020). Cabe señalar que los datos por sí solos no son más que un infinito cúmulo de bits que no aportan valor por sí mismos. Solo cuando se otorga sentido a los datos, éstos se convierten en información.

El veloz e intenso desarrollo de las tecnologías digitales de los últimos años ha provocado que los datos hayan pasado de ser escasos a ser masivos y heterogéneos a partir del volumen de producción, la velocidad en que son transmitidos, la variedad de fuentes (los propios sistemas de los organismos públicos, otras fuentes públicas y fuentes no tradicionales como redes sociales, satélites, cámaras, sensores, etc.) y la diversidad de tipos (números, textos, imágenes, audios, videos).

En particular, hoy el mundo genera tantos datos que su procesamiento está fuera del alcance humano, por lo cual muchas veces no queda más alternativa que delegar su gestión en algoritmos, es decir, en fórmulas o modelos matemáticos que dan sentido a los datos y los convierten en información valiosa para la toma de decisiones. Más aún: a medida que estos algoritmos son usados cada vez más para la toma de decisiones, pueden surgir dudas sobre cuánta autonomía debe delegarse sobre ellos y quiénes son responsables de sus acciones⁷⁰. Este tipo de dilemas no tiene respuestas definitivas y posee la dificultad adicional de que los algoritmos pueden tomar decisiones mucho más rápido que lo que pueden reaccionar los seres humanos para corregirlas (Feole *et al*, 2023).

En este sentido, en los últimos años y fundamentalmente a partir del gran caudal de datos, tomó fuerza el paradigma *data-driven* o guiado por datos en el cual se utilizan algoritmos que toman grandes cantidades de datos y los exploran para descubrir regularidades, patrones, reglas predictivas y

⁷⁰ Por ejemplo, un algoritmo que conduce un vehículo autónomo puede encontrarse en una situación crítica donde tiene que decidir si priorizar el bienestar o de peatones o de pasajeros del vehículo. Como veremos en el tercer apartado de este trabajo, a medida que se les da a los algoritmos más poder y autonomía, cada vez es más importante evaluarlos, regularlos y asegurar que tengan el suficiente control humano. Además, es importante además entender cómo garantizar que las personas afectadas por estos sistemas sean amparadas, si los sistemas automatizados toman decisiones que los perjudican.

similitudes que permitan encontrar y/o explicitar “conocimiento” oculto en los datos⁷¹. Esto no solo está generando y generará cambios cada vez más intensos en la gestión sino también en la administración pública como campo de estudio.

En el paradigma *data-driven*, la materia prima para la elaboración de algoritmos son los datos. De hecho, suele ser un lugar común afirmar que “los datos son el nuevo petróleo del Siglo XXI”. A pesar del atractivo que tiene la comparación entre los datos que caracterizan al capitalismo de plataformas digitales y el petróleo en la era industrial, en línea con Becerra (2022), podemos sostener que las diferencias son importantes: 1- el petróleo es un recurso finito y los datos constituyen insumos inagotables; 2- las inversiones para extraer, procesar y refinar el petróleo difieren de las que requieren la extracción y procesamiento de datos por parte de las compañías tecnológicas; 3- las empresas del denominado capitalismo de plataformas registran, almacenan y comercializan todos los datos que son capaces de extraer y procesar, a diferencia de las petroleras que no intervenían en los distintos eslabones de la cadena productiva que originaban; 4- la industria de datos evoluciona mucho más rápido que la industria petrolera, lo cual dificulta la adopción de regulaciones legales; 5- la economía de datos se apalanca en los efectos de red que generan que los usuarios tienen incentivos para participar de una plataforma en la medida en que más gente participe de ella, a diferencia del petróleo en la economía industrial en donde el crecimiento de las empresas tenía mayor relación directa con el esfuerzo y con las acciones desplegadas al respecto.

Este fenómeno del *big data* que alimenta algoritmos está en la base de los actuales modelos de IA que, por ejemplo, traducen textos de un idioma a otro, previenen enfermedades, mejoran la infraestructura urbana en base al análisis de la movilidad de los ciclistas, atienden contribuyentes a través de asistentes conversacionales virtuales, predicen deserciones escolares, entre una gran cantidad de aplicaciones de uso cotidiano. Es decir, las técnicas de análisis avanzado de datos aportan una nueva forma de entender cómo se aborda un problema complejo con precisión, rigurosidad científica, flexibilidad y escalabilidad, así como también pueden traducirse en modelos predictivos en base a lo acontecido en el pasado.

Lo cierto es que el mundo de los datos cambió radicalmente. Ahora a los datos generados por los sistemas de información organizacionales se deben sumar los datos registrados por millones de personas, sensores, cámaras, teléfonos inteligentes, cajeros automáticos y cualquier otro dispositivo interconectado a través de los cuales se dejan huellas digitales que quedan a disposición de las organizaciones con la posibilidad de ser transformadas en información.

A diferencia de una encuesta sistemática, los datos masivos son anárquicos y espontáneos (Sosa Escudero, 2019). Es decir, los datos no fueron generados por el propósito de crearlos, como en las respuestas a una encuesta tradicional, sino como resultado de otra acción (compartir un mensaje en redes sociales, pagar con una tarjeta de crédito, navegar en un sitio web, etc.). La espontaneidad y consecuente falta de estructura de *big data* explica tanto la masividad del fenómeno como sus principales limitaciones. Tradicionalmente los datos digitales se conciben como una planilla electrónica con columnas homogéneas que en las filas contienen caracteres, fechas, cantidades, importes, códigos, etc. Hoy los datos digitales toman a la vista formas diferentes: las cámaras dejan imágenes o videos; los diferentes sensores dejan innumerables formas de representar lo que miden; las personas dejamos textos, hipertextos con abreviaturas, emoticones, palabras mal escritas e infinidad de formas de expresión visual que no aparecen en los diccionarios. Internamente todos estos formatos digitales terminan siendo números que una computadora interpretará como pueda o como la semántica que le demos la guíe. En definitiva, los datos de *big data* no son una ampliación más de

⁷¹ No es de sorprender que las empresas tecnológicas con mayor valor de mercado a nivel mundial estén basadas en datos y que la economía de los datos se haya convertido en el segmento económico de mayor dinamismo y potencial disruptivo.

los datos de fuentes tradicionales y, por ende, plantean nuevos desafíos que consisten en dotar de estructura a datos anárquicos y espontáneos⁷².

Así, hoy los grandes volúmenes de producción, variedad y circulación de datos tienen un enorme valor potencial tanto para el mundo de la gestión como para la administración pública como campo de estudio en la medida en que un sistema algorítmico utiliza el razonamiento automatizado para convertir esos datos en información valiosa que permite generar predicciones, recomendaciones o decisiones ante cuestiones complejas. La relevancia de los datos es entendible a la luz de la relevancia de las preguntas que les hagamos.

3. Temas para una agenda de investigación

De a poco se va dando por sentada la relevancia de la IA, así como se reconoce el fenómeno del volumen, la velocidad y la variedad de datos. Sin embargo, también se va dando por sentado cada vez más que, por el solo hecho de importar, la IA y el *big data* automáticamente producirán buenos resultados. Para evitar falsas expectativas es necesario identificar temas relevantes que debieran ocupar un lugar destacado en la agenda de investigación en el campo de estudio de la Administración Pública y que pueden ser abordados mediante técnicas y métodos tanto cuali como cuantitativos.

3.1 Inteligencia Artificial, ¿para qué?

Muchas veces la IA surge como un intento de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Otras veces, en cambio, surge porque está de moda sin saber muy bien qué hace ni cómo funciona, convirtiéndose en una (aparente) solución en búsqueda de problemas. Así, es importante la realización de investigaciones basadas en experiencias que no caigan en el solucionismo tecnológico que describiéramos en el primer apartado de este trabajo y que hagan foco sobre el problema que se buscó resolver y luego sobre las mejores herramientas para lograrlo. Como dijimos antes, la IA por sí sola no resuelve problemas, sino que es una herramienta que forma parte de un conjunto de estrategias para abordar problemas complejos.

Si bien la IA permite sistematizar información, monitorear el rendimiento y los procesos de gestión, agilizar procedimientos, analizar impactos, reproducir y verificar resultados, entre muchísimas otras aplicaciones para diferentes ámbitos de políticas públicas (educación, salud, urbanismo, ambiente, economía, etc.), particularmente relevantes son los estudios que se basan en el uso de IA para hacer frente a un factor determinante de la confianza en las instituciones públicas: la simplificación de trámites. Se trata de una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios (Farías et al, 2016). Teniendo en cuenta que es el nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de bienes y servicios públicos, en América Latina se ha prestado relativamente poca atención al trámite. Muchas veces, los servicios digitales son réplicas en línea de procedimientos presenciales. La simplificación de trámites (subsídios, licencias, permisos, actas, certificados) es clave para mejorar no solo la calidad de los bienes y servicios públicos sino fundamentalmente la confianza en el Estado.

En especial resultan de interés aquellas experiencias de organismos públicos que al agilizar la realización de trámites digitales se enfocan en los ciudadanos y en las que la IA puede tener un rol

⁷² Cabe señalar que, más allá de todas las potencialidades, *big data* nunca será todos los datos. A modo de ejemplo: a fines de decidir si construir un carril adicional de una autopista, podemos tener datos de muchísimas características de quienes usan la autopista, pero casi nada de quienes no, y tal vez la usarían de haber un carril adicional. Esa información contrafáctica es importante para la toma de decisiones y *big data* difícilmente la muestre.

Al respecto, en un recomendable libro que establece relaciones entre la ciencia de datos y el escritor Jorge Luis Borges, Sosa Escudero (2021) señala que a diferencia del cuento “El jardín de los senderos que se bifurcan” en donde Borges invita a prestar atención a los datos y a los escenarios contrafácticos, estos escenarios difícilmente los muestre *big data*.

importante. Se trata de experiencias que parten de la premisa de que, más allá de las atribuciones formales de los organismos, los niveles jurisdiccionales o las diferencias internas entre organismos, los ciudadanos quieren recibir un servicio de calidad y realizar la menor cantidad de trámites y de la forma más sencilla posible.

Como señalan Roseth, Reyes y Santiso (2018), es imposible mejorar la experiencia de los ciudadanos con las transacciones digitales sin entender primero cómo se desarrolla esta experiencia. Los responsables de diseñar servicios digitales no pueden manejarse con intuiciones en relación a la experiencia de un usuario. La información sobre la experiencia de los ciudadanos se puede identificar a partir de la recolección automatizada de datos de sitios web sobre cuestiones tales como tiempos de acceso, número y localización de los clics y servicios iniciados pero no completados (lo que se conoce con el nombre de “tasa de rebote”). También es importante hacer entrevistas e implementar grupos focales para escuchar a los ciudadanos, realizar encuestas y utilizar técnicas algorítmicas a partir de *big data* para mapear experiencias. Asimismo, y teniendo en cuenta que la ciudadanía está cada vez más acostumbrada a servicios personalizados y empieza a demandar esa misma personalización en los servicios ofrecidos por las administraciones públicas, la IA permite atención personalizada, inmediata y automatizada, con contenidos y estilos específicos y con capacidad de adaptación al momento y a las características de solicitud del servicio. De aquí la importancia de analizar estas experiencias que cada vez ganan más terreno en los organismos públicos.

3.2 Cultura de datos

También resultan interesantes los estudios que hacen hincapié en el desarrollo de una cultura de datos en las organizaciones públicas para posicionar a éstos como un insumo fundamental para tomar decisiones orientadas a la producción de bienes y servicios públicos. Este tema ocupó un lugar relevante en el debate público durante la pandemia del Covid-19 a partir no solo de la información que suministraban los estados sobre la evolución del virus, sino también de la justificación de medidas como el aislamiento social preventivo y obligatorio.

Si bien la gestión de datos no suele ser el enfoque dominante en nuestras administraciones públicas, sino más bien una actividad adicional y complementaria que resulta modesta en la práctica diaria, lo cierto es que resulta particularmente crítico el análisis de experiencias de áreas rectoras de gobernanza de datos que empiezan a surgir en diferentes países orientadas a cuatro funciones principales: a- incentivar que los distintos organismos públicos generen y gestionen sus datos; b- coordinar los diversos sistemas de captura y de gestión de los datos; c- articular a los diferentes organismos y distintos ámbitos sectoriales que permita una toma de decisiones basada en la capacidad analítica de respuesta transversal; y d- brindar asistencia técnica y recursos a los organismos para la recopilación y tratamiento de los datos para sustentar la capacidad analítica.

Estas unidades centrales de gobernanza de datos no implican un modelo centralizado de gestión de los datos, sino que fijan las bases de un modelo descentralizado que opera en red bajo la coordinación de estas unidades. Un esquema adecuado de gobernanza de los datos exige mecanismos de protección de los datos personales, seguridad, no discriminación, accesibilidad e igualdad en el trato a lo largo de toda la cadena de valor del dato.

No debe perderse de vista que sin datos de calidad no puede haber herramientas adecuadas de IA. Por lo tanto, en esta línea de investigación es oportuno preguntarse por la calidad de los datos existentes, comprenderlos en su totalidad, saber quién los recolectó, con qué propósito, qué significa la información de cada campo y ver sobre todo si hay datos que faltan. Cabe reconocer que cuando las organizaciones públicas trabajan con datos, siempre existe una tensión entre la obtención de la mayor

cantidad posible de datos y la protección de la privacidad de las personas y la seguridad de estos datos⁷³.

3.3 El riesgo de los sesgos

Este tema es parte de lo que consideramos la agenda de investigación porque la toma de decisiones basadas en información construida a partir del uso de *big data* no puede discriminar ni dejar afuera (aunque sea sin malas intenciones) a ningún sector de la población. Los algoritmos de IA son entrenados con datos. No sólo aprenden de los sesgos presentes en ellos, sino que pueden amplificarlos. Por ejemplo, si los datos que tenemos sobre el género de las personas son binarios (varón-mujer) y queremos trabajar con políticas hacia la población LGBTIQ+, es probable que esta población no esté representada en los datos con los que vamos a entrenar nuestros algoritmos. O cuando un algoritmo de búsqueda de empleo se carga con datos históricos, es probable que la recomendación de trabajo para hombres o mujeres con similar nivel educativo, edad y experiencia laboral sea muy distinta porque está basada en asignaciones que arrastran un sesgo histórico.

En la gran mayoría de los casos los datos que utiliza el sector público proviene de la sociedad y, como sabemos, las relaciones sociales son subjetivas, están atravesadas por prejuicios y por asimetrías de poder. Hay muchos colectivos que históricamente estuvieron sub representados en los datos y esto originó iniciativas que tuvieron problemas en su desarrollo por las desigualdades presentes desde el comienzo. Por estos sesgos tan enraizados en la sociedad resulta necesario tener una mirada atenta y sensible ante diferentes colectivos invisibilizados y asegurarnos de su correcta representación en los datos de entrenamiento, en la definición de problemas y en la elaboración de políticas.

También los algoritmos pueden generar respuestas sesgadas a partir de datos que, en principio, no presentan sesgos. En este sentido, es relevante no sólo investigar y comprender los sesgos presentes en los datos, sino también abordar y corregir los posibles sesgos inherentes a los algoritmos. Estos sesgos pueden manifestarse incluso cuando los datos de entrada no contienen sesgos evidentes. Así, es fundamental abordar y corregir los sesgos en cada fase del desarrollo de un algoritmo de IA, es decir, desde la recopilación inicial de datos, el prototipado del algoritmo y, finalmente, en el algoritmo en su estado de producción (Feole *et al*, 2023).

La gestión de riesgos se basa en anticiparse y tener un plan que permita reducir la probabilidad de que estos riesgos se materialicen y, en el caso de que esto pase, minimizar el impacto en la organización. Para controlar y evitar el riesgo de los sesgos de los datos utilizados durante todo el ciclo de vida del sistema de IA, respetando los principios de explicabilidad y trazabilidad, las áreas de administración pública de las universidades pueden colaborar con los organismos públicos a través de programas de formación, investigación y asistencia técnica orientados hacia la denominada auditoría algorítmica.

3.4 Transparencia algorítmica

Las decisiones algorítmicas tienen un rol cada vez más relevante en la administración pública y acá hay un desafío no menor: la opacidad de los algoritmos, una especie de caja negra que puede 1- violar la privacidad y protección de datos personales; y/o 2- (como explicáramos en el apartado anterior) introducir sesgos que discriminen a sectores de la población.

Como determina el derecho administrativo (rama del derecho público que regula la organización, funcionamiento, poderes y deberes de la administración pública y las consiguientes relaciones

⁷³ Toda estrategia de IA debe estar acompañada de un plan de ciberseguridad debido a que el valor de la información y los datos es más importante que nunca.

jurídicas entre la misma y otros sujetos), las normas exigen que los fundamentos de las resoluciones de los organismos públicos sean explícitos.

Una característica importante de la mayoría de los algoritmos de IA es que son tan complejos y flexibles que muchas veces no se puede entender ni explicar cómo codifican la información necesaria para resolver los problemas planteados. Aunque obtengan soluciones exitosas, pueden no existir formas intuitivas de interpretarlos ni de dar explicaciones razonables de cómo llegan a sus resultados.

Así, la transparencia algorítmica apunta a poder explicar y evaluar el desempeño de un algoritmo, de manera tal de poder comprender su funcionamiento, justificar las decisiones y prevenir situaciones indeseadas como invasiones a la privacidad, mal uso de datos o discriminación.

En este sentido, caben mencionar los principales (y poco alentadores) resultados de un estudio exploratorio desarrollado por el Consejo para la Transparencia de Chile y la Universidad Adolfo Ibáñez (2023) con apoyo del BID (Proyecto Algoritmos Éticos, Responsables y Transparentes). A partir de una encuesta sobre uso de algoritmos a 870 organismos públicos -nivel central y municipios-, se obtuvieron solo 285 respuestas, se reconocieron 92 sistemas algorítmicos (14 casos dijeron que no usaban pero sí lo hacían) de los cuales solo 12 respetan criterios básicos de transparencia algorítmica (informan si hacen o no uso de datos personales, mencionan cuál es la unidad responsable, explicitan criterios para la toma de decisiones, identifican el impacto en los ciudadanos).

El mismo estudio fue replicado parcialmente en Colombia, identificándose 111 sistemas algorítmicos. Los autores llaman la atención en relación a cuatro bloques de derechos fundamentales en riesgo: la protección de datos personales y la privacidad, el derecho de petición y acceso a información pública, el derecho a la igualdad y no discriminación, y el debido proceso y derecho a la defensa (Gutiérrez y Muñoz-Cadena, 2023).

Se trata de los primeros estudios que pueden ser interesantes para replicar en otros países de la región con el fin de promover políticas de innovación transparentes.

Dado el contexto de creciente desconfianza ciudadana hacia los gobiernos y escepticismo ante las instituciones públicas, la transparencia algorítmica no implica principalmente un desafío técnico, sino más bien un desafío político y social que debería ocupar un lugar cada vez más relevante en la agenda de investigación.

3.5 Diseño organizacional

En los últimos años las organizaciones con uso intensivo de IA fueron reconfigurando roles y diseños organizacionales a partir de la revolución en el mundo de los datos. Aquí se desprende entonces una línea de investigación en el campo de la administración pública con alto potencial que a continuación vamos a describir.

El rol del responsable de tecnología se ha orientado cada vez a la compleja gestión de infraestructura y provisión de servicios (sistemas de información incluidos). Por otro lado, se creó y cobra cada vez más fuerza el rol del responsable de datos a partir de la consideración de que los datos son un activo tan importante en las organizaciones que su gobierno y su tratamiento requieren de una estructura específica. Asimismo, cobró peso en la estructura organizacional el rol del responsable de transformación digital, al considerarse que la apropiación de nuevas tecnologías es la que guía y modifica la gestión incluso las funciones esenciales de cualquier organización. Finalmente, y dado que la seguridad es un pilar fundamental en el proceso de transformación digital, se creó el rol del responsable de ciberseguridad para jerarquizar la relevancia de la privacidad y la protección de los datos.

Desde ya, existen diferentes configuraciones organizacionales posibles dado que la combinación de estos cuatro roles se ajusta en función de la estrategia institucional. Más allá de los roles principales

identificados, existe un perfil que en la mayoría de los casos no tiene el mismo reconocimiento pero que es fundamental en todo proceso de transformación digital: los agentes del cambio que se encuentran generalmente dispersos en diferentes áreas de los organismos y que contribuyen (más allá de la jerarquía formal) a impulsar y sostener iniciativas de transformación digital.

3.6 Gestión de personas

Más allá del impacto que en mayor o menor medida tiene la IA sobre el conjunto de los servidores públicos⁷⁴, consideramos que otro tema central en la agenda de investigaciones tiene que ver principalmente con la incorporación y el desarrollo de profesionales especializados en IA, tales como científicos de datos o auditores de algoritmos.

Por cierto, no es un dato contextual menor que el servicio civil constituye el talón de Aquiles de muchos países de América Latina a partir de importantes déficits en materia de ingresos por concursos, capacitación, desarrollo de carreras, salarios y evaluación del rendimiento, entre otras cuestiones.

En este contexto, identificamos cuatro causas principales (e interrelacionadas) que contribuyen a explicar el déficit de profesionales especializados en IA en el sector público de América Latina y sobre las cuales es necesario profundizar y complementar. La primera causa es la escasez de este tipo de profesionales en el mercado laboral en general, algo que se relaciona con la todavía escasa oferta formativa en el tema. La segunda es la falta de competitividad salarial en comparación con el sector privado, la cual se agudiza a partir de la escasez de profesionales. La tercera razón está relacionada con los convenios colectivos que rigen el empleo público, los cuales en su gran mayoría fueron pensados para las relaciones laborales propias de los métodos de producción del siglo XX y para el desarrollo de carreras extendidas, pero no para los nuevos paradigmas de gestión en tiempos de la revolución digital en donde es muy valorado el expertise práctico en aplicaciones o lenguajes específicos, con independencia muchas veces de la educación formal o titulación académica. Finalmente, la cuarta causa tiene que ver con las motivaciones de este tipo de profesionales que no están vinculadas necesariamente al desarrollo de una carrera tradicional en el Estado dado que, si bien hay algunos que quieren acceder y desarrollar una carrera dentro del sector público, otros ven a la administración pública como una etapa más dentro de un recorrido profesional que puede combinar experiencias en el ámbito público y privado.

Cabe señalar, además, la importancia del trabajo interdisciplinario. Detrás de las mejores prácticas en IA hay un diálogo entre los especialistas en datos y algoritmos con los especialistas en el problema de los diferentes ámbitos temáticos en los cuales se insertan esos problemas (hábitat, seguridad, educación, salud, justicia, etc.).

3.7 Capacitación y comunicación, dos palancas para la gestión del cambio

La introducción de la IA no es condición suficiente para generar el cambio organizacional que dicha tecnología requiere. Esperablemente la IA altera el status quo, las creencias organizacionales, los hábitos de trabajo, así como las competencias requeridas para una gestión eficaz, lo que naturalmente despierta resistencias y conflictos en las personas alcanzadas por el cambio. Si bien desde ya no todos los servidores públicos deberán ser científicos de datos o auditores de algoritmos, lo cierto es que muchas veces esta transformación planteada y vivida como amenazante ya que implica el reemplazo

⁷⁴ La estrategia de talento digital debe abarcar todos los niveles de las organizaciones públicas, con estrategias para diferentes segmentos de la función pública: el equipo directivo; las áreas responsables de la prestación de bienes y servicios; y las áreas especializadas en tecnologías digitales.

del trabajo humano por la tecnología y/o el reemplazo de competencias existentes por nuevas competencias complejas de adquirir.

Frente a esta situación, la transformación digital que implica la IA se vive muchas veces como una dualidad: el entusiasmo que despierta la modernidad y el poder transformacional de la IA, por un lado, y la inquietud por los desafíos que esta transformación plantea a las personas, por el otro. De ahí que consideramos que esta puede ser una línea interesante de investigación.

Lo señalado hasta acá implica abordar la problemática de la gestión del cambio, cuestión sobre la cual hay abundante literatura tanto en el campo de la administración en general como en el de la administración pública en particular. Aquí haremos mención a dos palancas clave para la gestión del cambio: la capacitación y la comunicación. De lo que se trata es de analizar cómo se utilizan estas dos palancas para la viabilidad del cambio inherente a este proceso de utilización de IA.

La capacitación debe estar principalmente orientada por la identificación previa de la demanda o necesidad. Implica un esfuerzo de planificación, una priorización adecuada e instrumentos que permitan hacer seguimiento a su ejecución y medición de su impacto. Generalmente se suele operar en forma errónea con la teoría “vacunatoria” de la capacitación como si fuera una vacuna (un curso sobre ciencia de datos, por ejemplo) que alguien de afuera viene, aplica y listo. Esta visión no tiene en cuenta que los participantes de un proceso de capacitación tienen experiencias, sentimientos y preferencias. La capacitación es un proceso social complejo que requiere una carga de sentido para los funcionarios. Las expectativas de los agentes, su propia interpretación de la realidad que los rodea y la cultura organizacional en la que se desempeñan, deben ser incorporadas y sometidas a reflexión y a transformación para avanzar en materia de IA.

Por su parte, la comunicación nos lleva a la importancia de construir narrativas a través de las palabras que den foco y organicen la acción. No se trata de mentir, ni es repetir todo el tiempo buenas noticias, sino (nada más ni nada menos que) de construir sentido. En cada proceso de gestión del cambio exitoso uno puede identificar historias, leyendas o mitos fundantes como sus pilares, sin los cuales las transformaciones se derrumbarían como castillos de arena⁷⁵.

Para finalizar este apartado, cabe enfatizar que la transformación digital en particular y la gestión del cambio en general no consisten en destruir zonas de confort que funcionan y dan estabilidad por ser bien gestionadas. Dichos procesos no deben fatigar ni estresar innecesariamente a los servidores públicos, poniendo todo en modo cambio, sin un plan y sin claridad de propósito. No debemos perder de vista que una organización es un equilibrio entre continuidad y cambio. Tratar de transformar todo y de forma constante es como la música sin silencios, puro ruido sin más.

3.8 El aporte de las Ciencias del Comportamiento

El surgimiento de las Ciencias del Comportamiento tiene su origen en la década de los setenta con los trabajos realizados por el psicólogo Daniel Kahneman, quien mostró que muchas veces los individuos toman decisiones sustancial y sistemáticamente diferentes a lo que sostienen los modelos de elección racional. Según este autor, los individuos cuentan con dos sistemas de operación: uno rápido, que trabaja de forma automática y otro lento, que trabaja analizando la información que se presenta. Kahneman (2010) denominó Sistema 1 al modo rápido (emocional, automático, genera impresiones, sensaciones e intuiciones) y Sistema 2 al modo lento (racional, basado en intenciones y análisis costo-beneficio).

⁷⁵ Vale recomendar en este sentido el trabajo del Premio Nobel Robert Shiller (2017), quien investigó cómo las historias definen grandes fenómenos económicos, como las burbujas, las debacles bursátiles, las subas y bajas del mercado inmobiliario, el sentimiento social hacia los impuestos, la desigualdad y otras variables que la economía estudia desde diferentes ángulos pero no desde los relatos que las modelan.

Solemos asumir que tomamos decisiones racionales, sopesadas, elaboradas, coherentes, que reflejan profundamente lo que “pensamos”. Pero la verdad es que la mayoría de las veces resolvemos de manera mecánica, intuitiva, rápida, yendo del estímulo a la acción en forma directa.

Las Ciencias del Comportamiento también descubrieron que, si bien no tomamos en todos los momentos decisiones racionales, nuestras conductas intuitivas pueden ser sistematizadas, organizadas y predichas. Así, reconocen que las personas enfrentan barreras cognitivas y que recurren a atajos, generalmente conocidos como heurísticas, y a sesgos sistemáticos para tomar decisiones de manera más eficiente.

Esta breve descripción realizada hasta acá sirve para presentar a uno de los sesgos más relevantes que identificamos en relación a la IA y que amerita un lugar importante en la agenda de investigación: el sesgo optimista. Este sesgo consiste en la inclinación comportamental que sostiene que, ante una misma situación, corremos menos riesgo que los demás. Solemos operar con la certeza de que la fortuna estará de nuestro lado aun en los escenarios más desfavorables, lo cual nos lleva a subestimar la posibilidad de que nos pasen cosas negativas (enfermedades, accidentes de tránsito, desempleo).

Se avecinan transformaciones que pueden trastocar elementos esenciales del trabajo⁷⁶. Y a esto hay que agregar lo que hemos planteado anteriormente en relación a los sesgos, los desafíos organizacionales y los problemas de transparencia algorítmica. Estas cuestiones no deben desestimarse y desde el ámbito de la investigación es necesario profundizar en ellas, alertando sobre (y tomando distancia de) el sesgo optimista que nos impide reconocer los peligros.

Más allá de que haya otros sesgos que pueden ser útiles tener en cuenta, lo cierta es que las Ciencias del Comportamiento constituyen un marco conceptual para acortar esta brecha cada vez más creciente dado que ofrecen una mirada diferente (y complementaria) a las tradicionales para entender el proceso de toma de decisiones en las organizaciones orientadas a resolver los problemas y desafíos de la gestión en relación al uso de la IA.

Reflexiones finales

Si bien ya estamos transitando una nueva era (la denominada IV Revolución Industrial), el campo de estudios sobre la administración pública no ha explorado todavía suficientemente los impactos que la aceleración del cambio tecnológico tiene y tendrá sobre la misma. En este sentido, lejos de idealizar a la IA, en este trabajo hemos buscado identificar temas relevantes de una agenda de investigación con el objetivo más bien de problematizarla y abordarla desde una mirada crítica para no caer en los cantos de sirenas propios del solucionismo tecnológico.

Asimismo, es clave forjar una integralidad en el debate académico, que es precondition para romper con los enfoques no solo parciales, sino también desarticulados, a las que nos arrastra gran parte de la indagación cotidiana que resulta premiada por los cánones que guían el sentido común de la comunidad de investigación. Esta integralidad implica además pensar la IA (y las tecnologías digitales en general) y su interrelación con otras cuestiones clave para el fortalecimiento del aparato estatal (tales como la planificación, la transparencia y el servicio civil) así como con la importancia del liderazgo político del más alto nivel no solo para impulsar sino también para sostener este tipo de iniciativas a través del tiempo. Esto constituye una forma de poner nuestra disciplina en sintonía con las necesidades de nuestros estados y nuestras sociedades.

⁷⁶ En un recomendado libro, Sigman y Bilinkis (2023) presentan una encuesta realizada por Pew Research según la cual el 38 por ciento de la gente se mostró convencida de que el impacto de la IA en el mundo del trabajo en los siguientes años no sería grande. Para empeorar las cosas, este número subía hasta el 72 por ciento cuando la pregunta se refería a su propio trabajo.

Bibliografía

Becerra, Martín (2022): Los datos no son el nuevo petróleo, en Acción, Publicación del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, disponible en <https://accion.coop/opinion/los-datos-no-son-el-nuevo-petroleo/> Fecha de consulta 12/07/2024.

Farías, Pedro; García, Ana Catalina y Zanabria, Gustavo (2016): “Entendiendo lo que ha funcionado: tendencias y lecciones en la entrega de servicios”, en BID: Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a los ciudadanos, Monografía del BID, 89, División de Capacidad Institucional del Estado, Washington.

Feole, Marcos; Días, Juan Manuel; Kunst, Mariana; Carrizo, Zulma; y Guido Lavalle, Germán (2023): Guía práctica para el desarrollo ético de sistemas basados en IA, - 1a ed. -, Fundar, Buenos Aires.

GobLab Universidad Adolfo Ibáñez (2023): Repositorio Algoritmos Públicos, Informe Anual 2023, GobLab, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile.

Gutiérrez, Juan David y Muñoz-Cadena, Sara (2023): Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: Cartografía de 113 sistemas en Colombia. GIGAPP Estudios Working Papers, 10(267-272), 365-395.

Kahneman, Daniel (2012): Pensar rápido, pensar despacio. Editorial Debate, Barcelona.

Pando, Diego (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.

Pando, Diego y Poggi, Eduardo (2020): “Analítica de Datos: el corazón de la transformación digital del Estado”, en Diego Pando (compilador): La Administración Pública en tiempos disruptivos, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.

Roseth, Benjamín; Reyes, Ángela; y Santiso, Carlos (2018): El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital, Sector de Instituciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Shiller, Robert (2017): "Narrative Economics". American Economic Review, 107 (4): 967–1004.

Sigman, Mariano y Bilinkis, Santiago (2023): Artificial. La nueva inteligencia y el contorno de lo humano. Editorial Debate, Barcelona.

Sosa Escudero, Walter (2019): Big Data, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Sosa Escudero, Walter (2021): Borges, *big data* y yo, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

INNOVACIÓN, DIFUSIÓN Y MIMETISMO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Ricardo Sebastián Piana

Introducción

Como señala Portinaro (2003), es muy común encontrar en la literatura de los últimos años, interrogantes acerca del poder del Estado, su futuro y su compleja acción de gobierno, así como de su capacidad de integración social.

Se ha vuelto casi un *leit motiv* hablar de crisis, ocaso o más aún, del fin del Estado por la pérdida de poderes y funciones de los aparatos estatales. La descripción del Estado que predomina hoy es la de un Estado débil, que ha perdido irremediablemente su soberanía en medio de una sociedad cada vez más compleja. Resulta evidente que la producción de resultados justifica la existencia de cualquier institución, pero no resulta obvio cuáles deben ser esos “productos” en una institución pública. Éstos son cambiantes pero siempre se encuentran orientados por el cumplimiento de ciertos bienes sociales compartidos, que ha cambiado (y mucho) en los últimos dos siglos. Innumerables discusiones y plataformas políticas se han asentado sobre cuáles son los mejores medios -y aún fines- para alcanzarlos. Sin embargo, la pregunta sobre los sistemas operacionales para alcanzarlos suele estar alejada de los debates públicos y se limita a la discusión entre grupos de expertos, agentes públicos officiosos o funcionarios de larga trayectoria experimentados -pero poco escuchados- en las causas de los fracasos.

Nuestro Estado, que ha nacido federalista, sin embargo un federalismo de compromiso, cada vez presiona más por una uniformidad que limita las autonomías provinciales y municipales. En efecto, el delicado equilibrio del sistema federalista, que asegura la armonía y el respeto recíproco de los estados provinciales, y la de éstas con el poder central, requiere, como medio no sólo la capacidad para dictar sus propias normas y elegir sus autoridades, las fuentes necesarias para su financiamiento, sino también una cierta libertad y potestad para determinar sus propios sistemas administrativos.

Los temas recurrentes en las agendas de reforma han buscado modificar la capacidad institucional del Estado a través de una reestructuración organizativa, de la creación de la carrera pública profesional, de la desburocratización de normas y procedimientos y de la aplicación de las TIC en la gestión pública. Pero los objetivos son distintos. Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales post welfaristas, legitimaron las llamadas reformas del Estado de primera generación propiciadas por el Consenso de Washington. Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones –pero sobre todo- de los fines estatales. A menos de diez años éstas fueron sustituidas por las reformas de Segunda Generación. Estas últimas, destinadas a la mejora del funcionamiento eficiente de las organizaciones estatales, se apoyaron en aspectos de la cultura organizacional y las tecnologías.

Otra vez, en los '90, una nueva vuelta de tuerca se dio con las políticas de Gobierno Electrónico, cuyo acento se pone en las TIC pero sin modificar, inicialmente, las premisas de la Nueva Gestión Pública y su pretensión de introducir criterio de eficacia privada al manejo de la cosa pública. Incentivados por el revolucionario uso de las TIC, especialmente Internet, surgen otros parámetros de reforma que propician su uso intensivo con el fin primordial de mejorar eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Otra vuelta de tuerca se da con las políticas de Open Government que, propiciando la transparencia y participación, hace que los parámetros del Gobierno Electrónico queden reducidos a “poca cosa” frente a estas nuevas consignas.

Hoy, otra nueva ola - y van...- en favor de una mayor tecnoligación de las administraciones parece ganar la agenda apoyada en el uso cada vez más extendido de la IA: ¿si ChatGPT puede darme una

clase magistral de políticas públicas, por qué no hace el gobierno lo mismo para saber cuál es la mejor frecuencia con que un autobús debe pasar por una cierta parada para reducir el tiempo de espera? O, traducido: para qué necesito tantos agentes públicos.

Todas estas pautas tienen un origen foráneo, y sin embargo afectan o ahogan las propuestas locales. “Piensa globalmente, actúa localmente” no es un lema nuevo pero cada vez presiona más: en efecto, una presión cada vez más fuerte por la modernización y las reformas administrativas que son lideradas por Organismos Internacionales (FMI, Banco Mundial, CAF, BID), Asociaciones y Comunidades de Prácticas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Asociación de Gobierno Abierto, Asociación Internacional de Presupuesto) y otras organizaciones y Think Tanks que actúan como verdaderos grupos de presión, contribuyen a la uniformidad en las políticas, normas y buenas prácticas, ya sea a través de recomendaciones, créditos, manuales, expertos, Congresos, Jornadas y exposiciones en medios de comunicación.

El modelo es *glocal*: toma ejemplos exitosos en países o ciudades, los eleva a máxima del buen gobierno y luego presiona para que se implante en otros países o ciudades. Si la interoperabilidad de los sistemas simplifica la vida a los ciudadanos y este es el precio a pagar por la uniformidad, es un precio cuyo costo aún no se encuentra muy debatido. Ver dentro de la caja negra de los sistemas es ver la pérdida de autonomía local.

Es por ello que a modo de ensayo, nos permitimos reflexionar sobre la conveniencia de estas políticas de mimetismo institucional que se han dado en los últimos años.

Innovación, difusión y mimetismo

La innovación no debería confundirse con la invención. Contraintuitivamente, innovar no es crear algo nuevo; más bien es encontrar nuevos usos, propiedades o funciones a diversos objetos ya existentes; es agrupar, combinar o reutilizar objetos para darles nuevos usos, propiedades o funciones (Golombek, 2022).

Tampoco innovar es sinónimo de modernizar. La modernización es un proceso que inició hace más de 500 años en Occidente tendiente a la creciente racionalización instrumental de todos los procesos, actividades e instituciones (Weber, 2001).

La innovación suele responder a una propuesta original para solucionar problemas; pero esos problemas no necesariamente tienen que ser nuevos: la innovación puede solucionar un problema creado para que la innovación se implante. La innovación puede no resolver un problema sino mejorar (tiempos, costos, procesos) de actividades que ya existen. Pero en todo caso, la innovación supone una respuesta local; cuando se difunden productos enlatados no hay proceso de innovación.

Recientemente el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) reconoció en la Carta Iberoamericana de Innovación en Gestión Pública aprobada en 2020 que el concepto de innovación es elástico y que aplicado a la gestión pública 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 (CLAD, 2020, p. 3).

Más adelante señala que el objetivo de la innovación es explorar nuevas formas de generar valor público y que ello supone “*explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas*” (CLAD, 2020, p. 8) atendiendo de forma óptima a las nuevas y tradicionales demandas de los ciudadanos y de la comunidad.

Tampoco debemos olvidar que la innovación no es sólo la creación de una solución sino especialmente el éxito en el proceso de difusión de esa solución hasta llegar a su implementación

horizontal. En efecto, Latour (1983) subraya la interconexión entre la ciencia, la tecnología y la sociedad, destacando cómo los descubrimientos científicos y las innovaciones tecnológicas pueden reconfigurar las relaciones sociales y nuestra comprensión de la realidad: las pruebas de fuerza logran llevar la solución del laboratorio, esto es una prueba controlada, al entorno social, para aplicar la solución a escala macro⁷⁷. Cuando se impone la “solución” (incuestionada frente a soluciones alternativas posibles) las innovaciones se invisibilizan; se convierten en caja negra (Latour, 2001)⁷⁸. Esas pruebas de fuerza organizan, consolidan y enrollan los vínculos entre los actores y actantes en una red socio-técnica.

Berry y Berry (2010) estudian los procesos de difusión de políticas públicas. Ellos proponen que los Estados adoptan innovaciones por tres motivos principales: aprendizaje, competencia y presión. Según los autores, existen dos escenarios al incorporar nuevas ideas. El primero, denominado determinantes internos, sugiere que las innovaciones surgen de las condiciones políticas, económicas y sociales internas de un Estado, sin influencias externas. El segundo escenario, se basa en la interacción intergubernamental, donde diferentes niveles de gobierno replican políticas exitosas de otras jurisdicciones, ya sea dentro del mismo país o en el extranjero. Al comenzar un proceso de difusión en cualquiera de estos escenarios, los autores identifican cinco modelos que explican cómo se adoptan las innovaciones:

- a. interacción nacional: los funcionarios públicos se conectan a través de redes nacionales. Cuanta más interacción haya, mayor será la probabilidad de que un programa se transmita de un Estado a otro, facilitando su adopción.
- b. difusión regional: supone que las influencias geográficas juegan un papel importante. Una innovación exitosa en un país puede ser adoptada por un país vecino debido a su novedad.
- c. líderes y rezagados: A menudo, una jurisdicción está más avanzada que otra en la implementación de ciertas políticas. Los diferentes niveles de gobierno pueden adoptar políticas o herramientas de gestión más eficientes, posicionándose como líderes en esa área, mientras que otros niveles quedan rezagados. Así, se genera un proceso de aprendizaje que permite la difusión de innovaciones desde las jurisdicciones más avanzadas hacia las menos desarrolladas en esa materia. Mientras algunas jurisdicciones son pioneras en la implementación de innovaciones, otras pueden beneficiarse de esta experiencia para facilitar su propia adopción.
- d. isomorfismo: describe una situación particular en la que los Estados son generalmente similares. Esto facilita la adopción de una innovación, ya que se dispone de información sobre los resultados obtenidos previamente. Dado que las jurisdicciones comparten características similares, es posible comparar y determinar si la adopción de la innovación producirá los resultados deseados en el futuro.
- e. influencia vertical: en este modelo, la difusión ocurre de manera vertical, no horizontal. En este caso, las políticas implementadas por el Gobierno nacional son adoptadas por los

⁷⁷ En síntesis, este proceso implica persuadir a diversos actores de que aquello que han aislado o desarrollado en un entorno controlado de laboratorio puede aplicarse ofreciendo soluciones a problemas hasta entonces irresolubles (Schweinheim, 2018).

⁷⁸ Latour en el Glosario del libro Pandora indica “*cajanegrizar o encerrar en una caja negra. Esta es una expresión tomada de la sociología de la ciencia que se refiere al modo en que el trabajo científico y técnico aparece visible como consecuencia de su propio éxito. Cuando una máquina funciona eficazmente, cuando se deja sentado un hecho cualquiera, basta con fijarse únicamente en los datos de entrada y los de salida, es decir, no hace falta fijarse en la complejidad interna del aparato o del hecho. Por tanto, y paradójicamente, cuanto más se agrandan y difunden los sectores de la ciencia y de la tecnología que alcanzan el éxito, tanto más opacos y oscuros se vuelven*” (Latour, 2001, p. 362).

gobiernos de niveles inferiores dentro del mismo Estado. Así, el Gobierno nacional actúa como pionero, similar al modelo de “líderes y rezagados”.

Para Berry y Berry (2010) la difusión no es exclusiva de un único modelo porque pueden operar de forma individual o conjunta a través de procesos de aprendizajes o captación.

En materia de reforma institucional, debe tenerse en cuenta que la estabilidad es uno de los rasgos distintivos de toda institución. En este sentido, las estructuras y rutinas tienden a la estabilidad o cambian con más lentitud pues existe en ellas una resistencia natural al cambio (DiMaggio y Powell, 1999). Pero ante las presiones para el cambio, la difusión puede ser una estrategia óptima para evitar la incertidumbre y los tiempos que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como *isomorfismo institucional* - que pueden ser de tipo normativo, coercitivo o mimético- tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar a la institución.

Las políticas de mimetismo son estrategias de reforma que demandan menor inversión, exigen menos apoyo y resultan menos riesgosas, pero los resultados no suelen ser sustentables en el tiempo. En efecto, con ellas se consigue que la institución tenga un margen de aceptación hasta que con el tiempo y ante la ausencia de resultados concretos, se inicie un nuevo proceso de reforma.

Pero, y en lo que este ensayo nos interesa, pruebas de fuerza, las estrategias de difusión o las políticas de mimetismo ahogan la innovación y las autonomías.

En busca de la autonomía perdida

A pesar de que la dimensión histórica, social y cultural en América Latina siempre fue continental, los Estados locales resaltaron siempre las diferencias: las naciones fueron “creadas” sobre una base político administrativa en donde el conflicto fue un factor que, lamentablemente, se mostró eficaz para la identificación nacional.

El proyecto americanista, concomitantemente con la construcción de las nuevas naciones, tuvo varios hitos que ayudaron a construir la “ciudadanía americana”. Entre ellos, destacan las Proclamas de las Juntas Supremas de Caracas de 1810, de Santiago de Chile y Buenos Aires de 1811, el tratado de unión, liga y confederación Perpetua de 1822 y el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. Este último, si bien fue un fracaso, se constituyó en el más firme componente del pensamiento político de América Latina y dio pie para que la proclama bolivariana fuera considerada como precursora de la unidad continental (Werz, 1995)⁷⁹.

La forma federal del Estado argentino está definida en el artículo 1º de la Constitución Nacional de la República Argentina cuando establece que “*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*”.

Así, en la Segunda Parte de la Constitución, sus dos títulos están dedicados respectivamente al Gobierno Federal (artículos 44 a 120), con el clásico esquema de división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial al que se agregó una nueva Sección en la última reforma constitucional de 1994, “Del Ministerio Público”, definido como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, y a los Gobiernos de Provincia (artículos 121 a 129).

El Estado federal establecido en la Constitución histórica de 1853, reformada en 1860 para la incorporación de la Provincia de Buenos Aires, sigue el modelo de los EE. UU en su Constitución de Filadelfia de 1787. Esta idea supone la coexistencia de ideas regulativas de los extremos confederal

⁷⁹ Además, no es un dato menor la práctica, muy común en la región, de que los hombres llegaran a puestos públicos por su talento sin importar su nacionalidad dando ello muestras de un sentido de pertenencia común. El caso de la presidencia de Perú es paradigmático: los primeros presidentes del Perú fueron el argentino San Martín, el venezolano Simón Bolívar, el ecuatoriano La Mar y el boliviano Santa Cruz.

(máxima descentralización) y unitario (máxima centralización); traduce un diseño institucional adecuado, para el caso argentino, para evitar la dispersión de provincias preexistentes al Estado Federal (aunque no a la conciencia de unidad), en torno a un gobierno central pero que respeta la autonomía diferenciadora de las provincias (Piana, 2010).

La forma de gobierno federal implica, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1937, siguiendo a la Corte norteamericana, una unión indestructible de Estados indestructibles. Sin embargo, el modelo no es idéntico ni en las normas ni en los hechos.

En el Estado federal coexisten dos jurisdicciones: la del Estado federal y las de los Estados miembros (provincias originarias, nuevas provincias y la Ciudad de Buenos Aires con un *status* equivalente) dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, la doctrina fija el concepto de soberanía en el Estado federal que se ejerce sobre todo el territorio de la Nación y su espacio aéreo, hasta los límites con los demás Estados y con el mar libre. Por el contrario, las provincias tienen autonomía político jurídica, lo que significa que eligen sus autoridades y crean su propio derecho con ciertas limitaciones. Ellas no pueden, como en el caso confederal, separarse unilateralmente de la federación (derecho de secesión), ni anular por su sola voluntad las decisiones tomadas por los órganos del gobierno federal (derecho de nulificación).

Este gobierno mixto, que expresa el término “federación”, sin embargo no llegó, desde su diseño inicial, a configurarse con todos sus atributos porque, como sostuvo Alberdi:

Hay constituciones de transición y creación, y constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide la América del Sud son de la primera especie, son de tiempos excepcionales. (...) La constitución próxima tiene una misión de circunstancias, no hay que olvidarlo. Está destinada a llenar cierto y determinado número de necesidades y no todas. (...) Es necesario reconocer que sólo debe constituirse por ahora cierto número de cosas y dejar el resto para después. El tiempo debe preparar los medios de resolver ciertas cuestiones de las que ofrece el arreglo constitucional de nuestro país (Alberdi, 1986, p. 150).

También el propio Poder Judicial ha contribuido tempranamente a este menoscabo cuando ya en 1929 se sostenía la existencia de poderes implícitos al afirmar que:

El poder conferido al gobierno de la nación por los Art. 4 y 5 de la Constitución, presupone la posesión de todos los medios necesarios para llevarlos a ejecución de acuerdo con la regla del Art. 67 inc.28 (hoy, 75 inc. 32) y de la jurisprudencia que lo ha interpretado (“Orfila, Fernando interpone recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila”).

A ello se suma el problema de la distribución de los ingresos: la inexistencia de una verdadera ley de coparticipación, es una limitación a la autonomía económica de las provincias. El esquema de coparticipación de 1988 que se creó bajo la lógica de la transitoriedad, se fue prorrogado y emparchando con diversos acuerdos y pactos fiscales, con un claro avance del Gobierno Federal sobre facultades tributarias de las provincias. El mandato de los constituyentes de 1994 para sancionar una nueva ley-convenio de coparticipación aún espera.

Estos déficits en las autonomías provinciales (y aún las municipales, también reconocidas por el artículo 123 de la Constitución Nacional) son conocidos. Pero menos desarrollado ha sido la pérdida de autonomía por la implementación de ciertas políticas públicas diseñadas por otras jurisdicciones.

El caso de los sistemas tecnológicos y su difusión en la provincia de Buenos Aires es un caso, aunque no el único, para dar cuenta de este proceso.

El caso de la Provincia de Buenos Aires en la incorporación de los sistemas informáticos

Hemos sostenido en otro lado que con la llegada de María Eugenia Vidal al gobierno de la provincia de Buenos Aires, se produjo un claro ejemplo de difusión de políticas desde la Ciudad de Buenos Aires a la Provincia de Buenos Aires y agregamos que este proceso fue amplio:

El mimetismo institucional con la gestión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue evidente y varias de esas reformas se mantienen vigentes. Ejemplos de este “traspaso” de políticas, lo encontramos en el sistema de compras, de Buenos Aires Compra (BAC) a Provincia Buenos Aires Compra (PBAC), Sistema de Gestión de Administración Financiera, los contratos de servicios sustitutivos del empleo público o los retiros anticipados o voluntarios fueron comunes a la Provincia, Nación y Ciudad de Buenos Aires; las políticas de Atención Ciudadana tomaron como eje la creación de espacios institucionales; el concepto de “vecino” porteño al “vecino” de un territorio no totalmente urbano, como la Provincia de Buenos Aires, el modelo del SAME, el Triage en los hospitales, el Metrobus, cual franchising de políticas públicas y otras reproducciones estéticas de la ciudad de Buenos Aires al Conurbano que ampliaron los “no lugares” de la Ciudad hacia el Conurbano... (Piana y Jaramillo, 2021, p. 305)

Sin embargo, los sistemas tecnológicos son un claro ejemplo de difusión de las políticas desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la provincia de Buenos Aires. Este fue un proceso no innovativo.

Los progresos y posibilidades tecnológicas que la informática y la Web 2.0 han desarrollado estos últimos decenios, los aspectos vinculados a la gestión administrativa parecen dar un nuevo impulso creando sistemas de almacenamiento de gran volumen de información, de procesamiento de datos y automatización de procesos. La aplicación de estas herramientas de gestión y vinculación en el ámbito público ha sido denominada gobierno electrónico⁸⁰.

Las herramientas informáticas más comunes en una organización pública están asociadas a diversos mecanismos de vinculación con los recursos humanos, sistemas de expedientes electrónicos, sistemas de administración, gestión y registro presupuestario y de adquisición de bienes y servicios

La implementación de estos sistemas no es sencilla en una gran organización pública: exploración e innovación o políticas de mimetismo institucional, resistencia al cambio, dificultades de infraestructura o capacitación para la implantación, problemas de adaptación e interoperabilidad, politización de los cambios e inestabilidad de los sistemas por cambios de gestión son algunos de los grandes temas vinculados con la tecnología informática y los sistemas de información aplicados a la gestión de la organización pública.

¿Por qué el fenómeno lo calificamos como difusión y no innovación? Tres distintos sistemas de gestión fueron “importados”; el sistema de administración financiera; el sistema de compras y el sistema de documentación electrónica y expedientes.

Durante las gestiones de Macri, Vidal y Larreta, se suscribieron, entre los distintos gobiernos, acuerdos de colaboración con cesión de derechos sobre los sistemas informáticos ya presentes en la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, como ha dicho Fiscante la alineación de *“los partidos políticos de las tres jurisdicciones en cabeza de mandatarios del Cambiemos (Nación, provincia de Buenos*

⁸⁰ Ciertamente, el paradigma del gobierno electrónico ha quedado desplazado frente a otras nuevas «oleadas» modernizadoras, como las del gobierno abierto (Gorrochategui, 2015; Oyhanarte y Niilus, 2017; Naser et al. (2017), Kaufman, 2017, entre muchos otros). Más recientemente, autores como Carlés Ramió (2019), Oscar Oszlak (2020) o Campos Rios (2022) proponen un modelo de aplicación de inteligencia artificial y robótica para la Administración pública. Sin embargo, y dado que trabajaremos en el nivel de las tecnologías informáticas de gestión, seguimos prefiriendo el concepto de gobierno electrónico pues es el que mejor atiende al proceso de gestión al nivel administrativo. Véase Piana (2007).

Aires y C. A. B. A.) activaron un proceso de difusión de políticas sin precedentes” (Fiscante, 2018, p. 244).

Con la suscripción del «Convenio Específico de Cooperación Técnica en el Ámbito del Convenio Marco de Colaboración» entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se acordó la cesión gratuita, intransferible y a perpetuidad de dos de los sistemas de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la provincia de Buenos Aires: el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF) y el Sistema Buenos Aires Compras (BAC)⁸¹.

El SIGAF deriva de la cesión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como recuerdan Gulayin y Melo “... *el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), comenzó a funcionar en la ciudad en el año 2005, basándose en la Ley N° 70, Decreto reglamentario N° 1000/GCBA/99, Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (1999)*” (Gulayin y Melo, 2021, p. 10).

En el caso del sistema de compras, al inicio de la gestión de Vidal se reglamentó la Ley de Compras con el Decreto 1.300/16. El decreto no define ni regula el sistema de compras electrónico, sino que solo autoriza a la autoridad de aplicación a dictar la normativa relativa al uso de medios electrónicos (art. 4. °) y fijar un cronograma para su implementación⁸². Resultó innovador que la autoridad de aplicación del sistema fuera localizada en la Contaduría General de la Provincia, órgano constitucionalmente con funciones de control (Piana, 2022).

Por la Resolución N.° 34/17 del Contador General, del 27 de enero del 2017, se aprobó el Cronograma de Incorporación de Procesos y Modalidades de Contratación del PBAC, a raíz del cual se fija una gran cantidad de procedimientos obligatorios por el sistema para inicios del 2018⁸³.

En el caso del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA), aprobado a través del Decreto n° 1018/16⁸⁴, el mismo que actúa como un módulo integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Este sistema tiene su antecesor en el Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE), de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desarrollado por la empresa EVERIS. Consta de diferentes módulos de formación, de acuerdo a las instancias de intervención: Escritorio Único, Comunicaciones Oficiales, Expediente Electrónico y Generador Electrónico de Documentos Oficiales, núcleo de todo el sistema⁸⁵.

⁸¹ Este Convenio fue aprobado por el Decreto n.° 1599/16. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0v7geCzx.pdf>

⁸² La única excepción está dada por la adopción y validez otorgada al domicilio electrónico, elemento insoslayable para el funcionamiento del sistema de compra electrónica. La Resolución n.° 22/16 del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública y las Resoluciones n.° 236/16 y n.° 713/16 del Contador General complementaron el sistema creando la vinculación a través de un sistema web de notificaciones con envío al correo electrónico que haría las veces de domicilio. El correo estaría dado por el CUIT del proveedor, seguido de la extensión @proveedoresba.cgp.gba.gov.ar.

⁸³ Los plazos eran: licitación pública, bajo la modalidad de convenio marco, a partir del día 15 de marzo del año 2017; orden de compra abierta, a partir del día 4 de septiembre del año 2017; y licitación pública, licitación privada de tipo nacionales y de etapa única, y contratación directa, a partir del día 1 de enero del año 2018. Sin embargo, luego sería modificado por la RS-2017-463-E-GDEBA-CGP, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BO8bbDck.html>, que incluiría las contrataciones directas del inciso 1) apartado a) y del inciso 2) apartados b), c), d), g), h) e i), todas ellas del artículo 18 del Anexo I del Decreto n.° 1.300/16 para el 1 de enero del año 2018.

⁸⁴ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VJLMZImx.pdf>

⁸⁵ El caso es más complejo porque una vez llegado a Nación, el GDE se difundió directamente desde la Nación a los municipios de todo el país.

Pero la cesión de los sistemas no fue el único requisito, sino que también se celebraron convenios de prestación de servicios onerosos con la empresa Bapro Medios de Pago S. A. para realizar planes integrales de adaptación del GDEBA, SIGAF y PBAC, así como de mejora del Data Center, ubicado en avenida Centenario y 508, Gonnet, partido de La Plata⁸⁶. También debe destacarse la inversión que se realizó para mejorar la Red de Datos de la provincia⁸⁷.

Desde entonces a la fecha, y a pesar de las dudas respecto a la posible resistencia organizacional, las herramientas informáticas de gestión implementadas en la provincia de Buenos Aires aún se siguen aplicando y han podido superar el cambio de gobierno.

Conclusiones

No es solo la fetichización de la tecnológica lo que impide ver la caja negra del proceso de adopción de sistemas sino ver este proceso como necesario y atribuir el tiempo de adopción a la resistencia organizacional y no a los diversos grados de autonomía, voluntaria o involuntaria, de las organizaciones donde estos sistemas se implantan.

Como dijo Latour (2013) es la idea de la irreversibilidad de los cambios lo que convierte a los sistemas tecnológicos en cajas negras. En efecto, el éxito de la implementación puede también advertirse cuando, siendo una herramienta que la gestión de Cambiemos hizo de ella parte del discurso de la transparencia y la lucha contra la corrupción, no se revirtieron las innovaciones implantadas con la gestión de Kicillof.

La innovación supone una respuesta local porque no son iguales ni los problemas ni las instituciones ni las personas. Hemos ya señalado que:

no puede pensarse que el traslado de procesos de modernización foráneos pueda conducir a similares resultados en regiones culturalmente diferentes. El desajuste entre las pautas formales y normativas de funcionamiento de las instituciones y lo que efectivamente ocurre dentro de la organización es una respuesta lógica. Cuando no se innova ni se explora, las políticas suelen concentrarse en automatizar la lógica de los procesos vigentes, que comúnmente tienen incorporados los sesgos, vicios y hábitos ineficientes e ineficaces de las organizaciones (Piana, 2012, p. 363).

Cuando se replican soluciones locales para otras organizaciones, la autonomía desaparece. El enlatado es una solución rápida pero inhibe las lógicas locales. Las autonomías se resienten por la uniformidad. No sólo los procesos locales se adaptan a los sistemas sino que en función de la interoperabilidad horizontal (entre Ministerios) y vertical (Nación, Provincia y municipios) los sistemas se ven detenidos al cambio o bien avanzan en función de la lógica del difusor.

Desde el retorno a la democracia en Latinoamérica hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también

⁸⁶ Resolución n.º 81/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAmED2so.html>; Resolución n.º 82/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Byz5jnH4.html> y Resolución n.º 83/16 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BE3pZncQ.html>, todas ellas del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

⁸⁷ Como señaló el Ejecutivo en su mensaje al proyecto de Presupuesto de 2018, finalmente sancionado como Ley n.º 14.982, se fijó como uno de los objetivos genera una Red Única Provincial de datos (RUPCD) para conectar a todos los organismos provinciales en una red estable y segura que permita migrar hacia un Estado digital y transparente para «... la implementación de políticas transversales destinadas a la transformación digital de la Administración Pública Provincial con el objetivo de poner al servicio de los vecinos un Estado transparente, moderno y ágil».

hay que conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

Este proceso de difusión de las tecnologías en los sistemas administrativos de gestión es también una retirada de los Estados locales para la solución autónoma de sus necesidades, que esperamos encuentre eco en la sociedad para poder romper la actual caja negra de fetichización tecnológica.

Bibliografía

Alberdi, J. B. (1986 [1852]). Bases y puntos de partida para la organización política de la República. Centro Editor de América Latina.

Berry, F. y Berry, W. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. En Sabatier, P. (ed). Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado.

Campos Rios, M. (2022). El Estado en la era meta. Del “Estado inteligente” al “Estado inmersivo”. CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2022/11/el-estado-en-la-era-meta-maxi-campos-2022.pdf>

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

DiMaggio, P. y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales en DiMaggio, P. y Powell, W. (comp.). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. FCE. pp. 104-125.

Fiscante, L. (2018). La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la provincia de Buenos Aires, período 1999-2017 [tesis de maestría en Administración y Políticas Públicas]. <https://repositorio.udea.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>

Golombek, D. (2022). La ciencia de las (buenas) ideas. Manual de evidencias para la creatividad, la innovación y el pensamiento disruptivo. Siglo XXI.

Gorrochategui, N. (2015). Innovación: gobernanza reflexiva y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina. TRILOGÍA. Ciencia. Tecnología y Sociedad, 7(13), 35-46. <https://revistas.itm.edu.co/index.php/trilogia/article/view/424>

Gulayin, D. y Melo, J. (2021). Nueva Gestión Pública: Hacia un análisis del modelo de la Pcia. de Bs. As. 17º Simposio Regional de Investigación Contable organizado por el Instituto de Investigaciones y Estudios Contables, Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/132145>

Kaufman, E. (2017). El papel de la Alianza para el Gobierno Abierto. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas, 1(2), 71-116. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/35>

Latour, B. (2001). La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia. Gedisa.

Latour, B. (2013) Investigación sobre los modos de existencia. Una antropología de los modernos. Paidós.

Latour, B. (1983). Give Me a Laboratory and I will Raise the World. K. Knorr Cetina y M. Mulkay (eds.), Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science. Sage. pp. 141-170.

Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (2017). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44769-gobierno-abierto-al-estado-abierto-america-latina-caribe>

Orfila, Fernando interpone recurso de habeas corpus a favor de Alejandro Orfila, Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, Fallos, tomo 154 (11 de abril de 1929).

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: INAP. <https://tinyurl.com/mvu6zu6h>

Oyhanarte, M. y Niilus, P. (2017). Gobierno abierto, Estado abierto. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las políticas públicas, 1(2), 11-43. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/33>

Piana, R. S. (2007). Gobierno electrónico: gobierno, tecnologías y reformas. EDULP.

Piana, R. S. (2010). Argentina. I. Arandia (Coord.), 2010. Estructuras de administración de justicia en estados compuestos. Un estudio comparativo. Instituto de la Judicatura de Bolivia. pp. 149-202.

Piana, R. S. (2012). La reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007 [tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, UNLP]. <https://doi.org/10.35537/10915/31545>

Piana, R. S. (2022). La irrupción de GDEBA-PBAC-SiAPe-SIGAF en la provincia de Buenos Aires (2007-2022). Perspectivas, (7). <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/261>

Piana, R. S. y Patiño Jaramillo, D. J. (2021). Las estructuras organizativas en la Provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Revista Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 10 N°20 (enero-junio 2021), p. 299--327.

Portinaro, P. P. (2003). Estado. Léxico de política. Nueva Visión.

Ramió, C. (2019) Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Schweinheim, G. (2018). Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de sistemas de administración financiera. [Tesis de Doctorado en Sociología]. Universidad de San Martín. <http://ri.unsam.edu.ar/xmlui/handle/123456789/769>

Weber, M. (2001). La ciencia como profesión. La política como profesión. Espasa Calpe.

Werz, N. (1995). Pensamiento sociopolítico moderno en América Latina. Nueva Sociedad.

INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL USO DE CHATBOTS COMO HERRAMIENTA. EL CASO DE “TINA” EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL ARGENTINA

Nahuel Poletti

Introducción

Llegando a finales del primer cuarto de siglo XXI, hablar de un acelerado y progresivo ritmo de cambio en la sociedad ya no es ninguna novedad. La constante evolución —y revolución— tecnológica impacta constantemente en las formas de organización y vinculación en una multiplicidad de aspectos, tales como la comercialización de bienes y servicios, la prestación de la educación y la salud, la fisonomía de los espacios urbanos y las relaciones interpersonales.

La administración pública no es ajena a este fenómeno. Los gobiernos enfrentan constantemente el desafío de adaptarse y evolucionar en un entorno cambiante. Aparece así no solo la oportunidad, sino la necesidad de innovar en las formas de diseñar y ejecutar políticas públicas para poder responder a las demandas y expectativas de la ciudadanía.

El presente escrito pretende indagar en una de las herramientas que, con el correr de los años, los Estados han tomado del sector privado: los Chatbots y, en particular, la experiencia del Estado Nacional Argentino con la implementación de “Tina”

Este análisis descriptivo requerirá, primeramente, definir parámetros iniciales respecto a la innovación en el sector público y, especialmente, el uso de la Inteligencia Artificial como nueva tecnología en el Estado. Estos conceptos servirán como base para contextualizar al Chatbot como herramienta.

Con dicha base, se reseñará el origen de esta herramienta, sus primeras aplicaciones en el sector privado y su llegada al ámbito de lo público, donde se ponen en tensión valores tradicionales del servicio al ciudadano y los agentes públicos.

Repasando algunas experiencias icónicas, se pondrá el foco en Tina. Su origen, funcionamiento, limitaciones y potencialidades.

Todo esto permitirá esbozar algunas conclusiones del estado actual, los desafíos y oportunidades de esta herramienta en la República Argentina.

Innovación en la gestión pública

La Real Academia Española define como Innovación a la “creación o modificación de un producto, y su introducción en un mercado”⁸⁸. En el ámbito de lo público, la innovación podría definirse como “la invención e implementación de productos, servicios, procesos y métodos que posibilitan mejores resultados en la eficiencia, efectividad y la calidad de lo que se entrega” (Mulgan y Albury en Pérez, 2024 p. 12).

Pese a que originalmente —y mayoritariamente— se la asocie con la introducción de tecnologías en el sector público, el concepto supone una mayor amplitud hacia cualquier acción tendiente a cambiar, optimizar y revolucionar las estructuras y procesos de la administración pública. La innovación pública como concepto supondría, entonces, un carácter elástico, mutable según la circunstancia actual que las sociedades atraviesen y que los Estados deban atender.

⁸⁸ RAE, disponible en <https://dle.rae.es/innovaci%C3%B3n>

Asumiendo que los Estados, en palabras de Oscar Oszlak, son la “principal instancia de articulación de las relaciones sociales” (2020, p. 26), resulta vital que los Estados funcionen como promotores de la innovación.

El autor reconoce, además, tres razones para justificar la preocupación por la temática: a) el innegable impacto en las estructuras de poder de los países, producción de bienes y servicios, y la propia naturaleza del sistema capitalista, demandan un Estado capacitado para canalizar estos cambios; b) para países en vías de desarrollo, librar el cambio tecnológico a su propia dinámica supondría el riesgo de profundizar la brecha digital con respecto a los países desarrollados; c) si el Estado no se hace presente en la discusión para arbitrar, actuar y promover la innovación, existirá un vacío de poder que será ocupado enteramente por el sector privado donde no necesariamente existen las mismas consideraciones éticas, morales y de interés público.

La innovación se entiende como necesaria para que los Estados adquieran una mayor capacidad institucional para abordar y satisfacer las demandas y necesidades sociales.

La administración y la burocracia deben ser disruptivas (López Velázquez, 2023) justamente para dar soluciones efectivas a los cambios disruptivos que transita la sociedad, principalmente por el plano tecnológico. Se habla de un cambio generacional en el personal de la administración pública, la adopción de nuevas metodologías de trabajo, la incorporación de algoritmos y la automatización de procesos.

En este sentido, la "Carta de Innovación en Gestión Pública" del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del año 2020, ofrece una guía valiosa para entender y fomentar la transformación en el sector público. Esencialmente, la carta promueve la creación de un marco integral para que los gobiernos iberoamericanos innoven en sus procesos y políticas, mejorando así su capacidad de respuesta.

Este documento aporta una serie de ideas claves a destacar, por un lado, la necesidad de establecer liderazgos conjuntos, es decir, mecanismos de redes colaborativas con otros actores de la sociedad que potencien el conocimiento y se materialicen en proyectos mixtos. En la misma línea, propone una estratégica profesionalización del sector público. A su vez, insta a la financiación de proyectos sustentables y sostenibles que permitan optimizar el funcionamiento de las administraciones. Por otro lado, hace hincapié en la generación de una cultura de la innovación, es decir, generar un ambiente laboral que fomente una mejor actitud y aptitud hacia la innovación.

Además del evidente punto de hacer más eficiente —en tiempos y costos— a la administración pública, también podría esgrimirse que la innovación adquiera una dimensión cuanto menos diferente respecto del sector privado, en tanto dichas estrategias apuntan a crear valor público, es decir, no aplicar solo racionalidad económica sino política y social, primando la seguridad jurídica, los derechos humanos y la inclusión.

Una de las formas de creación de valor público, y uno de los vectores de la innovación definidos por el CLAD, es la perspectiva de servicios a la ciudadanía. Con esto, se hace referencia a la capacidad estatal de crear nuevos servicios y optimizar los existentes para estar a la altura de un cada vez más amplio y complejo abanico de necesidades y demandas sociales.

En ese sentido, la digitalización del gobierno juega un papel crucial. Francisco López Velázquez (2023), secretario general del CLAD, esgrime que el presente es un tiempo de transición hacia la digitalización de los servicios. La eliminación de documentos físicos, la identificación biométrica para la aprobación de trámites, la implementación de tecnologías de información para consultar servicios públicos compone, entre otras medidas, la agenda actual de innovación en las administraciones públicas.

Un apartado a destacar es el problema de esta transición si se considera la existente brecha digital. Es menester que el Estado sea capaz de combinar la presencia física con la virtual, equilibrando así la igualdad de participación y acceso en términos geográficos, con la inclusión de la población que no domina todas las herramientas informáticas; también, que asegure mecanismos amigables para la incorporación de nuevas tecnologías que aporten valor a la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto, la digitalización del Estado resulta insuficiente. No alcanza con sistematizar y organizar las dependencias del Estado en servidores y abrirlos a la ciudadanía, también deben innovarse las formas de interacción con la sociedad. La Inteligencia Artificial y su materialización a partir de Chatbots, representan una enorme vertiente de posibilidades. La información ya no solo se encuentra disponible siempre y de manera inmediata, también se ofrece un entorno más amigable para la búsqueda y tramitación.

Inteligencia Artificial en el Sector Público

Primeramente, es necesario precisar a qué se hace referencia con Inteligencia Artificial (IA):

Tipo especial y disruptivo de tecnología de la información y comunicación (TIC), basada en la utilización de datos y algoritmos, capaz de generar aprendizaje y comportamiento considerado autónomo y/o inteligente, así como desarrollar tareas habitualmente consideradas humanas, centradas en la consecución de determinados objetivos, incluyendo diferentes ámbitos de aplicación, entre otros, la percepción, el razonamiento o la acción (CLAD, 2023, p. 6).

Para dimensionar la Inteligencia Artificial y los necesarios debates en torno a su aplicación en la administración pública, este trabajo considera destacar dos publicaciones: la Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial de la UNESCO, adoptada en noviembre de 2021 y la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública del CLAD de 2023. En ellas, se intenta proveer un marco normativo aceptado por toda la comunidad internacional y posee algunos puntos que valen la pena destacar.

La aplicabilidad de la IA viene de la mano de un aspecto ético. El uso de la Inteligencia Artificial no debe atentar contra los derechos humanos, las libertades fundamentales, la dignidad humana, la diversidad cultural, etc. Al mismo tiempo, los Estados deben fomentar el diálogo multidisciplinario y garantizar el acceso equitativo a los avances de estas tecnologías, evitando así agudizar la brecha tecnológica entre países o regiones.

Por otro lado, deben darse garantías de seguridad y protección de datos, “mediante el desarrollo de marcos de acceso a los datos que sean sostenibles, respeten la privacidad y fomenten un mejor entrenamiento y validación de los modelos de IA que utilicen datos de calidad.” (UNESCO, 2021, p. 22).

Ambos documentos resaltan la importancia de la transparencia. Las iniciativas y sus funcionalidades deben ser entendibles para la población y a su vez, proporcionar la información de forma clara y amigable.

Entre otras recomendaciones que realizan estos organismo, pueden destacarse la creación de un comité ético que evalúe el impacto, la creación de pruebas de estrés en ambientes *sandbox* (de prueba) “mediante experimentos de los sistemas algorítmicos, desde el momento más inicial posible, de forma que se pueda garantizar que se comporten según la previsión a lo largo de todo su ciclo de vida” (CLAD, 2023, p. 28) y de la mano de una legislación acorde a principios y valores internacionalmente aceptados.

A su vez, proponen lineamientos metodológicos para el control y supervisión de los diversos proyectos una vez puestos en marcha. Los procesos deben garantizar una participación amplia —incluyendo sectores vulnerables—, la creación de indicadores de medición del impacto de la IA en

los planos social e individual y una “interoperabilidad” de gobierno electrónico, basado en la cooperación entre niveles del Estado y entre Estados.

Recapitulando, estos puntos buscan ofrecer una base de operabilidad para la aplicación de la IA en el ámbito de lo público y, como se adelantó, puede materializarse a partir de la figura del Chatbot, del cual se habla en profundidad en el siguiente apartado.

Si bien IA y Chatbot podrían usarse de manera indistinta en ciertos contextos, es pertinente aclarar que con Inteligencia Artificial se hace referencia a un campo general que abarca muchas tecnologías y aplicaciones diferentes, mientras que los Chatbots aluden a programas de software específicamente diseñados para simular una conversación con usuarios humanos, generalmente a través de texto o voz.

Breve historia del Chatbot

Antes de profundizar en el uso de esta herramienta en el sector público, es preciso dar cuenta de su origen y desarrollo. Corría el año 1950 cuando Alan Turing, considerado el padre de la Inteligencia Artificial, se preguntó si era posible que una computadora pudiese comunicarse de manera indistinguible de cómo lo haría un ser humano. Abordó este interrogante desarrollando el “Juego de Imitación”, popularizado como “Test de Turing”. Esta prueba apunta a medir el grado de mimetización que una máquina puede lograr con el comportamiento humano.

En muy resumidas palabras, consiste en que un sujeto de prueba interactúe con un ser humano y una máquina a través de textos (eliminando así la pista de la “apariencia física”). El sujeto de prueba se encuentra “a ciegas” y debe, a partir de interrogar y conversar, descifrar cuál de sus interlocutores es un ser humano y cuál una máquina. El interlocutor humano intentará ayudar al sujeto a descubrir la respuesta correcta, mientras la máquina intentará que se equivoque.

En los albores de la computación digital, esta mente maestra ya estaría teorizando contraargumentos de objeciones como que “las máquinas sólo pueden hacer lo que se les dice hacer” preguntándose por su capacidad de generar criterio propio a partir del aprendizaje (Turing, 1950).

En 1966, los principios de Turing comienzan a ponerse en práctica de la mano de Joseph Weizenbaum en el icónico programa ELIZA⁸⁹ del MIT. ELIZA simulaba ser una psicoterapeuta. Configurada a través de plantillas de respuesta, basado en los *inputs*⁹⁰ de texto que recibía del usuario, era capaz de captar palabras claves y retornar una respuesta a modo de pregunta. Evidentemente, ELIZA solo podía discutir un acotado repertorio temático. Además, no podía mantener largas conversaciones y no podía aprender o descubrir el contexto de la discusión, pero significó sin lugar a duda un hito tecnológico.

Pese a este y otros antecedentes durante las décadas del 70⁹¹ y 80⁹² el término Chatterbot (devenido en Chatbot) fue mencionado por primera vez en a principios de los 90’, cuando programadores bautizaron “Chatter bot” a un jugador artificial en “TINYMUD”, un mundo virtual que permitía a

⁸⁹ ELIZA no alude a ninguna sigla. Se cree que la IA fue nombrada en honor a Eliza Doolittle, personaje principal de la obra de George Bernard Shaw "Pygmalion" (Pígmalión), y su adaptación cinematográfica "My Fair Lady" (Mi Bella Dama).

⁹⁰ Se hace referencia a este concepto, no en términos politológicos, sino informáticos. Es decir, datos que se introducen —en variedad de formatos— en sistemas para su procesamiento y obtención de resultados.

⁹¹ Se hace referencia a PARRY, desarrollado en 1972 en la Universidad de Stanford. Mientras ELIZA simulaba ser una psicoterapeuta, PARRY emulaba a un paciente con esquizofrenia. Se utilizó en diversas investigaciones científicas en el campo de la psicología y psiquiatría.

⁹² Quizá el más destacable sea Jabberwacky, programado en 1988. Diseñado para establecer conversaciones en tiempo real. Su capacidad para generar respuestas basadas en patrones previamente introducidos por el usuario lo hicieron pionero en términos de la capacidad de aprendizaje de los Bots. Eventualmente estaría disponible de forma online, en 1997.

usuarios, entre otras cosas, la función de chatear. Así, el Bot era capaz de interactuar con personas humanas del servidor, resolviendo consultas básicas e incluso participar de juegos dentro de la plataforma (Mauldin, 1994).

Entrados los años 2000 se produjo otro gran salto en la materia, cuando empresas como Microsoft y AOL incorporarán los primeros Chatbots orientados a:

Ayudar a las personas con tareas prácticas cotidianas, ya que podría recuperar información de bases de datos sobre horarios de películas, resultados deportivos, precios de acciones, noticias y clima. Esta capacidad marcó un desarrollo significativo tanto en la inteligencia de las máquinas como en la interacción persona-computadora (Adamopoulou y Moussiades, 2020, p. 3).

En la última década, también se escribiría una nueva página con la implementación de los primeros asistentes personales de voz, capaces de recibir comandos por voz, así como también comunicarse por audio. No son otros que los conocidos casos de Alexa, Siri o el Asistente de Google.

Finalmente, el último hito disruptivo lo marca la revolución iniciada por las nuevas IA conversacionales, que, con una elevada capacidad de comunicación e interpretación de la emocionalidad humana, ofrecen casi un infinito repositorio de información y procesamiento de datos; y, además, las subsecuentes IA focalizadas en tareas específicas, como generar contenido audiovisual, presentaciones, resúmenes de reuniones, entre otras.

El Chatbot como herramienta

Los Chatbots, entonces, pueden definirse como una Inteligencia Artificial y un modelo humano de interacción informática que, especialmente a través de internet, permite simular conversaciones humanas. Utiliza procesamiento del lenguaje natural (NLP) y análisis de sentimientos que le permite comunicarse en lenguaje humano mediante texto o audio con humanos u otros Chatbots (Adamopoulou y Moussiades, 2020, p.1).

Su principal foco es la productividad, es decir, permiten a las organizaciones manejar simultáneamente un gran número de clientes/usuarios a un costo reducido. Al mismo tiempo, representan una herramienta mucho más atractiva y amigable que contenidos estáticos como secciones *FAQ*⁹³ (Adamopoulou y Moussiades, p.1).

Por otra parte, y ya hablando en términos generales, los Chatbots pueden clasificarse de manera exhaustiva a partir de los siguientes ejes:

Tabla: Categorías de Chatbots	
Dominio de conocimiento	Genérico
	Dominio Abierto
	Dominio Cerrado
Tipo de servicio	Interpersonal
	Intrapersonal

⁹³ Sigla para *Frequently Asked Questions* (Preguntas Frecuentemente Hechas). Se refiere a una sección o documento que compila respuestas a las preguntas más comunes que los usuarios hacen sobre un tema específico, producto, servicio, o problema.

	Inter-agente
Objetivo	Informativo
	Conversacional
	Basado en tareas
Método de generación de respuesta	Basado en reglas
	Basado en recuperación
	Generativo
Asistencia humana	Asistido
	Autónomo
Permisos	Código abierto
	Comercial
Canales de comunicación	Texto
	Voz
	Imagen

Fuente: Adamopoulou y Moussiades, 2020

En tanto dominio de conocimiento, los Chatbots genéricos son capaces de producir respuestas sin restricción de un dominio particular; los de dominio abierto, si bien tienen un campo de acción acotado, pueden desenvolverse en una rama temática amplia; los de dominio cerrado se orientan a un ámbito muy particular de acción —ejemplo de esto es un asistente para un sitio online de ventas—.

En lo que respecta al tipo de servicio, los Chatbots Interpersonales se enfocan en asistir a usuarios con consultas, reservas y operaciones; se consideran Intrapersonales aquellos que ofician como una suerte de “agentes de compañía, operando en entornos personales, sus modelos apuntan a comprender más la dimensión emocional y las necesidades específicas del usuario —ejemplo de ello podría ser la nueva IA de la compañía Meta—; las IA inter-agente, por su parte, son Chatbots integrados para poder complementarse e interactuar con otros Chatbots.

En términos de objetivos, las IA informativas tienen un repositorio de datos que el usuario puede consultar; las conversacionales, como indica su nombre, son capaces de generar conversaciones “naturales”; los Chatbots basados en tareas son capaces de realizar operaciones específicas —como gestionar una reserva—.

Cuando se habla de métodos de respuesta, por su parte, se trata de una IA Basada en Reglas si se posee reglas y una lógica predefinidas para generar respuestas basadas en la información que reciben (*inputs*); las IA basadas en recuperación son similares en tanto también se sirven de una base de datos de respuestas preprogramadas y palabras clave, pero la interacción *input-output* es menos lineal y rígida, seleccionan con un sistema de puntaje la respuesta más adecuada, siendo capaces de resolver un mayor número de preguntas y requiriendo un mayor mantenimiento; en tercer lugar, las IA

generativas son las más complejas, basadas en *machine learning*⁹⁴ son capaces de dar respuestas dinámicas.

Por otro lado, los Chatbots se clasifican dependiendo de si son completamente autónomos, o si al menos una parte de su proceso requiere de una acción humana.

En términos de permisos, los Chatbots comerciales están patentados y monetizados, mientras que los de código abierto son modelos de producción descentralizada, socializados con el público general, que permiten su uso y modificación sin restricción.

Por último, los Chatbots pueden categorizarse en tanto capaces de ofrecer contenido en formato texto, voz o imagen (incluyendo video).

Chatbots en la gestión pública, algunas experiencias

Si los Chatbots se instalaron en la vida diaria en una multiplicidad de contextos en el ámbito privado, no supone ninguna sorpresa que eventualmente fuera adoptada por las gestiones públicas.

Como otras técnicas provenientes del mundo empresarial, los Chatbots no escapan a la lógica neogerencial, dado que permiten una reducción de costos y personal en el Estado, al tiempo que se mejora la eficiencia y tiempos de respuesta.

No obstante, al mismo tiempo, los Chatbots en este ámbito responden a la máxima de crear valor público. Sirven como agentes de transparencia, viralización de información de interés público y un refuerzo —dado que ofrece un entorno más amigable— a la realización de trámites y consultas digitales, los cuales permiten ampliar el rango de servicio en términos de horarios y cobertura geográfica.

Si bien el desarrollo académico sobre el diseño de Chatbots en el sector público es incipiente, autores reconocen cierta predisposición a diseños centrando en dimensiones específicas de la orientación hacia el usuario. Bajo ese concepto, existen algunas líneas de investigación en torno a: a) Inteligencia Emocional, desarrollar chatbots que comprendan y respondan a las emociones de los usuarios; b) Dirección Directa: personalizar las interacciones incluyendo los nombres de los usuarios; c) *APIs*⁹⁵ Avanzadas: integrar herramientas como *Google Translate* y *Google Maps* para mejorar la interacción con el usuario; d) Negociación Incremental de Servicios: facilitar interacciones continuas más allá de intercambios únicos (Makasi et al, 2022, p. 2335).

En consonancia con el marco normativo propuesto por organismos como CLAD o UNESCO para el uso de la Inteligencia Artificial, puede entenderse entonces que los Chatbots deben diseñarse para seleccionar rigurosamente sus palabras y mantener un tono respetuoso para con el usuario. Además, debido a su accesibilidad, es importante que los Chatbots aseguren la entrega continua de información precisa y actualizada.

Para asegurar la aceptabilidad social en las iniciativas de Chatbots en el ámbito público, es recomendable crear plataformas que involucren a diversos grupos de interés durante su diseño y evaluación. Por último, en relación con la equidad, es fundamental realizar pruebas exhaustivas para identificar y corregir posibles sesgos en las respuestas del Chatbot, asegurando que estas sean justas y objetivas.

⁹⁴ Subdisciplina de la IA que trabaja el aprendizaje automático de las inteligencias artificiales.

⁹⁵ Sigla para Application Programming Interface (Interfaz de Programación de Aplicaciones). Implican protocolos que permiten que a diferentes softwares la interacción entre sí. Las APIs definen los parámetros en los que se da la comunicación y qué datos o funciones pueden intercambiarse.

Este tipo de principios han sido aplicados a lo largo de una gran multiplicidad de proyectos a lo largo del mundo. La investigación empírica al respecto de esta temática es muy escasa, por tanto, resulta casi imposible dictaminar con exactitud cuál de estas experiencias fue la primera en aplicarse.

Uno de los primeros Chatbots públicos podría ser EMMA⁹⁶, la asistente virtual del Área de Servicios de Ciudadanía e Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos que, de acuerdo con su sitio oficial⁹⁷, comenzó a operar en 2015.

Especialmente pensado para la población latina, provee soporte en inglés y español, incluso capaz de responder en formato audio —en inglés— a las diversas consultas.

Este Chatbot de carácter cerrado y preprogramado fue diseñado para proporcionar asistencia en trámites administrativos e información relacionada a visados y permisos. Para ello, el usuario accede a diferentes secciones a partir de ciertos parámetros de búsqueda y selección de opciones.

Pero quizás el mayor proyecto integral de aplicación de Chatbots en el sector público sea el caso del *Virtual Intelligent Chat Assistant* (VICA)⁹⁸ del gobierno de Singapur. VICA no es un Chatbot como tal sino una plataforma que engloba a varios de ellos. Incluye un total de 4 IA: a) Wally, para su plataforma de servicios públicos; b) Captain Green, para la Agencia Nacional de Ambiente; c) HDB para su plataforma de urbanismo y desarrollo; d) Gayle, para su plataforma de *GovTech* —agencia de gobierno inteligente—.

Todas las IA soportan hasta 4 lenguajes —en su fase beta— y están integrados con motores de búsqueda de Google para ofrecer resultados por fuera de las respuestas preprogramadas. Las IA también tienen capacidad de mostrar mapas interactivos —basados en la plataforma pública *OneMap*— con puntos de interés para el usuario.

Existe un gran repertorio de formas de creación de valor público por parte de estas IA que podrían sugerirse.

Captain Green, por ejemplo, es capaz de mostrar en mapa sectores de riesgo de Dengue, basado en los casos reportados de la enfermedad y la actividad reportada del mosquito propagador de la enfermedad.

Wally, puede asistir al ciudadano en la contratación de profesionales registrados —plomeros, electricistas, etc.—, basados en el tipo de necesidad y facilitando información de contacto y número de licencia.

HDB asesora a la ciudadanía en términos de renta, compra/venta de inmuebles, regulaciones, programas de acceso a vivienda, entre otros.

Gayle, por su parte, ofrece información sobre las distintas políticas tecnológicas y de digitalización de la agencia. A su vez, facilita el acceso a programas de participación en la evaluación de proyectos, *bootcamps*, por nombrar algunas iniciativas.

Si bien estos Chatbots se encuentran limitados en tanto también son de índole cerrada, informativa y basada en reglas, VICA abarca, y crea valor público, en un importante número de áreas de interés social para su población.

⁹⁶ EMMA no es una sigla. Este Bot fue nombrado en honor a Emma Lazarus, poeta famosa por escribir *The New Colossus*, que está inscrito en la base de la Estatua de la Libertad.

⁹⁷ “USCIS Launches Virtual Assistant - Emma Gives Customers Another Option for Finding Answers”, publicado el 2 de diciembre de 2015. Disponible en inglés en <https://www.uscis.gov/archive/uscis-launches-virtual-assistant-emma-gives-customers-another-option-for-finding-answers>

⁹⁸ Plataforma disponible en <https://www.tech.gov.sg/products-and-services/for-government-agencies/productivity-and-marketing/vica/>

Al momento de redacción de este trabajo no existe, al menos en fase productiva, ningún Chatbot específicamente generativo y conversacional, aunque tímidamente comienzan a vislumbrarse algunas iniciativas⁹⁹ para implementar Chatbots con mayor poder de análisis y producción.

El caso Tina

Pasando a repasar la experiencia del gobierno nacional argentino en la implementación de Inteligencia Artificial a partir de Chatbots, existe casi nula producción académica. La mayoría de información se encuentra en portales oficiales y algunas notas periodísticas. El análisis en específico de esta iniciativa es, por tanto, algo casi inédito.

Puede decirse que Tina proviene de una agenda de política digital más amplia, que vale destacar ha mantenido cierta continuidad pese a las alternancias de fuerzas políticas en el poder Ejecutivo. En febrero de 2017, con el Decreto n.º 87 de “Plataforma Digital del Sector Público Nacional”¹⁰⁰, se creó la plataforma Mi Argentina, integrando la preexistente plataforma de Trámites a Distancia (TAD). Según el artículo primero, se compondría de a) los Portales de Internet; b) las Aplicaciones Móviles; c) la Guía de Trámites; d) los Servicios de Mensajes de Texto Simples (SMS); e) los Servicios de Atención Telefónica; f) las Oficinas de Atención Presencial; g) el Perfil Digital del Ciudadano h) los Servicios de Atención Prestados a través de Redes Sociales.

El sistema pasaría a nuclear todos los trámites y consultas del gobierno nacional al alcance de un click. El mismo se iría perfeccionando a lo largo de los años a partir de posteriores resoluciones, estándares y reglamentaciones generadas en aquel entonces por la Secretaría de Modernización¹⁰¹.

Entre ellas, una que reviste especial interés es la Resolución 494 introducida en agosto de 2018, que establece la creación de una “Mesa de Ayuda” con el objetivo de brindar “apoyo en línea acerca de la utilización, acceso y funcionamiento del Perfil Digital de Ciudadano. Este organismo podría definirse como un antecesor no automatizado de Tina. Habría que esperar hasta noviembre de 2022, con el lanzamiento de Tina¹⁰², para que la población contara con un asistente virtual automatizado.

Obra de la Secretaría de Innovación Pública, llegaría al servicio de la ciudadanía un “agente de asistencia estatal” disponible las 24 horas. En noviembre de 2022, a partir de la resolución n.º 14¹⁰³, se crearía un Chatbot bajo el nombre de Tina y se dispondría su compatibilidad con las webs de Mi Argentina, Argentina.gob.ar¹⁰⁴ y la red social *WhatsApp*. Su reglamentación e implementación sería designada a la Subsecretaría de Servicios y País Digital.

No obstante, con el posterior Decreto 159¹⁰⁵ —que modificaría el Decreto 87 de la anterior gestión— se dieron mayores precisiones y entidad al Chatbot. Tina pasaría a ser la novena herramienta de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, dotándola de capacidad de proveer información y fácil acceso tanto a trámites y documentación como a políticas públicas. A su vez, no se agotaría en ser una herramienta reactiva —al *input* que recibe del ciudadano— sino que podría ser programada para activamente contactar al mismo, operando como canal oficial del Estado para la difusión de información de interés público. El decreto también encomendaría al resto de los organismos estatales

⁹⁹ Nota “Hong Kong government to adopt city’s own ChatGPT-style tool after OpenAI further blocks access” Disponible en inglés en <https://www.scmp.com/news/hong-kong/hong-kong-economy/article/3270342/hong-kong-adopt-local-version-chatgpt-tech-chief-says-after-openai-blocks-access>

¹⁰⁰ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-87-2017-271486/actualizacion>

¹⁰¹ Elaborada en septiembre, 2019. Disponible en

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/onti/onti/11_normativa_de_ssgd_ver_0.95.pdf

¹⁰² Nota de Argentina.gob.ar “Se lanza Tina, la asistente virtual del Estado nacional”. 2 de noviembre de 2022. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-lanza-tina-la-asistente-virtual-del-estado-nacional>

¹⁰³ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-14-2022-374251/texto>

¹⁰⁴ <https://www.argentina.gob.ar/tina>

¹⁰⁵ Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-159-2023-380976/texto>

a ajustar sus plataformas para ser compatibles con el Chatbot y extendería la invitación a gobiernos subnacionales a adherir a la utilización de Tina en sus plataformas.

Tina, que actualmente está bajo la órbita de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, permite una serie de operaciones que podrían agruparse en 4 grandes grupos: datos personales, información de carácter público, turnos y trámites y difusión.

En primer lugar, si el usuario hace un inicio de sesión con sus credenciales, este Bot puede traer inmediatamente documentación e información personal, tal como certificados de vacunación o antecedentes penales.

En cuanto a la información de carácter público, Tina oficia como agente del gobierno abierto, sea permitiendo el acceso a información indexada en el portal de datos abiertos o proporcionando información sobre distintas políticas públicas.

A nivel de trámites, es capaz de guiar al usuario hacia links exactos y seguros para que este pueda aplicar o solicitar un determinado trámite. A propósito de ello, se encuentra vinculado con el Sistema Nacional de Turnos. Cabe aclarar que el Chatbot no cierra los canales de comunicación convencionales preexistentes. En ese sentido, el Bot puede facilitar la información de contacto a diversos agentes estatales llegado el caso.

Finalmente, Tina es una herramienta de difusión de información. Permite al gobierno viralizar información de carácter breve y relevante, en términos sanitarios, de seguridad o de beneficios a la ciudadanía. Un ejemplo de ello es, a julio de 2024, la difusión de contenido relacionado con “Vacaciones de Invierno” que permite redirigir a información sobre propuestas culturales disponibles o beneficios especiales para el turismo.

Retomando la clasificación de Chatbots de Eleni Adamopoulou y Lefteris Moussiades, si bien Tina se integra a más de un entorno —ANSES, AFIP, Dependencias de Transporte o Salud, entre otras— Tina es un Chatbot de Dominio Cerrado, en tanto está pensada para resolver consultas puntuales.

Es también un agente Interpersonal, en tanto su función es brindar información, responder preguntas y asistir con diversos trámites gubernamentales, es decir, no busca interpretar o reproducir el aspecto emocional del usuario; tampoco se integra con otros Bots.

Tina es, además, un Chatbot de tipo Informativo dado que no permite conversación abierta, ni realiza tareas para el usuario. La IA facilita al usuario acceder a los sitios específicos, además de dar información relevante sobre dichos trámites y otras áreas de interés público, pero no realiza los trámites por el usuario.

Por su método de respuesta, Tina es una IA Basada en Reglas, limitada a proporcionar resultados ante *inputs* de búsqueda específicos. En otras palabras, Tina se conforma de un conjunto de flujos estructurados de preguntas y respuestas previamente contruidos. En ese sentido, Tina es capaz de asistir con un total de 240 *inputs* de búsqueda distintos.

Con la información publicada sobre Tina, por momentos escasa, puede inferirse que se trata de un Bot Autónomo. Ninguna operación parece demandar de la interacción de otro humano que no sea el usuario original.

Tina es, por obvias razones de interés público, un proyecto de código abierto y, como se mencionó en párrafos, abierto a otros gobiernos subnacionales.

Finalmente, puede decirse que este Chatbot nacional opera en formato de texto. Tina, al momento de redacción de este trabajo, no es capaz de producir respuestas en formato imagen ni audio.

Algunas conclusiones

Habiendo descrito la implementación y características del Chatbot Tina, se pueden esbozar unas reflexiones finales en torno a los beneficios, debilidades y potencialidades del proyecto.

Si bien no es el propósito del escrito hacer una comparación con experiencias en otras administraciones públicas, podría decirse que Tina es similar a EMMA y VICA en su propósito y funcionamiento. Su alcance es claramente mayor que el asistente virtual norteamericano, pensado para un servicio muy específico, pero es bastante menor si se lo compara con el conjunto de Bots del Gobierno de Singapur.

Hablando específicamente de Tina, puede decirse que provee grandes beneficios a la población argentina. Su fácil acceso y disponibilidad en múltiples plataformas, incluida una aplicación masiva como *WhatsApp*, permiten a la población el acceso a la información de manera inmediata, sin restricciones horarias ni geográficas. Además, cumple con las premisas de transparencia y acceso a la información recomendadas por el CLAD y la Unesco. En adición, mejora el acceso a dicha información, presentando de forma más amigable la información.

En este sentido, y según la evidencia recolectada por este trabajo, vale destacar que no se aprecia la reproducción de ningún sesgo discriminatorio en Tina.

Por otra parte, este Bot es también un excelente agente de difusión. Con la reciente experiencia de una emergencia sanitaria, este tipo de herramientas pueden ser de gran ayuda para proveer a la población de información confiable y precisa en contextos complejos. Por otra parte, también puede funcionar como una herramienta de apoyo a la cultura y el turismo, a la vez que visibiliza el acceso a beneficios a la ciudadanía.

Cómo último punto positivo por resaltar, Tina no elimina otras instancias de consulta. El Bot facilita el acceso a información de contacto a métodos de soporte más convencionales en caso de que no sea capaz de resolver las necesidades del usuario.

Entre sus debilidades podría mencionarse que carece de capacidad de generar resultados, con lo que podría optimizarse su motor de búsqueda. Actualmente el Bot precisa de un *input* muy específico dentro de un repertorio estricto de palabras. Un mayor rango de posibilidades de búsqueda podría introducirse para ayudar al usuario a dar con los artículos o trámites deseados; o dicho, en otros términos, pasar a ser una IA basada en reglas a tener un formato de recuperación.

Vale también decir que no sería realista exigir a este proyecto tener capacidad comunicacional elevada, es decir ser una IA generativa. Si se tiene en cuenta que incluso en los países de mayor desarrollo en la temática los Chatbots se vienen construyendo bajo las mismas características, esto es más bien una limitante a nivel mundial. Es más, si se considera que las IA más poderosas en el mercado como *ChatGPT*, *Gemini* o *Copilot* están aún en una fase “infantil” de desarrollo, no debe sorprender que no se vean aún mayores revoluciones en la administración de lo público a partir del uso de la IA. Por el contrario, es muy elogiable lo que el Estado Argentino ha podido construir en términos de asistencia virtual.

En cuanto a la promoción de redes con el sector privado, lo de Tina podría ser debatible. Como se ha mencionado el proyecto se gestó en colaboración con la red social *WhatsApp* para que soporte su funcionamiento. Más allá de eso, Tina no se ha integrado en proyectos con otros actores de la sociedad que le permitan ampliar su red de servicios.

Por otro lado, un campo donde se podría aportar mayor valor público, independientemente del avance tecnológico en IA, es en la abarcabilidad de Tina. Su campo de acción es más bien limitado y existe gran espacio para la incorporación de otras áreas y servicios. Alternativamente, nuevos Chatbots integrados podrían ampliar la red de asistencia a otras áreas, similar a lo que se ha diseñado en Singapur.

Por último, Tina puede crecer en términos de inclusividad, si se piensa en nuevos formatos que permitan su uso a personas con discapacidad.

Recapitulando, podría argumentarse que, como sucede con el disruptivo mundo de las IA, Tina ofrece un sinfín de posibilidades de desarrollo. En tanto gane mayor complejidad, también incrementará la necesidad de establecer debates y normativas más rigurosas y detalladas en torno a la ética de su uso y la seguridad informática.

Podrían sugerirse una innumerable lista de proyectos integrables con IA para aportar valor público, pero dependerá de la voluntad política del Estado Argentino de qué nivel de sofisticación e impacto Tina, en particular, y las IA en general tendrán a futuro en el país.

Bibliografía

Adamopoulou, E., & Moussiades, L. (2020). *Chatbots: History, technology, and applications*. Machine Learning with Applications, 2, 100006. <https://doi.org/10.1016/j.mlwa.2020.100006>
CLAD (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra.

CLAD (2023). *Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial*. LIII Reunión del Consejo Directivo del CLAD. Cuba.

Gobierno de la República Argentina. (n.d.). Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar>

Government Technology Agency of Singapore. (n.d.). Tech.gov.sg. <https://www.tech.gov.sg/>

López, Velázquez F (2023). *Innovación y Administración Virtual*, En *Gobernanza Iberoamericana: Para cambiar la Administración Pública*, pp. 129-156. Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela.

Makasi, T., Nili, A., Desouza, K. C., & Tate, M. (2022). *Public service values and chatbots in the public sector: Reconciling designer efforts and user expectations*. 55th Hawaii International Conference on System Sciences (pp. 2334-2343). Queensland University of Technology. <https://hdl.handle.net/10125/79625>

Mauldin, M. L. (1994). *Chatterbots, tinymuds, and the Turing test: Entering the Loebner prize competition*. AAAI-94 Conference (pp. 16-21).

Oszlak, O. (2020) *El estado como regulador. Proveedor de servicios y promotor de la Innovación En Desafíos de la Administración Pública en el contexto de la revolución 4.0* pp. 24-59. Konrad Adenauer Stiftung, Argentina. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4571>

Pérez, Fernando (2024). *El management público y la innovación en el ámbito local: Algunos aportes pos pandemia*. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, 26. <https://revista.cigob.net/21-junio-2022/articulos/el-management-publico-y-la-innovacion-en-el-ambito-local-algunos-aportes-pos-pandemia-51TG/>

Turing, A. M. (1950). *Computing machinery and intelligence*. Mind, New Series, 59(236), 433-460. <https://doi.org/10.1093/mind/LIX.236.433>

U.S. Citizenship and Immigration Services. (n.d.). USCIS. <https://www.uscis.gov/>

UNESCO. (2022). Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa

LA GOBERNANZA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA)

Lucas Pussetto

Desde el punto de vista económico, la IA ofrece potencialidades muy importantes. Este impacto potencial podría derivar en algunos resultados deseables desde el punto de vista social, pero también en algunos potencialmente costosos.

La mayor promesa de la IA radica en lograr un aumento significativo en la productividad de los países, tanto a nivel laboral (producción por empleado) como a nivel general (lo que en economía se denomina productividad total de los factores). Este no es un dato menor, especialmente cuando se tiene en cuenta que el crecimiento económico de los últimos años ha sido bastante modesto a nivel mundial, tanto en economías desarrolladas como en economías emergentes y en desarrollo.

Este resultado, de producirse, contribuiría a administrar de modo más sensato los potenciales riesgos. Y si bien es cierto que el crecimiento económico no constituye la solución a todos los problemas sociales, la evidencia es bastante sólida indicando que, para países como los de América Latina y Caribe, el crecimiento de la producción es, en principio, la mejor manera de aumentar el bienestar desde una perspectiva más amplia. Más en concreto, es evidente que, si esas dos variables se mueven en la dirección correcta y a un ritmo apropiado, todos los demás problemas (déficit fiscal y deuda, pobreza, salud, cuidado del medio ambiente, etc.) se vuelven más manejables.

El desempeño de la productividad a nivel mundial en general y en la región en particular ha dejado bastante que desear durante la última década. El crecimiento se ha basado en la acumulación de factores (empleo, capital humano, capital físico, capital intangible, materias primas), y si bien no hay nada malo en ello, existe un consenso generalizado de que el crecimiento basado solamente en ello tiende a diluirse con el paso del tiempo y, eventualmente, extinguirse. Es simple imaginar que esto supondría un problema de consecuencias fácilmente explicables.

Al mismo tiempo, es necesario considerar los riesgos económicos de la IA. Éstos pueden agruparse en tres conjuntos. El primero (y probablemente el más analizado y debatido hasta ahora) es una disminución potencial del empleo, entendida como un proceso de creación neta negativo. Si ello ocurre, la creación de empleos o tareas derivadas de las nuevas tecnologías asociada a la IA sería menor a la destrucción inevitable que implica toda disrupción tecnológica. Si esto ocurre, sería un fenómeno inédito: todas las revoluciones industriales anteriores crearon empleos en términos netos. Es relevante, por tanto, preguntarse qué tiene de especial esta nueva disrupción para fundamentar el temor. De hecho, existe evidencia empírica que muestra con claridad que las tareas laborales y los trabajos actuales, al menos en su mayor parte, no son aquellos que han “sobrevivido” a las disrupciones tecnológicas, sino que se han creado precisamente como resultado de dichas innovaciones y sus aplicaciones.

Lo que resulta evidente es que el efecto de la IA sobre el mercado laboral puede ser distinto para cada país y estar determinado por factores como el nivel de ingreso y desarrollo, la estructura del PIB (en términos de su composición sectorial), el nivel de informalidad, el grado de intervención del Estado, etc. Esto implica que los países tienen distinto nivel de exposición y vulnerabilidad, pero también que el nivel de preparación es diferente. En este sentido, la evidencia parece indicar que los países más expuestos (los desarrollados, en general) están mejor preparados, mientras que las economías emergentes y en desarrollo tienen un nivel de exposición relativamente bajo, pero su preparación (en cuanto a, por ejemplo, conectividad, nivel de capital humano, infraestructura, etc.) es menor.

El segundo riesgo es un aumento significativo de la desigualdad en la distribución del ingreso. Este efecto depende del nivel de educación de las personas o, en términos más generales, del capital humano. Los datos de los últimos años muestran que la desigualdad entre países ha disminuido, pero que, al interior de los países, en general, ha aumentado. Los países de América Latina y Caribe han

sido históricamente desiguales. En los últimos años lograron disminuir la pobreza, pero tuvieron un éxito ambiguo intentando que sus sociedades se vuelvan más equitativas. Y, en diversos casos, estas mejoras estuvieron muy relacionadas con las fluctuaciones de variables internacionales, claramente no controlables y, con frecuencia, poco predecibles en su comportamiento y determinantes.

Sin embargo, el aumento de la desigualdad se ha convertido en un problema mundial desde, por lo menos, comienzos de la década de 1980. Países como Estados Unidos, China e India han visto en las últimas décadas cómo segmentos muy específicos de su población (en concreto, el 10% más rico y, dentro de ese selecto grupo, el 1% más ricos) alcanzan participaciones muy altas en el ingreso total generado por esos países (en algunos casos, de más del 50%). Y si bien es cierto que más desigualdad de ingresos no necesariamente produce más pobreza o menos crecimiento, también lo es que cuando las sociedades se vuelven menos equitativas terminando observando cómo surgen procesos culturales, sociales y políticos que, tarde o temprano, repercuten en variables económicas de alto impacto.

¿Por qué la IA podría contribuir a aumentar la desigualdad? La razón es simple. Cuando los mercados laborales funcionan razonablemente bien, el salario (real) de un trabajador depende de su nivel de productividad. Es decir, trabajadores más productivos tienen mayores ingresos. La educación es un determinante importante de estas diferencias: trabajadores con títulos de postgrado obtendrán, en promedio, mejores ingresos que trabajadores que “sólo” hayan completado una carrera de grado, y evidentemente más que aquellos que hayan quedado en un nivel educativo inferior. Pero, al mismo tiempo, los trabajadores más preparados (o, por decirlo en términos más técnicos, con mayor stock de capital humano) son más propensos a poder utilizar mejor las nuevas tecnologías y utilizarlas para obtener altas ganancias de productividad. Se trata, por lo tanto, de una suerte de “carrera” entre la educación y la tecnología.

Por último, más IA podría aumentar la concentración industrial y favorecer la proliferación de mercados del tipo *winners-take-all*, caracterizados por empresas que captan una proporción cada vez mayor de las ventas al combinar tecnologías exponenciales, efectos de red, innovación, economías de escala y las ventajas de “mover” primero. La disminución del nivel de competencia en los mercados no necesariamente implica que estos se conviertan en monopolios. De hecho, la evidencia estadística muestra que en los últimos años se observa una tendencia hacia la mayor participación de un reducido grupo de empresas (que, en la práctica, terminan compitiendo en condiciones de oligopolio) a captar una participación cada vez mayor de las ventas totales y, en consecuencia, a concentrar un porcentaje muy significativo del empleo en ese mismo sector. Esto es particularmente notable en aquellos países caracterizados por un mercado laboral desregulado y con poca cobertura por parte de gremios y sindicatos sobre la cantidad de trabajadores.

¿Predominarán los resultados positivos (más productividad y más crecimiento) sobre los potencialmente negativos (menos empleo, más desigualdad y más concentración industrial)? En buena medida la respuesta depende de dos cuestiones: el ritmo de avance de la IA y su gobernanza.

Para que la IA despliegue todo su potencial e impacte sobre la productividad y el crecimiento debe convertirse en una tecnología de propósito general (TPG). Estas tecnologías (como internet y las computadoras) generaron un efecto profundamente disruptivo porque con el paso del tiempo se volvieron relativamente baratas y transversales. Esto último significa que fueron aplicadas en todos los sectores de la economía (agro, industria, servicios) y en todo tipo de empresas (Pymes y grandes empresas). Sólo así sus efectos se experimentaron plenamente.

La IA aun tiene varios pasos para dar antes de convertirse en una TGP. Y es importante señalar que algunos analistas, algo más escépticos, consideran que sus promesas son mayores a la posibilidad de realización y cumplimiento en un período de tiempo relativamente breve.

Hablar de gobernanza de la IA implica que el Estado debería tener un rol activo. Posiblemente en su regulación (leyes, normas, sanciones), pero también (y, sobre todo) en un involucramiento activo para

influir sobre la dirección de los avances más significativos. Especialmente, en lo que respecta al impacto sobre el mercado laboral, procurando que las aplicaciones de IA complementen las tareas de los trabajadores en lugar de reemplazarlas y automatizar procesos.

La gobernanza de la IA implica, probablemente, regular. Pero esto es extremadamente difícil, al menos desde el punto de vista económico. En términos generales, la regulación de una empresa apunta al conocimiento de su estructura de costos y, a partir de ello, el control del precio o de la cantidad producida. Pero en el caso de las nuevas tecnologías, como la IA (o, más en general, tecnologías digitales), el costo marginal de producción (es decir, el aumento del costo cuando se produce una unidad adicional) es cero o casi cero, y es por ello que numerosos bienes y servicios digitales tienen precisamente un precio igual a cero (es decir, son gratis). Cómo regular en términos económicos bajo esas condiciones supone ciertamente un desafío mayúsculo para los gobiernos.

Es por ello que se recomienda a la política pública involucrarse activamente en el financiamiento del gasto en I+D que subyace a la producción de algoritmos. De este modo, los avances de la IA no estarían direccionados solamente por los criterios privados (es decir, la búsqueda de la rentabilidad mediante la reducción de costos como resultado de la automatización) sino también por la búsqueda del bien público.

El equilibrio final es incierto. No hay nada predeterminado que garantice que de la IA se derive más productividad, como tampoco es seguro que haya efectos negativos netos en el mercado laboral, más desigualdad y más concentración. Pero también puede ocurrir que algunos efectos compensen a otros. Evidentemente la adopción de IA puede hacer que tareas previamente realizadas por personas pasen a ser automatizadas. Pero estas transformaciones también pueden aumentar la importancia de tareas no reemplazadas por IA, especialmente en ocupaciones de alta complementariedad entre trabajo humano e IA. En cualquier caso, habría cambios en la estructura del valor agregado de las economías y en la demanda laboral. Finalmente, la adopción de IA puede generar ganancias masivas de productividad, aumentar la inversión y producir un aumento en la demanda laboral total. Si esto ocurre, este último proceso claramente podría compensar las pérdidas iniciales.

Desde el punto de vista de la política pública, la gobernanza de la IA entra en la categoría de los denominados “problemas malditos”. En el campo de la política pública, los problemas “benignos” son aquellos que tienen límites claros y soluciones sobre las cuales hay un amplio consenso. Por el contrario, los problemas “malditos” se caracterizan por un notorio desacuerdo entre los *stakeholders* no sólo sobre su misma naturaleza, sino también sobre sus posibles soluciones y sobre los valores y principios que deberían guiar la ejecución de políticas públicas orientadas a aliviarlos. Este último tipo de problemas no admite una formulación simple y definitiva, sus posibles soluciones no son del tipo verdadero o falso, no admiten la aplicación de una metodología simple para comprobar el impacto total de una posible solución, no permiten “aprender” de los errores y quien diseña la política no tiene margen para el error.

La gobernanza de la IA implica una evaluación adecuada de sus beneficios y riesgos potenciales y la selección de un menú de opciones que incluye incentivos de mercado, estrategias para la reducción de la concentración industrial, reforma tributaria, liderazgo público, protección de la privacidad y propiedad de los datos y redistribución. Pero esto implica evidentemente replantearse de modo general el rol del Estado en la economía y considerar las habilidades de gestión internas necesarias.

Bibliografía

Acemoglu, D. y J. Robinson (2023). *Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity*. Public Affairs.

- Acemoglu, D. y J. Robinson (2013). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ariel.
- Alvaredo, F., Atkinson, A., Piketty, T. y E. Saez (2013). The top 1 percent in international and historical perspective. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, No. 3, 3 – 20.
- Autor, D., Mindell, D. y E. Reynolds (2023). *The work of the future: Building better jobs in an age of intelligent machines*. MIT Press.
- Boix, C. (2019). *Democratic capitalism at the crossroads: Technological change and the future of politics*. Princeton University Press.
- Gasparini, L. (2022). *Desiguales: Una guía para pensar la desigualdad económica*. Buenos Aires: Edhasa.
- Guillén, M. (2020). *2030: Cómo las tendencias más populares de hoy darán forma a un mundo nuevo*. Océano.
- Head, B. (2022). *Wicked problems in public policy: Understanding and responding to complex challenges*. Palgrave Macmillan.
- Huttenlocher, D., Kissinger, H. y E. Schmidt (2021). *The age of AI and our human future*. Little, Brown and Company.
- McAfee, A. (2019). *More from less: The surprising story of how we learned to prosper using fewer resources – and what happens next*. Scribner.
- Noveck, B. (2021). *Solving public problems: A practical guide to fix our government and change our world*. New Heaven: Yale University Press.
- Roubini, N. (2023). *Megamenazas: Las diez tendencias globales que ponen en peligro nuestro futuro y cómo sobrevivir a ellas*. Deusto.
- Suleyman, M. (2023). *The coming wave: Technology, power, and the 21st century's greatest dilemma*. Crown.

LA INNOVACIÓN EN CONTEXTOS DE INCERTIDUMBRE Y LA GENERACION DE VALOR EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFÍOS EN LA GESTIÓN ESTATAL

María de los Ángeles Romero Ramayo

Introducción

Las siguientes líneas tendrán como finalidad recuperar ejes de discusión sobre la innovación en el ámbito de lo público. Dicha tarea nos enfrenta a un gran desafío en diversos órdenes que no pretenden ser agotados en esta instancia, pero sí disparar y retroalimentar tópicos de investigación.

Primeramente, dado el contexto actual, innovar se convierte en una necesidad de supervivencia de las organizaciones signadas por el marco de incertidumbre en el que operan. Seguidamente, nos enfrentamos a la dificultad de forjar la construcción de una conceptualización que no encuentra consensos de univocidad, y a la vez reclama la necesidad de hacer lecturas contextuales, propias a las especificidades de las organizaciones públicas, que permitan determinar, en última instancia, variables operacionales que cuantifiquen el grado de éxito de innovación propuesto. Finalmente, en un marco situado, nos invita a superar discursos de moda que proponen la implantación de técnicas y herramientas devenidas de la Nueva Gerencia Pública, pudiendo ampliar el concepto de lo innovador a aquellas acciones, que generen valor público, como una cualidad distintiva, colaborativa y plural entre actores que componen la esfera sociopolítica actual.

El concepto de innovación, tal como nos señala Russell Walling (2013), citado por Gutiérrez Murillo y Gutiérrez Rojas (2021), nos lleva en una primera instancia a pensar en la innovación a partir de los aportes a las economías de mercado ofrecidas por Schumpeter desde el concepto mismo de innovación: a saber; “introducción de nuevos productos seguido de nuevos métodos de producción, la apertura de nuevos mercados, el desarrollo de nuevas fuentes de suministros de materias primas y la creación de nuevas estructuras de mercado” (p.107). Sin embargo, dada las características específicas tanto organizacionales como de la naturaleza de los servicios públicos, la innovación en dicho sector nos invita a explorar una perspectiva distinta.

Cierto es que la innovación en el ámbito gubernamental no es algo nuevo, pudiendo rastrear apariciones en la literatura especializada desde fines de los años sesenta, advirtiendo según Isaza Espinosa (2020) un fuerte incremento del uso de la palabra en el contexto de la administración pública desde la década del 2000.

En este marco, el interés por recuperar la implicancia de innovar en lo público se emparenta a muchos de los intelectuales que han abrazado la idea “de que la innovación puede contribuir al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, así como optimizar la capacidad de resolución de problemas de las organizaciones gubernamentales para hacer frente a los desafíos sociales” (Gesto Rodríguez, 2023, p.6).

Las experiencias documentadas en Latinoamérica centradas en estudios de las organizaciones públicas, nos muestran una tradición de instituciones no destacadas por sus niveles de cultura innovadora. Justamente allí, comienzan a vislumbrarse las particularidades de nuestros aparatos gubernamentales, caracterizados por una excesiva burocratización, una estructura formal rígida y jerárquica y un sistema de incentivos casi nulo dadas las pocas condiciones para profesionalizar sus cuadros políticos y técnicos.

No obstante, compartimos con Sánchez, Lasagna, y Marcet (2013), la posibilidad de que todas las organizaciones pueden crear una «cultura de la innovación» de la misma manera en la que pueden construir con éxito una «cultura de la calidad».

A continuación, el lector se encontrará inmiscuido en el estudio de la innovación desde tres campos disciplinares; por un lado, todo lo relacionado a la innovación como concepto. Por otro lado, la gestión pública como el paradigma que ha sido utilizado como un puente entre una categoría originada en el sector privado y que ha sido adoptada por organizaciones públicas con el objetivo de promover la eficiencia y la eficacia (Gutiérrez Murillo y Gutiérrez Rojas, 2021) y, finalmente, la innovación como concepto superador, a los fines de generar valor público para la ciudadanía, considerándolo como un proceso que indefectiblemente tiene que promover espacios colaborativos en su hechura para así conseguir su objetivo.

En este sentido, se recuperan autores que se han embarcado en la tarea de robustecer el concepto y profundizar el objeto de estudio, realizando exhaustivos estados del arte a los fines de nutrir las reflexiones sobre el para qué de la innovación y su condición de posibilidad en un marco específico, lo público en un sistema democrático.

¿De qué hablamos cuando hablamos de innovación?

Tal como esbozamos en nuestras líneas precedentes, ante la dificultad de acuñar un método de medición de impacto de los procesos innovadores en el sector público, se suma el intento de una delimitación conceptual que si bien parte de diferencias sustantivas, no se ha logrado establecer un único concepto que englobe las particularidades de dichos procesos en el ámbito de lo público. Ergo, sin dudas, partir de una conceptualización y una diferenciación de tipologías, contribuye a robustecer epistemológicamente el concepto de innovación, anclando el mismo desde el campo de las organizaciones en donde las mismas son concebidas “como sistemas políticos, en donde los diversos conjuntos de intereses, de conflictos y de juegos de poder configuran las actividades que se dan al interior” (Gutiérrez Murillo y Gutiérrez Rojas, 2021, p. 113).

De esta manera, los autores citados se posicionan desde el enfoque sistémico y la noción de complejidad, poniendo en evidencia que las organizaciones son dinámicas, que están expuestas a externalidades en donde el cambio y las transformaciones suceden aceleradamente y que ello no excluye el conflicto, la disputa de intereses, los antagonismos de actores en escena, la cultura organizacional que delinea valores, prácticas y costumbres, y, que no desestiman una ideología que sirve para el ejercicio del control a su interior (Dávila Ladrón de Guevara, 2001, citado por Gutiérrez Murillo y Gutiérrez Rojas (2021).

En este sentido, Bozeman (1998), señala que el término de organizaciones públicas no es sólo una invención conceptual que responde a la necesidad de explicar la complicada morfología que han adquirido las organizaciones gubernamentales privadas y sociales, así como las relaciones que se establecen entre cada una de ellas en el marco de una sociedad pos capitalista.

En la tarea de destacar algunas definiciones, se recuperan algunas premisas expuestas por Ramírez Alujas (2012), en donde siguiendo a Osborne y Brown (2005), definen la innovación como un proceso diferente a la invención que consiste en la aplicación y/o adaptación de nuevos conocimientos en donde hay tres elementos involucrados: los actores (los innovadores), el proceso (la innovación) y los resultados (las innovaciones). De tal modo, el elemento central que distingue la innovación del cambio incremental es el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de la organización, producto/servicio o mercado.

En la misma línea, según expresan Moore y Harley (2008), citado por Ramírez Alujas (2012), la innovación no se trata solo de ideas si no tienen aplicabilidad, es decir, las ideas innovadoras que se aplican deben ser lo suficientemente duraderas como para afectar de manera considerable el carácter o las operaciones de la organización.

Si pensamos el concepto de innovación como tal en términos etimológicos, alude a sinónimos de modernizar, descubrir, modificar, transformar, rectificar, cambiar. Sin embargo, como refiere el

Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (2010), citado por Gesto Rodríguez (2023), “la innovación es un fenómeno complejo, sistémico, que depende de la confluencia de muchos factores y protagonistas, de las relaciones que se dan entre ellos y de las capacidades e infraestructura que en conjunto facilitan el proceso” (p. 8). En este aspecto, esta definición retoma la complejidad del proceso innovador, atribuyendo al mismo la conjunción de diversas variables que no pueden ser revisadas de modo independiente.

El autor Ramírez Alujas (2012), menciona que “innovar es una oportunidad de mejorar los servicios públicos, incrementar el desarrollo de estrategias de gobierno y/o administración electrónica, impulsar la aplicación de sofisticados dispositivos y modelos de gestión para rediseñar procesos y simplificar procedimientos” (p.9). Aquí se recupera el peso atribuido a las herramientas de la comunicación y la información, como un modo de agilizar procesos ralentizados por un modelo de burocracia tradicional del Estado.

Por su parte, la OCDE (2019) en su declaración sobre innovación en el sector público afirma que la innovación de manera amplia consiste en implementar algo nuevo para un contexto determinado con el objetivo de generar impacto y sirve como estrategia proactiva que los gobiernos pueden utilizar para responder, adaptarse y prepararse ante los desafíos públicos. De dicha definición resulta interesante advertir la introducción de lo novedoso en un contexto situado, atendiendo a las particularidades de ese entorno en donde se busca innovar.

Siguiendo en línea con lo propuesto en la recuperación de algunas definiciones clave, Pollit (2008) citado por Gesto Rodríguez (2023), aporta algunas premisas necesarias para analizar sistemática, estructurada y metódicamente a la innovación en el sector público: primeramente, algo que a lo que veníamos refiriendo sobre la carencia del concepto operativo, lo cual permita procesos de obtención, medición y análisis comparativos de casos; segundo, es común pensar en la innovación como un concepto de moda en determinadas gestiones que sólo refiere a discursos políticos vacíos; tercero, es equívoco postular que para innovar hay que direccionarse a las premisas exitosas del sector privado; por último, se asume que la innovación pública busca nuevas maneras de crear valor público, es decir, valor compartido por todos.

Al considerar la importancia de la clasificación en tipologías del concepto para clarificar el panorama teórico, Gutiérrez Murillo y Gutiérrez Rojas (2021), realizan una diferenciación de la innovación que se relaciona con el impacto que esta tiene: incremental y disruptiva: “la primera refiere a aquella innovación que al implementarse, genera grandes cambios e incluso traumatismos en un sector específico, los cuales pueden conducir a que las compañías que no sepan adaptarse desaparezcan; la segunda, refiere a aquella que tiene un ritmo pausado y se implementa por etapas” (p.108). Por otro lado, los autores, mencionan a la innovación como proceso, entendiéndola como actividades interrelacionadas entre sí que generan valor para la organización, siendo posible gerenciar la innovación y reducir la incertidumbre en las variables que son sujetas a control, principalmente internas.

Ramírez (2011), profundiza la idea de la innovación de procesos, siendo fundamental como resultado los movimientos de mejora continua y calidad. La misma, alude a nuevas formas a través de las cuales se mejoran y/o generan nuevos procedimientos internos, nuevas políticas de gestión y formas de organización, etc. Además, añade, las innovaciones en servicios y/o productos como resultante de cambios en las características y el diseño de los mismos; las innovaciones en el ámbito de la estrategia y/o políticas, refiriendo al cambio en las declaraciones de misión, objetivos, estrategias y fundamentos que justifican cambios sustantivos en las orientaciones de política y/o en la performance organizativa; la innovación en la provisión y entrega de servicios, como nuevas formas o modificaciones en la prestación de servicios u otras maneras de interactuar con los usuarios. Finalmente, señala la innovación en nuevas formas de interacción con el sistema o la mejora de la interacción con otros actores y bases de conocimiento, “ámbito en el que quedarían los cambios en la

gobernanza y formas de relacionamiento entre actores e instituciones (relaciones intergubernamentales, gestión de redes, transversalidad)” (p.17).

En el ámbito de los servicios públicos, se ha desarrollado una tipología de modalidades de innovación fundada en el tipo de relación existente con los usuarios de aquéllos, que distingue entre: “a) «innovación total», que es la que consiste en implantar la provisión de nuevos servicios dirigidos a nuevos usuarios; b) «innovación por expansión», que implica la prestación de un servicio ya existente a un nuevo grupo de usuarios; y c) «innovación por evolución», mediante la que se provee un nuevo servicio a un grupo de usuarios que previamente ya eran atendidos por la organización productora” (Longo 2012, p. 57).

Windrum (2008) citado por Arguelles Toache y Villavicencio Carbajal (2018), sugiere una posible taxonomía de la innovación en el sector público, que comprende: la innovación en los servicios introduciendo un nuevo servicio o la mejora del mismo; la innovación en la prestación de servicios, introduciendo cambios en las formas de proveer servicios públicos; la innovación administrativa y de organización, que propone cambios en las estructuras organizativas y las rutinas administrativas; la innovación conceptual, cuestionando los supuestos existentes; la innovación en las políticas, como aquellos cambios en las intenciones en el pensamiento; y, por último, innovación sistémica, como aquellas nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

A partir de este *racconto* de definiciones, consideramos no es casual que los aparatos estatales simbolizen para la gerencia pública la necesidad de adaptarse a los cambios organizacionales y contextuales que están ocurriendo en los distintos ámbitos de la vida. Este escenario desafía a las ciencias sociales, a la administración pública en particular, a superar la estrechez de conceptos que han quedado obsoletos. Ante ello, y en coincidencia con Bason (2010) y Mulgan (2010), citado por Ramírez Alujas (2012), innovar es el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad.

Kramer y Porter, (2011), citado por Gesto Rodríguez (2023) recuperan la visión que si bien son las organizaciones y quienes trabajan en ellas los principales actores de la innovación, “se requiere del desarrollo de una comunidad y una dinámica permanente que permita aprovechar los recursos disponibles desde las emergentes nomenclaturas que se comienzan a moldear a lo que refiere a la sociedad de la información, el estado res y los nuevos espacios de aprendizaje y colaboración que son producto de la llamada gestión del conocimiento, del trabajo en redes distribuidas y la ventaja que otorga la generación de valor compartido”(p. 8).

De esta manera, sin descartar la impronta y los antecedentes para encarar el tema de la innovación, adoptamos la postura de Aguilar (2020), en donde “la innovación debe considerarse como un proceso que tiene que promover espacios colaborativa para conseguir su objetivo” (p.105), la generación de valor público para la ciudadanía

La Nueva Gerencia Pública y la innovación como un puente teórico entre el sector privado y lo público: potenciales y limitantes

El concepto de innovación pública con una connotación positiva comienza a aparecer en el sector público en la de década de 1970, coincidente con la llegada de la Nueva Gerencia Pública. Tal como nos señala Pérez (2019) retomando la expresión acuñada por Hood (1989), este paradigma llegaba “para aplicar una serie de reformas y desarrollar una nueva administración, más profesional ya activa, con énfasis en los controles y resultados, para gerenciar mediante mecanismos privados y direccionar al sector público en pro del mercado, promover la competencia, la disciplina fiscal y la eficientización de los recursos” (p.55).

La principal diferencia que se advierte hasta aquí en el uso de la terminología, es el rol preponderante que auspician los actores del sector público, ahora como innovadores y no sólo como promotores de innovaciones de otros. Sin lugar a dudas, con un claro intento de extrapolar el significado económico del concepto del sector privado a la esfera pública, donde el escenario donde se configura es distintivo; “no hay producción, no hay concurrencia y no hay mercado en un sentido estricto” (Isaza Espinosa, 2020, p.134).

Según los antecedentes relevados, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fue el organismo encargado de promover el discurso privado de la innovación, materializado en el Manual de Oslo¹⁰⁶, un trabajo encargado de medir y observar la innovación. Así, la innovación “es la implementación de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), o proceso, o un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en prácticas comerciales, organización en el lugar de trabajo o relaciones externas” (OCDE, 2005, p.46). Lo llamativo de esta definición no es su contenido en sí y cómo esta ha sido adoptada y modificada al sector público, sino que, a lo largo de los años en las distintas revisiones del manual, el sector público y sus servicios han sido excluidos.

Lo cierto es que parece indisociable pensar en la innovación si no es en el marco del gerenciamiento, sobre todo cuando se trata de buscar la evidencia real de la innovación en la administración pública. A pesar de las críticas, las mismas se traducen a ejemplos documentados, la mayoría relacionada con la Nueva Gestión Pública y los servicios electrónicos gubernamentales o digitales, como el gobierno electrónico y los programas de Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), así como nuevos formatos de innovaciones en las administraciones públicas, denominados “laboratorios de diseño”. Los mismos caracterizados, “como un proceso de resolución de problemas para el desarrollo de ideas, orientado a crear soluciones a la medida, luego prototipos y luego un producto o programa definido” (Acevedo y Dassen, 2016, citado por Isaza Espinosa (2020, p.136).

En línea con lo anterior y siguiendo a Gesto Rodríguez (2023), a sabiendas de las dificultades de acordar un concepto único de innovación que pueda abordar la complejidad del mismo, no se puede negar la vinculación del concepto a movimientos de reformas de la Nueva Gestión Pública, el gobierno electrónico, el cambio de gobierno a gobernanza y más reciente a discusiones sobre el papel en retirada del gobierno en una “Big Society¹⁰⁷” (p.6).

Hay un discurso celebratorio, optimista con la tecnología y con el cambio “innovador”, que confía en sus efectos positivos automáticos sobre la administración y la sociedad, abogando por la búsqueda de la eficiencia y la eficacia. El lenguaje de la innovación en la administración pública todavía es muy ambiguo y la palabra también está muy confundida con conceptos cercanos: innovación es otra palabra para el cambio, utilizada como reemplazo de “reforma”, o “progreso”, o bien, como otro camino hacia la búsqueda interminable de reforma y modernización del Estado (Isaza Espinosa, 2020).

Ahora bien, el hecho de encontrar ejemplificaciones de experiencias innovadoras en el marco de la Nueva Gerencia Pública, no excluye el ejercicio de comparar la caracterización de los tipos de innovación que se dan al interior de organizaciones tanto privadas como públicas. Dicha distinción nos lleva a no caer en reduccionismos sin contemplar algunas especificidades de lo público.

¹⁰⁶ Para ampliar, ver: “Manual de Oslo. Directrices para la recogida e interpretación de información relativa a innovación”. Recuperado de: <https://www.madrid.org/bvirtual/BVCM001708.pdf>

¹⁰⁷ La “Big Society” es una idea propugnada por el primer ministro conservador inglés, David Cameron. Los postulados de su programa político se inspiran en darle relevancia a las capas intermedias de la sociedad en un contexto de austeridad fiscal, posicionando a dichos actores como participantes activos en la resolución de sus problemas, en detrimento de concebirlas como meros receptores de los servicios.

Como expresan Sánchez, et.al. (2013), en el sector privado la innovación es tanto incremental como disruptiva, mientras en el público es principalmente del primer tipo, y de mejora continua; mientras los mercados son los principales incentivos para promover la innovación en las organizaciones privadas, en lo público, el componente político, los grupos sociales, las relaciones de poder, ejercen el rol de incentivo; la gestión del riesgo, que es inherente a los procesos de innovación para las organizaciones privadas, en las organizaciones públicas, lo normativizan; finalmente, en el sector privado la innovación es interactiva y abierta, mientras en lo público, la interacción es lineal y cerrada.

El campo de actuación de la innovación dentro de la administración pública, da cuenta no sólo de su asociación al paradigma de la Nueva Gerencia Pública, como una cuestión intrínseca, sino que también invita a pensar otros conceptos que habiliten experiencias innovadoras atendiendo la complejidad del Estado, sus instituciones y sus lógicas de funcionamiento, superando preceptos de eficacia y eficiencia que atiendan realmente a uno de sus principales puntos críticos: la posibilidad de construir indicadores que muestren el alcance de los procesos innovadores en el ámbito de lo público.

Innovación y gobernanza como concepto superador: construir legitimidad a partir del valor público

En cualquier otro contexto, afirmar que la función indiscutida de las administraciones es crear un valor público, generar servicios, concretar externalidades y multiplicar oportunidades para los ciudadanos, las empresas y las entidades, no sería tema objetable. No es la intencionalidad de este escrito, entrar en esa discusión, sin embargo, advertimos al lector que no se parte de una visión romántica del Estado, por el contrario, se conocen sus limitaciones, sus fallas y contradicciones para encarar este estudio.

Longo (2012), nos habla que detrás de la complejidad legal y organizativa del Estado, el mismo tiene una misión que se puede expresar en términos sencillos: crear valor para sus ciudadanos de un modo directo o indirecto. Al igual que el concepto de innovación, hablamos de un concepto en movimiento, ya que los cambios sociales y tecnológicos hacen que las formas de crear valor público deban evolucionar para que los ciudadanos las perciban como tales. Así, la innovación es una vía para actualizar la creación de valor público, convirtiéndose en una necesidad, una respuesta a los retos que plantean los ciudadanos en el marco de un sistema democrático.

Se dijo anteriormente que las trayectorias en materia innovativa en Latinoamérica, no datan de sustento empírico, por el contrario, asumir los riesgos de innovar irían en contra de la aplicación de normas para dotar a la acción pública de previsibilidad. Ante ello, Longo (2012) se pregunta por la justificación que encuentran las administraciones públicas para romper su tradición, reflejos de burocracia weberiana y se pongan a innovar. La respuesta sería la creciente complejidad de los entornos en los que se desarrolla la función pública y la inexistencia de “un inventario previo de respuestas suministradas por el conocimiento científico-técnico disponible, a la hora de enfrentar los grandes retos que la sociedad contemporánea plantea” (Sánchez, et.al., 2013, pp. 23-24).

En este apartado nos disponemos a superar el concepto de innovación ligado a la Nueva Gestión Pública, asumiendo la eficiencia y eficacia concatenados en el ámbito de lo público, por atributos que derivan de las peculiaridades de los procesos de creación y evaluación del valor público, diferentes de aquellos que operan en el ámbito privado. El enfoque de la Nueva Gerencia Pública adoptó el concepto de valor público como el valor producido en el sector público para beneficio de sus clientes, centrado en la relación económica costo-beneficio, siendo necesario como señala Conejero (2014) una superación del concepto que incluya beneficios sociales percibidos por los ciudadanos.

Claro está que sin desestimar consideraciones como la calidad democrática, la seguridad jurídica, la inclusión social y otras que forman parte de esta peculiaridad, disponen a los gestores de lo público a tener en cuenta criterios de evaluación nada sencillos ni mecánicos, complejizando la tarea de medir

la eficacia y eficiencia de la acción pública. De acuerdo a lo mencionado, destacamos dos aspectos señalados por Longo (2012), en primer lugar, que “la creación de valor público exige de las organizaciones públicas contemporáneas un significativo esfuerzo de innovación para satisfacer las necesidades colectivas”, y, segundo lugar; que “la interiorización de este papel innovador se enfrenta, por una parte, a visiones rígidas de ciertas nociones fundacionales del constitucionalismo moderno y, por otra, a tradiciones propias del funcionamiento de las burocracias públicas. (Pp.50-51). No obstante, el significativo esfuerzo de innovar se traduce en una mejora de la legitimidad democrática.

En lo que respecta a la definición de valor público, Porter (2015) citado por Gutiérrez Murillo y Gutiérrez Rojas (2021), define el valor como aquello que las personas están dispuestas a pagar por lo que se les ofrece y se ve reflejado en el precio final de los bienes y servicios de un mercado determinado. Como complemento, Soto Maciel (2012), señala que el valor ocupa un lugar central no solo en la gestión sino como enfoque para la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, vigorizando así la orientación estratégica de los outputs estatales” (s/f).

Arguelles Toache y Villavicencio Carbajal (2018) retoman el enfoque demarcativo propuesto por Mulgan (2007), donde discute el tipo de valor creado mediante las innovaciones en el sector público, en donde las mismas deben colaborar a la creación de valor público. Lo dicho se retroalimenta con los aportes de Bason (2010), en donde la conceptualización de innovación se aborda desde el ecosistema que aborda esas innovaciones, el contexto político, organizacional y cultural en el que se llevan a cabo, más en sintonía con las conceptualizaciones que no desconocen el contexto. Así, se “pone énfasis en los procesos de co-creación entre los usuarios y los ciudadanos y las organizaciones públicas, los cuales son fundamentales para generar nuevas ideas e complementar innovaciones exitosas en el sector público, no descartando una debilidad señalada, las inconsistencias por la cantidad de tipologías de valor público y la imposibilidad de operativizar el concepto sin atender a las particularidades contextuales” (p.11).

De este modo, es posible referir a la innovación específicamente en los servicios públicos, atinente al diseño e implementación de un nuevo o mejorado servicio público, o método de entrega que, al generar un valor de uso para los usuarios, genera un valor público para los ciudadanos en general. Allí se diferencian dos valores: “el valor de uso que reciben los ciudadanos finales y el valor público que reciben los ciudadanos en general, siendo los usuarios los beneficiarios finales de los servicios públicos y por lo tanto los que determinan el valor de uso, mientras que los ciudadanos, al financiar dichos servicios a través de los impuestos, son los que determinan el valor público de dichos servicios” (Arguelles Toache, Villavicencio Carbajal, 2018, p.13)

Ramírez Alujas (2011) nos propone la especificidad de la innovación en el sector público concebida bajo la lógica del aprendizaje institucional, el cambio estructural (macro), la dinámica interinstitucional y la visión adaptativa como un proceso político que va mucho más allá de la aplicación mecánica de herramientas de gestión. Ello inclusive “cuestiona el valor de las medidas de eficacia y eficiencia, tan protagonistas en las agendas y preocupaciones gubernamentales, ya que su concepción tradicional apela a una medida individual de rendimiento aplicable a “unidades organizativas” más que a “sistemas de gobierno” (o utilizando términos más actuales, gobernanza). (Pp. 11-12).

De esta manera se abre otra línea para seguir indagando, el enfoque de la nueva gobernanza, adoptando el concepto de valor público incorporando dimensiones ausentes en la concepción de la Nueva Gerencia Pública.

Algunas reflexiones

Luego de inmiscuirnos en las lecturas que nos aproximaron a posicionar la innovación en lo público, resultan necesarios algunos apuntes que no pueden ser ignorados, al menos para seguir profundizando en la temática.

Desde la aparición del concepto de innovación y su auge coincidente con el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, se ha avanzado en el desarrollo de marcos conceptuales y analíticos como argumento para entender el concepto de la innovación, identificando por ejemplo como señala Gesto Rodríguez (2023), variables desde una visión sistémica, con una clara determinación de sus elementos o componentes que permitan configurar y adaptar un modelo de aplicación propio que responda a la naturaleza y especificidades del sector público.

En línea con lo anterior, cabe la posibilidad de preguntarse sobre concebir un término que no sólo se adapte situadamente a un contexto y sus características, sino también a formular otros instrumentos para medir la eficiencia y la eficacia en términos distintos a los que se nos proponen desde el sector privado.

En la literatura a la que se refirió, se habló de un alto optimismo tecnológico muchas veces no explicado o demostrado, como señala Isaza Espinosa (2020), incluso con poca lectura crítica de sus significados e implicancias. Ello habilita a los discursos vacíos o de moda, en donde innovar pierde su verdadera esencia, tirando por tierra experiencias realmente significativas que han aportado a las mejoras de la gestión traducidas en la mejora de la provisión de un servicio público.

Lo anteriormente, pone sobre el tapete la disponibilidad de capacidades y habilidades para flexibilizar el uso de tecnologías, que permitan aprender y desaprender constantemente, en aras de generar y gestionar conocimiento, adaptándose a la vorágine de los cambios, con la responsabilidad de llevar adelante políticas que no profundicen la brecha entre las tipologías de ciudadanos por su capacidad de “pagar” para acceder a ciertos productos y servicios.

La innovación tiene que ver con las personas, porque más allá de procesos perfectamente diseñados, la capacidad innovadora de una organización dependerá de la voluntad y la motivación de los individuos que la configuran y, por ello, potenciar los liderazgos, estimular los talentos e ideas no deja de ser una tarea compleja, siendo una vez más, el contexto, una oportunidad.

Traer esta temática no descarta su complejidad de abordaje, sin embargo, se sostiene que la innovación es una forma actual, concreta, creativa y participativa de construir valor público, y no se desestima su carácter elástico y en permanente actualización. Hoy se rastrean antecedentes para encarar el tema, lo que no desestima la posibilidad de analizar casos específicos que permitan posicionar el valor de la innovación como tal.

Bibliografía

Aguilar, L.F. (2019) “*Gobernanza y gestión pública*” Fondo de cultura económica. Recuperado de: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf

Arguelles Toache, E. y Villavicencio Carbajal, D.H. (2018) “Un acercamiento al concepto de innovación en los servicios públicos” *Entreciencias: Diálogos En La Sociedad Del Conocimiento*. Recuperado de: <https://revistas.unam.mx/index.php/entreciencias/article/view/64794>

Bozeman, B. (1998) “Todas las organizaciones son públicas: tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas”. Fondo de cultura económica. Recuperado de: <https://maestriainap.diputados.gob.mx/documentos/material/sem4/B/05.pdf>

- Conejero, E. (2014) “Valor público: una aproximación conceptual”. En 3C Empresa. Vol.3 N°1. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ValorPublico-4817944.pdf>
- Gutiérrez Murillo, J, Gutiérrez Rojas, L. (2021) “¿Para qué la innovación en el sector público? Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública N°36. PP. 101-134. Recuperado de: <file:///C:/Users/MARomero/Downloads/Dialnet-ParaQueLaInnovacionEnElSectorPublico-8247332.pdf>
- Isaza Espinosa, C. (2020). “El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 77, pp. 127-156. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/04/077-05-CIsaza.pdf>
- Longo, F. (2012) “Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relaciones”. Ekonomiaz N°80. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3966779>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). Recuperado de: https://www.oecd.org/es/publications/estrategia-de-competencias-de-la-ocde-2019_e3527cfb-es.html
- Pérez, F. (2019) “Gestionar lo público con estilo empresarial”. Editorial Prometeo
- Ramírez Alujas, A. (2011) “Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas”. En revista Circunstancia. Año IX N°26. Instituto Universitario de Investigación Ortega Gasset (IUIOG). Madrid. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1820305
- 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”. En revista académica de la Universidad de Chile. Recuperado de: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/21177>
- Rodríguez Gesto, J. (2022) “La innovación en la gestión pública” En prospectiva. VOL. N°3. Recuperado de: <https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/en-prospectiva/article/view/259/234>
- Sánchez, C. Lasagna, M. y Marcet, X. (2013) “Innovación Pública: un modelo de aportación de valor. RIL. Editores. Recuperado de: <https://www.itcip.es/wp-content/uploads/2023/02/Lasagna-2013-Innovacion-Publica-1.pdf>
- Sotelo Maciel, A.J (S/f) “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”. En Asociación Internacional de presupuesto público. Recuperado de: <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

LA DIGITALIZACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: HACIA UN ESTADO DE LA CUESTIÓN PARA UN MODELO METODOLÓGICO

*Anabela Rosconi
Candelaria Maguregui*

1. Introducción

El uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) no son una novedad en las administraciones públicas, sino que se vienen incorporando desde la década de los 50' y 60' en distintas partes del mundo. Sin embargo, no es sino hasta mediados de los 90' y durante los años 2000 cuando el internet primero y luego las plataformas sociales dan lugar a procesos de digitalización y se plantean como soportes de innovación que permiten, no solo apoyar o cambiar, sino transformar las administraciones (Criado & Gil-García, 2017; Pando, 2021; Finkelievich & Price, 2008).

En épocas de 4ta revolución industrial y de sociedad exponencial (BID, 2018; Ramió, 2018; Oszlak, 2019), en los que los gobiernos se enfrentan a escenarios cada vez más complejos en términos económicos, sociales y ambientales, se abre una ventana de oportunidad para que el sector público experimente con nuevas políticas y paradigmas (Grandinetti et al., 2021). La pandemia del coronavirus COVID-19 ha sido exponente de la incertidumbre y complejidad que caracteriza a estos tiempos y las tecnologías han sido imprescindibles para la continuidad del accionar estatal, ya sea en la comunicación de la información, en el intercambio entre ciudadanos o en la provisión de servicios públicos, entre otros (Meijer y Webster, 2020).

En este contexto, nos preguntamos ¿Cómo se producen los procesos de incorporación de tecnologías digitales en las organizaciones públicas? ¿Cuáles son los factores que favorecen y restringen estos procesos? ¿Cómo inciden en los resultados esperados? ¿Qué debemos observar al momento de caracterizar y analizar este tipo de procesos? Para ello, seguidamente de esta introducción, definimos brevemente las nociones que han abordado las tecnologías digitales en el marco de los gobiernos. Luego, recuperamos los aportes de quienes piensan los procesos de incorporación de tecnologías digitales en organizaciones públicas y de aquellos que han avanzado en identificar factores de éxito o fracaso de este tipo de iniciativas, con el objetivo de recuperar variables a observar. Finalmente, sintetizamos los aportes como paso inicial en la construcción de un modelo metodológico que pueda ser utilizado en futuras investigaciones situadas.

2. Tecnologías digitales en las administraciones públicas

Gobierno electrónico, gobierno digital, e-gobierno, ciudades digitales son algunos de términos acuñados para denominar el uso de tecnologías digitales en la administración pública, ya sea en la provisión de servicios, en procesos de gestión o en la integración de información pública. Las diferentes conceptualizaciones, sin importar la denominación que utilicen, pueden encontrar diferenciaciones o hacer énfasis sobre distintos aspectos, como los propósitos en el uso de las tecnologías de la información, así como sus resultados y alcances esperados. En esta oportunidad, no resulta de interés profundizar en la distinción entre los conceptos y la distancia que entre ellos puede haber en ámbitos o niveles de integración tecnológica, por mencionar ejemplos. Lo que tienen en común los conceptos y las investigaciones asociadas a los mismos es que indagan sobre las dos dimensiones que aquí nos interesan: las tecnologías digitales en el marco del gobierno y sus organizaciones.

Las TIC se han convertido en herramientas centrales para el suministro de mejores servicios a la ciudadanía por parte del sector público (Dunleavy et al., 2006 en Eguino et al, 2018), a la vez que facilitan la colaboración entre las diferentes entidades o instancias institucionales involucradas en la

prestación de los servicios (Eguino et al., 2018). Según Poggi (2013) “las acciones que se pueden desarrollar en nombre del gobierno electrónico se pueden agrupar en cuatro grandes áreas temáticas: empoderar al ciudadano, facilitar la actividad económica, aumentar la eficiencia de la administración pública y generar las condiciones para el desarrollo de gobierno electrónico” (pp. 74).

En un esfuerzo por agrupar las principales ideas de la literatura académica, Criado et. al. (2017), definen al gobierno digital como: “La selección, diseño, implementación y uso de tecnologías de información en el gobierno para la provisión de servicios públicos, la mejora de la efectividad administrativa y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco legal y regulatorio que facilite las iniciativas intensas en información y fomente una sociedad del conocimiento” (pp. 45-46).

El fenómeno del gobierno electrónico, tal como lo señalan Gil-García et al. (2008), tiene sus raíces desde la introducción misma de las tecnologías de información en el ámbito gubernamental. No se trata únicamente de un fenómeno desarrollado en los últimos años, sino de un proceso continuo en el que han ido cambiando las Tecnologías de Información y Comunicación utilizadas por el gobierno. Ahora bien, el gobierno electrónico no solo representa una evolución de tecnologías y sistemas, sino que también es el resultado de tendencias administrativas, organizacionales e institucionales, siendo un fenómeno más complejo que las tecnologías en sí mismas. Estos aspectos influyen en su desarrollo, implementación y uso. Dado que es un fenómeno que conecta múltiples dimensiones, requiere considerarse como una combinación de diversos elementos y aplicaciones interconectados (Poggi, 2013).

3. Los procesos de incorporación de tecnologías digitales

Si bien los estudios sobre tecnologías digitales y administración pública son numerosos, tanto a nivel nacional como internacional, tal como señalan Gil García y Catarrivas (2017), este campo se ha centrado en aspectos específicos del uso de las TIC o en cuestiones teóricas y normativas sobre su uso y no se ha extendido igualmente sobre el uso de las TIC en las organizaciones públicas, desde la disciplina de la gestión pública.

Para abordar la incorporación de tecnologías digitales en la administración pública, podemos partir de aquellos autores que han trabajado al gobierno digital o electrónico desde una perspectiva de tipo evolutiva, identificando distintas fases o etapas que llevan a la construcción de un gobierno electrónico. Estas etapas en ocasiones están asociadas a la mayor complejidad de los distintos servicios provistos y las tecnologías utilizadas (Layne y Lee, 2001) y en ocasiones hacen foco en los procesos de incorporación al interior de las organizaciones (Finqueliévich y Prince, 2008; Mergel y Bretschneider, 2013).

Si nos focalizamos en el proceso de incorporación de tecnologías al interior de una organización, podemos recuperar los aportes de Finqueliévich y Prince (2008), quienes plantean que la producción de conocimiento sobre este tema acuerda en un conjunto de tres etapas. La primera etapa de experimentación es caracterizada por una multiplicidad de esfuerzos para la incorporación de tecnologías, que se caracterizan por ser aislados, espontáneos y de alcance limitado. Aquí toman relevancia la actitud proactiva de funcionarios o directivos de rangos medios que promueven estas iniciativas. La segunda etapa, de integración, sucede cuando los esfuerzos que perduraron de la etapa anterior se integran a otras partes de la organización, avanzando hacia una mayor estandarización y coordinación. Se continúa también hacia una institucionalización al formalizarse en proyectos concretos. Finalmente, la etapa de reinención, que se caracteriza por el cruzamiento e integración de información dentro de la organización, redefiniendo el “qué” de la organización.

Otro modelo, en esta misma línea, es el de Mergel y Bretschneider (2013) quienes analizan la incorporación de tecnologías desde su proceso de adopción. Al igual que el modelo anterior, se

plantea una primera etapa de experimentación. En la segunda, se pone énfasis en el ordenamiento de esa experimentación, donde las organizaciones se dan procesos de establecimiento de normas. Finalmente, ocurre la institucionalización, donde la organización ya cuenta con un conjunto de estándares y procesos para gestionar estas incorporaciones. Son estos ordenamientos los que luego permitirán que la innovación se extienda por hacia distintos actores de la organización.

En esta última etapa, las prácticas innovadoras se alinean con la misión organizacional, avanzando en la integración de las tecnologías en los procedimientos estándar. En esta etapa se vuelve relevante que los procesos de decisiones internas se tomen en contexto de las rutinas organizacionales existentes y sus posibles restricciones (Mergel, 2016). Establecer una base institucional y un marco legal para la implementación de este tipo de proyectos es crucial para fomentar su desarrollo, incluyendo la participación activa de todos los actores como protagonistas de los procesos en lugar de simples usuarios (Naser y Concha, 2011).

Pensar la incorporación de tecnologías en etapas permite poner énfasis en distintos momentos, acciones y actores, pero en ningún caso implica concebir que estos procesos se dan de manera lineal, sin contexto y siempre de la misma forma. Aquí resulta relevante traer los aportes de Orlikowski (1992), quien parte de una concepción de la dualidad de la tecnología. Para la autora, la tecnología asume, en tanto creación de la acción humana, propiedades estructurales vinculadas a su contexto de creación. En este sentido las condiciones organizacionales inciden en la interacción que las personas tienen con las tecnologías y, al mismo tiempo, las tecnologías influyen sobre las propiedades de la organización. Esta perspectiva se aleja de aquellas que entienden a las tecnologías como fuerzas externas que se insertan sin más en las organizaciones y producen saltos de innovación (Grandinetti, 2014; Grandinetti, 2019). En cambio, se sostiene que los procesos de adopción de tecnologías requieren de ciertos recursos organizacionales, humanos y simbólicos existentes para instalarse y que su institucionalización se comprende en la interacción entre la tecnología y la organización (Mergel, 2016; Mergel & Bretschneider, 2013).

Poggi (2013), quien analiza la integración de tecnologías en el nivel de gobierno local, otorga una perspectiva particular al entender que los procesos de incorporación tecnológica deben considerar como una “triple mirada”: la propuesta del gobierno electrónico, la gestión estatal local y la gestión de tecnología pública. Supone que, a partir de “preguntarse cómo las iniciativas de avance en la dirección propuesta por el gobierno electrónico deben superar las barreras que presentan la gestión local y la gestión de tecnología” (Poggi, p. 85, 2013) es que se deben analizar las acciones a desarrollar en el marco del gobierno electrónico.

Respecto al interés de este escrito recuperamos aquellos puntos que toma la gestión de la tecnología pública, a modo de caracterizar cómo se dan estos procesos y qué nudos problemáticos lo rodean dada la particularidad del ámbito público: 1) Los proyectos tecnológicos importantes son de largo plazo en la medida en que involucran tanto costos directos como indirectos y puede requerir ajustes estructurales y culturales por lo que la continuidad en la asignación de recursos y en el compromiso con estos proyectos es esencial para su éxito, independientemente de las variaciones económicas y políticas; 2) La tecnología disponible cambia continuamente por cuanto se hace necesario monitorear en forma constante la oferta y la demanda para aprovechar las oportunidades; 3) Los procesos de adquisición de bienes y servicios suelen ser impredecibles debido a numerosos factores internos y externos que pueden retrasarlos o bloquearlos; 4) El sector público enfrenta restricciones al momento de incorporar, renovar, capacitar, promover e incentivar a sus recursos humanos por lo que es preciso asumir que estos son los recursos disponibles, impulsar los lentos procesos de capacitación y reconversión, buscar estímulos que impulsen el buen desarrollo profesional y aplicar pautas de liderazgo que motiven la participación proactiva; 5) No es posible anticipar toda la demanda de soluciones de base tecnológica que harán los distintos organismos por lo que hay que generar capacidad para la provisión de servicios, sin saber con certidumbre cuáles será el requerimiento; 6) La industria y las organizaciones pueden establecer alianzas pero responden a intereses distintos y

ello determina tensiones en la relación; 7) La relación tecnología-negocio es conflictiva por cuanto no siempre existe una ecuación costo-beneficio aceptable; 8) Los modelos relacionales que proponen las nuevas tendencias de organización estatal, en particular con los alineados al gobierno electrónico, entra en conflicto con estructuras jerárquicas y una distribución analítica de funciones.

4. ¿Factores de éxito? ¿Causas de fracaso? Aspectos a observar

A menudo se atribuye a la tecnología una capacidad casi mágica para solucionar todos los problemas de gestión, ya sea por conveniencia o error. Sin embargo, las tecnologías de la información deben ser vistas como un conjunto específico de medios que dependen de su integración y alineación con los objetivos que se desean alcanzar y con el ámbito donde se quieren implementar (Pando, 2013). Moon et. al (2014) recupera estudios (Fountain, 2001; Moon & Bretschneider, 2002) que encontraron que los cambios organizacionales facilitados por tecnologías se han visto limitados o facilitados por las características organizativas y arreglos institucionales. Cabe preguntarnos, ¿Qué capacidades se consideran indispensables en los procesos de incorporación de tecnologías? ¿Cuáles son facilitadoras? ¿Cuáles hay que construir? Podemos acercarnos a responder esas preguntas a partir de recuperar qué han observado quienes han estudiado la incorporación de tecnologías digitales en general y el gobierno electrónico en particular.

En este marco, y bajo la perspectiva de Orlikowski (1992), se recuperan los aportes de Gil García (2012) quien hace un intento por pensar cómo medir el éxito de las iniciativas de incorporación de tecnologías de la información. Para ello recupera aportes de diversos autores, diferenciando entre los “outcomes” (transparencia, eficiencia, efectividad, calidad del servicio) y los procesos internos de la organización asociados a esa incorporación; siempre sosteniendo que ambas dimensiones están íntimamente relacionadas, en tanto para obtener buenos resultados, se requieren transformaciones de aspectos organizacionales (comunicación, estructuras, procesos, reglas).

El autor recupera cinco factores de éxito: factores asociados a los datos y la información, a la tecnología, organizacionales, institucionales y de contexto. Los primeros hacen referencia a la calidad de la información que se desea integrar, compartir o mejorar. Se mencionan problemas frecuentes como inconsistencias, imprecisiones o incompletud de la información. Los segundos son aquellos asociados a las características propias de la tecnología. Se mencionan los riesgos de incompatibilidad tecnológica o aquellos provenientes de la novedad y la complejidad.

La tercera incluye las características, procesos, estructuras y relaciones que tienen lugar en el contexto organizacional. Aquí se mencionan al tamaño del proyecto en específico y a la diversidad de usuarios de la propia organización involucrados como dos de los factores más relevantes de los proyectos IT. Se destaca la importancia de la alineación entre el proyecto y la misión de la organización y los riesgos provenientes de la existencia de múltiples objetivos individuales que puedan ser distintos de los del proyecto y conflictivos entre sí.

La cuarta se refiere al conjunto de reglas tanto formales como informales que intervienen en el proyecto en específico. Recuperando los aportes de Mergel (2016) que expusimos anteriormente, juega un papel crucial la alineación que ocurra entre nuevas estrategias y definiciones y el conjunto de reglas existentes. Finalmente, el contexto social, político, demográfico y económico de la organización. El mercado del personal, la competencia o la política pueden afectar los resultados de estas estrategias, aunque sin caer en determinismos del contexto sobre la organización.

Algunos de estos factores de éxito son contemplados por Prince (Finquelievich y Prince, 2008) al momento de identificar los doce principios para el gobierno digital, como el marco normativo de regulación de las telecomunicaciones, el equipamiento y la infraestructura o la calificación de los recursos humanos. Sin embargo se pone también énfasis en algunos requerimientos asociados a la conducción de este tipo de proyectos: la voluntad política, así como la disponibilidad de “campeones”

de rango que puedan tener una actitud proactiva al respecto y la coordinación de una agencia flexible y abierta. Esto claramente se traslada en la disponibilidad presupuestaria. También se incluyen algunos principios asociados a la apropiación por parte de los destinatarios, como la disponibilidad de líderes y dirigentes sociales y favorables niveles de adopción de ciudadanos y organizaciones.

Finalmente, Naser y Concha (2011), a partir de una investigación realizada sobre un conjunto de casos de proyectos TIC, encuentran que los fracasos encuentran dos grandes explicaciones. En primer lugar, fallas en determinadas variables. Algunas de ellas están asociadas a recursos, como la infraestructura tecnológica y las competencias disponibles; sin embargo, toman mayor relevancia aquellas asociadas a la propuesta y la gestión del cambio: como el diseño, la estrategia global, la administración del proyecto y del cambio. Se mencionan también aquellas asociadas a una dimensión política, como el deseo político interno, los intereses propios asociados y la presión externa. Finalmente se mencionan otros, como la suerte o la perseverancia. La segunda explicación, pero asociada al diseño de la propuesta, se menciona la distancia que puede encontrarse entre el diseño del proyecto y la realidad de la institución. Siguiendo este punto, en tanto el proyecto contemple una dimensión más estratégica, tendrá más posibilidades de fracasar. Aquí se hace mención también a la no participación de áreas involucradas.

Si pensamos en los factores de éxito, los principios o las causas que explican las fallas de los proyectos que aquí nos interesan, encontramos que algunas de ellas se encuentran asociadas al diseño de la propuesta y a la precisión del diagnóstico sobre el que se produce esa formulación y otras se centran en el proceso de implementación de las mismas. Un buen diagnóstico que incluya las demandas tecnológicas y de información de una organización, pero también las características mismas de ese ámbito de implementación podría evitar grandes riesgos. Los resultados de las iniciativas dirigidas a la utilización intensiva de las TICs en la gestión dependen también del proceso que acompaña su puesta en marcha. Cualquier acción estratégica de TI, más allá de la calidad de diagnóstico y formulación que la acompañe, enfrentará eventos inesperados una vez que inicie.

En este sentido, el Pando (2013) destaca como capacidades clave para producir mejores resultados finales, la adaptación a circunstancias no esperadas durante la implementación y el conocimiento de la naturaleza, calidad y funcionamiento de las interacciones estratégicas entre los actores afectados e involucrados. Asimismo, dada la intertemporalidad de los proyectos tecnológicos, el autor resalta la importancia de prever la aparición de triunfos rápidos y de corto plazo en la medida en que “esta modalidad de incorporación de TI permite responder con menos riesgo a la demanda y amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos que tienen intereses en el tema: al ser más previsible el proceso, se disminuyen las resistencias al cambio” (pp. 37).

5. Reflexiones finales

Como ha quedado claro a lo largo del presente escrito, el gobierno electrónico no es un fenómeno aislado ni una simple adopción de tecnologías, sino un proceso complejo que involucra una conjunción de elementos organizacionales, institucionales, sociales y contextuales.

La perspectiva propuesta entiende a la incorporación de tecnologías digitales en la gestión pública como un proceso complejo y multifacético. Se requiere de un enfoque integral que considere las interacciones y relaciones entre los diversos factores involucrados. La integración de la infraestructura tecnológica con una planificación estratégica sólida, la gestión del cambio organizacional, la participación de múltiples actores y la gestión del personal, son componentes interdependientes que deben ser coordinados para lograr una transformación efectiva en el avance administración pública.

A continuación, a partir de la bibliografía revisada hasta aquí, se propone una primera aproximación a un modelo de análisis que agrupe los aspectos claves que deben ser tenidos en cuenta para la

incorporación de tecnologías a la gestión pública. Estos aspectos se categorizan de acuerdo a las distintas dimensiones de la capacidad organizacional (Díaz, Nari y Grandinetti, 2002) e incluyen aspectos que pretenden hacer confluir la estrategia específica con el ámbito organizacional de aplicación.

Tabla N° 1: aspectos a analizar en procesos de incorporación tecnológica, según dimensiones

Dimensión	Aspectos
Organizacional	Voluntad política. Conducción del cambio. Disponibilidad de promotores. Infraestructura. Disponibilidad tecnológica. Interoperabilidad. Características de la estrategia: Alineación estrategia - misión. Distancia entre estado actual y futuro. Complejidad, novedad y tamaño del cambio. Presupuesto Administración del cambio. Ámbitos organizacionales específicos. Apertura y flexibilidad.
Institucional	Marco normativo asociado. Costumbres asociadas al proceso de cambio.
Recursos humanos	Cantidad y heterogeneidad de recursos humanos involucrados. Imprescindibilidad. Intereses y objetivos de actores involucrados. Participación. Competencia del personal. Procesos de incorporación, renovación, capacitación, promoción y motivación del personal asociados al proceso.
De redes	Cantidad y heterogeneidad de actores involucrados. Imprescindibilidad. Intereses y objetivos de actores del sector tecnológico involucrados. Participación. Niveles de articulación público - privada. Sensibilización de líderes comunitarios. Participación.
Contexto	Presión externa. Política. Ciudadana. Restricciones propias de los niveles de gestión. Factores sociopolíticos y económicos que afecten a la organización.

Fuente: elaboración propia en base a autores referenciados

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2018) Servicios sociales para ciudadanos digitales: oportunidades para América Latina y el Caribe. Washington DC: BID

Criado, J. I., Araujo, M. C. R., & Serna, M. S. (2002). La necesidad de teoría (s) sobre gobierno electrónico: una propuesta integradora. Concurso de ensayos y monografías del CLAD sobre reforma del estado y modernización de la administración pública, 16.

- Criado, J. I., & Gil-García, J. R. (2017). Capítulo 1 Las Tecnologías de Información y Comunicación en las Administraciones Públicas Contemporáneas. *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración*.
- Eguino, H., Lanfranchi, G., Rodríguez, J., & Jordán, D. V. (2018). Municipios y gobierno digital: Situación y buenas prácticas en la Red Mercociudades.
- Díaz, C., & Grandinetti, R. (2002). Dimensiones de capacidad institucional. Colección Cuadernos de Trabajo, (2).
- Finkelievich, S., & Prince, A. (2008). Gobiernos locales y ciudades digitales. Trabajo presentado en el Seminario La Conectividad y las Políticas de Gobierno Electrónico en los Gobiernos Locales de Iberoamérica, Abril, Quito, Ecuador.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Grandinetti R. y Zurbriggen C, ¿Hackeando lo público? Innovación para la construcción de nuevas capacidades públicas. Ed. CLAD. 2021.
- Grandinetti, R. (2014). Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Valencia..
- Grandinetti, R. (2019). Los municipios desafiando sus límites: la construcción de capacidades para la innovación. Trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2019.
- Gil-García, J. R. (2012). Electronic government success: Definition, measures, and factors. *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*, 1-32.
- García, J. R. G., & Catarrivas, A. (2017). Capítulo 2. Enfoques teóricos y propuestas metodológicas para el estudio del gobierno digital. In *Tecnologías de información y comunicación en la administración pública: Conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados* (pp. 37-72).
- Gil-García y Luna Reyes (2008) Una breve introducción al gobierno electrónico: definicion, aplicaciones y etapas
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government information quarterly*, 18(2), 122-136.
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Cepal.
- Meijer, A., & Webster, C. W. R. (2020). The COVID-19-crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents. *Information Polity*, 25. Pág. 243-274.
- Mergel, I. (2016). Social media institutionalization in the US federal government. *Government information quarterly*, 33(1), 142-148.
- Mergel, I., & Bretschneider, S. I. (2013). A three-stage adoption process for social media use in government. *Public administration review*, 73(3), 390-400.
- Moon, M. J., Lee, J., & Roh, C. Y. (2014). The evolution of internal IT applications and e-government studies in public administration: Research themes and methods. *Administration & Society*, 46(1), 3-36.
- Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. *Organization science*, 3(3), 398-427.

- Oszlak, O. (2019). La gestión pública en la “era exponencial”: desafíos para los países emergentes. Trabajo presentado en la XV Conferencia Anual de INPAE. Santiago de Chile, abril de 2019.
- Pando, D. (2021). “La innovación pública como oportunidad para fortalecer las capacidades estatales” en ¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública”. Caracas: CLAD. Pág. 57-80
- Pando, D. (2013) Notas para una mayor y mejor utilización de las tecnologías de información en la gestión pública local. Pando, D. y Fernández Arroyo, N.(comp.), El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones, 29 - 45.
- Poggi, E. (2013). Gobierno electrónico, gobierno local y gestión tecnológica. Pando, D. y Fernández Arroyo, N.(comp.), El gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y reflexiones, 71-95.
- Ramió, C. (2018). Los retos de la Administración pública del futuro: sostenibilidad económica, innovación y robotización. RICEG. Revista Internacional de Ciencias Del Estado y de Gobierno, 1(3), 315–354.
- Rosenbloom, D. (1983). Public administrative theory and the separation of power. Public Administration Review, 43, 219-226.

LA INNOVACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REVISITADA: LOS CASOS DE ERRADICACIÓN DE LA FIEBRE AFTOSA EN ARGENTINA Y DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA LATINOAMERICANA

Guillermo Schweinheim

Introducción

La Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública aprobada por el Consejo Directivo del CLAD (2020), CLAD (2021) y Ramió (2021) constituyen unos pocos, pero suficientemente fuertes y representativos indicadores: *la cuestión de la innovación en administración, gestión y políticas públicas* ha vuelto a ubicarse nuevamente en el centro de la disciplina en Iberoamérica.

Dada esta tendencia a volver a colocar la innovación como objeto de tratamiento de la comunidad experta y de la comunidad académica en administración y políticas públicas, resulta conveniente plantear una serie de interrogantes. ¿Estamos frente a una ampliación de los alcances descriptivos y explicativos de las ciencias sociales sobre la innovación en la administración y la gestión pública con una formulación teórica orientada a la validación empírica? ¿O, por el contrario, esta producción intelectual nos indica que estamos ante una construcción doctrinaria típica de nuestra disciplina que intenta promover a la innovación (genéricamente entendida) como una solución a los problemas y desafíos postulados o formulados como no resueltos o tratados en las administraciones y sus políticas públicas? *¿Podemos hacer el intento de distinguir los rasgos epistemológicos distintivos de la teoría y la investigación científico social sobre la innovación diferenciándolos de la doctrina experta sobre la innovación? ¿En el orden de la investigación empírica, resulta teórica y empíricamente significativos identificar a la innovación relativamente original en dispositivos públicos que pudieran haberse originado en ciertas administraciones o por la acción de ciertas redes socio técnicas y políticas situadas y distinguirlas de la incorporación de novedades surgidas en otros ambientes estatales donde se consolidaron originariamente tales innovaciones?* En la región latinoamericana, ¿podemos lograr aislar innovaciones originadas en Latinoamérica y Argentina que pudieran haber tenido influencia continental o incluso global y dar explicaciones razonables sobre el proceso que dio lugar a tales innovaciones?

Esta ponencia no solo tiene por objeto responder a estos interrogantes. Además, intenta mostrar cómo la sociología pragmatista y la sociología y la historia de la ciencia y la tecnología derivadas de ella nos ofrecen un conjunto de conceptos y herramientas metodológicas que permiten abordar de un nuevo modo cuestiones clásicas como el descubrimiento de novedades, la innovación original o relativamente original, la difusión de innovaciones y los procesos de modernización en la administración, la gestión y las políticas públicas. Para ello, se presenta la utilización de la Teoría del Actor Red y de la teoría de la evolución de los grandes sistemas tecnológicos de la escuela pragmatista en ciencia y tecnología para el entendimiento de casos de invención e innovación original en Argentina y América Latina. Tales como el Programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa en Argentina y las reformas de los sistemas de administración financiera que han recorrido Latinoamérica desde Argentina hasta Cuba y México.

Asimismo, se analiza el papel de las doctrinas administrativas y de gestión o de programas y políticas públicas como dimensión significativa de los procesos de innovación y difusión de innovaciones. Para ello, se parte de la teoría pragmatista de la justificación moral de las actuaciones de los cuadros directivos o gerenciales interpretada a partir de la literatura de gestión empresarial. Y, luego se desarrolla un concepto de “doctrina experta” aplicable al campo de la administración, la gestión y las políticas públicas y se la utiliza en los casos de ilustración de esta ponencia.

1. La Innovación en la Teoría del Actor Red: la Innovación como reensamblaje de las asociaciones sociales y como consecuencia de las entidades que “traen al mundo” científicos, tecnólogos e integrantes de distintas disciplinas científico tecnológicas

Si bien los miembros del Centro de Sociología de la Innovación de la Escuela Superior de Minas de París nunca estuvieron totalmente seguros sobre la noción de “teoría del actor red” (TAR) o Actor Network Theory (ANT) expresada explícitamente por primera vez en Callon (1986) y (1987) y utilizada de modo implícito en Law (1986) y Latour (1988), la expresión terminó aceptándose (Latour, 2008 [2005]). Sin embargo, la producción intelectual de este enfoque de la “sociología (de la ciencia y de la técnica)” es, tal como sus propios practicantes han sintetizado, *un conjunto heterogéneo herramientas de semiótica material, sensibilidades y métodos de análisis que tratan a todos los entes que existen en los mundos social y natural como el efecto continuamente generado por las redes de relaciones dentro de los cuales están ubicados* (Law, 2007).

Incluso, esta especificación que entiende a la ANT más bien como una epistemología, una metodología (pragmatista y de fuerte raíz en la etnometodología) y un conjunto de instrumentos de análisis semióticos *reniega de la tradicional concepción de la teoría social. Rechaza la existencia de factores, variables, o estructuras sociales que pudieran constituir entidades (teóricas) independientes (por ejemplo, las estructura social, política o cultural, etc.) y que pudieran explicar el surgimiento y consolidación de las teorías y prácticas de las distintas disciplinas científicas* (tanto en aquellos paradigmas que han logrado constituirse en ciencia normal como en aquellos que han fracasado) *o de las innovaciones tecnológicas* (tanto las que han sido exitosas como las fallidas). *Menos aún acepta algo así como la existencia de estructuras sociales que en tanto estructuras de dominaciones de clase, económicas, culturales o políticas puedan constituirse en dimensiones sociales explicativas de la actividad científica, tecnológica o experta.*

Este rechazo a las concepciones canónicas de la ciencia social está vinculado además a que las *investigaciones empíricas de la ANT son siempre estudios de caso*. Por ejemplo, el comportamiento de los científicos en el laboratorio Salk, el caso del intento fracasado de desarrollar y comercializar autos eléctricos en los 70 por la entonces empresa del estado Electricité de France, el estudio de las redes de transporte marítimo y comercial portugués del siglo XV y el conjunto de tecnologías de navegación utilizadas, el proceso de aceptación en Francia de los “descubrimientos” virológicos y vacunas de Pasteur por productores agropecuarios y por el gobierno, incluidas sus recomendaciones bromatológicas y sanitarias. Algunos de estos estudios de caso son de carácter antropológico con observación participante; otros utilizan el análisis de fuentes documentales históricas; otras interpretan los productos gráficos de los científicos o los instrumentos técnicos que producen o cuando usan datos, ondas o imágenes impresas o en pantalla; o analizan los registros (escritos, fonogramas) de las conversaciones entre científicos y tecnólogos.

En tales estudios de caso, no se busca la explicación o la respuesta al *por qué suceden o han sucedido ciertas realidades*, si no, más bien, *una respuesta al cómo suceden o se han sucedido y de qué modo intervienen o han intervenido miembros de distintas disciplinas, científicos, tecnólogos, ingenieros o expertos*. Algunos ejemplos del tipo de estudios de caso de aquellos que se identifican como parte de la ANT pueden ser: cómo los especialistas en estadística, cuando proponen una fórmula de cálculo o un indicador o producen datos, provocan cierta métrica de la “realidad” social o económica a partir de las cuales otros actores miden y perciben la realidad o toman decisiones; cómo los virólogos producen una política sanitaria a partir de aislar las características de ciertos virus e introducen a los virus que se han aislado y a las vacunas que se han producido para combatirlos o remedios para mitigar y controlar sus efectos y de este modo transforman el entramado de la realidad; cómo los economistas producen interpretaciones de la “realidad” y de la historia económica, moldeando al mismo tiempo las políticas económicas y las formas que adquieren los comportamientos de los agentes y el funcionamiento de los mercados. Son estudios de caso descriptivos que rastrean las conductas y comportamientos de los científicos, tecnólogos y expertos. Pero, al “rastrear” sus

comportamientos y “oír” sus voces también lo hacen de otros actores con los que los científicos y tecnólogos interactúan resignificando sus conductas. Aún, más intentan una semiótica de cómo los “fenómenos naturales” aislados o descubiertos por los científicos o los dispositivos técnicos inventados para aislarlos o manejarlos provocan re significaciones o “re ensamblado” de las conductas de todos. Se trata de rastrear a los “actantes” en una situación. Sea un actante humano, actantes no humanos u objetos “naturales” (cuasi sujetos) “descubiertos” por los científicos, dispositivos técnicos inventados o reinventados, cuasi objetos producidos tecnológicamente o introducidos o reintroducidos en la situación por descubridores, inventores, innovadores, ingenieros, expertos, gerentes y políticos¹⁰⁸. Y, así, analizar las conductas que se ensamblan en estas nuevas o renovadas asociaciones.

El actor red es entonces un entramado de humanos y no humanos, de descubrimientos y dispositivos del ingenio humano, instituciones científicas, núcleos expertos, organizaciones productivas y políticas, medios de comunicación de mensajes, metrologías de la realidad que muchas veces aparecen a la vista de otros como una realidad institucionalizada e inmutable. Los autores de la ANT sostienen que esto no se debe a ningún factor o dimensión social que pueda explicarlos teóricamente (estructura, superestructura, sistema, patrones) sino a que en la realidad se producen ensamblados con elementos humanos, no humanos y dispositivos técnicos o descubrimientos o inventos humanos. Ensamblados más o menos estables que aparecen ingenuamente como verdaderas “cajas negras” casi inmutables. Pero, que en realidad solo lo son durante un cierto período tiempo. Los estudiosos de la ciencia y la tecnología deben “abrir” estos ensamblados para entender el “cómo” se produjeron y de este modo practicar una sociología de las asociaciones en las que científicos, tecnólogos e ingenieros y expertos de distintas disciplinas, pero no solo ellos, han intervenido en su proceso de construcción.

Para lo que aquí importa, resulta significativo exponer de modo más o menos sistemático las principales contribuciones de los autores de la ANT al entendimiento de las innovaciones:

- 1) *Frente a un cierto problema o necesidad identificado, en los centros especializados, en los laboratorios, en los talleres de diseño, en las universidades u otras instituciones que nuclean a intelectuales, científicos, ingenieros o expertos, uno o algunos de ellos realizan una primera “inscripción” del problema y su causa, o del problema, su causa y su solución o de la necesidad y el invento o dispositivo que permite satisfacerla. Es decir, se “aisla” el problema y su solución en un nivel micro social (el laboratorio, el taller de diseño, el centro de investigación). En ese nivel micro, los científicos, tecnólogos, ingenieros y expertos intentan convencerse unos a otros (“enrolamiento”) o por correspondencia, discuten, realizan gráficos, sobre escriben notas o registros en un proceso semiótico donde las “inscripciones” de unos convencen o enrolan a los otros. También escriben artículos o libros o participan de congresos o seminarios para convencer a su comunidad disciplinar sobre la capacidad de sus “descubrimientos” o aparatos, soluciones, dispositivos y técnicas para resolver ciertos problemas. El proceso de “inscripción”, cualquiera sea el tipo de dispositivo de registro, graficación, o expresión utilizado es fundamental para que no solo los miembros de la disciplina sino otros actores se convenzan de descubrimientos y/o soluciones técnicas.*

¹⁰⁸ Está a la vista que la ANT ha desarrollado una semiótica material que supone una ontología extremadamente polémica y controvertida. Cómo puede comprenderse las asociaciones se conciben como ensambladas con actores humanos individuales, colectividades y organizaciones humanas, dispositivos técnicos inventados por los actores humanos y fenómenos naturales traídos al mundo por los científicos, donde ninguno tiene un estatus superior. Lo “natural”, lo “humano” y lo “artificial” son muchas veces indistinguibles y la “sociedad” no tiene un dominio sobre la “naturaleza”. Desde esta perspectiva la “modernidad” y la filosofía y la epistemología modernas han operado con ideas erróneas (Latour, 2007 [1991]).

- 2) La *innovación* se produce cuando se realiza un *movimiento a nivel macro*. Cuando los científicos, tecnólogos, ingenieros y expertos logran “enrolar” a otros actores (políticos, productores, otros expertos, la prensa, organizaciones públicas y privadas, fuentes de financiamiento privado o públicas). Y logran ofrecer “pruebas de fuerza” que logran convencer a los otros actores de que el descubrimiento realizado, el invento desarrollado o la técnica probada experimentalmente puede ser aplicada “fuera del laboratorio” pasando de una situación micro a lo macro social (Latour, 1982).
- 3) Los procesos de *enrolamiento* y *contraenrolamiento* implican procesos de “traducción”. Los innovadores que tienen éxito buscan “traducir”, resignificar, re imputar los intereses de muchos actores, convenciéndolos de que ciertos descubrimientos y soluciones resolverán problemas y satisfarán los intereses de muchos. Además, resignifican y traducen los significados de otros actantes cuasi objetos o cuasi sujetos pre existentes en la situación, transformando las métricas de la realidad y otros dispositivos técnicos, o incluso desechándolos. A través de esta “lucha semiótica”, se producen desplazamientos de poder.
- 4) En los procesos de “traducción” y por lo tanto de redefinición del poder, “los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otras versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción” (Law, 1998: 69 [1986]).
- 5) En los procesos de *enrolamiento*, *contraenrolamiento* y *traducción* juegan, por lo tanto, un papel fundamental los procesos y dispositivos de inscripción cualquiera fueran ellos.
- 6) Entonces, toda asociación puede ser entendida como un actor red. En determinado momento de estos procesos. en los cuales intervienen múltiples actantes, el actor red se “estabiliza”, incluyendo ahora los “desplazamientos” generados a partir de los descubrimientos, inventos, soluciones o dispositivos “creados” por científicos, tecnólogos, ingenieros y expertos en relación a las realidades y significaciones pre existentes. Se produce una “cajanegrización” (Law, 2007). En otros términos, esta estabilización, durante un cierto período de tiempo (más o menos largo), hace aparecer a este ensamblado, como una suerte de “caja negra” inamovible que es necesario desensamblar analíticamente cuando es tratada por la sociológicamente.
- 7) En la constitución de nuevas asociaciones, se disuelven las perspectivas canónicas científicas y filosóficas donde lo global condiciona lo local, lo macro social condiciona lo micro social y el contexto condiciona a los actores. También se disuelve la cosmovisión moderna donde lo humano controla lo natural o los actores humanos tienen más poder que los objetos naturales o los dispositivos técnicos que inventan y desarrollan. Por el contrario, hechos que suceden a nivel local, o micro o adentro de los lugares donde trabajan expertos, científicos y tecnólogos pueden transformar lo global, lo macro y el afuera del “laboratorio”. Y actantes no humanos (u objetos “naturales” descubiertos) o cuasi humanos (dispositivos inventados por los expertos, científicos y tecnólogos) resignifican las situaciones y cuentan probablemente más que los humanos en la constitución del actor red o ensamblado asociativo.

Una afirmación fuerte de esta ponencia, como se desarrolla brevemente en las secciones 4 y 5 es que los casos de los sistemas de información y gestión financiera latinoamericanos y el programa nacional de lucha contra la fiebre aftosa en Argentina pueden ser académicamente entendidos desde la teoría del actor red.

2. La Innovación como etapa típica de la evolución de los grandes sistemas tecnológicos

La obra historiográfica de Thomas Hughes sobre los “grandes sistemas tecnológicos”, notoriamente influyente a partir de Hughes (1983) se desarrolló en paralelo a la ANT y a los estudios de ciencia,

tecnología y sociedad surgidos a partir de Bloor (1976), aunque finalmente terminaron confluyendo¹⁰⁹.

El término “sistema” puede hacer suponer que Hughes hace uso de la meta teoría general de los sistemas utilizada en diversas disciplinas de las ciencias naturales y sociales y por la ingeniería. Sin embargo, el mismo se encarga de desestimarlos¹¹⁰. Significativamente, la noción de “sistema tecnológico” en Hughes vuelve borrosos los límites entre sistema y contexto, lo cual hace sostener a Callon que los usos pragmatistas del término “sistema tecnológico” en Hughes es análogo a la noción de “actor-red” de la ANT y Hughes concuerda con ello¹¹¹.

Para lo que aquí importa, resulta significativo exponer de modo más o menos sistemático las principales contribuciones de Hughes a una teoría de la innovación:

- 1) Un “*gran sistema tecnológico*” puede entenderse como *un conjunto intrincado, complejo e interactivo de artefactos físicos y no físicos contruidos por inventores, desarrolladores y gestores, para la “resolución de problemas”*. Incluye, las *organizaciones* que se construyen o reconstruyen en torno de las *invenciones técnicas*. Pero, también, a los *bancos u otras organizaciones financieras que aportan el capital para el desarrollo del sistema*. Los sistemas tecnológicos incluyen, asimismo, los *libros, artículos*¹¹² y *programas de enseñanza e investigación universitarios* con pretensión científica en los que se describen y divulgan los artefactos y se *forman los expertos* en el “sistema”, tanto en su carácter de *alumnos* como de *profesores o directivos académicos*. Pero, además, incluyen las *normas legales que regulan el funcionamiento del sistema tecnológico*.
- 2) Los constructores de “*grandes sistemas tecnológicos*” pueden ser los propios “*inventores*” de los “*artefactos*”¹¹³, aunque muchas veces los constructores pueden ser *otros desarrolladores o directivos*. En cualquier condición, sea o no el mismo inventor, *los directivos de los grandes sistemas tecnológicos vinculan las “invenciones” con la construcción o reconstrucción de organizaciones y marcos legales y son capaces de obtener el financiamiento necesario para lograr la construcción del “sistema”*.
- 3) Los constructores de los sistemas tecnológicos “construyen” de modo analítico y práctico la estructura jerárquica del “sistema” y “delimitan” los subsistemas que los componen. Estas decisiones de los constructores no son exclusivamente técnicas u organizacionales, sino que adquieren una dimensión política. La elección del nivel de análisis de un sistema jerárquico por parte del que lo define o describe, desde el artefacto inventado hacia el resto de la realidad, puede considerarse de carácter político, en el sentido de su capacidad construir una estructura de poder.

¹⁰⁹ Para un ejemplo de la confluencia de las tres corrientes ver Bijker, Hughes y Pinch (1987).

¹¹⁰ Afirma Hughes: “El concepto de sistema tecnológico utilizado en este ensayo es menos elegante, pero más útil para el historiador que tiene que abordar confusas complejidades, que el concepto de sistema utilizado por ingenieros y muchos científicos sociales. Diversos trabajos sobre sistemas tal como son definidos por ingenieros, científicos y científicos sociales, son los de Ropohl (...), von Bertalanffy (...) y Parsons (...)”. (Hughes, 1987, pp. 80 y 81, nota 1). (traducción propia).

¹¹¹ Ver, Hughes (1987, 66) y Callon (1987, 101 y 103, nota 19)

¹¹² Hughes (1987: 61) sostiene que a diferencia de lo que se opina habitualmente los “inventores/desarrolladores” también “publican” en revistas técnicas del mismo modo en que también publican los “científicos”.

¹¹³ En inglés, la distinción entre “hechos fácticos” y “artefactos” contruidos por el ser humano se presta a un juego de palabras ampliamente significativos para la sociología de la ciencia y de la técnica: “facts and artifacts”. Ver, Bijker y Pinch (1987)

- 4) Pueden identificarse un conjunto de patrones evolutivos de los “grandes sistemas tecnológicos”: *la invención, el desarrollo, la transferencia, el crecimiento, la competencia y la consolidación* (Hughes 1983, 1987)¹¹⁴.
- 5) La “*invención*” puede ser caracterizada como una fase donde, “identificado” un problema o necesidad, y a partir de “antecedentes” conceptuales y técnicos de la “*invención*”, un “inventor” o “grupo de inventores” logra producir algún dispositivo técnico, un “artefacto”, “físico” o “no físico”, que ofrece una “solución” a tales problemas. Eventualmente, algunos de estos “inventores”, conjuntamente con otros actores (políticos, empresarios, financiadores, organizaciones públicas y privadas) que aportan financiamiento, organizaciones, recursos, otras tecnologías y legislación, logran construir “sistemas tecnológicos” que transforman la realidad social.
- 6) Las “*invenciones*” pueden producirse a lo largo de las distintas fases evolutivas de los grandes sistemas tecnológicos. Incluyen a los artefactos físicos y no físicos, a las organizaciones, las leyes y otros componentes. Y, *pueden ser más o menos conservadoras o radicales*. Son “*conservadoras*” aquellas “*invenciones*” que se producen cuando el “sistema” ya se ha desarrollado. Y son “*radicales*” aquellas que permiten la expansión de nuevos sistemas tecnológicos y que desplazan a sistemas antiguos. Típicamente, los “inventores” independientes a fines del siglo XIX y principios del siglo XX que construyeron grandes sistemas tecnológicos pudieron inventar soluciones radicales porque no formaban parte de las estructuras empresariales o de investigación universitaria.
- 7) El “*desarrollo*” puede ser caracterizado como una etapa donde el “inventor” o el “inventor-emprendedor” o en conjunto con otros “asociados” o “ingenieros-asociados” (que pueden ser otros inventores, ingenieros, desarrolladores, otros emprendedores, incluso científicos y académicos) incorpora otros componentes o dimensiones al “*invento*”. Estos otros componentes o dimensiones pueden ser *otros inventos* previos, pero particularmente suelen significar la *incorporación al invento o conjunto de inventos aquellas características económicas, políticas y sociales que el invento requiere para sobrevivir en el uso cotidiano*. Por lo tanto, *en la fase de “desarrollo”, un simple conjunto de ideas o un prototipo sale del taller o estudio de diseño a ambientes experimentales o de test más amplios. Se sale del laboratorio al experimento de campo donde juegan fuerzas económicas, políticas y sociales*. Toda invención está *madura* para evolucionar a una innovación social que implique un gran sistema tecnológico siempre y cuando atraviese la etapa de desarrollo (Hughes, 1987, 73:75) que requiere incorporar al invento dimensiones económicas, políticas y sociales de la situación en la cual surgió el invento y donde se quiere producir una innovación tecnológica que tenga efectos sociales.
- 8) La “*innovación*” es, entonces, aquella etapa subsiguiente en la *que el “inventor-emprendedor” con sus ingenieros asociados*¹¹⁵ *logran que el “invento” o “conjunto de inventos” esté en condiciones de proveer de modo sistemático, masivo y eficiente el producto, bien o servicio para el que ha(n) sido concebido(s), a través de organizaciones o empresas preexistentes o rediseñadas o creadas para proveer los nuevos servicios y con un fuente de ingresos que garanticen su funcionamiento y crecimiento de sistema*. Supone normalmente que se adopten de modo previo o concomitante regulaciones legales e institucionales por parte de gobiernos locales o nacionales. La innovación implica además entrenar a gerencias intermedias, jefaturas, supervisores y

¹¹⁴ Este patrón evolutivo ya se encuentra desarrollado en Hughes (1983) para el caso de la construcción de los grandes sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, teniendo en cuenta en particular la obra de Edison, sus competidores y la difusión de la energía eléctrica en diversas ciudades norteamericanas y europeas. Hughes (1987) se concentra especialmente en el esquema conceptual. Para una interpretación de la obra de Hughes, ver Joerges (1988).

¹¹⁵ La descripción típica que Hughes realiza de los comportamientos del “inventor-emprendedor” y sus “ingenieros asociados” es plenamente consistente con la noción de Callon (1987) del ingeniero sociólogo.

trabajadores o bien desentrenar y volver a entrenar a los mismos para la provisión de los nuevos servicios. Y además significa que los servicios prestados por el nuevo sistema sean masivamente utilizados por grandes números de usuarios.

- 9) Un invento o conjunto de inventos logra entonces transformarse en una “gran sistema tecnológico” que logra resolver los problemas para los que se lo concibió y que pasa a atravesar una etapa de “*crecimiento*” cuando más y más usuarios hacen uso de los servicios del sistema. Normalmente el sistema crece también por la incorporación de mejoras, de nuevos dispositivos y funcionalidades.
- 10) Si el crecimiento es alto y continuo, en términos de Hughes, adquiere “*momentum*”. Es decir, una masa y una velocidad de crecimiento, una direccionalidad y una fuerza que lo puede llevar a su “*consolidación*”. Al adquirir “*momentum*”, un gran sistema tecnológico aparece como una suerte de “sistema autónomo”, un sistema que parece contar con un funcionamiento “propio” que condiciona o configura o reconfigura dimensiones de la vida económica, política y social.
- 11) Aquellos que se desempeñan en un “*gran sistema tecnológico*” consolidado, aquellos que han sido entrenados en el funcionamiento del “sistema” o ejercen la tarea de seguir “entrenando” a nuevos operadores y trabajadores, que son docentes o producen ponencias para congresos o artículos para revistas, se convierten en un componente de la estabilización. Son aquellos que hacen pensar a otros que están frente a un “sistema autónomo que se autogobierna”. Son los nuevos emprendedores, gerentes e ingenieros del “sistema”. Los inventores y emprendedores que dieron origen a las primeras invenciones, al desarrollo y a la innovación dejan paso a los que se encargan de que el sistema siga funcionando. Se forma una “comunidad de práctica” (Hughes, 1987: 77) que opera un sistema en funcionamiento y que forma parte del mismo.
- 12) Los gerentes, ingenieros y abogados que gestionan los grandes sistemas tecnológicos consolidados deben hacerse cargo de *problemas o nuevos problemas en alguno de los componentes de un “sistema tecnológico”, dimensiones que pueden fallar o no han tenido una solución adecuada al problema o a los problemas que el sistema y sus componentes intentan ofrecer. También pueden surgir problemas como consecuencia del número creciente de actores o dimensiones políticas, económicas y sociales con las que interactúa o sobre las que ha impactado o contribuido a su surgimiento. Nuevos problemas no solo de carácter técnico sino también de índole institucional o legal que Hughes (1987: 73) denomina “reverse salients”*. Los “reverse salients” pueden dar lugar a nuevas soluciones o inventos. Algunos serán “conservadores” para lograr mantener en funcionamiento el sistema tecnológico. Y otros serán de carácter más “radical” y pueden dar lugar al surgimiento de un nuevo sistema tecnológico y el reemplazo del anterior.
- 13) Luego de atravesadas las fases de invención, desarrollo e innovación, puede haber intentos de transferencia a otros lugares y situaciones. Hughes (1987, 66:70) sostiene que la “*transferencia de grandes sistemas tecnológicos*” y su “adaptación” a otros lugares y en tiempos posteriores a los estadios de “invención, desarrollo e innovación” se caracteriza por un conjunto de restricciones derivadas del “*estilo*”. El “estilo” de un “gran sistema tecnológico” está constituido por el *conjunto de características de los dispositivos y artefactos físicos y no físicos inventados*. Pero, también forman parte del “estilo” *las características institucionales, legales y organizacionales, la dotación y disponibilidad de recursos materiales, tecnológicos y humanos, los valores y costumbres sociales, la existencia de fuentes financieras o capitales que solventen la implantación y aún las características geográficas de la situación*.
- 14) Durante el pasaje del “desarrollo” a la “innovación” o durante el “crecimiento” y “consolidación” puede producirse una “*batalla de sistemas*” o “*competencia*”. Los nuevos inventos desarrollados pueden tener que *competir con antiguas soluciones (que son al mismo tiempo tecnológicas y sociales) o con otros inventos que también intentan una solución alternativa y que eventualmente pueden evolucionar también hacia un gran sistema tecnológico diferente*. Hughes (1987: 76) sostiene que *las “batallas de sistemas” suelen culminar con la invención de*

dispositivos que hacen posible las “interconexiones” entre los “sistemas”. Incluso, una vez que han logrado “momentum” y “estilo” propio pueden aparecer nuevas soluciones alternativas que pugnan por imponerse. U otros artefactos o sistemas tecnológicos desarrollados para dar solución a otros problemas que obligan a que sus ingenieros o gerentes presenten *competencia* para evitar ser derrotados en esa lucha o bien buscar soluciones de adaptación mutua.

- 15) En el proceso histórico, grandes sistemas tecnológicos consolidados serán reestructurados y finalmente reemplazados por otros grandes sistemas tecnológicos.

Una segunda afirmación fuerte de esta ponencia, como también se desarrolla brevemente en las secciones 4 y 5 es que los casos de los sistemas de gestión e información financiera latinoamericanos y el programa nacional de lucha contra la fiebre aftosa en Argentina y sus novedades y procesos de innovación también pueden ser interpretados desde el modelo historiográfico de las fases evolutivas de los grandes sistemas tecnológicos.

3. El carácter performativo de las disciplinas y el tratamiento de la literatura de gestión en la sociología pragmatista: la noción de doctrina experta como síntesis conceptual

Otro postulado radical de la sociología de la ciencia y de la técnica pragmatistas es el carácter “performativo” de las disciplinas “científicas”. *Las disciplinas son performativas porque al mismo tiempo que describen y explican ciertos “objetos”, los construyen* (Callon, 2006).

Una tercera afirmación fuerte de esta ponencia es que la “epidemiología” desarrollada en el ámbito de la cooperación del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa de la Organización Panamericana de Salud “construyó” los “ecosistemas de fiebre aftosa” del mismo modo que la “la doctrina del planeamiento del ILPES/CEPAL” construyó sistemas isomórficos de planeamiento, programación y presupuesto de América Latina y “la doctrina de los sistemas de administración e información financiera” desarrollada por la red de expertos nucleada en torno al Departamento de Administración Pública de OEA y la Asociación Interamericana de Presupuesto construyó los “sistemas de información y gestión financiera” latinoamericanos.

Además, es necesario destacar que toda “producción” experta se inscribe en alguna elaboración intelectual que podemos denominar “doctrina”, cuya naturaleza puede ser tratada al modo pragmatista como lo hicieron Boltanski y Thévenot (1999, 2006 [1991]) y Boltanski y Chiapello (2002 [1999]). En particular, en este estilo sociológico, las “doctrinas de gestión” son tratadas en Boltanski y Thévenot (1999) como ilustraciones de las distintas “lógicas de justificación” o “ciudades”. Las “ciudades” o lógicas de justificación no sólo contienen principios de justicia o bien común, sino que establecen claramente quienes son aquellos actores que típicamente representan tales valores¹¹⁶.

Posteriormente, Boltanski y Chiapello (2002 [1999]) argumentaron que, así como las doctrinas de administración empresarial de la primera mitad de siglo XX se constituyeron en una fuente de justificación moral para el involucramiento de los gerentes y directivos del capitalismo fordista de las grandes corporaciones, la nueva literatura de gestión empresarial surgida a partir de la década del 70 ha venido otorgando justificaciones morales a los cuadros directivos y gerenciales en el tipo de organización capitalista que ha desestructurado la sociedad industrial surgida luego de la segunda guerra mundial. Este cambio en la literatura de gestión es interpretado como un cambio en el

¹¹⁶ Estos distintos regímenes de justificación conviven en las situaciones concretas donde se producen disputas y acuerdos entre los participantes de la misma. En las organizaciones, las justificaciones que los participantes utilizan están fundadas en alguna de estas lógicas, tanto sean cuadros directivos como ingenieros, jefes departamentales o técnicos especialistas. La literatura de gestión constituye un importante corpus donde pueden ser identificadas estas distintas lógicas de justificación. Normalmente, en las organizaciones del siglo XX en la democracia capitalista en las disputas o en los acuerdos se apela normalmente los valores de la “ciudad cívica” y de la “ciudad industrial”. Priman los valores de interés colectivo y los de la eficacia, la eficiencia y la productividad.

fundamento moral de dicha literatura. Desde los fundamentos morales de la “ciudad industrial” a los fundamentos morales de la “ciudad de los proyectos”. Además, implican un cambio en la “ideología” o “espíritu del capitalismo”. Dicho “espíritu” ofrece la justificación para el involucramiento de los cuadros directivos y gerenciales en la empresa capitalista. Antes para la etapa fordista del capitalismo y el estado de bienestar y luego para la etapa del “capitalismo de redes” deslocalizado y neoliberal posterior a los años 80 y 90.

A partir de este enfoque epistemológico y conceptual podemos elaborar una definición de lo que podemos entender por *doctrina administrativa y de gestión o de políticas públicas o doctrina experta*¹¹⁷, que a su vez sea útil para un mejor entendimiento de la producción de novedades originales y de innovaciones o transferencia de innovaciones en la administración, la gestión y las políticas públicas.

- 1) Una *doctrina administrativa y de gestión o de políticas públicas* o simplemente *doctrina experta* puede ser entendida como un conjunto de *ideas fuerza* (construidas, asociadas, transmitidas y compartidas por *redes de expertos en administración o políticas públicas (históricamente situadas)* sobre los *principios que deben orientar la administración y la gestión pública o bien determinados programas y políticas públicas*, ensamblado a su vez con un conjunto de *representaciones*, (generalizaciones sobre las características de las organizaciones públicas y su desempeño y/o sobre las situaciones o problemas públicos que deben ser resueltos) y con un conjunto de *recomendaciones de mejores prácticas*¹¹⁸ y de *técnicas expertas o racionalizadoras* de las decisiones que, se supone, permiten la mejora de la producción de bienes públicos y el logro de los fines últimos de la acción gubernamental. En este sentido, las doctrinas expertas contienen ideas sobre el sentido o la *finalidad última que debe tener la acción de gobierno* y, por lo tanto, *una cierta idea de justicia o bien común*¹¹⁹.
- 2) Las doctrinas expertas (especialmente sus representaciones de la administración y/o de las situaciones o problemas públicos que deben ser resueltos, sus principios fundamentales, sus recomendaciones prácticas y sus técnicas asociadas) *pretenden estar fundadas en teorías administrativas, organizacionales, económicas, psicológicas o sociológicas para las organizaciones o de alguna disciplina especializada en determinados problemas públicos y aspiran a ser reconocidas en su fundamento técnico o científico*¹²⁰.

¹¹⁷ En los últimos años vengo proponiendo una definición de “doctrina administrativa” para los grandes cuerpos de ideas en administración y gestión pública tales como la “administración para el desarrollo” de Naciones Unidas, la “doctrina del planeamiento del desarrollo, la programación operativa y el presupuesto por programas” del ILPES/CEPAL, la “doctrina de los sistemas integrados de información y administración financiera” latinoamericana, el “new public management”, la “nueva gestión pública” del CLAD, la “gestión para resultados de desarrollo” del BID, entre otros. Para una definición ver Schweinheim (2020). Aquí usamos la noción de “doctrina experta” para poder extenderla también a las doctrinas que dan fundamento a ciertos conjuntos de políticas públicas.

¹¹⁸ Esta definición que estamos ofreciendo, en el caso de las “doctrinas administrativas”, es relativamente similar a lo que Hood y Jackson (1997 [1991]: 57-62) denominan “filosofías administrativas”. Por el contrario, estos expertos denominan “doctrina administrativa” a cada uno de los argumentos de estilo toulminiano en los que se postulan soluciones prácticas de problemas administrativos.

¹¹⁹ La vinculación de las “doctrinas administrativas o de gestión y políticas públicas” o “doctrina experta” con una idea de justicia que estamos definiendo aquí se origina claramente en Boltanski y Chiapello (2002 [1999]).

¹²⁰ Las disputas en torno a la científicidad de “ciencia administrativa” o el fundamento científico de ciertas políticas públicas se disuelve a nuestro juicio a partir de los estudios de sociología pragmatista. Preguntarse por qué parte de aquello que hacen los científicos o los tecnólogos es ciencia y qué parte es tecnología tiende a disolverse desde esta perspectiva. En la medida en que todas las formas en que los científicos y tecnólogos intentan transmitir sus ideas supone siempre la construcción de objetos transformando las realidades no solo en sus lugares propios de investigación y producción (laboratorios, talleres, gabinetes) sino provocando cambios en las asociaciones sociales, este problema se vuelve sociológicamente y epistemológicamente irrelevante. En este sentido, la caracterización sociológica y las consecuencias epistemológicas que tiene el abordaje adoptado aquí sobre la “doctrina/ciencia administrativa” o sobre las disciplinas

- 3) Las “doctrinas” no solo se *producen y se transmiten o en los centros de investigación e innovación técnica o en los ambientes universitarios o de formación*. También se *despliegan o reconstruyen y estabilizan en los procesos de puesta en práctica de tales ideas y dispositivos, en situaciones concretas en administraciones, programas y políticas públicas específicas y en proyectos de cambio, reforma o implantación de técnicas administrativas, de gestión y decisión o de nuevos programas y políticas públicas en las que intervienen las redes de expertos*. Al igual que en cualquier disciplina o tecnología, (en el sentido de Latour y Woolgar (1986 [1979]) desde la sociología de la ciencia y de la técnica y Hood y Jackson (1997 [1991]) desde la ciencia administrativa), las doctrinas expertas tienden a estabilizarse durante un tiempo cuando algunos expertos logran convencer a otros en los ambientes universitarios o de organizaciones técnicas especializadas sobre alguna doctrina en particular, logrando su aceptación relativamente hegemónica durante cierto período. Pero, especialmente, al producir tecnologías administrativas o de gestión o programas públicos que permiten resolver problemas, provocando así nuevas asociaciones donde múltiples relaciones semióticas se traducen a partir de tales doctrinas y sus recomendaciones prácticas y técnicas. En estas resignificaciones producidas por las doctrinas expertas sobre las realidades administrativas o públicas y por las construcciones prácticas y técnicas que generan, se producen desplazamientos de relaciones entre organizaciones, instituciones, legislación, políticos, burócratas y otros actores sociales, así como sobre técnicas administrativas preexistentes. En el sentido de la ANT: un actor red. Este “ensamblaje” de “actantes” es lo que produce estabilizaciones haciendo aparecer a las doctrinas expertas y a los cuasi objetos que producen como “cajas negras” aceptadas como una realidad incuestionada por muchos (Latour, 2007). O pueden evolucionar hasta la construcción de un “gran sistema tecnológico” (Hughes, 1987).
- 4) Es frecuente el caso de muchas doctrinas expertas que nunca han tenido capacidad para enrolar a los múltiples actores y actantes que están actuando en la situación que quieren transformar. O que nunca lograron ensamblarse con dispositivos técnicos, sea preexistentes y resignificados o con novedades técnicas relativamente originales. O que no lograron pasar de una fase experimental. Y que, por lo tanto, nunca lograron tener carácter performativo. O sus efectos han sido escasos.
- 5) La prueba más importante por la que atraviesa toda doctrina para lograr volverse hegemónica durante algún período de tiempo entre una red experta y para otros actores, es cuando, por su carácter performativo, pasa de la *fase experimental o piloto* (Latour, 1982) *de nuevos dispositivos administrativos o nuevos programas públicos* a lograr la construcción de *grandes sistemas complejos* (Hughes, 1987).
- 6) Los distintos *modos de comunicación o “inscripción”*¹²¹ de una doctrina experta, en cualquiera de estas fases, pueden ser libros, manuales, materiales de cursos, informes de consultoría, esquemas conceptuales, gráficos o distintos modos de ejemplificación o visualización para otros expertos y

expertas que dan fundamento a ciertas políticas públicas es similar a la adoptada por Callon (1998, 2006) sobre la ciencia económica y su carácter “performativo”.

¹²¹ Como hemos analizado, para la ANT los procesos y dispositivos de “inscripción” que utilizan los científicos, tecnólogos y expertos para convencer a otros pares y a públicos más amplios cumplen un papel fundamental. Mediante estos dispositivos no sólo los expertos convencen a estos públicos del modo en que la realidad debe ser entendida. Constituye el instrumento más importante para darle competencias para transformar realidades más amplias, involucrar a los intereses de muchos y resolver problemas macro. Lo micro aislado en estos dispositivos de inscripción puede ser así comprendido por muchos de modo simplificado para que puedan enrolarse en una réplica social y una construcción que será de naturaleza macro. Pero, además, estos procesos de inscripción muestran el modo en que los científicos y expertos producen “pruebas de fuerza”: enrolando a muchos y convenciéndolos que la realidad puede ser entendida y transformada de la manera en que la inscriben.

para públicos más amplios¹²². El origen de este cuerpo doctrinario puede incluso deberse a la necesidad de ofrecer argumentos a favor de alguna técnica o solución práctica que se haya probado e implementado.

- 7) Es posible, además, encontrar *conexiones significativas entre las doctrinas y el ethos de los expertos y las concepciones del bien común que justifican sus conductas*¹²³. En la medida en que las doctrinas son construidas pragmáticamente por una red de expertos, son también *producto de orientaciones de valor moral o ideológico*. Y, a su vez, reconstruyen estas moralidades.
- 8) Este “*espíritu*” que se expresa en toda doctrina le otorga al experto un *conjunto de motivaciones y justificaciones sobre su involucramiento* en la construcción de las administraciones e instituciones públicas (como dirigente, como funcionario de alto nivel, como consultor, como docente o instructor)¹²⁴, que se enlaza con el *sentido moral* de su actuación individual. Pero, además, las doctrinas le otorgan un fundamento o *justificación ideológica* de este involucramiento en términos de *la contribución de su actuación a la construcción del bien común*¹²⁵.

Una cuarta afirmación fuerte de esta ponencia es que el esquema analítico expuesto sobre las doctrinas expertas puede ser aplicado al caso de la doctrina de CEPAL/ILPES del planeamiento, la programación, el presupuesto y la administración para el desarrollo, desde fines de los años 50 hasta principios de los años 70. Y, también, al proceso latinoamericano de elaboración conceptual de la doctrina de los “sistemas integrados de administración” y la posterior construcción de “sistemas integrados de administración e información financiera” a partir de la década de los 80. También, que es de aplicación al caso de la doctrina de los “sistemas locales de salud animal” generado en el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa como fuente doctrinaria para el Programa de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa en Argentina a partir de 1989.

4. El Programa de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa en Argentina (1990-2024)

En 2024 y desde 2007 y 2011, la República Argentina cuenta con un estatus sanitario reconocido internacionalmente por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA, anteriormente Organización Mundial de Epizootias) como *país libre de aftosa con vacunación* con reconocimientos de zonas sin vacunación y de otras zonas con diversos grados de riesgo epidemiológico y distintas estrategias para evitar la reintroducción de la enfermedad. El organismo responsable del actual Plan Nacional de Fiebre Aftosa es el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

¹²² En la medida en que los métodos de “inscripción” no solo permiten convencer a otros expertos sino también a públicos más amplios (políticos, empresarios, productores, etc.), implican al mismo tiempo procesos de “traducción”. Los expertos, al producir “doctrina” mediante todos estos dispositivos, “traducen” el mundo para muchos, enrolándolos.

¹²³ La búsqueda de conexiones significativas entre “doctrinas” y “ethos” que estamos desarrollando aquí tiene, como notoriamente puede observarse, su origen en Weber (2011 [1920]). Podría objetarse esta fundamentación, dado que Weber ensaya una interpretación comprensiva de las conexiones entre el contenido de los escritos teológicos del primer protestantismo ascético con la “*espíritu del capitalismo*” o “ethos” o “sentido general de conducción de la vida” que se expresa en la ética del trabajo y la productividad propia del capitalismo de fines del siglo XVIII y el siglo XIX. Sin embargo, recuérdese que otros científicos sociales han hecho alusión al sentido sagrado o religioso que subyace a todo tipo de sistema conceptual, aún en las disciplinas científicas modernas (Durkheim, 1992 [1912]), del sentido moral o sagrado que adquiere toda profesión o “carrera” en la modernidad y de las “vocaciones” a ellas asociadas a partir del proceso de formación científica y técnica (Hughes, 1958)) o del sentido mandatorio proverbial que caracteriza a la producción de la “ciencia de la administración” (Simón, 1946).

¹²⁴ Aquí claramente estamos siguiendo la resignificación que de Weber realizan Boltanski y Chiapello (2002 [1999]). Aquí estamos sosteniendo que las *doctrinas administrativas y de gestión y políticas públicas*, tal como las hemos definido, han ofrecido siempre la fuente de justificación moral e ideológica de los *expertos en administración pública o expertos en cualquier ámbito de política pública*.

¹²⁵ Este doble papel de las doctrinas como fuente de justificación y motivación individual para el involucramiento de los cuadros en la construcción de las organizaciones pública o la implementación de políticas públicas y su vinculación con una justificación de cómo esta construcción o implementación contribuye al bien común tiene su fundamento en Boltanski y Chiapello (2002 [1999]: 45).

como anteriormente lo fue del Programa Nacional de Control (1990-1992) y Erradicación (1993-96) de la Fiebre Aftosa. Existen distintas áreas del país (Patagonia, al sur del Río Colorado, Valles andinos de Calingasta en San Juan) cuya naturaleza epidemiológica y de producción y manejo pecuario local les permite ser libres sin vacunación. Para el resto del país, existen distintas estrategias de vacunación por zona, de acuerdo a su riesgo epidemiológico (por razones de circulación viral, zona geográfica y características de las explotaciones, movimiento del rodeo y el negocio ganadero). Estas distintas estrategias de vacunación se definen entre la Dirección Nacional de Sanidad Animal, las Comisiones Provinciales de Sanidad Animal y los Entes Locales de Sanidad animal, que actualmente son 302 distribuidos por todo el país. La anterior participación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa se encuentra actualmente funcionando en el marco de la Comisión de Sanidad y Bienestar de Buvalinos y Bovinos, constituido por representantes provinciales, de las entidades agropecuarias, de entidades veterinarias, del INTA y del CONICET, que eventualmente interviene en la definición de las estrategias de vacunación zonales. Los Entes Locales son asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro o entes públicos no estatales o sociedades rurales locales, todos entes sin fines de lucro. De acuerdo al calendario de vacunación son los responsables de adquirir la vacuna antiaftosa de (una, dos o tres dosis por año, para todos o parte del rodeo de acuerdo al plan local), contratar los vacunadores, proceder a la vacunación del 100% del rodeo y cobrarles a los productores por el servicio de vacunación obligatorio. Actualmente, la vacuna (de base oleosa desde fines de la década del 80) es de carácter tetravalente (inactivada con etilenimina binaria (BEI), formulada con adyuvante oleoso y saponina que le confiere larga inmunidad y contiene las cepas O1 Campos, A24 Cruzeiro, A Argentina 2001 y C3 Indaial). La vacuna es producida por el Laboratorio Biogénesis Bagó, el Laboratorio de la Asociación de Cooperativas Argentinas y el Laboratorio CDV, aunque el primero es el principal productor. La Dirección General de Laboratorios y Control Técnico, Laboratorio de Referencia del SENASA, y los Laboratorios Regionales (cinco reconocidos como laboratorios de referencia de la OMSA) coordinan a su vez 400 laboratorios públicos y privados para la realización de pruebas serológicas para medir la circulación viral y el nivel de antígenos en sangre como parte del sistema de vigilancia epidemiológica. El SENASA mantiene también un registro de veterinarios y paratécnicos, inspectores sanitarios, vacunadores u otros operadores privados que pueden participar de las campañas de vacunación, que llega a los 20000 en todo el país. El último foco de aftosa sucedió en la provincia de Corrientes en el año 2006 y desde entonces no se ha notificado ningún otro¹²⁶.

El actor red constituido por el actual Plan Nacional de Fiebre Aftosa puede ser rastreado en su ensamblaje hasta constituir la “caja negra” que actualmente existe, desde la década del 70, pero en especial a partir de los años 90. En la década del 70 y hasta principios de los años 80, el investigador y creador del Centro de Investigaciones de Ciencias Veterinarias del INTA (anteriormente del Instituto Nacional de Fiebre Aftosa) Dr. Scholein Rivenson desarrolló y logró probar en laboratorio la efectividad de una vacuna con coadyuvante oleoso tal como estaba siendo experimentada en colaboración con el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, dependiente de la Organización Panamericana de Salud en Río de Janeiro¹²⁷ y el Departamento de Agricultura de los EEUU. En la década del 70, a partir de las vacunas oleosas producidas por el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa y por algunos laboratorios argentinos a partir de la vacuna desarrollada por Rivenson, SENASA paso a implementar algunos experimentos de campo más amplios de vacunación masiva a cargo del organismo en el partido de Henderson, Provincia de Buenos Aires. Ya en época democrática, se realizaron a cargo de SENASA otras pruebas a campo en los municipios de Henderson y Patagones,

¹²⁶ Estos datos han sido obtenidos de la WWW, el 31 de julio de 2024, en <https://www.argentina.gob.ar/senasa/programas-sanitarios/cadena-animal/bovinos-y-bubalinos/bovinos-y-bubalinos-produccion-primaria/fiebre-aftosa>, en <https://www.argentina.gob.ar/senasa/laboratorios> y en <https://www.argentina.gob.ar/senasa/capacitacion/veterinarios-acreditados>.

¹²⁷ Ver, por ejemplo, Gomes, Augé de Mello, Alonso Fernández y Freitas Costa (1979) y a partir de allí otras publicaciones del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa.

la barrera del Río Negro y el Municipio de Federación en Entre Ríos hasta vacunar casi 1 millón de vacunos. Ya en 1987, se decide otro programa experimental en el municipio de Ayacucho, Provincia de Buenos Aires, a cargo de SENASA. Para ese entonces, el SENASA utilizaba la caracterización de los ecosistemas de la doctrina epidemiológica desarrollada por Vicente Astudillo¹²⁸ y colaboradores en el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa. Se eligió el municipio de Ayacucho por formar parte de la cuenca deprimida del Salado, zona de cría, a partir de la cual la aftosa se difundía a las zonas de invernada, volviendo incontrolable la enfermedad (Pecker, 2007, 62:76). Sin embargo, a pesar de que SENASA utilizaba la doctrina experta de Astudillo de incorporar en las estrategias de vigilancia y control las dimensiones sociales y económicas, aún no adoptaba las recomendaciones de Astudillo de involucrar a los actores institucionales, sociales y de productores locales en las estrategias de vigilancia epidemiológica. Todo el esfuerzo recaía en el presupuesto del organismo y la capacidad operativa en terreno de SENASA para realizar la compra de vacunas, contratar veterinarios, proceder a la vacunación masiva y realizar los análisis de laboratorio para medir la actividad viral.

Esta situación comienza a cambiar cuando Bernardo Cané¹²⁹ se hace cargo de la Dirección de Ganadería de la Provincia de Buenos Aires con asunción de Antonio Cafiero en la Provincia de Buenos Aires en diciembre de 1987. Decidió constituir una Comisión Local en Ayacucho con el intendente, las organizaciones de productores y otros actores locales en Ayacucho para comprometer a todos los actores locales en la campaña de vacunación que comenzó a realizar en paralelo a SENASA. Luego lleva el caso piloto con una Comisión Local de Ayacucho a los municipios de Navarro, Magdalena y Dolores a pesar de la opinión contraria de SENASA¹³⁰. En mayo de 1989, con la asunción de la presidencia de Carlos Menem, es nombrado presidente de SENASA. Comenzó un proceso de enrolamiento de múltiples actores. Constituye el Consejo de Administración de SENASA con representantes de la Sociedad Rural¹³¹, Confederaciones Rurales, CONINAGRO y Federación Agraria Argentina, representantes provinciales y de la industria cárnica. En cada provincia, logro constituir una Comisión Provincial de Sanidad Animal (COPROSA) y una Comisión Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa (CONALFA).

Cané propuso que además de cada Comisión Local geográficamente situada se constituyera una asociación o fundación para la compra conjunta de la vacuna, garantizar la cadena de frío, contratar los vacunadores y garantizar la vacunación del 100% del rodeo, bajo la supervisión del plan de vacunación del SENASA¹³². Con grupos de productores enrolados en el plan y funcionarios de

¹²⁸ Vicente Astudillo fue un médico veterinario chileno que se desempeñó en el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa dependiente de la Organización Panamericana de Salud desde 1970 hasta su retiro. Fue su director entre 1991 y 1998. Para las primeras versiones de la doctrina de Astudillo y colaboradores sobre los ecosistemas de fiebre aftosa y la necesaria introducción de las dimensiones sociales y productivas para el análisis epidemiológico ver, Obiaga, Rosenberg, Astudillo y Goic C. (1979). Casi como veterinarios-sociólogos en el sentido de Callon (1987) sostienen: “Este trabajo indica que la “organización social” de la población bovina (y lo mismo vale para todas las especies domésticas), depende casi exclusivamente de la apropiación que el hombre organizado hace de ellas para su beneficio. De esta forma, los programas sanitarios deben fundamentarse no ya en modelos funcionalistas virus-infección-enfermedad-inmunidad, sino en estudios regionales cuyo fundamento geográfico-social determine las estrategias más adecuadas (42)”.

¹²⁹ Bernardo Cané es un médico veterinario que fue Presidente de SENASA entre 1989 y 1996. Dirigió la formulación del Programa de Control (1990-92) y Erradicación (1993-96) de la Fiebre Aftosa logrando la erradicación de la enfermedad en 1995. Reingresada la enfermedad en 2000, es convocado por el Presidente de la Rúa y el ministro Cavallo en 2001, reintroduciendo la estrategia del Programa de Erradicación de los 90 logrando rápidamente la reducción de los focos que condujo a su nueva erradicación. Hoy es consultor y productor agropecuario.

¹³⁰ Los datos empíricos que se presentan aquí surgen de la investigación con entrevistas y datos secundarios realizada en 1996 y que dio lugar a Domenella y Schweinheim (1997). Pero, para ciertos datos nuevos, en particular, la fuente de doctrina experta de Vicente Astudillo, se obtuvieron en una entrevista realizada el 12/6/2024.

¹³¹ En la entrevista de 1996 y en la de 2024, Cané destacó el “enrolamiento” de Guillermo Alchourrón, en ese entonces Presidente de la SRA cuando en un discurso en la Exposición Rural sostuvo: “La aftosa es una enfermedad de las vacas. Pero, las vacas son nuestras”.

¹³² En la entrevista de 1996, Cané sostuvo: “La principal innovación fue una innovación social”. En la entrevista de 2024 sostuvo “La idea del sistema local de salud animal es de Vicente Astudillo... La idea de crear asociaciones o fundaciones

SENASA que se involucraron masivamente en el Programa, visitaban municipios cercanos buscaban a los líderes y constituían Comisiones Locales y Fundaciones. La Subgerencia de Asuntos Jurídicos de SENASA colaboró en la elaboración de estatutos de asociaciones y fundaciones y su presentación en la Inspección General de Justicia. Hubo fundaciones por provincia (Entre Ríos, Corrientes, Mendoza) o por áreas o por municipio. El enrolamiento de los productores por otros productores o por personal de SENASA y el entrenamiento de vacunadores fue masivo¹³³. Por cierto, hubo resistencias de actores que defendían el modelo tradicional donde la vacunación o era responsabilidad del SENASA o del productor individual contratando veterinarios, y no a través de asociaciones o fundaciones. En particular, los colegios veterinarios que cuestionaban a los vacunadores paratécnicos. Pero, se llegó así a 2600 vacunadores, la mayoría paratécnicos.

Al mismo tiempo, SENASA aprobó las vacunas oleosas que pasaron a producir trece laboratorios de productos veterinarios, con el consiguiente descenso del precio de la vacuna. Y el laboratorio central de SENASA llegó así a aprobar más de 100 millones de dosis que permitían cubrir con amplia seguridad a las vacunas aplicadas al 100% del rodeo. También, se certificaron 242 laboratorios distribuidos por todo el país para el análisis de los sangrados para monitorear la actividad viral, que implicaron 250.000 análisis de laboratorio anuales

De 75 planes locales en 1990, se pasaron a 344 en 1992 y 350 en 1995. Para 1992 se calculaba haber cubierto al 98% del stock bovino que debía estar sometido a vacunación al norte del Río Colorado. Se bajó de 841 focos de aftosa en 1990 a 350 en 1992, 18 focos en 1994 y ninguno en 1995. En 1996, se obtuvo el reconocimiento de “país libre de aftosa con vacunación” y comenzó la apertura de los mercados.

En consonancia, con este ensamblaje, en 1994 se sanciona la ley 24.305 que legaliza el Programa Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa y da entidad legal a la Comisión Nacional, a las Provinciales y a la participación de entes locales. Y Astudillo (1991, 1997) produjo nuevos escritos que ahora incorporaban las estrategias de lucha contra la fiebre aftosa el fenómeno de la participación de entes locales en las campañas de control y erradicación.

En 1996, Cané deja la Presidencia de SENASA, pero el Programa continuó. Sin embargo, en 1999 se decide dejar el programa de vacunación y obtener el estatus de “país libre de vacunación”. Si bien esto se logra en mayo de 2000, para agosto del mismo año ya se habían presentado los primeros focos. Cané es reconvocado en marzo de 2001, re ensambla la red con los entes locales, fundaciones, COPROSAS, la CONALFA y el Consejo de Administración de SENASA. Si antes los productores eran los que financiaban la compra de la vacuna, durante unos años, el SENASA asumió la responsabilidad de la reintroducción de la enfermedad, y la vacuna fue comprada con financiamiento del BID. Entre 2001 y 2003, el control había sido nuevamente alcanzado.

Cané dejó SENASA en 2005. El Consejo de Administración ya no existe, sino simplemente un Comité Consultivo. La CONALFA ha sido reemplazada por una Comisión de Sanidad y Bienestar de Buvalinos y Bovinos. Solo tres laboratorios producen vacunas y existen controversias en torno al carácter oligopólico que el levantamiento de la vacunación en 2000 terminó provocando con clara posición dominante del laboratorio Biogénesis. Pero, paradójicamente Biogénesis-Bagó es un laboratorio competitivo a escala latinoamericana y global e incluso ha ganado licitaciones para el banco de vacunas anti aftosa en el NAFTA. Muchas asociaciones y fundaciones dejaron de funcionar,

de productores como entes administrativos de la vacunación local fue mía”. Como un veterinario-sociólogo, en la entrevista de 1996 sostuvo “En el caso de la lucha sanitaria es más que nada una *ingeniería social*, no es de una *innovación científico técnica* sino es *sociológica* en todo caso, de *involucrar*, de *comprometer* y de *corresponsabilizar* (...) a los actores reales. Como delimitar claramente visiones y funciones de cada uno de los miembros de una cadena. Esa es la *innovación*.”

¹³³ Cané siempre destaca que, en Santa Victoria, Salta, en la frontera con Bolivia el enrolamiento clave fue del cacique wichi de la zona.

pero su papel administrativo ha sido reemplazado por otras entidades. Pero, a pesar de todos estos “reverse salients”, desde 2006 no se han presentado nuevos focos en Argentina y el Programa, adaptado a las realidades productivas, geográficas y epidemiológicas, ha permitido garantizar hasta hoy la condición de “país libre con vacunación y el Programa Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa y su ley siguen vigentes y funcionando.

5. Los Sistemas de Información Financiera Latinoamericanos¹³⁴

Los *sistemas integrados de administración financiera latinoamericanos* construidos desde principios de los años 80 del siglo pasado a partir en las instituciones gubernamentales responsables de las finanzas públicas de Venezuela, Brasil, Bolivia y Argentina en relación con organismos multilaterales como la División de Administración Pública de la OEA o la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) y el financiamiento de expertos consultores individuales o de empresas de consultoría (abrumadoramente latinoamericanos) por parte del PNUD, el Banco Mundial o la agencia de cooperación norteamericana al desarrollo (USAID) *han sido un notorio ejemplo de innovación en América Latina*. El problema a resolver era la ausencia de información financiera para la toma de decisiones, no solo para los acuciantes problemas del déficit fiscal y/o crisis de endeudamiento, sino para la gestión fiable de las finanzas públicas. Los distintos dispositivos técnicos construidos y desarrollados que se ensamblaron como sistemas integrados de información y administración financiera y que surgieron como novedades a nivel latinoamericano y global incluyen: el modelo de presupuesto por programas que tuvo una primera “inscripción” realizada por el experto ecuatoriano Jorge Estupiñán¹³⁵ y luego fue profundizado conceptualmente y desarrollado en Venezuela por Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Arrieche (1979) y que se mantiene vigente con algunos cambios incrementales en toda América Latina hasta el día de hoy¹³⁶, el nuevo modelo de integración entre categorías presupuestarias y contables (Gutiérrez, 1983) o sistema integrado de cuentas (Gutiérrez, Prado, Aliaga y Bustos, 1991) o sistema integrado de información financiera (Gutiérrez, 1990)¹³⁷ desde los primeros desarrollos en Venezuela, luego ampliados en Bolivia, posteriormente consolidados en Argentina y luego replicados también en gran parte del continente latinoamericano; el invento brasileño de cuenta única del tesoro (Gouvêa, 1994: 150-235). luego rediseñada en Argentina (Domper, 1997) y replicada de igual modo; la adaptación del SIGADE de la UNCTAD, para que pueda registrar todos los tipos de deuda pública y ser radicado en la secretaría de finanzas (Amado y Tricárico, 1997) con similar trayectoria en todo el continente; el primer desarrollo informático del SIDIF (Frenkel, 1997) y el sistema UEPEX para la gestión de programas con financiamiento internacional¹³⁸.

¹³⁴ Los datos de esta sección se originan en la investigación que parcialmente se expone en Schweinheim (2017).

¹³⁵ Para las categorías presupuestarias “inscriptas” por Estupiñán puede consultarse el Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas del Consejo Federal de Inversiones de Argentina (CFI, 1973). El papel de Estupiñán en el desarrollo del modelo de presupuesto por programas latinoamericano fue esclarecido en entrevista con Marcos Makón del 10/6/2024.

¹³⁶ Matus, Makón y Arrieche (1979) se caracteriza por ser un texto donde no solo Marcos Makón y Víctor Arrieche desarrollaron el fundamento de la función de producción de las categorías del presupuesto por programas debidas a Jorge Estupiñán, sino que Carlos Matus expone su nuevo modelo doctrinario y técnico de “planificación de situaciones” asociándolo al presupuesto por programas.

¹³⁷ La necesidad de contar con un sistema integrado de cuentas o sistema de información financiera estaba planteada desde principios de la década del 80 en el ambiente de ASIP y la OEA. Ver, Gorostiaga y Gutiérrez S. (1981). Sin embargo, fue Ricardo Gutiérrez quién logró inscribir el modelo vigente hasta el presente de los sistemas integrados de cuentas del sector público en gran parte de los países latinoamericanos. Para un reconocimiento ver, Albano Landesa (1993: 22). Al núcleo del SIDIF, la “conversión” de la información de la “ejecución presupuestaria” en un “asiento contable”, Gutiérrez pasó a denominarla a partir de la década del 2000, como “matriz de conversión”. Ver, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2009), que también contó con la influencia de las ideas de Gutiérrez en una consultoría.

¹³⁸ Ver, <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/dgsiaf/uepex>.

Esta red o “actor red” constituido por dispositivos, prácticas, instituciones, organizaciones y actuación de expertos (expertos en contabilidad pública o finanzas públicas, expertos en presupuesto, expertos en informática) se estabilizó a partir de fines de los 80 y principios de los 90, especialmente desde la reforma de la administración financiera en Argentina y hasta el presente. Los sistemas integrados de información y gestión financiera son relativamente isomórficos desde México a Panamá (salvo Costa Rica), Cuba y República Dominicana en el Caribe, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina y parcialmente Colombia.

La historia del desarrollo de los sistemas de información y gestión financiera latinoamericanos muestra a los programas de consultoría como laboratorios de ideas. Particularmente en Venezuela y Centroamérica en las inscripciones del presupuesto por programa y de los primeros modelos conceptuales de integración de la información presupuestaria y la contabilidad, Y a la reforma SAFCO en Bolivia como un gran laboratorio de campo que ofreció pruebas de fuerza sobre la factibilidad de la implementación de los modelos conceptuales y los primeros y elementales sistemas informáticos que permiten el funcionamiento de un SIDIF.

Un aspecto a destacar es que en este enrolamiento de la mayor parte de los sistemas de finanzas públicas de América Latina participaron como gestores o consultores la misma red iberoamericana nucleada en ASIP y con financiamiento del BID y el Banco Mundial. En la difusión o reinscripciones adaptadas a las realidades constitucionales, políticas, legales, tecnológicas, de dotación de recursos humanos y profesionales también se observan movimientos típicos de inscripción, traducción y enrolamiento. Proyectos de consultoría de reforma de las administraciones financieras, producción de documentos con marcos conceptuales, reformas legislativas y reglamentarias, redacción de manuales, desarrollo de sistemas informáticos de administración financiera y cursos de capacitación de personal constituyeron tales movimientos típicos de “traducción” que produjeron desplazamientos y nuevas “estabilizaciones”, o constitución de “cajas negras” en las distintas realidades preexistentes de la información y la gestión de las finanzas públicas latinoamericanas. Efectos performativos de los programas y acciones de reforma de las finanzas públicas que desarrollaron estos sistemas de gobernanza y decisión (Granovetter y McGuire, 1998) que caracterizan a la gestión latinoamericana de las finanzas públicas.

Los “sistemas de información financiera latinoamericanos” pueden ser entendidos como “grandes sistemas tecnológicos” en el sentido de Hughes (1983 y 1987). Puede entenderse como una “invención” al modelo conceptual de SIDIF base devengado desarrollado por Ricardo Gutiérrez y colaboradores entre 1983 en Venezuela (Gutiérrez, 1983) y 1990 en Bolivia (Gutiérrez, Prado, Aliaga y Bustos, 1991). El SIDIF es, en esta “invención”, un sistema de contabilidad pública que integra la contabilidad de la ejecución presupuestaria base devengado con la generación del estado de ejecución de recursos y gastos y posteriormente de los otros estados contables básicos (estado de resultados, estado de origen y aplicación de fondos, variación del patrimonio neto, balance general, estado de la deuda pública y estado de tesorería), El sistema de información financiera está concebido para generar información sobre el sector público al sistema de cuentas nacionales y al sistema de estadísticas del FMI. El SIDIF “inventado” por Gutiérrez ha recibido desde 1993 hasta el presente las denominaciones de “sistema de información financiera”, “sistema integrado de cuentas” (Albano Landesa, 1993) o “matriz de conversión” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, 2009). También puede ser identificado como una “invención” simultánea, pero base caja o pagado, al SIAFI brasileño (y la Cuenta Única del Tesoro que constituye su núcleo) (Gouvêa, 1994; Silveira y Tristão, 1993). El SIAFI brasileño también evolucionó hacia un gran sistema tecnológico desde 1985 hasta el presente.

El sistema integrado de cuentas conceptualizado por Gutiérrez y colaboradores (Gutiérrez, Prado, Aliaga y Bustos, 1991) en Bolivia entre 1988 y 1990 puede ser caracterizado como la etapa de “desarrollo” en una prueba piloto o gran experimento de campo. Conjuntamente, con los primeros programas informáticos desarrollados “ad hoc” en La Paz para los sistemas de presupuesto,

contabilidad y tesorería. Y claramente el “sistema” evolucionó hacia una etapa de “innovación” con el proceso inaugurado en Argentina con el proyecto y posterior aprobación de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público y el Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental (Secretaría de Hacienda, 1992). Puede analizarse el proceso de constitución del equipo de directores de la Secretaría de Hacienda como “ingenieros asociados” y la transformación organizacional de la Secretaría de Hacienda. Así como la constitución del Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda para desentrenamiento y re entrenamiento del personal de los servicios administrativo financieros de todas las jurisdicciones de la administración nacional y la incorporación a este proceso de formación de la ASIP (ahora de modo permanente en Buenos Aires) con el Curso Interamericano de Administración Financiera y la creación de la carrera de Especialización en Administración Financiera de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Pueden identificarse, a su vez, los distintos “artefactos” o inventos o adaptaciones que se incorporaron al SIDIF (entendido como el artefacto central): el presupuesto por programas conceptualizado previamente en Matus, Makón y Arrieche (1979), la adaptación de la Cuenta Única del Tesoro brasileña (Domper, 1997), la también adaptación del SIGADE provisto por la UNCTAD (Amado y Tricárico, 1997) y el despliegue del SIDIF informático (Frenkel, 1997).

Y puede entenderse la relación con las fuentes de financiamiento del Programa de Reforma de la Administración Financiera. Primero con el Banco Mundial y luego con el BID. Se puede analizar el tímido apoyo inicial, el entusiasmo con los primeros resultados y las situaciones posteriores donde financiaron el crecimiento y consolidación del sistema y su posterior exportación a América Latina.

El sistema de administración financiera atravesó las etapas de “crecimiento” entre 1993 y 1996, adquiriendo una velocidad y trayectoria, un “momentum” que llevó a su “consolidación”. La expansión del SIDIF a toda la administración centralizada y descentralizada, la constitución como “organismos rectores” de la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería General de la Nación, la Oficina de Crédito Público y la Dirección de Administración de la Deuda Pública y la Contaduría General de la Nación, la expansión del presupuesto por programas con metas físicas hasta llegar al 76% del gasto en 1995, la puesta en marcha de la cuenta única del tesoro y el cierre de todas las cuentas bancarias de las jurisdicciones de la administración central y descentralizada el 30 de diciembre de 1994, la consolidación de la información de la totalidad de la deuda pública en el SIGADE en 1996, la evolución informática del SIDIF, incluyendo el SIDIF central y los aplicativos para la administración centralizada y la descentralizada a través de diskettes primero y la red telefónica TRANSAF después, la bancarización de los sueldos de toda la administración central y descentralizada incluidas las fuerzas armadas, de seguridad y penitenciarias, constituyen las cargas más fuertes de este proceso de crecimiento y consolidación.

En esta etapa de “consolidación”, fue fundamental el papel de los “ingenieros asociados” (una vez que renuncian a la Secretaría de Hacienda los innovadores” Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón), los directores de los organismos rectores. A pesar del cambio de gestión política, ya se había formado una “comunidad de práctica” (Hughes, 1987: 77) que operaba un sistema en funcionamiento y que formaba parte del mismo. Esa comunidad de práctica, se producía tanto en los organismos rectores como en los servicios administrativo financieros de las jurisdicciones¹³⁹. El período iniciado en 1996 se caracterizó por la incorporación al “sistema” de otros conjuntos de factores de la situación. Por ejemplo, los desarrollos técnicos en los sistemas impositivo y bancario como la obligación de contar con CUIT y posteriormente cuenta bancaria con CBU de todo receptor de pagos de la cuenta única del tesoro (agentes públicos, proveedores del estado, jubilados y pensionados, beneficiarios públicos

¹³⁹ Para 1996, el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda había capacitado a unos 2600 funcionarios (dato aportado por la directora del Centro Gabriela Candal a través de la funcionaria de la Contaduría General de la Nación María del Carmen Suárez en una investigación en 2017).

y privados de transferencias de la administración nacional). De hecho, no hubo una “batalla de sistemas” sino una “interconexión”. También, se logró la consolidación de los estados contables del Sector Público Nacional con las nuevas normas de contabilidad en la Cuenta de Ahorro/Inversión/Financiamiento en 1998. La Dirección de Sistemas Informáticos de Administración Financiera, se abocó al desarrollo e implantación del sistema UEPEX para la gestión de programas con financiamiento internacional y la posterior consolidación de la información en el SIDIF¹⁴⁰ y al proyecto de creación del Sistema de Información Financiera Local Unificado (SLU) para reemplazar a los primeros desarrollos para la administración central y descentralizada.

Deben tratarse como “pruebas de fuerza” o “reverse salients” a algunas de las dificultades y controversias que surgieron luego de 1996, con la crisis fiscal del 2001 y con los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner tales como la capacidad de la CUT para afrontar la crisis de pagos de fines del 2001 y principios del 2002 y el default de la deuda soberana y su posterior renegociación. Normalizada la situación, otros “reverse salients” fueron la pérdida progresiva del superávit financiero y primario, la delegación de facultades al Presidente y al Jefe de Gabinete para incrementar el presupuesto por la subestimación de la recaudación o para reasignar partidas presupuestarias originadas o justificadas en las condiciones de emergencia que continuaron indefinidamente o los problemas con programas presupuestarios que no guardaban relación entre la formulación financiera y física de dichos programas. Aquí jugó un papel fundamental el entonces subsecretario de presupuesto Raúl Rigo y los directores de los órganos rectores, los ingenieros asociados, al tratar estos problemas y lograr “conservar” el funcionamiento del SIDIF. El mismo papel desempeñaron cuando se logró la “interconexión” entre el SIDIF y la Gestión Documental Electrónica y el sistema COMPRAR para las adquisiciones de bienes y servicios, transferencias efectuadas desde la administración del gobierno de la CABA al Sector Público Nacional durante la Presidencia de Mauricio Macri.

Conclusiones

El enfoque pragmatista de la Teoría del Actor Red de Latour, Callon y Law, el modelo evolutivo de Hughes sobre los “grandes sistemas tecnológicos” y la definición de “doctrina experta” que hemos desarrollado, entre otras fuentes, a partir de Thevénot, Boltanski y Chiapello, nos brinda un herramental conceptual y metodológico de gran potencialidad para dar cuenta de (describir, comprender, explicar) la producción de novedades y la consecuente innovación en las administraciones y la gestión pública y en los programas y políticas públicas. Hemos demostrado aquí, como ya hemos hecho en Schweinheim (2017) y (2020), su capacidad para entender los casos de las innovaciones latinoamericanas del ILPES/CEPAL en las técnicas del planeamiento del desarrollo, la programación económica anual y el presupuesto por programas y aquellas relacionados con los “sistemas integrados de información y administración financiera”. Y aquí hemos demostrado, en una primera aproximación, como esta perspectiva permite entender las novedades tecnológicas y sociales y la innovación del Programa Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa en Argentina y su origen doctrinario en la cooperación panamericana. Si bien para este caso hemos profundizado en los aspectos vinculados a la doctrina y al ensamblado de actantes y actores del Programa, podría de modo relativamente sencillo describirse las etapas de invención, desarrollo, innovación, crecimiento, consolidación, transferencia del modelo de fundaciones y asociaciones (a otras acciones de sanidad animal o a la sanidad de ciertas producciones vegetales como la lucha contra el picudo del algodónero o la cancrisis cítrica), competencia con otros sistemas de control de la enfermedad, el “momentum” y los “reverse salients” por los que atravesó y sigue atravesando el “sistema tecnológico” y sus diversas resoluciones.

¹⁴⁰ El Banco Mundial y el BID pasaron de rechazar el UEPEX a posteriormente difundirlo por toda América Latina. Este caso es un claro indicador del “momentum” que había adquirido el Sistema de Información Financiero argentino.

Hemos podido profundizar el entendimiento de ambos casos y superar el nacionalismo estructuralista con que habían sido identificados como casos de innovación en Schweinheim (1998) y Ciai, Dahrmaraj y Schweinheim (1998). De hecho, podrían tratarse de igual modo las novedades e innovaciones argentinas tanto en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial como en la sociedad civil en materia de políticas, programas, normas jurídicas, jurisprudencia y tecnologías de antropología forense relativas a violaciones de los derechos humanos en época de dictadura. El caso, que identificamos ya en 1998, merece más tratamiento y ya es, con otras perspectivas, tratado como un notorio conjunto de innovaciones (Sikkink, 2008).

Por cierto, puede profundizarse la investigación sobre situaciones similares a las que aquí hemos tratado como la transferencia del SIGAF de la administración de la CABA a la administración bonaerense, como lo hace Piana (2024). O caracterizar la expansión del modelo isomórfico de compras públicas en América Latina, como el que realiza Fiscante (2024).

Finalmente, la nueva doctrina sobre la innovación como la que paradigmáticamente se expresa en CLAD (2020) podría ser estudiada a partir de la producción de la red experta que la inscribe y sigue inscribiendo, sus efectos de resignificación de las doctrinas de gobierno electrónico, gobierno abierto, participación ciudadana e impacto de la automatización y la gobernanza de datos públicos masivos y en la promoción de instrumentos como los laboratorios y áreas gubernamentales denominados de innovación pública. Quizás entonces podríamos distinguir la investigación científico social sobre la innovación en administración, gestión y políticas públicas de la doctrina de la innovación pública como doctrina administrativa en vigencia entre cierta red experta.

Ciertamente, esta ponencia también demuestra la importancia de volver a los datos, volver a escuchar a todos los actores y actantes, volver a realizar entrevistas, volver a revisar antiguos y nuevos documentos y desgravaciones de antiguas entrevistas. Una nueva manera de entender la novedad y la innovación nos obliga nuevamente a la medición, la observación y la protocolización en investigaciones detalladas. Aunque habría que recordar que la ciencia social solo lo es en la medida en que sus enunciados se argumenten basados en datos sistemáticos, principio epistemológico muchas veces olvidado.

Bibliografía

Albano Landesa, Osvaldo (1993), *La Contabilidad Integrada en el Sector Público*, La Paz: GTZ.

Amado, Jorge y Marcelo Tricárico (1997), *La Deuda Pública: Proceso de Administración y Control*, en *Revista de ASAP* N° 29, abril, pp. 83-94, Buenos Aires: ASAP.

Astudillo, Vicente (1991), Fortalecimiento de la atención veterinaria y de los sistemas de información y vigilancia a nivel local, en *Boletín del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa* N° 57, 74-84, Río de Janeiro: Centro Panamericano de Fiebre Aftosa.

Astudillo, Vicente (1997), *Participación Social en la Erradicación de la Fiebre Aftosa en América del Sur*, Río de Janeiro: Centro Panamericano de Fiebre Aftosa

Bijker, Wiebe y Trevor Pinch (1987), *The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other*, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), *The Social Construction of Technological Systems, New Directions in the History and Sociology of Technology*, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.

Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), *The Social Construction of Technological Systems, New Directions in the History and Sociology of Technology*, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.

Bloor, David (1976), *Knowledge and Social Imaginery*, Londres, Henley y Boston: Routledge & Kegan Paul.

- Boltanski, Luc y Laurent Thevénot (1999) *The Sociology of Critical Capacity*, European Journal of Social Theory 2(3): 359–377, Sage Publications: London, Thousand Oaks, CA and New Delhi.
- Boltanski, Luc y Laurent Thevénot (2006 [1991]) *On Justification. Economies of Worth*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Boltanski, Luc y Ève Chiapello (2002 [1999]) *El Nuevo Espíritu del Capitalismo*, Madrid: Akal.
- Callon, Michel (1986) *The Sociology of an Actor-Network: The case of the Electric Vehicle*, en Callon, Michel, John Law y Arie Rip (Eds) (1986) *Mapping the Dynamics of Science and Technology. Sociology of Science in the Real World*, Londres: MacMillan.
- Callon, Michel (1987), *Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis*, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*, Cambridge, Ma. y Londres: The MIT Press.
- Callon, Michel (ed.) (1998), *The Law of the Markets*, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.
- Callon, Michel (2006), *What does it mean to say that economics is performative?* CSI Working Papers Series N° 005, Paris: Centre de Sociologie de l'Innovation Ecole des Mines de Paris.
- Ciai, Ariadna, Adrián Dahrmaraj y Guillermo Schweinheim (1998) *De la Modernización a la Innovación en el sector público: tendencias de cambio estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas*, Revista de Investigaciones del INAP, Nro. 0, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Consejo Federal de Inversiones (1973), *Manual de Elaboración del Presupuesto por Programas*, Buenos Aires: CFI.
- CLAD (2020), *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*, Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, 8/10/2020, Andorra: CLAD.
- CLAD (2021), *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*, Colección Escuela del CLAD No. 6, Caracas: CLAD.
- Domenella, Oscar y Guillermo Schweinheim (1997) *Modernización de la Gestión Pública y Sanidad Animal*, Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Domper, Jorge (1997), *El Sistema de Tesorería*, en Revista de ASAP N° 29, abril, pp. 65-94, Buenos Aires: ASAP.
- Durkheim, Emile (1992 [1912]), *Las formas elementales de la vida religiosa*. Madrid: Akal.
- Fiscante, Leonardo (2024), *Las Redes de Expertos y la Difusión de Innovación en los Procesos de Reforma y Modernización de los Sistemas de Compras Públicas en Latinoamérica y en Argentina a Nivel Subnacional en el Siglo XXI*, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, 25, 26 y 27 de Setiembre de 2024, Córdoba: AAEAP.
- Frenkel, Paulina (1997) *Estrategia Informática del Sistema Integrado de Información Financiera*, en Revista de ASAP N° 29, abril, pp. 101-114, Buenos Aires: ASAP.
- Gomes, Ivo, P. Augé de Mello, A. Alonso Fernández y Kleise de Freitas Costa (1979), *Vacuna Antiaftosa con coadyuvante oleoso para cerdos. III. Respuesta inmunitaria con vacunas emulsificadas por vibración ultrasónica o por agitación mecánica*, en Boletín del Centro Panamericano de Fiebre Aftosa 35-36: 19-25, Río de Janeiro: Centro Panamericano de Fiebre Aftosa.

- Gorostiaga, Ángel y Santiago Gutiérrez S. (1981), Características del Sistema Integral de Contabilidad Gubernamental y su relación con la administración presupuestaria, en Revista de ASIP N° 13, pp. 8-93, México: ASIP.
- Gouvêa, Gilda (1994), Burocracia e Elites Burocráticas No Brasil, San Pablo: Editora Paulicéia.
- Granovetter, Mark y Patrick McGuire (1998), The making of an industry: electricity in the United States, en Callon, Michel (ed.) (1998) The Law of the Markets, Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review.
- Gutiérrez, Ricardo (1983), Algunas consideraciones sobre el “resultado presupuestario”, en Revista de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público N° 7, octubre, pp.108-165, Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Gutiérrez, Ricardo (1990), Bases conceptuales de un sistema integrado de información financiera del Sector Público, Revista de ASIP N° 25, pp. 39-59, Buenos Aires: ASIP.
- Gutiérrez, Ricardo, Zulema Prado, Teresa Aliaga y Jorge Bustos (1991), Manual Básico de Contabilidad General para las instituciones descentralizadas sin fines empresariales, La Paz: Proyecto SAFCO.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1997 [1991]), La argumentación administrativa, México: FCE.
- Hughes, Everett (1958) ,Men and Their Work, Londres: The Free Press.
- Hughes, Thomas (1983), Networks of Power. Electrification in Western Society 1880-1930, Baltimores y Londres; John Hopkins University Press
- Hughes, Thomas (1987) ,The Evolution of Large Technological Systems, en Bijker, Wiebe, Thomas Hughes y Trevor Pinch (1987), The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology, Cambrigde, Ma. y Londres: The MIT Press.
- Joerges, Bernward (1988), Large technical systems: Concepts and issues, en Maytz, Renate y Thomas Hughes (ed.) (1988) The development of large technical systems, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln.
- Latour, Bruno (1982), Give Me a Laboratory and I will Raise the World, en Karin Knorr-Cetina y Michael Mulkay (ed.) Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science, Londres: Sage, 1983, pp.141-170.
- Latour, Bruno (1988),The Pasteurization of France, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (2007 [1991]), Nunca fuimos modernos. Ensayos de antropología simétrica, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Latour, Bruno (2008 [2005]), Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red, Buenos Aires: Manantial.
- Latour, Bruno y Stephen Woolgar (1986 [1979]), Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Law, John (1986) On the Methods of Long Distance Control: Vessels, Navigation, and the Portuguese Route to India, en Law, John (Ed), Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge? Sociological Review Monograph 32, Routledge, Henley, 1986, pag. 234-263.
- Law, John (1998 [1986]), Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia, en Domènech, Miquel y Francisco J. Tirado (comps.) (1998) Sociología Simétrica. Ensayos sobre Ciencia, Tecnología y Sociedad, Barcelona: GEDISA.

Law, John (2007), Actor Network Theory and Material Semiotics, disponible en: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2007ANTandMaterialSemiotics.pdf>, versión: 25/04/2007.

Matus, Carlos, Marcos Makón y Víctor Arrieché (1979), Bases Teóricas del Presupuesto por Programas, Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.

Pecker, Alberto (2007), Fiebre Aftosa: su paso por Argentina, Buenos Aires: SENASA.

Piana, Ricardo (2024), El SIGAF en la Provincia de Buenos Aires. Aspectos Tecnológicos de su Implantación, Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, 25, 26 y 27 de Setiembre de 2024, Córdoba: AAEAP.

Ramió Matas, Carles (2021), Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro, Caracas: CLAD.

Schweinheim, Guillermo (1998), Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿Es idéntico a Modernización?, en Revista de Investigaciones del INAP, Nro. 0, (1998), p.p. 31-48. Buenos Aires: INAP.

Schweinheim, Guillermo (2017), El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros, en Estado Abierto VOL. 2 N° 1, pp. 115-166, Buenos Aires: Ministerio de Modernización.

Schweinheim, Guillermo (2020), Tecnoburocracia y desarrollo, Documento N° 1/2020, Secretaría de Investigación, Instituto de Altos Estudios Sociales, San Martín, República Argentina: IDAES-UNSAM.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2009), Modelo Conceptual del Sistema Integrado de Administración Financiera Federal, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sikkink, Kathryn (2008), From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights, en Latin American Politics and Society, Volume 50, Issue 1, pags. 1-29, Miami: University of Miami.

Silveira, Aldery y Gilberto Tristão (1993), SIAFI – um Mecanismo de Administração e Controle do Gasto Público, Revista de Informação Legislativa N° 117, año 30, enero/marzo, pp. 205-218.

Simon, Herbert (1946), The Proverbs of Administration, en Public Administration Review, Vol. 6, No. 1. (Winter) pp. 53-67, Washington: ASPA.

Weber, Max (2011 [1920]), La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo, México: FCE.

TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PERUANO

Esperanza Marlene Zapata Carnaqué

Introducción

La transformación digital es un proceso integral que busca incorporar tecnologías avanzadas en todos los aspectos de una organización sea pública o privada, con el objetivo de optimizar procesos y mejorar la eficiencia operativa, no limitándose a la simple digitalización, implicando más bien una reformulación profunda de la lógica empresarial, impulsada por herramientas como la inteligencia artificial, la nube y la automatización (García Peña, 2017). Al adoptar estas tecnologías, las organizaciones pueden transformar sus operaciones, mejorar la toma de decisiones y crear experiencias más ricas para los clientes, generando así una ventaja competitiva en un entorno cada vez más digitalizado.

Según Torres (2023), el objetivo principal de la transformación digital es potenciar las actividades de la organización dentro del entorno digital, incrementando su productividad y enfocándose en resolver los desafíos tecnológicos de la era actual, por lo que impacta directamente en la cultura organizacional, alterando la manera en que los empleados realizan sus funciones y mejorando la experiencia del cliente. Al integrar estas tecnologías en el núcleo de la empresa, se crea una base sólida para la innovación continua y la adaptación a las exigencias del mercado moderno.

En el contexto peruano, la transformación digital se ha convertido en un eje estratégico para la modernización de la administración pública, ya que permite al Estado mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión de recursos, así como en la prestación de servicios públicos. La implementación de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial y el análisis de datos, ha comenzado a transformar sectores clave, como la salud, la educación y la justicia, permitiendo una gestión más ágil y efectiva. Sin embargo, para que Perú alcance una transformación digital plena, es necesario superar varios desafíos, incluyendo la falta de infraestructura tecnológica adecuada, la escasa alfabetización digital en amplios sectores de la población, y la resistencia al cambio en ciertas áreas del sector público.

Un ejemplo de los avances en la transformación digital en Perú es la implementación de la Plataforma Nacional de Gobierno Digital, que centraliza servicios y trámites en línea, facilitando el acceso a los ciudadanos y mejorando la eficiencia del gobierno. Asimismo, el Sistema Nacional de Identificación y Registro Civil (RENIEC) ha desarrollado un sistema de identificación digital que mejora la seguridad y la accesibilidad de los servicios públicos. No obstante, para que Perú pueda considerarse un país totalmente transformado digitalmente, es imprescindible continuar invirtiendo en infraestructura tecnológica, promover la educación digital en todos los niveles y desarrollar políticas públicas que incentiven la innovación y la adopción de nuevas tecnologías en todos los sectores. Solo así, el país podrá aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la era digital, fortaleciendo su competitividad y mejorando la calidad de vida de sus ciudadanos.

La transformación digital en Perú, al igual que en otras naciones, se erige como un pilar fundamental para la modernización de la administración pública. A medida que el país avanza en la implementación de plataformas digitales y sistemas de identificación, se evidencia un compromiso creciente con la eficiencia y la transparencia gubernamental. Sin embargo, para alcanzar una transformación digital completa, es crucial enfrentar desafíos persistentes, como la infraestructura tecnológica insuficiente y la falta de alfabetización digital. La inversión continua en tecnología, la educación digital y la formulación de políticas innovadoras son elementos esenciales para consolidar estos avances. Solo con un enfoque integrado y sostenido, Perú podrá aprovechar plenamente las

oportunidades de la era digital, mejorando así la calidad de los servicios públicos y la vida de sus ciudadanos.

El Proceso de Modernización del Estado Peruano

En un entorno global que cada vez exige una mayor eficacia en la administración pública, Perú busca transformar sus estructuras y procedimientos para alinearse con las mejores prácticas internacionales. Esta transformación no se limita a la mera digitalización de procesos, sino que implica una reforma integral que abarca la actualización de políticas, la mejora de procesos administrativos y la incorporación de nuevas tecnologías, con el objetivo de optimizar el funcionamiento del gobierno y aumentar la satisfacción ciudadana. La modernización de la gestión pública en Perú se presenta como una iniciativa estratégica esencial para adaptar el Estado a las demandas contemporáneas de eficiencia y transparencia. El proceso de modernización del Estado Peruano, establecido por la Ley N° 27658, tiene como objetivo principal mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y orientado al servicio de los ciudadanos. Este proceso busca elevar los niveles de eficiencia del aparato estatal, permitiendo una atención más efectiva a la ciudadanía mediante la optimización y priorización de los recursos públicos. La implementación efectiva del Gobierno electrónico y su adecuada integración con el Estado son esenciales para alcanzar la deseada eficiencia y eficacia en la administración pública (Romero Hidalgo, 2017). Está fundamentada en cinco pilares centrales y se trabajará desde 3 ejes transversales, tal como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Ejes de la Modernización del Estado Peruano



Nota. Ley N° 27658: Ley de Modernización de la Gestión del Estado. Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros.

Posteriormente, complementando la Ley de Modernización del Estado Peruano, el año 2022 el gobierno aprobó la Política Nacional de modernización de Gestión Pública al 2030 mediante D. S. N° 103-2022- PCM que establece un modelo conceptual basado en la lógica de la cadena de valor público ofrece una perspectiva integral para entender las decisiones de política y las estrategias de intervención que el Estado implementa para abordar problemas públicos específicos. Este enfoque permite analizar cómo operan las entidades públicas, considerando tanto su gestión interna como los productos que generan, ya sean bienes, servicios o regulaciones. Además, se enfoca en los resultados obtenidos, que son esenciales para lograr los cambios deseados en el bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto y esto se logra a través de la formulación de políticas públicas que generen valor público, que conozcan y entiendan las características, expectativas, intereses, necesidades e

incluso preferencias de la población objetivo y que puedan ser medidas en base al cumplimiento de objetivos claros, precisos, medibles y alcanzables. Este modelo conceptual se basa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Modelo conceptual de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030.



Nota. Elaborado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros en estrecha coordinación con el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) lidera el proceso de seguimiento de esta política. De manera periódica, se generan informes que incluyen la información proporcionada por los ministerios participantes sobre el progreso de los componentes de la política, los que resultan fundamentales para las evaluaciones y los reportes de cumplimiento.

Para alcanzar una modernización efectiva, es necesario desarrollar una estrategia integral que no solo incluya la implementación de nuevas tecnologías, sino también la reforma de los procesos administrativos y las estructuras organizacionales. Esta estrategia debe ser inclusiva (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], s. f.) y considerar las particularidades de cada sector y nivel de gobierno, asegurando que los cambios se adapten a las necesidades específicas de cada área y se implementen de manera coordinada y coherente.

La modernización también tiene un profundo impacto en la cultura organizacional de las instituciones públicas. El cambio hacia nuevas tecnologías y métodos de trabajo requiere una transformación en la mentalidad y las prácticas diarias de los empleados. La resistencia al cambio puede ser un obstáculo significativo, por lo que es esencial fomentar una cultura que valore la innovación y la adaptación. La capacitación continua, el liderazgo comprometido y la comunicación efectiva son cruciales para garantizar que el personal esté alineado con los objetivos de modernización y que la transición hacia nuevas formas de trabajo se realice de manera exitosa.

En este contexto, la capacitación y el desarrollo profesional del personal público emergen como elementos clave. La introducción de nuevas tecnologías y la reforma de procesos requieren habilidades específicas que muchas veces no están presentes en el personal actual. Invertir en formación y desarrollo profesional es fundamental para preparar a los empleados para los desafíos de la modernización y para asegurar que puedan utilizar eficazmente las nuevas herramientas y métodos.

La creación de programas de capacitación adaptados a las necesidades de cada sector puede facilitar esta transición y contribuir al éxito de la modernización.

La participación ciudadana es otro aspecto crucial en el proceso de modernización de la gestión pública. La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para ganar la confianza de los ciudadanos y para asegurar que las reformas se alineen con sus expectativas y necesidades. La inclusión de mecanismos de participación ciudadana en la formulación y evaluación de políticas públicas puede mejorar la legitimidad y efectividad de las iniciativas de modernización, creando un gobierno más receptivo y responsable.

Finalmente, la modernización de la gestión pública en Perú debe ser vista como un proceso continuo y dinámico. Los avances tecnológicos y las demandas sociales están en constante evolución, lo que requiere una adaptación constante por parte del gobierno. La modernización no debe considerarse como un objetivo final, sino como un compromiso constante con la mejora y la innovación. La capacidad de adaptación y la disposición para abordar nuevos desafíos serán determinantes para el éxito a largo plazo de las reformas y para el fortalecimiento de la administración pública en el país.

La transformación digital como parte del proceso de modernización del Estado

Un aspecto crucial del proceso de modernización del Estado es la transformación digital, que permite a las instituciones gubernamentales gestionar sus operaciones con mayor agilidad y eficacia (Carmona, 2023). La integración de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, el análisis de datos y la automatización no solo mejora la eficiencia operativa, sino que también facilita la toma de decisiones informadas y la prestación de servicios más accesibles y personalizados (Mosquera Yépez et al., 2022). Este cambio tecnológico contribuye a una administración pública más dinámica y orientada al ciudadano, al mismo tiempo que reduce la burocracia y mejora la transparencia en el uso de recursos públicos.

Uno de los ejes fundamentales en la Política General de Gobierno 2021 – 2026 es la transformación digital (eje 8) explicado en el gráfico 3, sin embargo, la implementación de tecnologías digitales enfrenta varios desafíos significativos en el contexto peruano. Según Zapata Carnaqué et al (2023), la deficiencia en infraestructura tecnológica y la falta de interoperabilidad entre los sistemas existentes limitan el potencial de las nuevas herramientas. Además, la resistencia al cambio dentro de las instituciones gubernamentales y la brecha digital en la población son obstáculos que deben ser abordados con una estrategia bien definida. La superación de estos desafíos requiere un enfoque que combine inversiones en tecnología, formación continua del personal y un cambio cultural dentro de las organizaciones públicas.

El eje 8 resulta perfectamente alineado a la política 35 del Acuerdo Nacional (2002) y la Política de Gobierno Electrónico, La Política 35 del Acuerdo Nacional, sobre la Sociedad de la Información y Sociedad del conocimiento, señala en el literal e) que el Estado fomentará la modernización del Estado, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con un enfoque descentralista, planificador e integral. En este mismo sentido, la Política de Gobierno Electrónico aprobada mediante D. S. N° 081-2013-PCM, la cual fomenta el gobierno electrónico en las entidades de la Administración Pública busca garantizar la interoperabilidad y el intercambio de datos espaciales para mejorar los servicios del Estado, acercando las instituciones a los ciudadanos mediante tecnologías de la información que aseguren un acceso inclusivo y oportuno a la información y fomenten la participación ciudadana. Este enfoque contribuye a la gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción, mientras que también asegura la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información mediante mecanismos de seguridad y ciberseguridad. Además, se promueve la inclusión digital de todos los ciudadanos, especialmente de los sectores vulnerables, a través de la innovación tecnológica respetuosa con la diversidad cultural y el medio ambiente. Por último, se impulsa la transformación de la sociedad peruana hacia una Sociedad de la Información y

el Conocimiento, promoviendo la participación de las entidades estatales y la sociedad civil para garantizar una sociedad íntegra, democrática, abierta e inclusiva, que ofrezca igualdad de oportunidades para todos. Posteriormente, mediante D. S. 085-2003-PCM se aprueba la Política Nacional de Transformación Digital al 2030.

Gráfico 3. Eje 8 de la Política General de Gobierno 2021 – 2026



Nota. Lineamiento 8.1. Del eje 8 de la Política General de Gobierno 2021 – 2026 aprobada mediante D. S. 164-2021-PCM de fecha 15 de octubre de 2021.

Complementando lo mencionado en el párrafo anterior, el 28 de julio de 2023 la Política Nacional de Transformación Digital presenta un modelo de la transformación digital compuesto por 4 pilares y 4 habilitadores cohesionados que se dinamizan a través de la inteligencia artificial y otras tecnologías exponenciales tales como el blockchain, la nanotecnología, la nube, etc.; para así cumplir la demanda de servicios con calidad, seguridad, innovación, agilidad y empatía que precisan los ciudadanos. Esto se traducirá en el incremento del ejercicio de la ciudadanía digital a través de una relación inclusiva, segura y de calidad para todas las personas. Los objetivos prioritarios de esta política se resumen en la tabla 1.

Un término que resulta importante contextualizar en este punto son las capacidades de la ciudadanía. La ciudadanía digital se refiere a la capacidad de las personas para desenvolverse plenamente en el entorno digital, abarcando una variedad de competencias y actividades esenciales en la era moderna. Esto implica no solo el desarrollo de habilidades digitales fundamentales, sino también la posibilidad de realizar trámites con entidades públicas y organizaciones privadas de manera eficiente. Además, incluye la capacidad de llevar a cabo operaciones financieras, participar en el comercio electrónico ya sea como vendedor o comprador, y acceder a una amplia gama de actividades de entretenimiento en línea.

Tabla 1.- Objetivos prioritarios de la Política Nacional de Transformación Digital

OP1	Garantizar el acceso inclusivo y de calidad al entorno digital a todas las personas
OP2	Vincular la economía digital a los procesos productivos sostenibles del país.
OP3	Garantizar la disponibilidad de servicios públicos digitales inclusivos y empáticos con la ciudadanía
OP4	Fortalecer el talento digital en todas las personas.
OP5	Consolidar la cultura de gestión segura y ética de los datos para el uso de tecnologías exponenciales, en la sociedad.

Nota. Política Nacional de Transformación Digital al 2030 aprobada mediante D. S. N° 085-2023-PCM

La ciudadanía digital también abarca la habilidad de comunicarse eficazmente a través de diversas plataformas y aplicaciones, así como la competencia para buscar, evaluar y utilizar la información disponible en Internet de manera crítica y efectiva.

En el gráfico 4 se presenta el modelo de transformación digital donde la ciudadanía digital es el núcleo de toda esta propuesta.

Gráfico 4. Modelo de transformación digital

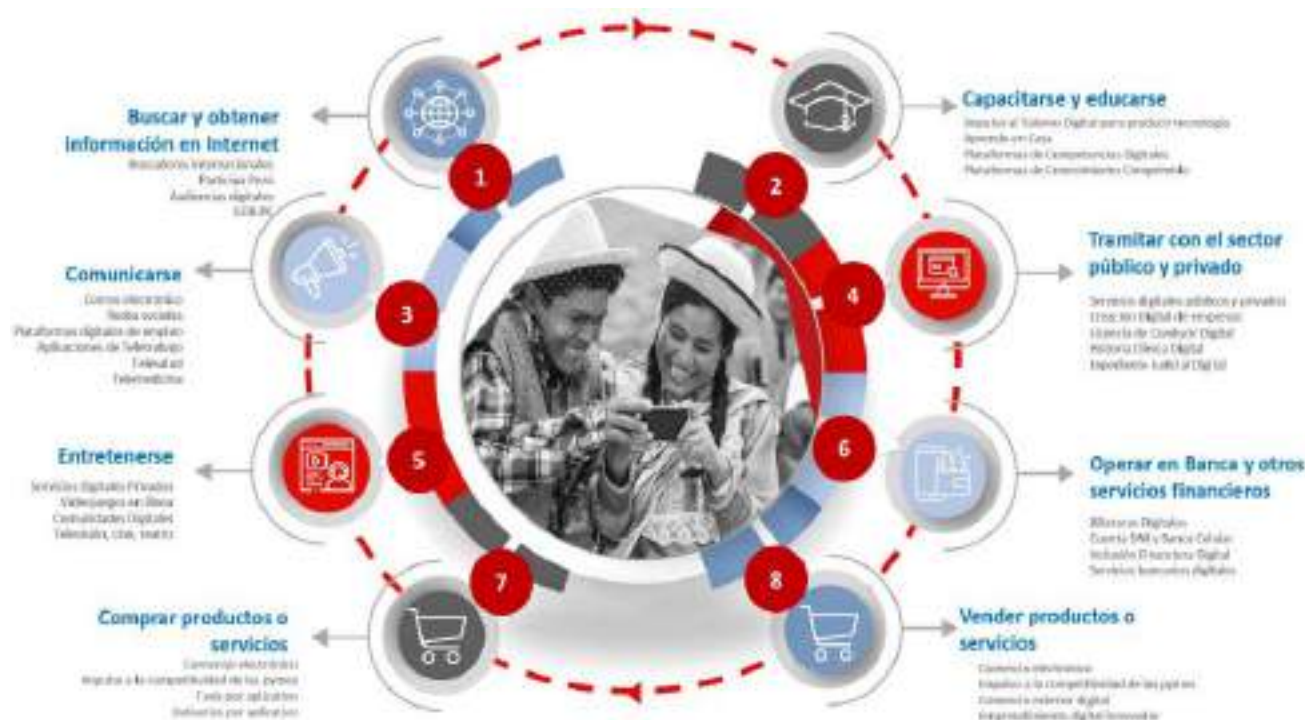


Nota. Política Nacional de Transformación Digital al 2030 aprobada mediante D. S. N° 085-2023-PCM

Finalmente, la transformación digital en el Perú no es solo una oportunidad para modernizar la administración pública, sino una necesidad imperiosa para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Integrar tecnologías digitales de manera estratégica y equitativa permitirá al país mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, fomentar la transparencia y la participación ciudadana, y reducir brechas socioeconómicas.

La transformación digital debe ser entendida como un proceso continuo que involucra tanto al Estado como a la sociedad civil, con el objetivo de construir un Perú más conectado, inclusivo y preparado para las demandas del futuro. En el gráfico 5 se muestra cuál es la importancia de la transformación digital en el Perú.

Gráfico 5. Importancia de la transformación digital en el Perú



Nota. Secretaría de Gobierno y Transformación Digital 2022 (Diapositiva 14).

Gobierno Electrónico, Gobierno Digital y Govtech

El gobierno electrónico, o *e-government*, según Nasser & Concha (2011) se define como el proceso mediante el cual las instituciones públicas incorporan tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en sus estructuras organizativas y operativas con el fin de transformar y optimizar la gestión pública. Este concepto abarca la digitalización de procesos internos, la prestación de servicios públicos en línea, y la facilitación de la interacción entre el Estado, los ciudadanos y las empresas. Su objetivo principal es mejorar la eficiencia, transparencia y accesibilidad en la administración pública, promoviendo una gestión más participativa e inclusiva. Además, el gobierno electrónico busca fortalecer la rendición de cuentas y la gobernabilidad, al permitir un flujo de información más ágil y una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. La implementación efectiva del gobierno electrónico implica no solo la adopción de tecnologías avanzadas, sino también un cambio cultural dentro de las instituciones públicas que fomente la innovación, la seguridad de la información, y el respeto por la diversidad y los derechos de los ciudadanos en el entorno digital.

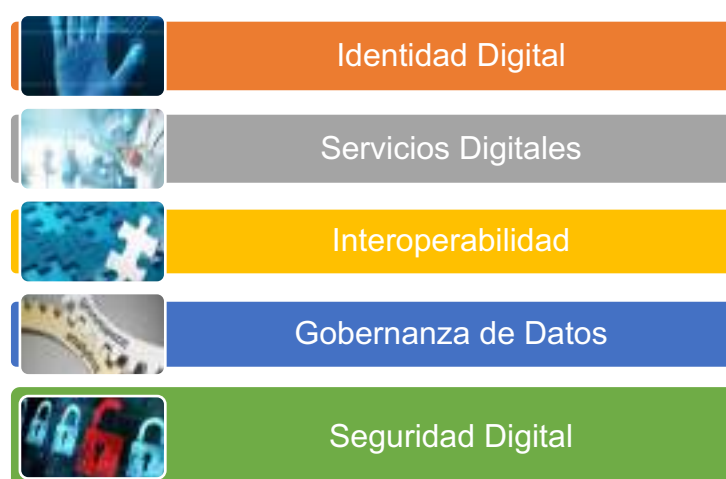
El gobierno digital se define como una transformación integral del sector público que implica la incorporación estratégica y sistemática de tecnologías digitales en todas las facetas de la administración pública, con el fin de reconfigurar su funcionamiento, mejorar la toma de decisiones y optimizar la prestación de servicios a los ciudadanos. Este concepto va más allá de la simple digitalización de procesos y servicios, abarcando un cambio cultural y organizativo que promueve la innovación, la agilidad, la colaboración interinstitucional y la participación ciudadana a través de plataformas digitales. El gobierno digital implica la utilización de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, el análisis de datos masivos (big data), el blockchain, y la automatización inteligente, no solo para mejorar la eficiencia, sino también para generar políticas públicas más efectivas y centradas en las necesidades reales de la población (Vargas Bravo, 2021).

Según Cruz Meléndez & Zamudio Vásquez (2017), la principal diferencia entre el gobierno digital y el gobierno electrónico radica en su alcance y enfoque. Mientras que el gobierno electrónico (e-government) se centra en la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para digitalizar y optimizar los procesos administrativos y la prestación de servicios públicos, el gobierno digital representa un cambio más profundo y estructural. El gobierno digital no solo busca mejorar la eficiencia operativa mediante la digitalización, sino que también transforma la forma en que el Estado se organiza, toma decisiones, interactúa con los ciudadanos, y responde a las dinámicas cambiantes de la sociedad moderna. En esencia, el gobierno electrónico es un componente del gobierno digital, pero este último abarca un espectro más amplio de cambios tecnológicos, organizativos y culturales.

Complementariamente, *govtech* se define como el ecosistema emergente de innovación tecnológica que comprende empresas, startups y organizaciones dedicadas a desarrollar soluciones tecnológicas específicas para el sector público. Este concepto se centra en la creación y aplicación de herramientas avanzadas que mejoran la eficiencia, transparencia y capacidad de respuesta de las administraciones públicas en su labor de gestión y prestación de servicios. A diferencia de las tecnologías tradicionales adoptadas por el gobierno, el govtech se caracteriza por su enfoque en la agilidad, la escalabilidad y la personalización, permitiendo a los gobiernos enfrentar desafíos complejos de manera más efectiva y adaptativa. Este ecosistema no solo aporta mejoras técnicas, sino que también promueve un cambio cultural hacia la innovación dentro de las instituciones públicas, fomentando la colaboración entre el sector privado, la academia y el gobierno. Además, govtech desempeña un papel crucial en la modernización de la administración pública, facilitando la adopción de tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial, el blockchain, y la analítica avanzada, con el objetivo de construir una gobernanza más inclusiva, eficiente y orientada al ciudadano (Pontificia Universidad Católica del Perú [PUCP], s. f.).

En el Perú, el Decreto Legislativo 1412 de fecha 13 de septiembre de 2018 establece directrices para la gestión eficaz de la identidad digital, la provisión de servicios digitales, la arquitectura digital, la interoperabilidad, la seguridad digital y la gestión de datos. Asimismo, define el régimen jurídico aplicable al uso de tecnologías digitales de manera transversal en la digitalización de procesos y la entrega de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública en todos los niveles de gobierno. Este marco asegura que las tecnologías digitales se integren de manera coherente y segura, garantizando la eficiencia, transparencia y protección de la información en la interacción entre el Estado y la ciudadanía. Los principales elementos del gobierno digital se presentan en el gráfico 6.

Gráfico 6. Elementos del Gobierno Digital



Decreto Legislativo 1412 – Ley del Gobierno Digital

Conclusiones

- ✓ La transformación digital es fundamental para la modernización de la gestión pública en el Perú. Su adopción no solo mejora la eficiencia operativa y la transparencia administrativa, sino que también tiene el potencial de fortalecer la confianza ciudadana y elevar los estándares de la prestación de servicios públicos.
- ✓ Aunque la transformación digital ofrece grandes oportunidades, Perú enfrenta desafíos significativos, como la brecha digital, la falta de capacitación del personal, y la necesidad de una infraestructura tecnológica robusta, que deben ser abordados con políticas integrales y sostenibles.
- ✓ La ciudadanía digital es esencial para el éxito de la transformación digital en el Perú. Implica no solo el desarrollo de habilidades digitales fundamentales, sino también la capacidad de los ciudadanos para interactuar eficientemente con las entidades públicas y privadas en el entorno digital.
- ✓ El gobierno digital representa una transformación integral del sector público que va más allá de la simple digitalización de procesos. Incluye un cambio cultural y organizativo que promueve la innovación, la agilidad, y la participación ciudadana mediante tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y el big data.
- ✓ La modernización de la gestión pública debe entenderse como un proceso continuo y dinámico, que requiere una adaptación constante a los avances tecnológicos y las demandas sociales para asegurar el éxito a largo plazo de las reformas y el fortalecimiento de la administración pública.
- ✓ La transformación digital en el Perú no es solo una oportunidad, sino una necesidad urgente para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Su integración estratégica permitirá al país mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, fomentar la transparencia, y reducir las brechas socioeconómicas.

Referencias Bibliográficas

Acuerdo Nacional (2002). <https://acuerdonacional.pe/>

Carmona, C.A. (2023). Transformación digital como estrategia de mejora en las organizaciones. *Revista Horizonte Empresarial*, 10(1), 157-169. <https://doi.org/10.26495/rce.v10i1.2481>

Cruz Meléndez C. & Zamudio Vásquez, A. (2017). Municipios y gobierno abierto, más allá del gobierno electrónico. *Ópera* 21, 55-77.

- Decreto Legislativo 1412 (2018). *Ley del Gobierno Digital*.
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1691026-1>
- Decreto Supremo 081-2013-PCM (2013). *Decreto que aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico* 2013 – 2017.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/357106/DS_N%C2%BA_081-2013-PCM.pdf?v=1597353866
- Decreto Supremo 164-2021-PCM (2021). *Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021 – 2026*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2339712/Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20164-2021-PCM.pdf?v=1635447187>
- Decreto Supremo 103-2022- PCM (2022). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3527135/DS%20N%C2%B0%20103-2022-PCM.pdf?v=1661208943>
- Decreto Supremo 085-2023-PCM (2023). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Transformación Digital al 2030*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4912522/Decreto%20Supremo%20N.%C2%B0085-2023-PCM.pdf?v=1690542137>
- García Peña, A. (28 de junio de 2017). ¿Qué es Transformación Digital? *Gestión*.
https://gestion.pe/blog/innovar-o-ser-cambiado/2017/06/que-es-transformacion-digital.html/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw5ea1BhC6ARIsAEOG5pzD5qB3rnAr_6OHYWs4FkOy5GVdYLU_P3qOFpZDzHQ2-UOgNSSrbPQaAuyNEALw_wcB
- Ley 27658 (2002). *Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado*. Congreso de la Republica del Perú.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/861199/-455746778136619647320200617-18907-1xj6tyx.pdf?v=1592448918>
- Mosquera Yépez, G. G., Espinoza Roca, L. R. & Chancay Quimis, J. D. (2022). Transformación digital e innovación. *RECIAMUC*, 6(3), 736-744.
[https://doi.org/10.26820/reciamuc/6.\(3\).julio.2022.736-744](https://doi.org/10.26820/reciamuc/6.(3).julio.2022.736-744)
- Nasser, A. & Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6b15060d-0f7d-48a0-8c69-2a6d6338a6ac/content>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO (s. f.). *Política digital, capacidades e inclusión*. <https://www.unesco.org/es/digital-policy-capacities-inclusion>
- Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP (s. f.). ¿Qué es govtech? Descubre cómo la tecnología transforma el gobierno y la administración pública.
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/mundoaparte/2023/04/27/govtech/>
- Romero Hidalgo, C. A. (2017). El proceso de modernización del estado peruano: aspectos importantes a tener en cuenta en la gestión pública. *Lumen*, (13), 83–92.
<https://doi.org/10.33539/lumen.2017.v13.574>
- Secretaría Nacional de Transformación Digital (2022). *Política Nacional de Transformación Digital Un proceso público – privado para el desarrollo del país* [Diapositiva de PowerPoint]
www.comexperu.org.pe/upload/seminars/foro/seminario_27102022/presentacion-de-la-sra-marushka-chocobar.pdf

Torres, D. (13 de junio de 2023). Qué es la transformación digital: Características, proceso y ejemplos. *Hubspot*. <https://blog.hubspot.es/sales/transformacion-digital>

Vargas Bravo, D. C. O. (2021). El gobierno digital y su implementación en el estado. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(6), 13767-13777. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i6.1356

Zapata Carnaqué, E. M., Calipuy Namay, C. B., López Vásquez, J. A. & Ponce Avalos, D. J. (2023). *La política pública de transformación digital en el Perú y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Manuscrito no publicado. <https://www.unla.edu.ar/documentos/centros/matus/convocatoria/LA%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA%20DE%20TRANSFORMACI%C3%93N%20DIGITAL%20EN%20EL%20PER%C3%9A%20Y%20SU%20RELACI%C3%93N%20CON%20LOS%20OBJETIVOS%20DE%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE.pdf>

SECCIÓN 2

**Instrumentos para el buen gobierno: evaluación de
políticas públicas, auditoría y control gubernamental,
rendición de cuentas**

DESPROFESIONALIZAR LA FUNCIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN LA ERA L

Natalia Aquilino

Introducción

Argentina está rezagada en la adopción de políticas, enfoques, instrumentos y herramientas analíticas para la producción, gestión y uso sostenido de información sobre la acción estatal. En particular, las funciones de monitoreo y evaluación (M&E) que promuevan el aprendizaje, la rendición de cuentas y el debate informado en materia de políticas públicas a través del seguimiento y análisis sistemático de sus resultados continúa descoordinada y desarticulada con reglas débiles y bajo presupuesto. Para la gestión pública, la creciente complejidad de los problemas sociales demanda un Estado con mayor capacidad analítica que tome mejores decisiones para beneficiar al conjunto de la ciudadanía.

Este trabajo repasa sintéticamente los avances y el estado del M&E en la Administración Pública Nacional (APN) argentina entre 1994 y 2024 para hacer foco en los cambios que se dieron en los primeros meses de la gestión que asumió en diciembre de 2023. Parte de suponer la importancia de la función evaluativa para la orientación estratégica del gobierno, el fortalecimiento de las capacidades del Estado y la calidad del debate democrático. El abordaje es cualitativo basado en la triangulación de datos de fuentes diversas como: a) la revisión de información pública a través de los sitios web del Estado, b) entrevistas semiestructuradas con actores clave y c) la propia experiencia de gestión de la autora. Propone un balance de logros y desafíos en materia de M&E de políticas, planes y programas de gobierno para realizar algunas recomendaciones que contribuyan al fortalecimiento de una política nacional de evaluación.

Para eso analiza en primer lugar el marco organizacional de la función estatal de M&E en clave de su dependencia institucional, marco legal y distribución de funciones. En segundo lugar, recorre las prácticas efectivas de M&E y el alcance global actual del ejercicio de la función. Tercero repasa la sustentabilidad del ejercicio de M&E a través de su financiamiento, recursos humanos y la existencia de mecanismos de calidad. En cuarto lugar, delinea el uso de los productos del M&E en el sistema político, mirando la demanda y oferta de evidencia. Finalmente, sintetiza algunas ideas sobre el estado de la institucionalización del M&E y propone recomendaciones para su fortalecimiento.

Con base en la sistematización de las nuevas regulaciones, consultas con actores clave, relevamiento de organismos con funciones de M&E en la APN se estudiaron las capacidades instaladas en el Estado nacional. Además, se presentan desafíos y oportunidades para la investigación a futuro relacionadas en gran medida con la necesidad de conocer mejor los usos de la información disponible, las vacancias de datos y las expectativas que el sistema político tiene (o no) sobre una agenda de evidencia.

1. El enfoque estratégico de la evaluación de políticas públicas: un marco legal fragmentado, heterogéneo y descoordinado

Como señalamos en trabajos anteriores (2012, 2017, 2019) en Argentina no existe un órgano rector¹⁴¹ de la función de evaluación de políticas públicas que se ocupe por el despliegue de la política y el sistema de M&E como en otros países federales del continente (Canadá, México o Brasil). En ausencia de un marco legal operativo que brinde lineamientos, el seguimiento y evaluación de la acción estatal es ejercido a voluntad de las jurisdicciones (Rodríguez Bilella y Tapella, 2020).

¹⁴¹ Se entiende por órgano rector a una agencia de gobierno que cumpla las siguientes funciones: i) fijar objetivos y metas del sistema; ii) definir prioridades y metodologías; iii) asignar responsabilidades y funciones; iv) distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento; v) regular actividades de acuerdo con estándares de calidad, niveles de cobertura y financiamiento; vi) monitorear y evaluar el avance de actividades y el alcance de metas (Acuña y Repetto, 2009).

Entre 2010 y 2022 años se elaboraron y presentaron cuatro proyectos de ley relacionados con la creación de una Agencia Federal de Evaluación de Políticas Públicas pero ninguno de ellos llegó a ser tratado por el Congreso para convertirse en ley. Además, un quinto proyecto fue desarrollado en el ámbito de la ex Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación en 2022 pero no llegó a ser enviado al Congreso Nacional.

Tabla 1. Proyectos de ley para la creación de una Agencia de Evaluación

<i>Nombre del proyecto</i>	<i>Evaluación obligatoria de programas sociales y creación de la Agencia Nacional de Evaluación</i>	<i>Agencia Nacional de Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social</i>	<i>Creación de la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas</i>	<i>Consejo Nacional de Evaluación de programas sociales</i>
Número y Año	3046-D-2010	2268-D-2011	2422-S2015	0751-S-2014
Cámara de origen	Diputados	Diputados	Senadores	Senadores
Bloques	Frente Peronista, PRO, GEN	Pro, VPP	Frente para la Victoria	PRO, Unión por Entre Ríos

Fuente: elaboración propia con base en información pública.

Sin embargo, algunas normas existentes contienen lineamientos que modelan la práctica del seguimiento y la evaluación de manera sectorial. De las regulaciones que perimetran el sistema nacional de M&E, tres se focalizan en la evaluación del gasto y una contribuye a la publicidad de las evaluaciones. La Ley N° 24.354 de Sistema Nacional de Inversión Pública que exige evaluar y monitorear los proyectos de inversión; la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control que obliga a realizar el seguimiento físico- financiero de los programas presupuestarios y, por último; la Ley N° 25.152 del Programa de Evaluación de Calidad del Gasto. Por su parte la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública sancionada en 2016 busca garantizar la publicidad de los informes de evaluación.

Desde un punto de vista funcional, el decreto 909/95 (del 30/06/95), de estructura organizacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), le asignaba la misión de intervenir en el proceso de M&E, articular los sistemas de evaluación sectoriales y desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno con indicadores claves de políticas prioritarias para la toma de decisiones. Sin embargo, no logró continuidad estratégica en el desarrollo y coordinación de un sistema nacional integral de M&E de planes y programas y la función de M&E se fue desplegando en cuatro subsistemas organizados en torno a variables sectoriales y funcionales a partir de la reforma constitucional de 1994.

Así, se conformaron los subsistemas sectoriales de: i) programas y políticas sociales a cargo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), ii) planes sectoriales de las jurisdicciones (educación, trabajo, salud, producción, ciencia y tecnología, etc.); y los funcionales: iii) programas presupuestarios a cargo del Ministerio de Economía y la JGM y; iv) proyectos con financiamiento externo en cabeza del Ministerio de Economía (MECON) y/o la JGM dependiendo los diseños institucionales que adoptaron los diferentes gobiernos. Además, se desarrollan de manera dispersa evaluaciones en jurisdicciones no comprendidas por estos sistemas.

Tabla 2. Sub sistemas de M&E de la APN

Subsistemas		Rectoría	Alcance
Sectoriales	i) Programas y políticas sociales	CNCPS SIEMPRO	Planes y programas de Ministerios de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación con financiamiento nacional e internacional
	ii) Planes sectoriales de las jurisdicciones	Jefatura de Gabinete de Ministros	Planes y programas de todos los ministerios con financiamiento nacional e internacional
Transversales	iii) Programas presupuestarios	ONP Ministerio de Economía	Presupuesto nacional
	iv) programas y proyectos con financiamiento internacional	Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo	Planes y programas implementados por todos los ministerios con financiamiento internacional

Fuente: elaboración propia con base en Aquilino et al, 2019.

A fines de la gestión 2019-2023 se puso en marcha un esfuerzo de coordinación entre estos subsistemas denominado “Mesa Nacional de Evaluación” en el ámbito de la Secretaría de Empleo y Gestión Pública de la JGM. Fue creada, a través de la Decisión Administrativa 203/2023, como un ámbito transversal de orientación estratégica, coordinación y regulación de la evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la Administración Pública Nacional (APN) integrado por:

...los y las titulares de la SECRETARÍA DE GESTIÓN Y EMPLEO PÚBLICO de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, de la SECRETARÍA DE ASUNTOS ESTRATÉGICOS y del CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES, ambos de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Asimismo, los y las titulares de las citadas Jurisdicciones y Entidad designarán un representante alterno o una representante alterna. El desempeño de las funciones de los y las integrantes titulares y alternos o alternas de la citada Mesa Nacional será con carácter ad-honorem (DA 203/2023).

La Mesa tuvo avances significativos en la coordinación de actores estratégicos de los subsistemas tanto como en el establecimiento de algunos lineamientos metodológicos como el enfoque de evaluabilidad, las cadenas de valor público, los campos de resultados de las políticas entre otros. Fue particularmente exitosa en la facilitación del desarrollo de las cadenas de valor del sector de ciencia y tecnología y del desarrollo productivo.

En los primeros meses de la gestión que asumió en 2023, todos estos esfuerzos fueron discontinuados, desarticulados o vaciados de personal técnico.

Con todo, en 2024 el enfoque nacional de M&E carece de un acuerdo sustancial de nivel político sobre cómo debe implementarse. Sin regulación específica para el ejercicio de sus funciones, el diseño institucional que adopta está sujeto a la importancia que los gobiernos asignan a la producción y uso de información sobre programas y presupuestos. Sin acuerdo político sobre su alcance, metodologías y usos adopta el rol que los ministerios asignan a la función.

2. Retrocesos en la práctica: del monitoreo y la evaluación al control del desempeño

En Argentina, además de la ausencia de *enforcement* para aplicar la escasa normativa existente, otra de las mayores dificultades para la evaluación de planes y programas radica en que no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular sus contenidos. Eso dificulta la evaluación tanto por el lado de la falta de registros administrativos consistentes sobre el desempeño de planes y programas como por la falta de previsión técnica y presupuestaria de una estrategia de evaluación.

Esto es particularmente evidente cuando se analiza la calidad del diseño y la planificación de planes y programas. Por ejemplo, la disparidad de resultados en la evaluabilidad de planes y programas sociales en Argentina (Laffaire et al, 2019; Aquilino et al., 2015) muestra que no existen reglas de diseño y operación homogéneas para elaborarlos con capacidad para identificar aspectos indispensables de la formulación de las políticas (objetivos, resultados, indicadores, productos, fuentes de información, entre otros) y del diseño de sistemas de información (matrices de monitoreo y evaluación). Esto se ve reflejado, por ejemplo, en que el 71% de los 35 planes y programas sociales nacionales estudiados en 2019 tiene baja evaluabilidad (Laffaire et al., 2020). Además, los recursos efectivos destinados a la evaluación son escasos: sólo uno de cada tres planes y programas invierte en evaluación.

Así, los cuatro subsistemas realizan prácticas diferentes de monitoreo con foco en el gasto, las metas presupuestaria, cobertura, prestaciones, desempeño y adoptan enfoques diversos de evaluación donde predominan las de resultados con base en metodologías cualitativas.

a. La evaluación sectorial de políticas y programas sociales

El sistema de M&E de programas y políticas sociales en cabeza del SIEMPRO monitorea programas y políticas sociales a través del Sistema Integrado de Monitoreo (SIM). Se realiza un monitoreo del logro de metas presupuestarias, de cobertura y prestaciones. A su vez, los programas y políticas sociales que son incluidos en el Plan Anual de M&E deben desarrollar una Matriz de Indicadores que permita hacer el seguimiento de su desempeño y resultados. Sin embargo, las políticas incorporadas en el SIM no responden a un criterio en particular, sino al acuerdo bilateral entre los gestores de los programas y el equipo del SIEMPRO. Su inclusión no implica algún tipo de estandarización ni requisitos de información mínima y, por eso, si bien se reúne información de distintos programas, no se logra un sistema que aporte mayor información.

El Decreto 292/2018 introdujo algunos cambios importantes en la práctica evaluativa: un Plan Anual que define un conjunto de programas y planes sociales a ser evaluados a través de evaluadores externos que deben seguir los lineamientos metodológicos definidos por el órgano rector y el Ministerio correspondiente. Sin embargo, la rectoría de evaluación de la política social asignada al CNCPS a través del SIEMPRO se ve debilitada por al menos dos motivos: la escasez de financiamiento propio para implementar el Plan Anual de M&E, y el bajo nivel de conocimiento entre las jurisdicciones sociales de los lineamientos metodológicos definidos por el SIEMPRO para realizar el M&E.

Dos iniciativas dieron forma a la gestión del SIEMPRO entre 2019 y 2023. Por un lado, la Mesa Interministerial de referentes de M&E buscaba asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de programas sociales y diseñar e implementar el Plan Anual de M&E de manera más participativa. Por otro lado, la puesta en marcha de la Red de referentes provinciales de M&E que intentaba fortalecer el apoyo a los niveles provinciales y municipales tenía el potencial de federalizar el intercambio de información entre el nivel territorial y nacional. Los espacios eran críticos para aumentar la efectividad y el cumplimiento del Plan Anual en 2021 y para adelante.

Sin embargo, frente a la situación crítica de la pandemia por COVID-19 y la escasez de recursos, la práctica evaluativa se volvió más urgente e importante para generar aprendizajes. Esto llevó a la

gestión del SIEMPRO a discontinuar iniciativas innovadoras de federalización y diálogo de la evaluación de programas sociales para adaptarse al contexto o de investigación y análisis de los avances provinciales en materia de M&E. Fundamentalmente, elaboró la guía “Evaluación en Tiempos de Coronavirus” un instrumento metodológico para la evaluación de políticas en situaciones de aislamiento que fortaleció la práctica evaluativa del sistema de M&E de planes y programas sociales indicando potenciales y restricciones de acuerdo al contexto sanitario.

Con todo, el desafío central continuó siendo el de garantizar la realización en tiempo de las evaluaciones: financiarlas, establecer un orden de prioridades sobre cuáles son los programas que deben ser evaluados y publicar el Plan Anual de M&E de planes y programas.

Las dificultades a la hora de realizar evaluaciones son persistentes a lo largo de las gestiones de gobierno. A partir del 2023, el SIEMPRO volvió a reorientar sus acciones hacia la mejora de las bases de datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS) y la adaptación al desafío de la Inteligencia Artificial (IA). Sin embargo, el Plan Anual de M&E 2024 no fue publicado.

b. La evaluación sectorial de políticas y programas

A nivel de las jurisdicciones, se distinguen dos tipos de monitoreo: el monitoreo de la gestión y el monitoreo sustantivo de los programas. El monitoreo de gestión es un seguimiento que realizan niveles jerárquicos para la rendición de cuentas e información de líneas estratégicas de trabajo o indicadores puntuales priorizados políticamente y suele estar a cargo de las áreas de jefatura de gabinete de las jurisdicciones. En general, se trata de tableros de control o selección de indicadores priorizados para el Ministro o directamente para la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta práctica se distingue del monitoreo de programas, que se concentra en la implementación y desempeño de cada programa. En su mayoría, este tipo de monitoreo queda sujeto a la decisión de los equipos de trabajo de cada programa, que lo realizan siguiendo sus propios formatos y metodologías. Entre las excepciones vale la pena mencionar tres experiencias que tuvieron lugar entre 2019 y 2023. Primero, la Secretaría de Empleo (del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) en donde existía un área que centralizaba información de monitoreo de los programas y buscaba definir algunos estándares comunes. Segundo, la Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa (ex Ministerio de Educación y Deportes) que se concentraba en la evaluación de la política sectorial y contaba con un Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa. Tercero, la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo que desarrollaba desde que era Ministerio de Desarrollo Productivo una estrategia y plan de M&E de la cartera productiva que incluía informes semanales, mensuales y balances de gestión sobre el desempeño de planes y programas así como evaluaciones de procesos, resultados e impacto de la política industrial.

También a nivel de las jurisdicciones, la práctica de evaluación se caracteriza por la realización de una multiplicidad de estudios de carácter descriptivo sobre tres aspectos principales: i) capacidades organizacionales, ii) características de la población objetivo y iii) procesos de gestión e implementación. Existe un bajo nivel de planificación de las evaluaciones. Estas se realizan en función de necesidades políticas y de gestión coyunturales, pero no existen planes de evaluación en las áreas relevadas que ordenen la actividad evaluativa, lo cual tiene implicaciones sobre la posibilidad de disponer de recursos y de información necesaria para realizar evaluaciones. En el único caso en que se generó una mayor planificación de la actividad evaluativa fue en el Ministerio de Educación y en el de Desarrollo Productivo.

Entre 2019 y 2023 la creación del sistema de información Mapa de Acción Estatal a través de la Decisión Administrativa 1926/2020 dio origen a un registro integral de las acciones del Estado en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). El Mapa permite visualizar la implementación de las políticas públicas, sus resultados y sus impactos al estilo de un tablero de gestión con alto potencial para monitorear y evaluar de manera comprehensiva las políticas públicas. Adicionalmente, el Mapa de Acción Estatal propone que los titulares de cada jurisdicción de la APN designen a

referentes que provean y validen la información y que funcionan como enlace hacia el interior de cada ministerio. Su implementación total y la calidad de información que publica sigue siendo central para mejorar la función de monitoreo de los planes sectoriales.

c. La evaluación transversal de los programas presupuestarios

El monitoreo físico-financiero de los programas presupuestarios se ocupa del cumplimiento de las metas físicas del 70% de los programas presupuestarios y del análisis de su correspondencia con la programación y ejecución financiera a cargo de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). A partir de 2017 comenzó a realizarse el monitoreo a nivel de la programación presupuestaria de los objetivos estratégicos que se encuentran en el Plan 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en el Plan de Gobierno (objetivos e iniciativas prioritarias) a cargo de la JGM. La evaluación presupuestaria muestra signos de avances bastante sostenidos entre las últimas dos gestiones de gobierno con foco en su vinculación con los ODS. Sin embargo, este esfuerzo se descontinuó desde fines de 2023 ya que el gobierno nacional decidió dejar de lado la relevancia de la Agenda 2030 en la gestión pública.

Un avance también significativo, entre 2019 y 2023 se desarrolló e implementó la “Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión” con el esquema general de evaluación que la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNI) en el marco de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la JGM. Para el sistema de M&E de proyectos sectoriales la Guía implementa un esquema obligatorio de evaluación que establece diferentes niveles de exigencia en función de la envergadura financiera de los proyectos y reconfigura la Solapa “Evaluación” del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), de modo de que ésta permita el registro de los datos estructurados en función del mencionado esquema.

Hasta la fecha de este documento no se identificaron innovaciones significativas en materia de seguimiento y evaluación presupuestaria.

d. La evaluación transversal de programa y proyectos con financiamiento internacional

El monitoreo de cartera de programas y proyectos tiene un tablero de control a cargo de la Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo para hacer el seguimiento de indicadores del total de la cartera de proyectos con financiamiento externo sobre avance financiero, avance físico, participación subnacional en el total de la cartera, concentración de la cartera en los ministerios que fue automatizado en 2022. A nivel de los proyectos individuales se realiza el monitoreo de la ejecución física y financiera a través del sistema UEPEX que depende de la Secretaría de Hacienda. Desde 2019, se puso en marcha la evaluación estratégica de programas con financiamiento internacional con el objetivo de evaluar transversalmente la contribución del financiamiento externo al logro de los ODS, las prioridades nacionales de desarrollo y el fortalecimiento de capacidades estatales. La evaluación estratégica se orientaba al análisis del impacto y los resultados de desarrollo de políticas sectoriales clave y se coordinaba con la evaluación de las jurisdicciones (Aquilino, 2023).

El reordenamiento organizacional más significativo entre 2019 y 2020 se observó con relación a los proyectos con financiamiento internacional. La experiencia de diseño e implementación de la estrategia de evaluación del financiamiento internacional de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo (SSRFID) del Gobierno Argentino apuntó a generar conocimiento propio sobre los resultados que logra la acción estatal a través del apoyo del financiamiento internacional. La SSRFID que originalmente estuvo en la órbita de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) de la Presidencia de la Nación al comienzo del gobierno en 2019¹⁴², pasó a depender funcionalmente del Ministerio de Economía de la Nación (MECON) a través de la

¹⁴² Decreto N° 50, de fecha 19 de diciembre de 2019.

Secretaría Asuntos Económicos y Financieros Internacionales en 2022¹⁴³ tal como lo hacía durante gobiernos anteriores. Si bien estos cambios tuvieron impacto en la dependencia funcional de la SSRFID, la estrategia se mantuvo tal como fue pensada y se adaptó a las diferentes estructuras y prioridades políticas.

Avanzar en la construcción de información estratégica de alto valor social sobre un aspecto clave de la política nacional como es el financiamiento internacional es fundamental para fortalecer la posición del Estado argentino en la negociación del crédito externo.

Con la estrategia implementada bajo la rectoría de la SSRFID, el subsistema de M&E de programas y proyectos con financiamiento internacional se vio fortalecido a través de tres acciones concretas: liderazgo de aquello que debe ser evaluado (soberanía de los datos públicos), análisis sistemático de la contribución del financiamiento internacional al proyecto país; generación de evidencia para la construcción de capacidades estatales.

Sin embargo, hacia fines de 2023 la estrategia se diluyó en su implementación debido a las restricciones macroeconómicas de inestabilidad. Al tiempo que, con la asunción del nuevo gobierno el equipo se reduce notablemente y se desarticula el equipo de evaluación en el marco de la SSRFID del MECON.

1. Escasez y baja inversión en evaluación.

La inversión y disponibilidad de recursos presupuestarios y humanos tanto como la revisión de calidad de las evaluaciones son factores que afectan la sustentabilidad y el desempeño del sistema de M&E.

Existen fuertes limitaciones presupuestarias y financieras para realizar M&E y los cuatro subsistemas acceden de manera despareja a recursos diversos que mayormente necesitan conseguir *ad hoc*. Por ejemplo, el Plan Anual de M&E de programas y políticas sociales del SIEMPRO no posee un financiamiento garantizado y se financia con el Tesoro General de la Nación o por organismos internacionales de crédito en una proporción que no se conoce con precisión. No obstante, es de carácter obligatorio (Decreto del PEN 292/2018). El financiamiento del M&E de programas sectoriales por jurisdicciones combina recursos propios de la APN con el de organismos multilaterales. En los programas con financiamiento internacional, los recursos dedicados a la evaluación son decididos desde su diseño y tuvieron una creciente presencia en los presupuestos a partir de 2019 en el marco del proceso de priorización de proyectos de la (entonces) SSRFID de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación.

Desde el punto de vista de los recursos humanos, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) lanzó en 2020 programas para capacitar a los trabajadores y las trabajadoras que conforman la Administración Pública Nacional en herramientas de monitoreo y evaluación. La Dirección de Capacitación Federal es un ejemplo de ello. Su objetivo es fortalecer las capacidades estatales de las distintas regiones de la Argentina y trabaja en cinco ejes; en el primero de ellos ya se hace referencia a prácticas de diseño, evaluación y monitoreo de políticas públicas. El temario recorre desde cuestiones teóricas sobre la importancia de monitorear y evaluar, hasta herramientas prácticas para llevarlas a cabo. Sostener el desarrollo de capacidades resulta crítico para fortalecer la función de evaluación.

Para garantizar la calidad de la información evaluativa es posible definir estándares de calidad, fortalecer las capacidades e incentivos para mejorar las prácticas o establecer controles y procesos de revisión internos y/o externos. En el caso del M&E de programas y políticas sociales, desde 2018, el SIEMPRO estableció lineamientos metodológicos comunes para la construcción de matrices de

¹⁴³ Decreto N° 480/2022.

indicadores, la definición de tipos de evaluaciones, los pasos del proceso evaluativo, los contenidos de los términos de referencias y el uso de la información. Sin embargo, no existen instancias institucionalizadas para el registro de evaluadores, la revisión de calidad de los procesos de implementación de las evaluaciones, la calidad técnica de los informes o la utilidad de los mismos. Los procesos dedicados a garantizar la calidad de las evaluaciones están todavía pendientes de formalizarse y de seguir criterios comunes.

Así, en 2024 el sistema nacional de M&E navega un contexto institucional sin financiamiento propio sostenido, con conocimiento experto aún en desarrollo y con escaso debate sobre la calidad de su producción.

2. Utilidad de hallazgos y recomendaciones: oferta fragmentada y dispersa, demanda escasa y de bajo impacto.

La información producto de las prácticas de M&E suele ser utilizada, por un lado, para el mejoramiento de cada organismo y ministerio en particular, pero también para la adopción de decisiones informadas por parte de funcionarios y funcionarias públicas. Los incentivos institucionales adecuados y un acuerdo político acerca de su relevancia para definir el rumbo estratégico son indispensables para facilitar la circulación de datos y su análisis (Rodríguez Bilella y Tapella, 2020; Neirotti et al, 2015).

Sin embargo, el uso de los resultados de las evaluaciones en Argentina es escaso a nivel instrumental (mejoramiento de programas), conceptual (facilitar el debate público) y simbólico (rendición de cuentas). El sistema político tiene pocos incentivos que alienten su incorporación sistemática en los procesos de gestión de las políticas públicas (diseño, formulación, planificación y gestión). Además, todavía no se observa una preocupación por regular la función de evaluación como lo demuestra el hecho que ninguno de los proyectos de ley que proponían la creación de una agencia de evaluación fueron debatidos en el Congreso. La falta de uso y de valoración son factores que desalientan una práctica más sistemática y ordenada para generar conocimiento público.

El uso de los productos del sistema nacional de M&E está todavía en pleno proceso de desarrollo y presenta enormes oportunidades para sumarse a las discusiones de gestión y al debate público. Sin embargo, a partir de 2023 con la asunción del nuevo gobierno, tal como señala Debat (2024):

En línea con lo que ocurre en otras partes del mundo, en los últimos años Argentina ha experimentado un crecimiento significativo de los movimientos anticiencia, impulsados por una fuerte dependencia de las redes sociales. Estos movimientos niegan y desacreditan el consenso científico, los ensayos clínicos y los artículos académicos. Hemos observado ataques directos a prestigiosas instituciones de nuestro sistema de ciencia y tecnología, como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) argentino, basados en la distorsión de los resultados de las investigaciones, en particular en las ciencias sociales, o mediante la difusión de noticias falsas en las redes sociales.

3. Una síntesis de avances y desafíos

Durante el período 2015-2019, el marco organizacional en materia de monitoreo y evaluación (M&E) de políticas en Argentina amplió su alcance con la sanción de leyes relevantes como la de Acceso a la Información Pública (No 27.275), la de creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (No 27.343) y la firma del decreto acerca del Plan Anual de Monitoreo y Evaluación (292/2018) implementado por el Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Todas estas regulaciones constituyeron innovaciones significativas para el desarrollo de una política nacional de evaluación.

También entre 2015 y 2019, se aumentó la cantidad de actores institucionales en el nivel central de la Administración Pública Nacional (APN) que desempeñan funciones de M&E y se desarrollaron mejores herramientas para su ejecución. Por ejemplo, en un estudio de evaluabilidad sobre 35 programas sociales nacionales clave se observó que si bien la mayoría cuenta con recursos humanos (69% de las intervenciones) dedicados a tareas de monitoreo y evaluación muy pocos destinan recursos presupuestarios (14% de los planes y programas) a implementar esas tareas (Laffaire et al., 2020).

La práctica de la función de M&E avanzó en dos aspectos concretos: aumentó la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas (cantidad absoluta y jerarquía de las áreas dedicadas en la APN), y aumentó la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Sin embargo, el uso sistemático de la información proveniente del M&E es todavía una deuda. Hasta 2019 no existían instancias institucionalizadas o regulares de incorporación de los aprendizajes generados por las evaluaciones en planes y programas.

El gobierno que asumió a fines de 2019 se enfrentó al desafío de afianzar y extender una cultura de evaluación en la Argentina en materia de políticas, instituciones y normas. Para implementar mejoras concretas tendientes a generar información pública de calidad a través de la evaluación, el entonces Presidente de la Nación Alberto Fernández, anunció la creación de una Agencia Federal de Evaluación del Impacto de las Políticas Públicas en ocasión de su primer informe sobre el estado de la Nación el 1 de marzo de 2020, con foco en medir el impacto de los programas con financiamiento internacional. En sus palabras, “No podemos construir un Estado del Siglo XXI con las herramientas de un Estado del Siglo XX”. Este compromiso reconocía la importancia de crear políticas públicas basadas en evidencia y de ejecutar planes y programas anclados en el conocimiento experto para mejorar la efectividad del Estado. La Agencia no fue creada pero se observan progresos en materia de M&E de programas y políticas públicas tendientes a fortalecer los sistemas sectoriales y transversales sobre todo a partir de la pandemia por COVID19 donde se revalorizó el rol de la ciencia en la conversación pública y la toma de decisiones basadas en evidencia.

Durante el período 2019-2023, se innovó en los mecanismos de M&E de los planes y programas sociales del SIEMPRO a través de una mayor participación federal¹⁴⁴ y el diseño de herramientas para evaluar en pandemia¹⁴⁵; se aumentaron la especialización de las funciones de monitoreo de gestión y monitoreo de planes y programas (cantidad absoluta y jerarquía de las áreas dedicadas en la APN) y la evaluación de políticas, especialmente las educativas y las sociales (Aquilino, Rubio y Laffaire, 2020). Además, se desarrollaron nuevos dispositivos en el sistema de M&E sectoriales como por ejemplo el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa¹⁴⁶ del Ministerio de Educación; el Plan Anual de M&E de la política industrial y de desarrollo productivo en el ámbito del Ministerio luego Secretaría de Industria del MECON. Se fortalecieron también las herramientas de monitoreo

¹⁴⁴ La Mesa Interministerial de referentes de M&E busca asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de programas sociales y diseñar e implementar el Plan Anual de M&E de manera más participativa. Por otro lado, la puesta en marcha de la Red de referentes provinciales de M&E que intenta fortalecer el apoyo a los niveles provinciales y municipales tiene el potencial de federalizar el intercambio de información entre el nivel territorial y nacional.

¹⁴⁵ La [Evaluación en Tiempos de Coronavirus](#) publicada por SIEMPRO es una guía metodológica para la evaluación de políticas en situaciones de aislamiento que fortalece la práctica evaluativa del sistema de M&E de planes y programas sociales indicando potenciales y restricciones de acuerdo al contexto sanitario.

¹⁴⁶ El [plan aborda la situación educativa](#) en distintas dimensiones como nunca antes había sido implementado en el país: la enseñanza, el aprendizaje, los cambios en la organización y funcionamiento escolar, las trayectorias escolares de los y las estudiantes, y las condiciones materiales e institucionales en las que se desarrollaron tales procesos.

de la acción estatal¹⁴⁷ (Mapa del Estado) y de evaluación de la inversión pública¹⁴⁸ en la JGM para el sistema de M&E de programas presupuestarios; se fortaleció el sistema de M&E de los programas con financiamiento internacional con inversión en la evaluación estratégica para la producción de información sobre su contribución a los ODS, las prioridades nacionales y el fortalecimiento institucional de largo plazo-

A pesar de las dificultades a la hora de realizar evaluaciones, los enfoques de M&E cobraron particular valor en el contexto de la crisis sanitaria e intentaron ser más participativos estableciendo metodologías adaptadas a la situación sanitaria y; aumentó la accesibilidad a los resultados de las evaluaciones de las políticas con la consolidación de dos bancos públicos.

Tabla 3. Cantidad de evaluaciones publicadas



Fuente: elaboración propia con base en el [Banco de Evaluaciones](#) (Mapa de la Acción Estatal. JGM)

A partir de 2024, con la asunción de Javier Milei a la Presidencia, la información pública y publicada relativa a las misiones y funciones del Estado Argentino se vio limitada. El Mapa de la APN sólo muestra datos relativos al primer nivel operativo: la Administración Central, Organismos Desconcentrados y Autoridades Superiores. No se publica información relativa a la apertura de

¹⁴⁷ El sistema de información [Mapa de Acción Estatal](#) que da origen a un registro integral de las acciones del Estado en la órbita de la JGM. El Mapa permitirá visualizar la implementación de las políticas públicas, sus resultados y sus impactos y parece ser un tablero de gestión con alto potencial para monitorear y evaluar de manera comprehensiva las políticas públicas. Adicionalmente, el Mapa de Acción Estatal propone que los titulares de cada jurisdicción de la APN designen a referentes que provean y validen la información y que funcionan como enlace hacia el interior de cada ministerio. Su implementación total y la calidad de información que publique en el futuro serán centrales para mejorar la función de monitoreo de los planes sectoriales.

¹⁴⁸ La [Guía General de Evaluación de Proyectos de Inversión](#) presenta el esquema general de evaluación que la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNI) en el marco de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria de la JGM. Para el sistema de M&E de proyectos sectoriales la Guía implementa un esquema obligatorio de evaluación que establece diferentes niveles de exigencia en función de la envergadura financiera de los proyectos y reconfigura la Solapa “Evaluación” del Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN), de modo de que ésta permita el registro de los datos estructurados en función del mencionado esquema.

segundo nivel: Direcciones Nacionales, Direcciones Generales y Direcciones Simples (Agosto 2024¹⁴⁹).

El primer nivel operativo conserva sólo tres áreas de evaluación: a) la Subsecretaría de Información y Evaluación Educativa de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano; b) la Subsecretaría de Evaluación y Seguimiento de Políticas de Desarrollo Productivo y de la Bioeconomía de la Secretaría de Planeamiento y Gestión para el Desarrollo Productivo y la Bioeconomía del Ministerio de Economía y; c) la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria de la Secretaría Ejecutiva de la Vicejefatura de Gabinete Ejecutiva de la JGM. Ninguna de estas áreas publica información relativa a seguimiento y evaluación en sus páginas web. Tampoco se incrementó la cantidad de evaluaciones en el Banco que coordina la JGM. De acuerdo a informantes clave, el enfoque de la JGM durante los primeros meses de la gestión de Nicolás Posse se reorientó hacia el control operativo de las jurisdicciones antes que al planeamiento y seguimiento estratégico.

4. Discusión

En Argentina, las dificultades para planear y realizar evaluaciones significativas de políticas públicas son persistentes a lo largo de las gestiones de gobierno (2015-2023). En gran medida esto se da porque todavía no existen requisitos formales y homogéneos para diseñar y formular políticas y programas y, en consecuencia, se producen muchas diferencias en el grado de evaluabilidad de las intervenciones. Tampoco existe un consenso en el ámbito político sobre el rol de la producción de información y el valor de la evidencia para la toma de decisiones y la gestión estratégica del gobierno.

La conducción e implementación de una política para la evaluación de planes y programas públicos es clave para medir los avances en los compromisos de gobierno, el desempeño de las intervenciones, la responsabilidad de los funcionarios públicos tanto como para aprender de las capacidades del Estado para responder efectivamente y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La política nacional de evaluación, sin embargo, sigue enfrentando varios desafíos político-institucionales y culturales.

Para superarlos, parece necesario integrar y coordinar las funciones de M&E en una agencia rectora, que afiance la cultura de evaluación en la Administración Pública Nacional, defina los parámetros de evaluabilidad para las políticas, programas y planes, desarrolle capacidades, garantice la calidad de la información producida y asegure su uso informando las prioridades estratégicas. Consolidar herramientas técnicas, coordinar las evaluaciones con el plan de gobierno y construir legitimidad desde la esfera política para aumentar el uso de la información producida son algunos de los aspectos clave para la creación de la Agencia.

No obstante, en un contexto social donde el rol del Estado para entregar resultados que mejoren la vida de las personas está en cuestión; en un escenario político institucional donde la ciencia y la evidencia carecen de valor público y social y en una APN desprofesionalizada, desjerarquizada y debilitada presupuestariamente el fortalecimiento de la función de evaluación está siendo relegada y disminuida a su mínima expresión. Esto deja a la Argentina en una posición de extrema debilidad para transitar el camino de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que implica reformas estructurales orientadas a embeber a la evaluación como proceso clave de la gestión pública.

Sectorialmente, seguir la ruta de acceso a la OCDE: a) en salud, exige el diseño, implementación y evaluación de políticas; coordinar actores; recopilar y analizar datos de desempeño; utilizarlos de manera respetuosa con la privacidad para avanzar en investigación y atención; b) en trabajo, demanda la gobernanza efectiva de mercado laboral y sistemas de protección social, incluida la capacidad de monitorear implementación de políticas y evaluar resultados; c) en educación pide Recopilar y

¹⁴⁹ Disponible en <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/back/organigramas/autoridadesapn.pdf>

utilizar información sobre aprendizajes para guiar desarrollo de habilidades; d) en ciencia exige contar con mecanismos de evaluación, financiación institucional y competencia adecuados para promover la excelencia en la investigación científica dirigida e impulsada por la curiosidad; d) en ambiente pide realizar evaluaciones periódicas de objetivos, eficacia y eficiencia de políticas e instrumentos de implementación para lograr una combinación de políticas ambientalmente efectivas, económicamente eficientes y socialmente equitativas; e) en desarrollo territorial la evaluación del desempeño de políticas nacionales y regionales basadas en datos sobre desarrollo regional, recopilación, publicación y uso de indicadores relevantes en diferentes niveles territoriales.

Con relación al mercado, implica: f) un marco de evaluación del impacto regulatorio que aborde idoneidad, determine efectividad de las regulaciones para lograr objetivos, la generación de costos innecesarios y el uso eficiente de los mecanismos de mercado; el desarrollo y aplicación de políticas basadas en evidencia, informadas por conocimientos de ciencias del comportamiento para promover el bienestar del consumidor.

Además, exige al Estado: g) políticas innovadoras y basadas en evidencia para fortalecer la capacidad de instituciones públicas para promover el cambio sistémico; h) capacidad de gastar mejor mediante asignación y reasignación efectiva de recursos públicos basada en evidencia y supervisión efectiva del proceso presupuestario con participación; i) evaluación del impacto regulatorio, la supervisión y presentación de informes sobre el cumplimiento de prácticas de gestión regulatoria en todo el gobierno para el desarrollo, establecimiento de instituciones y procesos para garantizar políticas sólidas y; j) establecer acuerdos de propiedad y supervisión profesionalizados y transparentes para las empresas estatales para salvaguardar su integridad, responsabilidad, autonomía y desempeño.

Es una hoja de ruta exigente que estamos lejos de cumplir en la era del terraplanismo y la negación del rol estatal.

Bibliografía

Aquilino, N. (2023). Estrategia de evaluación de la política de financiamiento internacional en argentina: algunas reflexiones sobre sus resultados (2019-2023). Revista UCA (con referato). Buenos Aires, Argentina.

Aquilino, N. (2015). Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°151. Buenos Aires: CIPPEC.

Aquilino, N; Rubio, J. y Laffaire, M. (2020) Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. Buenos Aires: CIPPEC.

Chiari, L. (2013). *Qué, cómo, cuándo, cuánto y por qué. Monitoreo y evaluación en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 1995-2013*. Tesis de grado, Universidad del Salvador, Ciencias Sociales, Ciencia Política.

Cunill Grau, N., & Ospina Bozzi, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Estudio comparativo de doce países*. Caracas, Venezuela CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Washington, D.C Banco Mundial CLAD.

Debat, H. (2024). Sobre el valor de la Ciencia financiada con fondos públicos en Argentina. Infonomy, 2 (4). Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (IPAVE-CIAP-INTA); Unidad de Fitopatología y Modelización Agrícola (CONICET-INTA). Buenos Aires, Argentina.

Feinstein, O. (2015). Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°62, pp. 193-210. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Laffaire, M., Bonelli, S., Scolari, J., Aquilino, N. y Arena, E. (mayo de 2020). La evaluabilidad de los programas sociales en Argentina. Documento de Trabajo N°192. Buenos Aires: CIPPEC.

Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de control del Sector Público Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 1992

Ley N° 24.354 de Sistema Nacional de Inversión Pública, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 29 de agosto de 1994.

Ley N° 25.152 de Administración de los Recursos Públicos, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 15 de septiembre de 1999.

Ley N° 27.275 de Derecho al Acceso a la Información Pública, Boletín Oficial de la República Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 29 de septiembre de 2006.

Moreno, M., (2014). El Anfíbio: Auditoría Gubernamental Contemporánea, entre la teoría y la realidad. Buyatti, Buenos Aires.

Neirotti, N., Brissón, M. E., & Mattalini, M. (2015). Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y evaluación de políticas y programas en Argentina. En G. Pérez Yarahuan, & C. Maldonado Trujillo, *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* pp. 31-70. Ciudad de México, México: CIDE-CLEAR.

Pérez Yahurán, G y Maldonado Trujillo, C. (2015) (editoras); Los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación. CIDE. CLEAR, México-

Rodriguez Bilella, P.; Tapella, E. (2020). Evaluation in Argentina. Chapter 2 in Stockmann, R.; Meyer, W.; Szentmarjay, L. (Editors). The Institutionalisation of Evaluation in the Americas. Palgrave MacMillan. Cham, Switzerland.

Serafinoff, V. (2017) Sistemas de evaluación: de la teoría a la implementación; Revista Estado Abierto, Vol. 1, N° 2, Dic-Mar 2017, INAP, Ministerio de Modernización.

Anexo

Tabla 4. Resumen de características de los subsistemas de M&E (2015-2023)

	Organización	Financiamiento	Práctica	Usos
Programas y políticas sociales	Presidencia CNCPS SIEMPRO	Predominantemente Tesoro Nacional	Predominantemente evaluación con algo de monitoreo	Instrumental (mejoramiento de programas) y simbólico (rendición de cuentas)
Planes sectoriales	Presidencia Ministerios: Educación, trabajo, salud, producción, ciencia y tecnología	Tesoro Nacional para monitoreo e internacional para evaluación	Predominantemente monitoreo con algo de evaluación	Instrumental (mejoramiento de programas)
Programas presupuestarios	Presidencia JGM y Ministerio de Economía	Predominantemente Tesoro Nacional	Predominantemente monitoreo con algo de evaluación	Conceptual (facilitar el debate público)
Proyectos con financiamiento externo	Presidencia Ministerio de Economía	Internacional	Predominantemente evaluación con algo de monitoreo	Instrumental (mejoramiento de programas) y simbólico (rendición de cuentas)

Fuente: elaboración propia

EL ROL DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS EN LAS DENUNCIAS DE CORRUPCIÓN EN LA ARGENTINA: 1983-2023

*Martín Astarita
María Carolina Podestá*

1. Introducción

Este trabajo procura aportar a la comprensión sobre la naturaleza, dinámica y alcances del control que ejerce el Congreso argentino sobre las acciones del Poder Ejecutivo vinculadas con posibles hechos de corrupción, a través de la indagación en el rol de las comisiones investigadoras en el período 1983-2023.

¿Cuáles son las atribuciones legislativas en lo que respecta a su rol en la investigación de posibles hechos de corrupción del Ejecutivo? ¿Bajo qué circunstancias puede conformar una comisión investigadora y a través de qué modalidades? ¿Qué tipo de marco legal recubre el accionar de estas comisiones y qué diferencias existen con respecto a lo que sucede en otros países? ¿Cómo ha evolucionado la cantidad de comisiones creadas entre 1983-2023 y qué patrones pueden observarse a lo largo de este período?

Durante gran parte del siglo XX, a pesar de las continuas interrupciones institucionales provocadas por los golpes de Estado, las comisiones investigadoras, en los interregnos democráticos, tuvieron un rol destacado frente a denuncias y escándalos de corrupción. En los años 1930, por ejemplo, la comisión investigadora presidida por el senador Lisandro de la Torre tuvo un activo papel en la denuncia por negociados de corrupción en las compras de carne de la Argentina a Inglaterra con motivo del famoso Pacto Roca-Runciman, escándalo que contribuyó de manera decisiva a que dicho período sea recordado como la década infame.

También fueron importantes las comisiones investigadoras durante el tercer peronismo, con el escándalo Aluar, que involucró al ex presidente de facto, general Lanusse, y al entonces ministro de Economía José Gelbard, y con el de la Cruzada de la Solidaridad, que involucró a la presidenta Isabel Perón por la emisión irregular de un cheque.

Más cercano en el tiempo, en los primeros años del gobierno de Alfonsín, la creación de comisiones investigadoras por parte del Congreso fue una manera de poner en el banquillo de los acusados a los ex funcionarios del régimen militar. Las comisiones, finalmente, fueron periódicas y protagonistas centrales durante el menemismo, ante los distintos escándalos de corrupción desatados, vinculados sobre todo con los procesos de privatizaciones y desregulación económica.

Este protagonismo de las comisiones investigadoras, sin embargo, parece haberse diluido con el paso del tiempo. La hipótesis que guía esta investigación es que, en los últimos años, el ámbito legislativo fue perdiendo centralidad en las tareas investigativas relacionadas con las denuncias y escándalos de corrupción y que ese lugar fue ocupado por otros actores, entre ellos, el Poder Judicial y el periodismo.

Sin prescindir del análisis de las cuestiones legales-formales, desde la perspectiva que se defiende en este trabajo son factores políticos los que explican, en buena medida, la pérdida de protagonismo del Poder Legislativo en lo que respecta a la investigación de posibles hechos de corrupción del Ejecutivo. Más concretamente, se hará hincapié en el tipo de dinámica especial que se ha configurado en la relación entre el Presidente y el Congreso, que no es sino la expresión del tipo particular de presidencialismo vigente en la Argentina.

Cabe decir que este trabajo forma parte de una investigación más amplia que se sustenta en dos hipótesis principales. La primera es que, en los últimos años, el ámbito legislativo fue perdiendo centralidad en las tareas investigativas relacionadas con las denuncias y escándalos de corrupción y

que ese lugar fue ocupado progresivamente por el Poder Judicial y por los medios de comunicación. La segunda hipótesis, que será abordada en estudios posteriores, es que la corrupción es un fenómeno multidimensional e históricamente cambiante, y que para su abordaje es necesario comprender el contexto en que tiene lugar.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En la próxima sección se acomete una revisión teórico-conceptual acerca del control legislativo y, en particular, sobre el rol de las comisiones investigadoras. A continuación, se da cuenta del marco legal sobre este tipo de comisiones en otros países del continente americano: Estados Unidos, Brasil, Chile y México. En cuarta sección, la indagación se adentra en el marco legal de las comisiones en la Argentina y la evolución en la cantidad de estas comisiones en el período 1983-2023. Finalmente, en la última sección se ofrecen una serie de conclusiones, tendientes a resumir algunos de los principales hallazgos y delinear algunas pautas para futuras investigaciones.

2. Control legislativo y el rol de las comisiones investigadoras: una revisión teórica

Las comisiones de investigación por supuestos casos de corrupción se enmarcan en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, más precisamente, en los mecanismos de control parlamentario sobre las acciones del presidente y de la burocracia, que constituye una de las tres funciones básicas del parlamento, además de representar y legislar (Stapenhurst, 2020).

Desde un punto de vista histórico, las comisiones investigativas tuvieron su génesis en Inglaterra, cuando el Parlamento buscó controlar y limitar el poder del monarca, y así es que ya a fines del siglo XVI tenían la atribución de hacer comparecer a testigos y dictar su arresto en caso de desobediencia (Stamps, 2015). Y tal como ha sucedido con otras instituciones de origen inglés, las comisiones de investigación serán incorporadas en el resto de los sistemas políticos occidentales durante el último siglo y medio (Sánchez, 2012), estando previstas en la actualidad en la gran mayoría de las constituciones europeas (Gil Gil, 2000).

Por ejemplo, en Alemania, una cuarta parte de los miembros (denominada minoría calificada) puede proponer una moción para crear una Comisión de Investigación (COI, por sus siglas en inglés) en el Bundestag del parlamento, según lo estipulado por la Ley Fundamental de Alemania. De esta manera, la posibilidad de iniciar investigaciones sobre posibles actos de corrupción es un derecho constitucional de las minorías, no pudiendo ser obstaculizadas por la mayoría oficialista. En definitiva, las COI, consagradas en la Ley Básica, forman parte de aquellas disposiciones legales que garantizan a la minoría el mayor poder perseguir sus agendas políticas en el marco de oficialismo versus oposición.

Estados Unidos, por su parte, también contempla las comisiones investigadoras en su orden político pero, como se verá luego con mayor detalle, con otra lógica y naturaleza, al insertarse en el esquema de división de poderes que implica su sistema presidencialista. En efecto, el régimen político constituye una variable de fundamental importancia para comprender las características específicas de las comisiones legislativas, incluidas las de control y en particular, las creadas *ad hoc* con fines investigativos.

En los sistemas presidencialistas, las comisiones tienen mayor poder y relevancia que en los parlamentarismos. Al respecto, en el modelo *westminster* típico, el oficialismo cuenta con una mayoría legislativa por definición y dicha mayoría se plasma también en la integración de las comisiones, por lo que a priori, las comisiones responden en buena medida a las directrices del Ejecutivo. En cambio, en los sistemas presidenciales, siempre existe la posibilidad de que haya una discordancia entre la mayoría legislativa y la titularidad del Poder Ejecutivo, dando lugar a los gobiernos divididos y eventualmente a la parálisis de gobierno.

Sin quitarle peso a esta afirmación general, cabe también señalar que las particularidades de cada régimen de gobierno influyen a la hora de precisar la relevancia y funciones de las comisiones legislativas. Así, por ejemplo, en Estados Unidos hay que tener en cuenta que si bien el presidente es la principal cabeza de las agencias federales, los funcionarios de estas son responsables ante el poder legislativo, en tanto se considera que esas agencias son una extensión administrativa de ese poder (Ferraro, 2006).

En América Latina, fue replicado este diseño constitucional en su trazo general, con la división de poderes entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y la idea de control recíproco entre ellos. Sin embargo, una diferencia crucial con Estados Unidos, es que en la gran mayoría de los países de la región, incluida la Argentina, es el presidente el encargado de designar y eventualmente reemplazar a los funcionarios de su elenco ministerial. Este rasgo diferencial es importante para apreciar la naturaleza y dinámica relacional entre el Presidente y el Congreso en nuestro país, sobre todo en lo que respecta a las tareas legislativas de control.

El enfoque predominante para explicar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha sido tradicionalmente la escuela de la elección pública y la elección racional (Kiewiet y McCubbins, 1991). Este enfoque considera, como punto de partida, que el principal, en este caso el Legislativo, delega responsabilidades en el Ejecutivo y la burocracia (el agente), y este proceso delegativo supone riesgos, entre ellos, que el agente se desvíe de los fines que le fueron encomendados o que el principal pierda poder. En aras de prevenir estas situaciones, el principal tiene a mano distintos recursos para retener su autoridad, entre ellos, los mecanismos de control político parlamentario (Cingolani, 2019). Tal como sostienen Mustapic y Llanos (2006, p. 19), el concepto de control parlamentario refiere a “una acción deliberada del Poder Legislativo para enfrentar y combatir los riesgos mencionados, monitoreando, sancionando y corrigiendo cualquier desviación o autonomización de los agentes”.

Esta arquitectura institucional basada en la división de poderes inspiró a O'Donnell para hablar de *accountability* horizontal. A diferencia de la *accountability* vertical, referida al control sobre los poderes públicos por parte de la ciudadanía (de abajo hacia arriba), la *accountability* horizontal contempla mecanismos de control entre los organismos del Estado y las ramas de gobierno por supuestos ilícitos o actos ilegales, en forma de transgresiones o actos de corrupción (O'Donnell, 2010).

Ahora bien, más allá de las disposiciones legales, el funcionamiento real del sistema político argentino presenta una particularidad: los alineamientos referidos al control no son por ramas de gobierno -es decir, el Poder Legislativo controlando al Ejecutivo- sino por función de gobierno. El Poder Legislativo no opera respecto del control como un todo unificado ante su controlado, sino que su función de control -en tanto rama de gobierno- está determinada por el lugar que ocupan los legisladores en el proceso de gobierno (Cingolani, 2019; Llanos y Mustapic, 2006). Si están en la coalición de gobierno intentarán disminuir y desactivar el control; si están en la oposición al gobierno procurarán activar el control (Mustapic y Llanos, 2006: 26). El Congreso argentino, en consecuencia, se estructura sobre una dimensión gobierno-oposición (Hwang et al. 2009), en forma similar a la lógica observada en los sistemas parlamentarios (Mustapic y Llanos, 2006).

Este análisis tiene implicaciones cruciales para comprender la lógica y dinámica de las comisiones, porque los legisladores oficialistas, en las comisiones de control, podría no estar muy preocupados en controlar a su propio gobierno. Esta tarea sólo va a ser desempeñada por los legisladores opositores, siempre y cuando tengan posibilidades de hacerlo.

Otro aporte para mencionar en base a la revisión de literatura es en lo referido a las dimensiones temporales del control político: *ex ante* y *ex post* (Strom, 2000). El primero es el que se realiza en el momento previo a la implementación de la ley a través del proceso legislativo, específicamente cuando en una ley se definen detalladamente (mediante precisiones introducidas en reglamentos y

disposiciones, por ejemplo) los rasgos de la política a implementar, las atribuciones de los implementadores, y los dispositivos para controlar el poder discrecional que el Parlamento delega en el Ejecutivo o la burocracia en el momento de la implementación. Los mecanismos de control ex post, en cambio, se dirigen al monitoreo y supervisión de las acciones de los burócratas y del Poder Ejecutivo una vez sancionada y reglamentada la ley.

La introducción de mecanismos ex ante tiene ciertas exigencias (Huber y Shipan, 2002) como los incentivos y las capacidades de los legisladores para legislar en detalle, que importan requerimientos en términos de costos de tiempo e información de los legisladores, determinados ambientes de negociación, etc. Calvert, McCubbins y Weingast (1989) destacan que precisamente cuando Ejecutivo y Congreso no son capaces de estructurar eficientemente esta etapa inicial, surge la discreción de la agencia implementadora y consecuentemente cobran relevancia los controles de tipo ex post. Estos últimos son mecanismos de monitoreo y auditoría -pedidos de informes, interpelaciones, comisiones investigadoras, etc.- con el propósito de solicitar información, iniciar investigaciones y/o introducir la posibilidad de sanción, incorporados en el texto constitucional o los reglamentos de las cámaras legislativas.

Los mecanismos de control ex post pueden responder al modelo de “patrullaje policial” (*police patrol*) o de “alarmas de incendio” (*fire alarm*) (McCubbins y Schwartz, 1984). En el primer caso, se refiere a un control centralizado y directo, “de oficio”, que se encuentra siempre activo en función de las metas y procedimientos establecidos por la ley. En cambio, el segundo tipo remite a un control descentralizado, indirecto, contingente, inactivo y sólo encendido cuando los ciudadanos o grupos de interés perciben una irregularidad en la implementación de una política pública y en consecuencia reclaman control (McCubbins y Schwartz 1984).

Dentro de estas cuestiones generales referidas a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y a la naturaleza y tipos de control, aparecen las comisiones. Existen distintos criterios para clasificar las comisiones, cuyas especificaciones serán abordadas más adelante en este mismo trabajo. Aquí basta señalar que las comisiones investigadoras son una variante dentro de las comisiones especiales o *ad hoc*, es decir, aquellas que se crean con un propósito específico y que tienen una duración determinada. Estas comisiones investigadoras han gozado de atención en Estados Unidos, donde tradicionalmente cumplieron un rol muy importante, acorde, por otra parte, con la propia arquitectura política de separación de poderes y el “*check and balance*” de ese país, si bien, en los últimos años, hay quienes advierten que la efectividad de los controles parlamentarios ha mermado producto de que el Congreso norteamericano fue delegando cada vez más atribuciones a las agencias federales (Ferraro, 2006; McCubbins 2014).

El tema de las comisiones fue estudiado recientemente en otros países, además de Estados Unidos, destacándose los estudios provenientes del derecho, una tendencia que, como se verá luego, también se impondrá en la Argentina.

Desde esta perspectiva legalista y formal, se ha considerado generalmente que las comisiones cumplen una de las funciones típicas del parlamento, la de controlar la acción gubernamental (Gude Fernández, 20018, mientras que otros enfatizan en que son instrumentos específicos de información de las cámaras legislativas que implican facultades especiales sobre terceros ajenas a las mismas (Sánchez, 2012).

El sujeto de una comisión de investigación parlamentaria es siempre una cámara parlamentaria aunque en determinados supuestos puede estar integrada por miembros de dos de ellas, como ocurre en los sistemas bicamerales (Sánchez, 2012).

Otro criterio de clasificación de las comisiones investigadoras es si éstas se encuentran contempladas o no en la constitución. Aunque luego se profundizará en esta cuestión, desde un punto de vista

comparado cabe resaltar que cuando se incorporan al texto constitucional, las comisiones suelen tener mayor relevancia y capacidades investigativas.

Sánchez (2012) estudia las comisiones de investigación en sistemas parlamentarios cuyo fin, según el autor, es obtener información y trasladar la misma al pleno de la Cámara. No se orienta pues a establecer la verdad formal sobre un suceso o acontecimiento, como correspondería a un órgano jurisdiccional, ni a analizar hechos o situaciones para el posterior conocimiento de los órganos judiciales o gubernativos, como es tarea de los cuerpos y funcionarios administrativos. La “verdad” de la investigación parlamentaria, en síntesis, es una “verdad política” que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos (Pérez Royo, 1996).

En América Latina, por su parte, aunque en las últimas décadas floreció la literatura que versa sobre el control parlamentario, son pocos los estudios centrados en las comisiones y menos aún en las comisiones investigadoras referidas a temas de corrupción.

Los estudios provenientes del derecho se destacan también. Al respecto, Manili (2020) estudia la cuestión de las comisiones investigadoras en la Argentina desde un punto de vista del derecho comparado, haciendo hincapié en que el texto constitucional de nuestro país no las reconoce, replicando el diseño previsto en el sistema norteamericano. El estudio de Manili se inserta dentro de una vasta tradición de estudios legalistas sobre las comisiones investigadoras en nuestro país (ver, al respecto, Schinelli, 2010).

Fuera del ámbito del derecho, recientemente hubo algunas producciones desde la ciencia política dignas de mención.

El trabajo de Molinelli *et al* (1999) constituye un ambicioso y abarcativo estudio del Congreso (y de la Presidencia y del Poder Judicial) de la Argentina, desde una perspectiva politológica. Como parte del objetivo general de aportar información y datos sobre cómo están estructuradas, cómo actúan y qué producen las principales instituciones gubernamentales del país, los autores dan cuenta de la evolución en la cantidad de comisiones investigadoras en el período 1983-1988, un insumo que será provechoso para nuestra investigación.

Bieda (2015), en tanto, analiza las comisiones especiales de seguimiento de Diputados y Senado, por lo que su estudio incluye, aunque no forme parte central de su indagación, las comisiones investigadoras. Bieda indaga, en primer lugar, la composición de una muestra de quince comisiones de control de la Cámara de Diputados y bicamerales, deteniéndose en su composición y permanencia de sus miembros entre los años 2001 y 2013. En segundo lugar, realiza un análisis cualitativo de dos comisiones en particular: la Comisión de Fiscalización de los Organismos de Inteligencia y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

Por similar senda transcurre el trabajo de Saettone (2023), quien aborda el control parlamentario en Argentina desde la dimensión de las comisiones parlamentarias, analizando en particular las Comisiones Especiales de Control (CEC), que se diferencian de las “Comisiones Permanentes” en que se crean *ad hoc* y están encargadas específicamente de las tareas de monitoreo, investigación y sanción, y no de la producción legislativa. Las CEC pueden ser de distinto tipo, una de ellas son las de investigación.

En síntesis, las comisiones investigadoras como objeto de estudio no han sido motivo de gran interés en la ciencia política argentina, y mucho menos aún aquellas dedicadas a investigar cuestiones relacionadas con la corrupción.

En este trabajo nos proponemos contribuir a empezar a cubrir este vacío. Para ello, nos alejamos de las visiones centradas exclusivamente en las cuestiones legalistas. Aunque algunas dimensiones del derecho serán tenidas en cuenta, una mirada que no trasciende el marco normativo resulta insuficiente, ante todo, porque como se verá luego, es difícil explicar la evolución en el rol y jerarquía

de las comisiones investigadoras en la Argentina. Más concretamente, se observa que la legislación referida a las comisiones no ha cambiado en estos últimos cuarenta años, con lo cual, los factores que explican la disminución en la cantidad de comisiones investigadoras creadas en los últimos años deben ser de una índole distinta a la del marco legal.

En consecuencia, se adopta en este trabajo un enfoque politológico, de manera similar a la propuesta de Cingolani (2019), quien sostiene que, en el marco de frenos y contrapesos, la explicación más típica es que hay control de una rama sobre la otra por el propio interés de cada rama como incentivo más que suficiente. Cingolani postula otra razón, más vinculada con los incentivos del sistema electoral y de las lógicas partidistas para explicar el control. Básicamente, la idea, ya planteada también por Mustapic y Llanos (2006) es que quien controla es la oposición. En ese sentido, Cingolani describe cómo se ha ejercido la función de control a lo largo de casi dos décadas (desde la reforma constitucional de 1994 hasta 2011) con base en las interpelaciones, e indaga en los condicionantes institucionales (componente tecnológico) y político-partidarios (componente político) operantes.

Con una dirección y enfoque similares, se buscará en esta investigación analizar los determinantes políticos capaces de explicar la pérdida de peso y relevancia política de las comisiones investigadoras.

Pero previo a ello, en la próxima sección se da cuenta del marco legal de comisiones investigadoras en Estados Unidos y otros países de la región.

3. El rol de las comisiones investigadoras en otros países

Dentro de los países de América Latina, se revisaron las experiencias de Brasil, Chile, Estados Unidos y México para encontrar diferencias y similitudes con el caso argentino. La selección de estos países obedeció, principalmente, a tres cuestiones: (i) se trata de países con sistemas presidencialistas y, por ende, comparten entre sí algunos atributos estructurales que hacen a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo; (ii) son países de la región, a excepción de Estados Unidos, incluido por ser su diseño institucional el que inspiró a la gran mayoría de las naciones del continente americano, incluida la Argentina; (iii) a la disponibilidad de información, accesible mediante consultas en línea y artículos académicos.

Cuadro 1. Rol de comisiones investigadoras en otros países

País	Legislación	Naturaleza	Requisitos de conformación	Atribuciones o potestades investigativas
EEUU	Constitución Nacional (Art 1); Jurisprudencia de la Corte Suprema.	Permanente	Las comisiones son fijas. El partido mayoritario preside todas las comisiones. El número de miembros es fijo y pautado por reglas de funcionamiento de las Cámaras.	La investigación es realizada mediante procedimientos indagatorios para subsanar defectos en la legislación; informar al público sobre un caso específico o cumplir con la función de "watchdog" (perro guardián) sobre las actuaciones del gobierno y sus programas. Para obtener la información necesaria, las comisiones cuentan con herramientas similares a las utilizadas en procedimientos judiciales.
México	Constitución Nacional; Ley Orgánica del Congreso General	Ad hoc	Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros,	Grupo de trabajo creado ex profeso para llevar a cabo investigaciones de interés público y recabar información para que las Cámaras puedan

	(LOGG) (Art. 41, 42 y 85); Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (RICG) (Artículos 65, 71 y 74).		tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar.	cumplir adecuadamente las funciones de control parlamentario que la Constitución les encomienda.
Chile	Constitución Nacional (Art 52, número 1, letra c); Ley 18.918 del año 1990 (Título V, Art 53 a 58) y 313 a 320 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	Ad hoc	Las minorías pueden crearlas: deben conseguir el acuerdo de, al menos 2/5 de los miembros de la Cámara que estén “en ejercicio”.	Pueden citar funcionarios/ciudadanos para brindar testimonio según pautas preestablecidas. Se fijan derechos y deberes de las comisiones y causales de excusación para los declarantes.
Brasil	Constitución, Art. 58. Ley N° 1.579. Art. 1. Comisiones Parlamentarias de Investigación, donde equipara el poder de investigación de las comisiones investigadoras al que tienen las autoridades judiciales.	Ad hoc	Se crean con, al menos, un tercio del total de miembros de la Cámara de Diputados	Las Comisiones CPIs y CPMIs se destinan a investigar hechos de interés que sean relevantes para la vida pública y el orden constitucional, legal, económico o social del país. Tienen competencias de investigación similares al de autoridades judiciales, tales como determinar diligencias, interrogar testigos y/o acusados, solicitar informes a órganos y entidades de la administración pública, interrogar autoridades públicas, así como requerir los servicios de cualquier autoridad, inclusive la policial. Además, estas comisiones pueden moverse a cualquier punto del territorio nacional para la realización de investigaciones y audiencias públicas y estipular plazos para sus requerimientos o realización de diligencias sobre las penas de la ley, excepto cuando es jurisdicción de la autoridad judicial.

Fuente: Elaboración propia en base a información de las constituciones y marcos normativos de cada país.

3.1 Estados Unidos

En el artículo 1° de la Constitución Nacional se fijan los parámetros para el funcionamiento y alcance de las acciones del Congreso. Es en función de dicho artículo que la Corte Suprema entendió que el Congreso tiene un poder de supervisión e investigación amplio. En este sentido, cualquiera de las Cámaras del Congreso tiene la facultad de investigar cualquier situación relacionada con el desarrollo de la política pública de los EE.UU y la actuación del gobierno.

La función investigativa puede ser ejercida por las comisiones permanentes, especiales y sus subcomisiones. Asimismo, existen comisiones que se dedican solo a investigar. Por ejemplo, la Cámara dispone del *Committee on Oversight and Reform* que tiene autoridad para investigar las materias propias de las jurisdicciones de las otras comisiones legislativas y cualquiera otra temática de dicha Cámara. El Senado cuenta con el *Committee on Homeland Security and Governmental Affairs* que tiene jurisdicción sobre todas las operaciones de Gobierno y particularmente a las del *Department of Homeland Security* (Williams, 2021).

Para obtener la información necesaria, las comisiones cuentan con tres herramientas: citación de testigos bajo apercibimiento; testimonio en audiencias preparatorias ante los asesores; garantía de que la autoincriminación no será usada contra el testigo en juicio criminal posterior. En la práctica, es un proceso similar al judicial. En caso de no atender un requerimiento del Congreso, puede haber una sanción penal. La administración pública tiene la obligación de colaborar con la actuación de las comisiones parlamentarias investigadoras.

Los temas de investigación parlamentaria son amplios y variados: administración y operación gubernamental, monitoreo de programas y políticas de interés público, derechos y libertades individuales. También, tiene intervención directa en procedimientos de acusación contra el Presidente denominado *impeachment*.

3.2 Brasil

Las comisiones parlamentarias de investigación (CPI) se circunscriben al ámbito de las dos Cámaras. Son temporales, pudiendo actuar también durante el receso parlamentario. Tiene un plazo de ciento veinte días, prorrogables para la conclusión de sus trabajos.

Son creadas a solicitud de, por lo menos, un tercio del total de miembros de la Cámara de Diputados. Se prevé también la conformación de comisiones parlamentarias mixtas de investigación (CPMI), para las que también es necesaria la suscripción de un tercio del total de miembros del Senado. Se componen por igual número de miembros de las dos Cámaras legislativas.

Las Comisiones CPIs y CPMIs se destinan a investigar hechos de interés que sean relevantes para la vida pública y el orden constitucional, legal, económico o social del país. Tienen competencias de investigación similares al de autoridades judiciales, tales como determinar diligencias, interrogar testigos y/o acusados, solicitar informes a órganos y entidades de la administración pública, interrogar autoridades públicas, así como requerir los servicios de cualquier autoridad, inclusive la policial. Además, estas comisiones pueden moverse a cualquier punto del territorio nacional para la realización de investigaciones y audiencias públicas y estipular plazos para sus requerimientos o realización de diligencias sobre las penas de la ley, excepto cuando es jurisdicción de la autoridad judicial.

3.3 Chile

Las comisiones investigadoras son órganos previstos para la Cámara de Diputados que están incorporados en la Constitución Política de Chile, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley 18.918 del año 1990) y su modificatoria, la Ley 20.447, de 2010.

La "actividad fiscalizadora" es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. Las Comisiones Especiales Investigadoras (CEI) tienen el objetivo de recabar información respecto a determinados actos de gobierno. Se crean *ad hoc* con acuerdo de, al menos, $\frac{2}{3}$ de los miembros de la Cámara que estén "en ejercicio". La cantidad de miembros y conformación se determina conforme el Reglamento de la Cámara. En general son de corta duración (60 días), aunque prorrogables por un corto período.

Las pautas de funcionamiento y proceso se fijan en el Reglamento de la Cámara. Dentro de sus competencias prevén la solicitud de informes y la posibilidad de citar a personalidades y funcionarios de otros poderes a brindar testimonio. De estas intervenciones se deja registro; aunque no es posible acceder en la página web al contenido. No obstante, una vez finalizado el objeto de la investigación, la comisión envía su informe al plenario. En el sitio web puede accederse *on line* a los informes de las CEI finalizadas.

3.4 México

Grupo de trabajo creado ex profeso para llevar a cabo indagaciones de interés público y recabar información para que las cámaras puedan cumplir adecuadamente las funciones de control parlamentario que la Constitución les encomienda respecto a la gestión de algunas áreas del Ejecutivo federal. Estas comisiones son de carácter especial y transitorio en virtud de que una vez que cumplen con su objetivo se disuelven.

También se refiere al grupo de legisladores que, autorizados por su Cámara, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del Ejecutivo han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea por incumplimiento o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el Poder Legislativo.

La Constitución establece que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Se establece que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

4. Las comisiones investigadoras en la Argentina

4.1. Situación legal

A diferencia de otros países, las comisiones investigadoras no poseen rango constitucional en nuestro país, ni tampoco legal, ya que al momento no existe norma que regule su funcionamiento general por fuera de los reglamentos de las Cámaras.

La teoría de los poderes implícitos es ampliamente aceptada por la mayoría de la doctrina del derecho, aunque no está exenta de cuestionamientos. En el ámbito del Poder Legislativo, esta teoría sostiene que existen facultades no explícitas del Congreso que son necesarias para el ejercicio efectivo de las facultades otorgadas constitucionalmente. La doctrina mayoritaria coincide en que la fuente de la potestad del Congreso para crear comisiones investigadoras deriva del artículo 75 inc. 32 de la Constitución (Bianchi, 1984), también conocido como la cláusula de la conveniencia (Podliszewski, 2016), que contiene las facultades implícitas del Congreso. El artículo indica que corresponde al cuerpo "(...) Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina." En otras palabras, permite al Congreso adoptar medidas necesarias para cumplir eficazmente con sus funciones constitucionales, incluyendo la creación de comisiones investigadoras.

La doctrina también remarca que, de acuerdo al artículo 71, el Congreso está facultado para requerir información y explicaciones directas al Poder Ejecutivo (Badeni, 2008).

Al ser indicada como una facultad implícita, se entiende que el Congreso no posee la facultad de investigar de manera independiente, sino que esta facultad está siempre vinculada al ejercicio de alguna de sus otras funciones. Es decir, el Congreso investiga con el propósito de dar cumplimiento a sus competencias explícitas (Palazzo, 2022).

Esta falta de rango legal explícito ha llevado a conflicto de competencias entre Poderes en más de una ocasión. En 1915, por ejemplo, se creó una comisión investigadora sobre las obras del embalse Río Tercero, cuestión objetada por el Poder Ejecutivo que alegaba en aquel entonces que las Cámaras no contaban con esta prerrogativa. La Cámara desoyó estos argumentos sosteniendo que la facultad de investigar es inherente a su carácter representativo y necesario para el desempeño de sus funciones. (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1915, T III pág. 201) (Spota, 2001). De igual modo, a mediados de 1975, hubo una fuerte disputa ante la pretensión del Congreso de crear una comisión para investigar la emisión irregular de un cheque por parte de la entonces Presidenta, Isabel Perón.

Ante este vacío legal, se promovieron distintas iniciativas a fin de que el Congreso se diera un marco regulatorio específico. Tal vez el momento más importante fue en 1993, con la sanción de la ley 24.309, que estableció la necesidad de reforma parcial de la Constitución, la convocatoria a una Convención Constituyente y entre otros puntos a posible reforma, se incluyó las facultades del Congreso respecto de pedidos de informes, interpelación y comisiones de investigación. Sin embargo, en el proceso constituyente no se alcanzaron los consensos necesarios y el tema siguió sin regular.

Las comisiones investigadoras, en definitiva, pueden ser creadas por ley o por resolución de las Cámaras, pueden ser unicamerales o bicamerales y no cuentan en la actualidad con una ley que regule su actuación.

El Congreso de la Nación Argentina, según los reglamentos de ambas Cámaras, puede tener comisiones permanentes y comisiones especiales. Las comisiones mencionadas pueden estar compuestas exclusivamente por legisladores de una sola Cámara, denominadas unicamerales, o por miembros de ambas Cámaras, en cuyo caso se denominan bicamerales. También pueden estar creadas sin un plazo o mandato determinado, por lo que serán de asesoramiento permanente, por otro lado, las comisiones especiales son creadas con un cometido específico y finalizan su existencia cuando este es alcanzado¹⁵⁰.

En el Reglamento del Honorable Senado de la Nación (HSN) se establece que, además de las comisiones permanentes, se pueden crear comisiones especiales o comisiones especiales mixtas para abordar temas específicos (artículo 85). Estas comisiones se crean con el propósito de reunir antecedentes y emitir dictámenes sobre materias determinadas, además, el reglamento del HSN, son una manifestación de las facultades fiscalizadoras y de control de la Cámara (artículo 87). Para la creación de las comisiones se necesita el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Cámara. Este alto umbral de consenso es una garantía de que la creación de tales comisiones cuente con un amplio respaldo político, reflejando la importancia y seriedad de los asuntos que se les asignan. La resolución que dispone la creación de estas comisiones debe especificar claramente el alcance de su competencia y el plazo de su duración, que no puede exceder un año desde su efectiva conformación. Este plazo puede ser prorrogado una sola vez, por un máximo de seis meses, con el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Cámara. Si una comisión especial no es integrada dentro de los dos meses de su creación, esta caducará automáticamente. Además, de acuerdo al artículo 91, se debe garantizar una representación equitativa de los sectores políticos en las comisiones.

¹⁵⁰ <https://bcn.gob.ar/uploads/publicacion-funcionamiento-parl-labor-comisiones.pdf>

Con respecto a la Cámara de Diputados, el reglamento es menos exhaustivo en sus postulados sobre las comisiones investigadoras. El artículo 104 indica que es responsabilidad de la Cámara crear estas comisiones, autorizando al Presidente a tal efecto. El reglamento también otorga a estas comisiones la facultad de funcionar durante el receso. Al igual que en el caso del HSN, los diputados que integren las comisiones permanentes o especiales, deberán representar, en lo posible, a los sectores políticos que estén representados en la misma proporción de la Cámara (artículo 105). La normativa indica que los vicepresidentes de la Cámara pueden ser miembros de estas comisiones y, que los diputados que no son integrantes, pueden asistir a sus reuniones y tomar parte en las deliberaciones, pero no en las decisiones ni en la suscripción de los despachos correspondientes. Los diputados integrantes de las Comisiones especiales durarán en ellas hasta que terminen su cometido, siempre que la Cámara no tome resolución en contrario (artículo 107).

Sobre el funcionamiento de estas comisiones, se sostiene que, generalmente dependen de los objetivos políticos de sus presidentes (Rovner, 2008). Ahora bien, al no encontrarse reglado su funcionamiento, el núcleo de la cuestión de las comisiones investigadoras gira en torno a la extensión de sus atribuciones. Recuperando la cita de Ramella, constitucionalistas como Quiroga Lavié, entendían la necesidad de la reglamentación de las atribuciones de estas comisiones, ante una eventual colisión con derechos consagrados en la Constitución Nacional en su afán de arbitrar medios necesarios para llevar a cabo una investigación.

Analizando la extensión de sus atribuciones, Manili (2020) distingue entre los sujetos que la Comisión está encargada de investigar, ya sean organismos públicos o personas particulares. En el caso de los organismos públicos, el autor sostiene que las facultades de las comisiones investigadoras son muy amplias. Estas facultades incluyen la capacidad de realizar requisiciones, allanamientos, convocar testigos, intervenir y confiscar correspondencia o documentos, y cualquier otra acción necesaria. Esta prerrogativa se extiende también a exfuncionarios y contratistas del Estado. Con respecto a las personas particulares, el autor señala que el artículo 18 de la Constitución Nacional establece un límite, protegiendo el debido proceso. Aunque las comisiones investigadoras tienen amplias facultades en relación con estos sujetos, deben contar con el auxilio del Poder Judicial para asegurar la legalidad de sus acciones y evitar que se lesionen derechos fundamentales.

Esta cuestión ha generado, con el paso de los años, diversas controversias relacionadas con el debido proceso legal y las garantías individuales. Los casos judicializados sobre competencias de las comisiones investigadoras son escasos antes de 1983 (Podliszewski, 2016). Con la vuelta de la democracia, la Cámara de Diputados creó en 1985 una comisión para investigar sobre presuntas irregularidades en la estatización de la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad ocurrida durante la última dictadura militar. En el marco de la investigación de la comisión, se dispuso el allanamiento al estudio jurídico de Guillermo Klein, ex secretario del Ministro de Economía del gobierno de facto. Si bien el allanamiento fue ordenado por su actuación como funcionario público (entre 1976 y 1981), se le secuestraron documentos que eran producto del ejercicio de su profesión como abogado, por lo que Klein judicializó este acto, impugnando la legitimación de la Comisión y sus atribuciones para llevarlo a cabo. En primera y segunda instancia no se dispuso que la Cámara devolviera a Klein los documentos secuestrados, sino que pusiera a disposición del juez de primera instancia por diez días para poder revisarlos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación no decide sobre el fondo, pero sí retomó los argumentos sobre el alcance de sus atribuciones: las Comisiones no pueden sin ley formal que las reglamente ni orden judicial restringir el ejercicio de derechos individuales.

4.2. Evolución de las comisiones investigadoras en la Argentina: 1983-2023

En esta sección, interesa poner en evidencia la merma producida en los últimos años en la cantidad de comisiones investigadoras vinculadas con delitos de corrupción. Para ello, se ha efectuado un pedido de información a la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados,

respecto de la totalidad de comisiones investigadoras bicamerales que se han conformado entre 1983 y 2023. De ese total, 40 comisiones, fueron identificadas solamente aquellas vinculadas con investigaciones relativas a cuestiones de corrupción.

En el Cuadro 2, se puede observar la evidencia empírica organizada por décadas. Es notorio que se produce una progresiva disminución en la cantidad de comisiones sobre temas de corrupción, sobre todo desde la década de 2010.

Cuadro 2. Comisiones investigadoras vinculadas con delitos de corrupción en la Argentina (1983-2023)

Por década	Cantidad de comisiones investigadoras de corrupción	Promedio anual
1983-1989	7	1,3
1990-1999	7	1,4
2000-2009	9	1
2010-2020	2	0.2
2021-2024	0	0
Totales	25	0,6

Fuente: elaboración propia en base a información provista por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

5. Conclusiones

En este trabajo se hizo una primera indagación, sistemática, acerca del funcionamiento de las comisiones legislativas de investigación sobre temas de corrupción. Desde el punto de vista teórico, su naturaleza fue enmarcada en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, a partir de las peculiaridades que posee el presidencialismo argentino. En tal sentido, se ha destacado que, a diferencia del modelo estadounidense, los mecanismos de control en la Argentina operan no en el eje ejecutivo-legislativo, sino más bien oficialismo-oposición.

Con este entendimiento, se analizó la situación legal de las comisiones investigadoras en distintos países de la región, agregando además, por su importancia y carácter fundacional, el caso de Estados Unidos. Un aporte relevante que arroja este análisis comparativo es que en los países en los que las facultades de las comisiones investigadoras ostentan rango constitucional, poseen mayores atribuciones y relevancia en el sistema político. No ocurre lo mismo en la Argentina, donde el funcionamiento de estas comisiones queda regulado a criterio de cada cámara. No obstante, en estas diferencias legales no debieran agotarse los factores causales acerca de la disminución en la cantidad de comisiones que se han creado en nuestro país en los últimos años.

Razones politológicas son, desde nuestra perspectiva, la clave para interpretar la evidencia empírica reunida en este trabajo. En tal sentido, a futuro esta investigación pretende ampliarse, analizando si acaso no son los cambios en el sistema político-partidario ocurridos tras la crisis de 2001, y el creciente rol del poder judicial para dirimir cuestiones políticas (el tan mentado proceso de judicialización), los factores que pueden explicar que las comisiones legislativas y el Congreso en general, ya no ocupan un rol estratégico y protagónico en controlar a la burocracia y al Presidente.

Bibliografía y documentos

- Badeni, G. (2008). Comisiones Investigadoras, en Jorge Horacio Gentile (comp.), *El Poder Legislativo: Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Konrad Adenauer Stiftung.
- Bianchi, A. (1984). Los poderes de investigación del Congreso. Fundamento constitucional, contenido y límites. *Suplemento La Ley*.
- Bieda, T. (2015). El control parlamentario en la Argentina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 20, núm. 1, abril septiembre, pp. 185-219 Grupo Interuniversitario Postdata.
- Calvert, R., McCubbins, M. y Weingast, B. (1989). Una teoría del control político y la discreción de la agencia. *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, agosto.
- Cingolani, M. (2019). El Control político del Ejecutivo en Argentina: los incentivos y la práctica del control por interpelaciones, de Menem a Fernández de Kirchner. *Administración Pública Y Sociedad (APyS)*, (8), 18–59.
- Ferraro, A. (2006). Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. Contribución al análisis del control parlamentario de la burocracia en América Latina, en Ana María Mustapic y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires. Politeia.
- García Montero, M. y Sánchez López, F. (2012). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. *Institut Für Iberoamérica-Kunde*, WP núm. 212 Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona.
- Gil Gil, L. (2000): Las Comisiones parlamentarias de investigación, *Proyecto social. Revista de Relaciones Laborales*, n. ° 8, pp. 147-162.
- Gude Fernández, (2018). Las comisiones parlamentarias de investigación como un instrumento de lucha contra la corrupción pública. Universidade Lusíada Editora.
- Huber, J. y Shipan, Ch. (2002). The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs. *Legislative Studies Quarterly*, 25:25-52.
- Hwang, W., Jones, M. y Micozzi, J.P. (2009). Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, N° 1.
- Kiewiet, R. y McCubbins, M. (1991) *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. University of Chicago Press.
- Manili, P.L. (2020). Las comisiones investigadoras del Congreso de la Nación. Disponible en https://aadconst.org.ar/revistadigital/wp-content/uploads/2020/12/02_Manili_Pablo.pdf
- McCubbins, M (2014). Common Agency? Legislatures and Bureaucracies. Shane, en Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (eds). *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 567-591). New York: Oxford University Press.
- McCubbins, M. y Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (Feb., 1984), pp. 165-179 (15 pages).
- Molinelli, G.; Palanza, V. y Sin, G. (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*. Temas.
- Mustapic, A. M. y Llanos, M. (2006) “Estudio introductorio” en Mustapic, Ana María y Mariana Llanos (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Politeia.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado*, Prometeo.

- Palazzo, E. (2022). Los límites del Congreso al investigar. *La Nación*, 28 de enero de 2022.
- Pérez Royo, J. (1996). Curso de Derecho Constitucional, Marcial Pons, Madrid.
- Podliszewski, T. (2016). Los poderes implícitos del Congreso de la Nación, en Roberto Gargarella y Sebastián Guidi (comps), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina: jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria*. La Ley.
- Rovner, R. (2008). Las comisiones parlamentarias. Un repaso sobre su funcionamiento, en Jorge Horacio Gentile (comp.), *El Poder Legislativo: Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Konrad Adenauer Stiftung.
- Sánchez, J. (2012). Comisión de investigación. *Revista en Cultura de la legalidad*. N° 4, marzo – agosto 2013, pp. 187-193.
- Saettone, F. (2023). Las comisiones especiales de control en el Congreso Nacional de Argentina. *Revista SAAP*, Vol. 17, N° 1, mayo 2023, 67-98.
- Spota, A. (2001). El Congreso de la Nación y sus poderes implícitos. *Revista Jurídica*, 4, 186-215.
- Schinelli, G. (2010). Las comisiones investigadoras del Congreso de la Nación y el debido proceso, en Pablo Luis Manili, *Tratado de derecho procesal constitucional: argentino, comparado y transnacional*. La Ley, p. 543-570. -- v.2, 683 p.
- Stapenhurst, S. (2020). Towards the Development of a Parliamentary Oversight Index, in Draman Stapenhurst, Larson and Staddon (ed.), *Anti-corruption Evidence: The Role of Parliaments in Curbing Corruption*. Springer, page 47.
- Stamps, N. (2015). A Comparative Study of Legislative Investigations: England, France, and Weimar Germany, *The Journal of Politics*, Vol. 14, No. 4, pp. 592-615 (24 pages) The University of Chicago Press.
- Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*. Vol. 37, no 3 (pp. 261-290).
- Williams, G. (2021). Comisiones Investigadoras del Congreso de los Estados Unidos de América. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Mayo.

Documentos oficiales

Brasil

Constitución de Brasil, disponible en

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

Ley 1579, disponible en

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm

Chile

Constitución de Chile, disponible en

https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf

Ley 20447. Introduce en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la ley N° 20.050, que reformó la constitución política de la República.

<https://www.bcn.cl/levchile/navegar?idNorma=1014377>

Estados Unidos

Constitución de Estados Unidos, disponible en

<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constitution.pdf>

US Code. Congressional and Committee Procedure; Investigations. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/2/chapter-6> (mayo, 2021).

Trump v. Mazars USA, LLP, 140 S. Ct. 2019, 2031 (2020). Disponible en: https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-715_febh.pdf (mayo, 2021).

Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957). Disponible en: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/354/178/> (mayo, 2021).

México

Constitución nacional, disponible en

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos de México

<https://bj.scjn.gob.mx/doc/legislacion/6tKX8HMB1tiV43eLxodU/%22Presidente%20electo%22>

Reglamento para el gobierno interior del Congreso de los Estados Unidos de México

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/219.pdf>

USOS E INFLUENCIA DE LA EVALUACION DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPERIENCIAS EN PAISES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA DEBATES Y DESAFÍOS QUE PERSISTEN

María Eugenia Brissón

Introducción

El uso de las evaluaciones es una preocupación de larga data que se vuelve “candente” hacia finales de los años 80 (Alkin, Coyle, 1988). Desde esa fecha hasta el año 2000, observamos en la literatura que la preocupación de académicos y profesionales de la evaluación ha estado centrada principalmente en aspectos conceptuales y en la recuperación y análisis de experiencias, en menor medida. A partir del 2000, comienzan a reflejarse desarrollos en la teoría integrada de la influencia y de otros modelos inspirados en ella. Asimismo, a discutirse los abordajes existentes de uso y utilización, mal uso, no uso y sus respectivas dimensiones y factores que los afectan, así como también en el rol de evaluadores y partes interesadas. Asimismo, entidades como la Asociación Americana de Evaluadores, la Red de Evaluación para América Latina y el Caribe, la Oficina de Evaluación del Banco Mundial, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Sociedad Europea de Evaluadores, entre otras de influencia supranacional, que impulsan el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas también promueven su uso a través sistematización y análisis de experiencias y encuestas, además de eventos, publicaciones, estándares, principios, directrices, lineamientos, etc. En general, orientados a una evaluación de calidad que ayude mejorar la formulación de políticas y la rendición de cuentas a los ciudadanos y partes interesadas sobre la ejecución y los resultados de los programas públicos.

Resultados preliminares en los países seleccionados de América Latina muestran avances en la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas y en la promoción de su uso en sistemas y organismos nacionales. El interés por analizar la implementación de estrategias para impulsar el uso de las evaluaciones y su incidencia en términos de marcos conceptuales, resultados y dispositivos orienta este estudio de casos basado en trabajo de gabinete y revisión y análisis de documentos públicos accesibles. Además de la Argentina (pese a que hasta diciembre de 2023 carecía de una entidad rectora de la evaluación de políticas públicas), se consideraron especialmente aquellos países con sistemas y organismos más consolidados de seguimiento y evaluación en América Latina tales como el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual en Brasil; el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA- en Colombia; Sistema Nacional de Evaluación – SINE en Costa Rica; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social – Coneval- México. Se consideró desde 2015 a la última fecha disponible ya que fue declarado en la tercera Conferencia Internacional de Capacidades de Evaluación -realizada en 2013- como el “Año internacional de la evaluación” con el propósito de abogar y promover tanto la evaluación como las políticas informadas por la evidencia en los planos internacional, regional, nacional y local. Se trata de un estudio de países seleccionados basado revisión, sistematización y análisis de documentos públicos accesibles.

Hallazgos

Los países estudiados enmarcaron el uso en la gestión por resultados (Brasil, Colombia, Costa Rica y México). En general, es considerado una fase (la última) en el proceso evaluativo.

Encontramos que los países seleccionados han desplegado distintos tipos de estrategias y han generado dispositivos para aportar explícitamente a la promoción y facilitación del uso, fundamentalmente, de los productos de las evaluaciones (hallazgos, informes, recomendaciones, entre otros) sustentados en alguna norma. En otros casos, también podría decirse que, poner en

disponibilidad pública informes, información y diferentes tipos de herramientas aplicables al seguimiento y evaluación de las políticas públicas podría asimismo contribuir, a su utilización.

La mayoría de los países emplea la palabra uso y tienen al menos un mecanismo para favorecerlo. Entre los que identificamos hallamos: explicitación en la aspiración declarada (visión) del organismo y en la conceptualización de la evaluación; agendas o planes anuales de evaluación; agendas; planes de acción, planes de mejoramiento, planes de transferencia e implementación de adecuaciones, seguimiento de aspectos susceptibles de mejora e informes de seguimiento, matrices de uso; capacitaciones; convocatorias de buenas prácticas; consideraciones presupuestarias, difusión (bancos o repositorios de evaluaciones, sitios web); dispositivos interinstitucionales; guías, lineamientos, manuales específicos en algunos casos relacionados con capacitaciones); incubadoras; mapas de brechas de evidencia, entre las principales. A continuación, desarrollamos cada uno.

Explicitación en la función del organismo y en la conceptualización de la evaluación de su relación con el uso

Se entiende que esta explicitación, ya sea a través de lo que propone el organismo o lo que se conceptualiza como evaluación, constituye una orientación para las evaluaciones dada las finalidades que se plantean, las fases que incluyen y los parámetros con arreglo a los cuales deben realizarse, predefinen usos posibles. En general, encontramos que la finalidad de las evaluaciones, en los países estudiados, está en función de la mejora de la acción estatal. Podemos señalar los casos explicitados de promoción de la utilización y facilitación de la incidencia en la toma de decisiones pública en: Argentina (¹⁵¹), Colombia (Presidencia, 2017), Costa Rica (MIDEPLAN, 2018^a, 2017a); México (Presidencia, 2005).

Agendas/planes anuales de evaluación

Las agendas y los planes de evaluación definen una hoja de trabajo interinstitucional. La selección de las intervenciones a evaluar puede incluir criterios relacionados con el uso. Son los casos de Colombia (SINERGIA, 2024, 2018, 2014) y Costa Rica (DNP, 2024).

Agendas; planes de acción, planes de mejora, planes de transferencia e implementación de mejoras, aspectos susceptibles de mejora e informes de seguimiento, matrices de gestión de recomendaciones y de uso, etc.

Estos documentos se organizan a partir de las recomendaciones (a ser tenidas en cuenta) actividades, responsabilidades, resultados esperados, medios de verificación, entre otros, como modo de fortalecer el uso en los procesos de toma de decisiones. Mencionamos a Argentina (CNCPS, 2018); Brasil (Casa Civil, 2018b); Colombia (CONPES, 2022, DNP, 2022, Presidencia, 2015); Costa Rica (MIDEPLAN, 2018c, 2014, 2012); México (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, 2011).

Consideraciones presupuestarias

La utilización en el proceso presupuestario la hallamos en Brasil (Casa Civil, 2018b), Costa Rica (Mideplan en 2021c) y México (Coneval, 2019a).

Convocatorias de buenas prácticas

México, desde 2009, realiza este tipo de convocatorias con el objetivo de promover y reconocer el

¹⁵¹ Véase: <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/presentacion>

uso de los resultados de las evaluaciones y acciones de monitoreo para la toma de decisiones de política pública basada en evidencia y orientada a resultados.

Difusión (bancos y repositorios de evaluaciones, sitios web)

La falta o la inadecuación de la difusión de las evaluaciones pueden condicionar su uso posterior. Es considerada como una estrategia para el uso formativo/conceptual e influencia. Los países estudiados cuentan con normativas para ello y han generados tales dispositivos; Aunque con la intención explicitada solo Costa Rica¹⁵² y México (2022)¹⁵³.

Dispositivos interinstitucionales

Los dispositivos interinstitucionales constituyen ámbitos transversales coordinación, conducción de las políticas públicas, de intercambio de información, de elaboración de planes, de potenciar las capacidades de evaluación y el uso de las evaluaciones. Tales como mesas nacionales interministeriales e interinstitucionales, redes: Argentina (Carpinacci, Martínez, 2023); Brasil (Presidencia, 2019, 2017), Colombia (DNP, 2012).

Guías, lineamientos, manuales

Hallamos este tipo de documentos en todos los países. En algunos de ellos, específicos para facilitar el uso, en Brasil (Casa Civil, 2018, a,b), Colombia (DNP, 2022, 2018, 2014, 2012); Costa Rica (MIDEPLAN, 2023, 2021c,b, 2018c, 2017^a, 2016) y México (CONEVAL, 2022, 2019b,a). Asimismo, Entre los lineamientos también existen para la elaboración de los informes de evaluación o de términos de referencia en los cuales se indica la inclusión de las recomendaciones. Tal es el caso, de: Argentina (CNCPS, 2018), Costa Rica (MIDEPLAN, 2017c, b) y México (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social, 2007). En el caso de Brasil no se incluyen las recomendaciones en el Informe que tienen un tratamiento particular.

En algunos casos esos lineamientos específicos sobre uso son parte de programas de capacitación para mejorar las evaluaciones como encontramos en la Argentina (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023).

Incubadora de evaluaciones de impacto¹⁵⁴

La denominada incubadora de estas evaluaciones -que coordina el Coneval desde 2013- es un espacio para promover su diseño riguroso y la disponibilidad de evidencias sobre la efectividad de los programas sociales en la solución de las problemáticas para las cuales se formularon y, contribuir a la toma de decisiones de política pública basada en evidencia y orientada a resultados. Asimismo a fortalecer las capacidades públicas sobre el diseño y gestión de este tipo de evaluaciones.

Mapas de brechas de evidencia

Son una herramienta visual y analítica que permite organizar y sintetizar la evidencia aportando a su

¹⁵² Véase: <https://repositorio-snp.mideplan.go.c>

¹⁵³ Véase también: <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/MejorasUso/Paginas/Mejoras.aspx>

¹⁵⁴ Véase: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Incubadora_Impacto.aspx

conocimiento¹⁵⁵¹⁵⁶. Responden a la necesidad de tomar decisiones basadas en evidencia, ya que sistematizan y sintetizan la información de forma clara: Colombia y México las han desarrollado (CONEVAL, 2022b, c; DNP, 2019).

Finalmente, pese a todos estos intentos, los países reportan el bajo uso de las recomendaciones, su falta de seguimiento y las dificultades que ocasiona su carácter no vinculante, la baja incidencia en el presupuesto, la no consideración del proceso evaluativo, la no utilización de las evaluaciones como fuente de información para el diseño de intervenciones, la escasa discusión en los dispositivos interinstitucionales, el tiempo de las evaluaciones no adecuadas a los tiempos administrativos, entre otros.

Discusión y conclusiones

Los términos “uso” y “utilización” siempre serán útiles e informales para referirse a las consecuencias generalmente positivas y deseadas de la evaluación. En castellano son sinónimos y se los define (en la primera de sus acepciones) como hacer cierta cosa servir para algo o para algún fin¹⁵⁷. Aunque, como puede verse a través de los debates en el campo de la evaluación, las diferentes interpretaciones han definido el empleo de uno u otro.

La literatura sobre uso, no uso, mal uso, uso indebido e incidencia, sus conceptualizaciones, los modelos explícitos e implícitos, los factores explicativos y facilitadores, barreras, la participación de las partes interesadas, los dispositivos organizacionales para el uso, entre otros, es de larga data. Sin embargo, los distintos autores individuales y colectivos continúan insistiendo en el mantenimiento del tema en la agenda de investigación en evaluación.

En ámbitos de debate, el tema ha sostenido, con altibajos, su presencia en reuniones internacionales, entre las que resaltamos las convocadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre Capacidades Nacionales de Evaluación por ser un actor de influencia en América Latina y el Caribe y con amplia actividad evaluativa en la región (Brissón, Mattalini, 2023). La primera se realizó en 2009, en Casa Blanca (Marruecos), con el tema “Compartir experiencias, lecciones y limitaciones en la implementación de sistemas nacionales de monitoreo y evaluación”. Además de tratarse los problemas que enfrentaban los países, se discutió sobre la contribución de la evaluación a una mejor gestión para los resultados de desarrollo, a la rendición de cuentas y al aprendizaje públicos. En 2011, se celebró la segunda en Johannesburgo, con la convocatoria “Uso de la evaluación en la toma de decisiones relacionadas con Políticas y Programas Públicos”. El objetivo general de la conferencia fue el proporcionar un foro para el debate abierto para profundizar cuestiones abordadas en la anterior. La siguiente Conferencia fue llevada a cabo en 2013, en San Pablo (Brasil) bajo el lema “Soluciones relacionadas con los desafíos de la independencia, la credibilidad y el uso de la evaluación”. (PNUD, 2013, 2011, 2009). A partir de 2015, las subsecuentes Conferencias Internacionales se centraron más en asuntos relacionados con la Agenda 2030 tales como: las posibilidades de la evaluación del alcance de los ODS, del desarrollo sostenible sin “Dejar a nadie atrás”, de las áreas críticas (personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas) y de las dimensiones (social, económica y ambiental), sin mayor acento en el uso. (PNUD, 2022, 2019, 2017, 2015). Aunque la de 2022, convocada con el título de Sistemas de Evaluación Resilientes para el Desarrollo Sostenible contó con una sesión sobre la promoción del uso de las evaluaciones por los gobiernos. En la misma se compartieron experiencias de varios países en los que la evidencia condujo a políticas y cambios de estrategia y se discutieron los factores que promueven el uso. Se concluyó que es importante implementar sistemas para garantizar que las

¹⁵⁵ Véase: https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Mapa_Brechas_Evidencia.aspx

¹⁵⁶ Véase: <https://sinergia20app.dnp.gov.co/mbe>

¹⁵⁷ Véase <https://www.rae.es/drae2001/uso>, <https://dle.rae.es/usar>, <https://dle.rae.es/utilizar?m=form>

evaluaciones realmente se realicen, pero también trabajar en el fortalecimiento de capacidades y motivación en torno a la evaluación para fortalecer su uso¹⁵⁸. Asimismo, otras entidades de las Naciones Unidas que también realizan evaluaciones en estos países (tales como PNUD, OIM, UNICEF, CEPAL FAO, ONUDI)¹⁵⁹ consideran para facilitar la utilización: la inclusión de las partes interesadas, la adopción de medidas apropiadas relacionadas a los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones, la disponibilidad pública de las evaluaciones, la elaboración de matrices de respuestas de gestión y de planes de acción, entre las principales. En sus interacciones con los gobiernos u otras contrapartes nacionales promueven todas ellas el uso de la información evaluativa en coherencia con sus normas y estándares. (Brisson, Mattalini, 2022).

Podríamos así, considerar que se han dado pasos para conformar una práctica y un contexto en los que la aplicación de productos y procesos evaluativos es un objetivo aspiracional de relevancia. Aunque, mientras tanto, advertimos que sigue siendo un reto para los países.

Tal es el caso de Costa Rica que, en 2018, publicó la Política Nacional de Evaluación 2018-2030 en la que se proponía institucionalizar la función y consolidar la cultura de la evaluación dentro de la gestión del gobierno nacional costarricense (MIDEPLA; 2018). Entre los desafíos fundamentales identificaba, el uso y la integralidad de la evaluación. También el de Colombia, en 2019, cuando SINERGIA mencionaba entre sus pendientes el de “la implementación de las recomendaciones” (SINERGIA, 2019, pág. 14). Y, más recientemente, en 2022, en el que Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) consideraba que pese a los avances persistían cuestiones a resolver relacionadas con “...en el uso de la información derivada de las evaluaciones para la toma decisiones (pag.8)”. Para encarar este problema se trazó 3 objetivos directamente relacionados con el fortalecimiento de la utilización y de la institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones y un Plan de Acción y Recomendaciones para lograrlo. (CONPES N° 4083/22).

Mientras tanto, en su evolución hacia la consolidación e institucionalización de la evaluación, observamos que los países estudiados en esta ponencia han desarrollado más de un mecanismo para promover el uso de las evaluaciones tales como: explicitación en la aspiración declarada del organismo y en la conceptualización de la evaluación; agendas o planes anuales de evaluación; agendas; planes de acción, planes de mejoramiento, planes de transferencia e implementación de adecuaciones, seguimiento de aspectos susceptibles de mejora e informes de seguimiento, matrices de uso; capacitaciones; convocatorias de buenas prácticas; consideraciones presupuestarias, difusión (bancos o repositorios de evaluaciones, sitios web); dispositivos interinstitucionales; guías, lineamientos, manuales específicos en algunos casos relacionados con capacitaciones); incubadoras; mapas de brechas de evidencia, entre otras. Esto es coincidente con lo hallado en los estudios realizados por la OCDE entre sus países miembros y economías seleccionadas. En 2018, la OCDE envió una encuesta para evaluar las características principales y la madurez de los sistemas de evaluación de políticas de los países a través de tres componentes: naturaleza y grado de institucionalización (tendencias, prácticas y desafíos); promoción de la calidad de las evaluaciones de políticas; y, promoción del uso de evaluaciones de políticas. La mayoría de los países de la OCDE estudiados han desarrollado mecanismos para promover la utilización de la evaluación (por ejemplo, hallazgos en el ciclo presupuestario, Consejo de Ministros, Consejos Interagenciales, paneles de expertos externos, plataformas de coordinación, servicio web que recoge los resultados de las evaluaciones, respuestas de los niveles gerenciales, etc.). (Jacobzone, 2020, OECDE, 2020, 2019a, b). Esta similitud en los dispositivos nos lleva a pensar que los modelos conceptuales, los mecanismos subyacentes (cómo, cuándo y en qué condiciones) y los facilitadores identificados en la literatura han

¹⁵⁸ Véase: <https://nec.undp.org/proceedings?rank=b7>

¹⁵⁹ En el período 2015-2020 en los países estudiados realizaron evaluaciones: PNUD 56, OIM 15; UNICEF 13; Cepal 9; FAO 3; UNIDO 2. Brissón, Mattalini (2023).

inspirado los distintos esfuerzos de los países para mejorar el uso y la influencia de las evaluaciones, en coincidencia con Weiss (1998) que sostiene que solo aumentarlo es insuficiente.

Otro hallazgo es que, en las experiencias estudiadas, se utiliza más comúnmente “uso”, término criticado (entre otros) por Kirkhart (2000) por considerarlo unidireccional, episódico e instrumental. Al igual que lo que en su momento señalaba Weiss sobre utilización. La autora considera la influencia como “la capacidad o poder de personas o cosas para producir efectos sobre otros por medios intangibles o indirectos” (2000, p. 7). Su teoría integrada de la influencia permite moverse de la representación simplista de evaluación, de los evaluadores, de los usuarios, de las personas y sistemas afectados. E incluir efectos multidireccionales, incrementales, no intencionales y no instrumentales, y aquellos unidireccionales, episódicos, intencionados e instrumentales (representados por el término uso). Esta teoría tuvo variados aportes de otros autores interesados en el mapeo de la evaluación en el tiempo, sus niveles, incidencia, entre otros (Alkin y Taut, 2002; Caracelli, 2000; Henry y Mark, 2015, 2003, b; Kirkhart 2000, Mark y Henry, 2004, Preskill y Torres, 2000). Alkin y Taut (2002) consideran que tanto el uso como la influencia pueden caracterizarse en términos de proceso-resultado. El uso, en los casos estudiados, aparece más frecuentemente vinculado con conclusiones y recomendaciones y, más aspiracionalmente, en el uso del proceso evaluativo (coincidente con lo hallado por (Shula y Cousins, 2007) en el sentido planteado por Patton (1998)¹⁶⁰. Es decir, en el aprendizaje que ocurre durante el proceso independientemente de lo que es dicho en el Informe que conlleva cambios en el pensamiento y conducta de las personas y en los procesos y cultura en las organizaciones y programas (Forss, 2002, Preskill y Caracelli, 1997). Igualmente apreciamos intentos de ir más allá del uso. En este sentido, resulta interesante el caso del Coneval que propone lo siguiente en relación con la información producida por la evaluación (Coneval, 2019, pág. 30):

El uso que se le da a la información importa; su valor recae en el uso potencial y efectivo de la misma. De esta forma, no sólo es necesario identificar el uso o no uso de la información, sino también identificar los potenciales efectos que tiene el uso de la evidencia para la toma de decisiones. Por ello, también resulta relevante examinar qué tipos de uso son los que se observan y cómo éstos contribuyen, en el caso de la información del CONEVAL, a la mejora de la política social.

Los tipos¹⁶¹ más nombrados son: instrumental, conceptual y simbólico o persuasivo. En el caso del SINE, además el uso político y aprendizaje institucional. (Argentina, 2023; CONEVAL, 2019; SINE, 2018; SINERGIA, 2014, 2012). En 2024, el Coneval expone en su página sobre los usos de la información, que el 28,3% de los usos correspondía al instrumental y 21,3% conceptual y, aproximadamente, el 50,5% al persuasivo¹⁶². En la Argentina, en un estudio realizado en 2023, se

¹⁶⁰ Mejoramiento de la comprensión compartida especialmente de los resultados; soporte y refuerzo al programa a través de evaluaciones orientadas a las intervenciones; incremento del compromiso de los participantes y del sentido la apropiación y desarrollo del programa u organización.

¹⁶¹ Cinco tipos se encuentran comúnmente en la literatura. Los tres primeros están relacionados principalmente con el uso de los hallazgos: instrumental, cuando los tomadores de decisiones utilizan los hallazgos de la evaluación para modificar el evaluando (es decir, el objeto de la evaluación) de alguna manera (Shulha, Cousins, 1997); conceptual, cuando los hallazgos de la evaluación ayudan al personal del programa a comprender el programa en una nueva manera (Weiss, 1979); y esclarecimiento, cuando los resultados de la evaluación agregar conocimiento al campo y, por lo tanto, puede ser utilizado por cualquier persona, no solo por aquellos involucrados con el programa o evaluación del programa (Weiss, 1979). Además de los tres tipos de uso especificados anteriormente, Patton (1997, 2003) describe un cuarto tipo de uso: uso de proceso. El uso del proceso se define como "... cognitivo, conductual, programático y cambios organizacionales resultantes de la participación en el proceso de evaluación y el aprendizaje pensar evaluativamente" (Patton, 2003, p. 230). El quinto tipo de uso es el persuasivo o simbólico. (Alkin y Taut, 2002; Henry, 2003a, 2015; Leviton y Hughes, 1981; Weiss, 1998).

¹⁶² Véase: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Paginas/Uso-de-la-informacion-del-CONEVAL.aspx>

encontró que el 14% estuvo relacionado con mejora de las intervenciones y un 52% con la generación de conocimiento¹⁶³ en el caso del Banco de Jefatura de Gabinete de Ministros y, en el del Siempro, 30% y 35% respectivamente¹⁶⁴ (Carpinacci, Martínez, 2023). En ambos casos se observa que el uso conceptual ocupa un lugar intermedio con preeminencia sobre el instrumental y otros (persuasión, medición, seguimiento).

Las evaluaciones están enmarcadas en la gestión por resultados y, fundamentalmente orientadas a la rendición de cuentas y a la transparencia. Constituyen en general, la etapa final del proceso evaluativo. Lo que nos genera la pregunta, en ese escenario ¿cuánto espacio queda para el aprendizaje, individual, colectivo y organizacional; a la mejora de las políticas públicas, aunque no sean excluyentes? Así como otros interrogantes acerca de las posibilidades para expandir el uso al proceso evaluativo y, del nivel de gestión al nivel político. Por otra parte, la gestión por resultados, aunque no determina plazos, genera una idea de inmediatez que no contribuye a la consideración de la acumulación del conocimiento evaluativo y su uso e influencia en el tiempo.

Desde lo más operativo, observamos falta de sistematización y análisis de evaluaciones, metaevaluaciones, términos de referencia, conclusiones, recomendaciones y consecuencias de su utilización, planes de mejora, normativas relacionadas, entre otros (más allá de su amplia difusión). Lo que no parece contribuir a los usos (actuales y futuros) y de distinto tipo, tanto de los hallazgos y como del proceso evaluativo.

El problema del uso de la información producida, de las recomendaciones de las evaluaciones y del propio proceso evaluativo y su influencia en la toma de decisiones es objeto de estudios desde larga data. Pese a ello, aún persisten brechas conceptuales y metodológicas basadas quizás en visiones simplistas y lineales del proceso de toma de decisiones. Son varios los autores que señalan sus complejidades y la influencia de la ideología, valores, experiencias, ambiciones personales, posiciones institucionales, entre otros, en mismo. Vedung (1997) exponía su reserva con respecto a la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones. Esta visión idealizada del papel de la información evaluativa como exclusivo insumo para la decisión, es al menos ingenua, ya que desconoce otras informaciones que compiten en el proceso de toma de decisiones. De la mano con la bastante asumida relación causal racionalista que las evaluaciones se transforman en insumos para la misma y para la mejora social sobre la base del supuesto que proporcionan retroalimentación a los funcionarios públicos y a los responsables políticos (muchas veces considerados como actor único). Quizás también vale la pena pensar si no es necesario cuestionarse si el aporte de la evaluación a la toma de decisiones no está sobrevenido tal como se planteaban Smith y col. (1988). Considerando además que se pretenda influenciar a decisores de nivel político, rara vez se toma a los parlamentarios como partes interesadas de las evaluaciones, aunque, en varios casos se indique que las evaluaciones deben reportarse al Parlamento. Los usos en los procesos presupuestarios son considerados particularmente en Brasil y Colombia. Aunque, en este último país, el CONPES (2022) haya expuesto una utilización limitada. También, contribuyendo a esa utilización restringida, encontramos que las recomendaciones, en general, se formulan sobre la entidad evaluada para el nivel gerencial. Al mismo tiempo, tampoco pueden ser muy innovadoras dado que deben responder a lo solicitado en términos de referencia, ya que en la mayoría de los casos las evaluaciones son externas, reforzando el uso instrumental. Ello de la mano con lo que observamos sobre la participación de los distintos actores involucrados, que aunque reconocida como un componente fundamental para el aprendizaje, apropiación y uso de las evaluaciones permanece en el nivel de consulta (más allá de lo amplia que pueda ser) y no de debate público (Christie, 2003; Cousins, Whitemore, 1998; Garaway, 1995;

¹⁶³ 36 informes nuevos 2019-2022. Banco de evaluaciones de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

¹⁶⁴ 20 informes 2019-2022. Banco del Siempro.

Preskill y Caracelli, 1997).

Autores que estudiaron en particular la influencia de las evaluaciones de impacto en el proceso de decisiones y las barreras al uso señalaban que una de las precondiciones es su calidad (Balthasar, 2009; BID, 2017; Jacobzone, 2020, Goldberg Raifman y col., 2017, Jones y col., 2009; Weyrauch, Díaz Langou, 2011,). Muchas veces se da por sentada la rigurosidad de las evaluaciones y la honestidad profesional de los evaluadores particularmente en el caso de las externas siendo la bibliografía rica en explicaciones relacionadas con malas evaluaciones, los sesgos de los evaluadores, el mal uso, el no uso, entre otros. Esos puntos han sido también abordados en estándares, principios, criterios, etc., que proponen orientación para la acción en evaluativa. En el caso de los estándares de evaluación para América Latina y el Caribe elaborados por el Grupo de Trabajo de la ReLac, específicamente están considerados en las dimensiones Rigurosidad, Ética y Principios Jurídicos y Relevancia y utilidad (RELAC; 2021). Esto podría involucrar el supuesto que tales estándares son conocidos por evaluadores y usuarios. En la publicación de 2023 llamábamos la atención sobre este punto mencionado el trabajo del año 2019 del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas en el que advertían que, en sus evaluaciones, solo el 38% de los consultores externos tenían idea de las diferencias entre las normas y estándares de evaluación, el código de conducta para las evaluaciones y los lineamientos éticos para la evaluación de Grupo poniendo en duda su aplicación efectiva (Brissón, Mattalini, 2023; Naciones Unidas, 2019).

Otra mirada interesante nos aporta Højlund, (2015, 2014) sobre la institucionalización de sistemas y organismos nacionales de evaluación que tendría un efecto en el uso de la evaluación. Reglas y prácticas lo afectan de distintas maneras al establecer directrices que proveen una cierta estandarización y direccionalidad para el mismo, determinan niveles de responsabilidad formal y legal con los hallazgos y recomendaciones y definen la vinculación con el ámbito político. Considera que, aunque el sistema sea propicio al uso, la fuerte formalización y estandarización de las prácticas de evaluación permiten el uso de los hallazgos, pero impiden el uso del proceso. Esto lleva a continuar las indagaciones acerca, sobre contexto social y organizacional, los arreglos institucionales y la distancia evaluador-evaluado y tomador de decisión. (Balthasar, 2009, Contandriopoulos, 2013, Contandriopoulos y col., 2010; Furubo, 2006; Højlund, 2014; Levin, 1987, Shulha y Cousins; 1997).

Højlund (2014) plantea la despolitización de la evaluación de programas que limita en gran medida su uso al nivel de gestión de programas. Aspecto que también preocupa a Neirotti (2019) que lo asocia al enfoque tecnocrático que desconoce la dimensión política de las evaluaciones de las políticas públicas y la participación de múltiples autores. Y, con ...” una visión ideológica que se impone como a-valorativa” (Neirotti, 2019, pág. 29).

El limitado uso es reconocido fundamentalmente en relación con resultados y recomendaciones, con la preocupación que genera respecto a la legitimidad de la evaluación y a las capacidades institucionales.

Las dificultades mencionadas dejan claro que no existe un método indiscutible ni ningún criterio preciso para determinar el alcance de la utilización e influencia de las evaluaciones (Balthasar, 2009). Una acción que facilita un uso puede obstaculizar otro lo que nos remite a Patton (1985) que explicitaba que no era posible que haya un estándar que valore acción o entendimiento, cambiar o seguir haciendo lo mismo o, tomar decisiones para hacer algo sobre la decisión o de esperar. Es difícil conocer cuán común lo es y, si lo es más que el tradicional uso de las recomendaciones correctivas de las intervenciones. Las evaluaciones transcurren en contextos políticos y organizativos complejos, conformados por diferentes niveles de acción en los cuales existen distintas interacciones entre múltiples actores. El uso de la evaluación no es un proceso lineal y estático. Por otra parte, padece de las mismas complejidades que el uso del conocimiento, comprensiblemente más amplio. Burke-Jhonson (1998) propone su propio modelo de la utilización fundamentado en la revisión de los existentes desde 1978 (explicitados o no) y en la teoría de la complejidad que visibiliza un mundo

intricado y múltiple de sistemas abiertos y dinámicos, relaciones no lineales (y lineales), principios de autoorganización, bucles de retroalimentación, perturbaciones, bifurcaciones, condiciones cambiantes, entre otras.

No hay dudas de que el uso del proceso evaluativo existe, pero aún es difícil conocer cuán común lo es y, si lo es más que la tradicional utilización para acciones correctivas de las intervenciones. Y, al decir de Neirotti (2019, pág. 30) “Las políticas son racimos de planes, programas y proyectos a través de los cuales se operativizan, y están todos relacionados entre sí”. Por otra parte, el uso de la evaluación no es un proceso lineal y estático. Sumado a que, un nuevo paradigma en tensión con el tecnocrático requiere la incorporación de la perspectiva de derechos y de la consideración de la contribución de la evaluación a la democracia (Neirotti, 2015). Lo que complejiza no solo la tarea evaluativa, sino el análisis de uso e incidencia, tipologías, involucrados, niveles y momentos, entre otros.

Finalmente, mientras la evaluación se institucionaliza, el número de evaluaciones y la información disponible aumentan, el conocimiento sobre uso de los resultados, las recomendaciones y los procesos evaluativos y su influencia en la toma de decisiones continua presentando una visión borrosa y desafíos en la práctica requiriendo la persistencia del debate y la producción de conocimientos evaluativos orientados a potenciar la incidencia de las evaluaciones frente a problemas que requieren intervenciones cada vez más integrales y complejas.

Referencias

Alkin M., Coyle K. (1998) Thoughts on Evaluation Utilization, Misutilization and Non-Utilization. Studies in Educational Evaluation. Vol. 14, pp. 331-340. Great Britain.

Alkin M., Taut, S. (2002) Unbundling evaluation use. Journal Studies In Educational Evaluation, 29(1). <https://escholarship.org/uc/item/2q69w6z6>

Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión. (2017). Las Evaluaciones de Impacto del BID: Producción, Uso e Influencia. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Octubre. New York, Washington. www.iadb.org/evaluacion

Brissón M.E., Mattalini ML. (2023) Evaluación de políticas públicas y la Agenda 2030 en cinco países de Latinoamérica. México, Costa Rica, Colombia, Brasil y Argentina. 2016-2019. Remedios de Escalada, Lanús. Ediciones de la UNLa.

Brissón ME, Matalini ML. (2022). Informe de avance de la investigación de la Convocatoria Amílcar Herrera 2021. Usos e influencia de la evaluación de políticas públicas: comprender para mejorar y fortalecer su incidencia en la toma de decisiones de distinto nivel. No publicado.

Burke Johnson R. (1998) Toward a theoretical model of evaluation utilization. Evaluation and Program Planning. 21. 93-10. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0149718997000487>

Carpinacci L, Martínez A. (2023) Avances y desafíos del uso y la incidencia de la evaluación en Argentina (2019-2022). Informe de resultados parciales de la investigación de la Convocatoria Amílcar Herrera 2021. Usos e influencia de la evaluación de políticas públicas: comprender para mejorar y fortalecer su incidencia en la toma de decisiones de distinto nivel. No publicado.

Casa Civil da Presidência da República. (Ed.). (2018b). Avaliação de políticas públicas. Guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/publicacoes/avaliacao_de_politicas_publicas_expost.pdf

Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Ed.). (2018a). Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília. Casa Civil da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Recuperado de: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view

Christie C. (2003) What Guides Evaluation? A Study of How Evaluation Practice Maps onto Evaluation Theory. Recuperado de:

https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/What_Guides_Evaluation.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (2022c) Mapa CONEVAL de Brechas de Evidencia. Nota técnica. México. CONEVAL. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Mapa_Brechas_Evidencia.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (2022b) Manual de Usuario del Mapa CONEVAL de Brechas de Evidencia. México. CONEVAL. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Políticas/Impacto/Paginas/Mapa_Brechas_Evidencia.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social (2022a) Guía para la elaboración y difusión de información: indicaciones para facilitar su uso en la toma de decisiones. México. CONEVAL. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Documents/Guia_elaboracion_difusion_informacion.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019b) Identificación y clasificación del uso de la información del CONEVAL para la mejora de la política de desarrollo social. México. CONEVAL. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/quienessomos/ComoNosMedimos/Documents/Usode_la_informacion_de_CONEVAL.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019a). Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México. Ciudad de México. Coneval. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública. (2011). Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de los informes y evaluaciones de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. México. Coneval. Recuperado de:

https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/Mecanismo_2011.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2022) Fortalecimiento del uso y la Institucionalidad de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia. Documento N° 4.083. Recuperado de:

https://minciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/4083.pdf

Contandriopoulos D., Brousselle A. (2013). Evaluation models and evaluation use. *Evaluation* (Lond). January. 18(1). Págs. 61–77. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3605074/>

Contandriopoulos D., Lemire M., Denis J-L, Tremblay É. (2020) Knowledge exchange processes in organizations and policy arenas: a narrative systematic review of the literature. *Milbank Quarterly*. 88 (4). Págs. 444–83. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0009.2010.00608.x>

Cousins J., Whitmore J. (1998) Framing Participatory Evaluation. *New Directions for Evaluation*. No. 80. Págs. 5-23. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/227754509_Making_sense_of_participatory_evaluation_Framing_participatory_evaluation/links/5e70e587299b15867b8c27c/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InNpZ251cCIsInBhZ2UiOiJwdWJsaWNhdGlvbiJ9fQ

Departamento Nacional de Planeación (2024) Agenda de evaluaciones 2024. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documents/Agenda%20Evaluaciones_2024_Aprobada_Septiembre.pdf

Departamento Nacional de Planeación (2022) Manual de Evaluación de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: Manual de evaluación de políticas

públicas 2022 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SIG/M-GI-01%20Manual%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20Políticas%20P%C3%BAblicas.Pu.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2019) Guía metodológica para la construcción de Mapas de Brechas de Evidencia. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/2_Guia_metodologica_para_la_construccion_de_Mapas_de_Evidencia.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Políticas_Publicas.PDF

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de Políticas Públicas. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://politicaspUBLICASydeporte.files.wordpress.com/2018/09/guc3ada-para-la-evaluaci3b3n-de-pp.pdf>

Forss K., Rebień C., Carlsson J. (2002) Process Use of Evaluations. Types of Use that Precede Lessons Learned and Feedback. Evaluation. Vol. 8 (1). Pág. 29-45. Recuperado de: [file:///C:/Users/mbrisson/Downloads/Process_Use_of_Evaluations_Types_of_Use_That_Prece%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/mbrisson/Downloads/Process_Use_of_Evaluations_Types_of_Use_That_Prece%20(1).pdf)

Furubo J. (2006) Why evaluations sometimes can't be used – and why they shouldn't. In: Rist R, Stame N (eds). From Studies to Streams. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 147–65. Recuperado de: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781351518475_A31477139/preview-9781351518475_A31477139.pdf

Garaway G. (1995) Participatory Evaluation. Studies in Educational Evaluation. Vol. 21, pp. 85-102. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0191491X9500007H>

Goldberg Raifman J., Lam F., Madan Keller J., Radunsky A., Savedoff W. (2017). Evaluating Evaluations: Assessing the Quality of Aid Agency Evaluations in Global Health. Working Paper 461. Center for Global Development. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/319568401_Evaluating_Evaluations_Assessing_the_Quality_of_Aid_Agency_Evaluations_in_Global_Health/link/59d3d15ba6fdcc181ad94719/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InRpZ251cCIsInBhZ2UiOiJwdWJsa_WNhdGlvbiJ9fQ

Henry G., Mark M. (2015). Más allá de la utilización. La influencia de la evaluación sobre las actitudes y las acciones. En Maldonado C., Pérez Yarahúan G. (2015). Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina. CIDE – CLEAR, México D. F. Recuperado de: <https://www.eval.fr/wp-content/uploads/2018/07/S.1.2.-Antologi%CC%81a-sobre-evaluacio%CC%81n-01-Weiss-M.Bustelo-03.11.2017.pdf>

Henry G., Mark M. (2003b) Toward an Agenda for Research on Evaluation. New Directions for Evaluation. No. 97. Págs. 69-80. Recuperado de: https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/Toward_an_Agenda_for_Research_on_Evaluaiton_0.pdf

Henry G., Mark, M. (2003a). Beyond use: Understanding evaluation's influence on attitudes and actions. American Journal of Evaluation. No 24. 293-314. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1098214003000560>

Højlund, S. (2015) : Evaluation Use in Evaluation Systems: The Case of the European Commission, PhD Series. N° 4.2015. Copenhagen Business School, Frederiksberg. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/10398/9117>

Højlund, S. (2014) Evaluation use in evaluation systems – the case of the European Commission. *Evaluation* 20 (4), 428-446. Recuperado de: https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/58810711/Steven_H_hojlund.pdf

Jacobzone S. (2020) Institutionalization, quality and use of policy evaluation. What are the lessons from the international experience? Seminario della Ragioneria dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rome 30 January 2020. PPT 31 diapos. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/37ac67d2-en/index.html?itemId=/content/component/37ac67d2-en>

Jefatura de Gabinete de Ministros (2023) Informe de Gestión 2023. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Jefatura de Gabinete de Ministros. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ssfi_informe_de_gestion_2023.pdf.

Jones, N.; Jones, H.; Steer, L.; Datta, A. (2009) Improving impact evaluation production and use. London. ODI. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/260386862_Improving_Impact_Evaluation_Production_and_Use

Kirkhart K. (2000). Reconceptualizing Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence. *New Directions for Evaluation*. No. 88. Págs. 1:23. Winter. Jossey-Bass Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ev.1188>

Leviton, L. C., Hughes, E. (1981). Research on the utilization of evaluations: A Review and Synthesis. *Evaluation Review*. Vol. 5. N 4. Págs. 525-548. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0193841X8100500405>

Mark, M., Henry, G. (2004). The mechanisms and outcomes of evaluation influence. *Evaluation*. Volume 10. Págs. 35-57. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/252757095_The_Mechanisms_and_Outcomes_of_Evaluation_Influence

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2023) Guía para la elaboración de políticas públicas. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2ª ed. San José, Costa Rica. Recuperado de: https://campusvirtual.icap.ac.cr/pluginfile.php/231488/mod_resource/content/1/Gu%C3%ADa%20elaboraci%C3%B3n%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021c). Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria, seguimiento y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica. Recuperado en: <http://observatorioplanificacion.cepal.org/es/node/1446>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2021b). Guía para el seguimiento de intervenciones públicas. Recuperado de: <https://mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-para-el-seguimiento>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021a) Metodología para elaborar el Plan Nacional Sectorial. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <file:///C:/Users/mbrisson/Downloads/METODOLOG%C3%8DA%20PLAN%20NACIONAL%20SECTORIAL.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018c). Guía del uso de la evaluación: orientaciones para la implementación y seguimiento a recomendaciones. San José, Costa Rica. Mideplan. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/DDVZ114kTjCsTAXiHi5Kw>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018b). Metodología Agenda Nacional de Evaluación 2019-2022. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KgHjkGABTQyDal4GefLYbA>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2018a). Política Nacional de Evaluación 2018-2030. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Ymx1WmMJTOWe9YyjiyeCHKQ>

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017c). Guía de Informes de Evaluación. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenido. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <file:///C:/Users/mbrisson/Downloads/DOCPLAN-03132.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017b). Guía de términos de referencia. Orientaciones para su elaboración: estructura y contenido. San José, Costa Rica. Mideplan. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/DVyxtc0OR3a0T6E2QbfQww>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017a). Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación 2017. San José, Costa Rica. Mideplan. Recuperado de: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/methodology/Manual%20de%20Evaluacio%CC%81n%20para%20Intervenciones%20Pu%CC%81blicas.pdf>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2016). Guía para la elaboración de políticas públicas. San José, Costa Rica. Mideplan. Recuperado de: https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Metodología para la Agenda Nacional de Evaluación del PND 2015-2018. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/fwX-31W0RkWHNZCH8vetHg>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2012) Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas. San José, Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Neirotti N. (2019) Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia. En: Neirotti N. (Compilador), Mattalini M., Carpinacci L. (Eds) (2019). Evaluación y Toma de decisiones. la ed. Remedios de Escalada. De la UNLa. Universidad Nacional de Lanús. Págs. 23-56.
- Neirotti, N. (2015) Hacia un nuevo paradigma de evaluación de políticas pública. En: Neirotti, N. (Comp.). La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado. Remedios de Escalada. De la UNLa. Universidad Nacional de Lanús. Págs. 14-35.
- OECD (2020) Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences. OECD Public Governance Reviews. Paris. OECD Publishing. Recuperado de: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/06/improving-governance-with-policy-evaluation_040f9225/89b1577d-en.pdf
- OECD. (2019a). Institutionalization, quality and use of policy evaluation. Final Agenda 12-13 September 2019. Final Annotated Agenda. Expert group meeting. OECD Headquarters. Paris. La Muette.
- Patton, M.Q. (2003). Qualitative Research and Evaluation Methods. Sage Publications, Thousand Oaks. Recuperado de: <https://aulasvirtuales.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/02/qualitative-research-evaluation-methods-by-michael-patton.pdf>
- Patton, M.Q. (1998). Discovering Process Use. Evaluation. Vo. 4 (2). Págs. 225–33. Recuperado de: <https://static1.squarespace.com/static/564a0e36e4b0773edf868712/t/6174b89f231d0f08665e5815/1635039391365/Discovering+Process+Use.pdf>
- Patton M.Q. (1997) Utilization-focused evaluation: The new century text. 4th ed.. Thousand Oaks, Canada. Sage Publications. Recuperado de: https://archive.org/details/utilizationfocus0000patt_04ed/page/n5/mode/2up
- Patton, MQ. (1985). Six honest serving men for evaluation. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association. Chicago. Recuperado de: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED261095.pdf>
- Presidência da República, Brasil. (2017). Decreto Nº 9.203. 23 novembro 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília. Diário Oficial da União. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>

- Preskill H, Torres R. (2000) The Learning Dimension of Evaluation Use. New Directions for Evaluation. No. 88. Págs. 25-37. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/229747061_The_learning_dimension_of_evaluation_use
- Preskill H., Caracelli V. (1997) Current and Developing Conceptions of Use: Evaluation Use TIG Survey Results. Evaluation Practice. Vol. 18. N°. 3. Págs. 209-225. Recuperado de:
https://www.academia.edu/47658496/Current_and_Developing_Conceptions_of_Use_Evaluation_Use_TIG_Survey_Results
- RELAC (2021) Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe. 2a ed revisada. Libro digital. RELAC. Recuperado de: https://www.deval.org/fileadmin/Redaktion/PDF/05-Publikationen/Externe_Publikationen/2021_Evaluation_Standards_for_Latin_America_and_the_Caribbean/Estandares_de_Evaluacion_para_America_Latina_y_el_Caribe_Edicion_2021.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (2007) Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal. México. Diario Oficial. Recuperado de:
<https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-generales-para-la-evaluacion-de-los-programas-federales-de-la-administracion-publica-federal-74200>
- Shulha L., Cousins J. (1997) Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986. Evaluation Practice. Vol. 18. No. 3. Págs. 195-208. Recuperado de:
https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u58/2015/Evaluation_Use_Theory_Research_and_Practice.pdf
- Smith, M., McLaughlin J., Weber L., Covert R., Ingle R. (Eds.). (1988) Evaluation Utilization Revisited. New Directions for Program Evaluation. N° 39. Págs. 7-19.
- Vedung, E. (1997) Public Policy and Program Evaluation. Págs. 209-245. Recuperado:
https://www.researchgate.net/publication/258261302_Public_Policy_and_Program_Evaluation/link/5a8f1c95a6fdcccecfffd7b2/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19
- Weiss, C.H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? The American Journal of Evaluation. Vol. 19 (1). Págs. 21-33. Recuperado de:
<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED155117.pdf#page=30>
- Weiss, C. H. (1979). The Many Meanings of Research Utilization. Public Administration Review. Vol. 39, No. 5 (Sep. - Oct., 1979), pp. 426-431. Recuperado de:
https://sites.ualberta.ca/~dcl3/KT/Public%20Administration%20Review_Weiss_The%20many%20meanings%20of%20research_1979.pdf
- Weyrauch V., Díaz Langou G. (2011) Sound expectations: from impact evaluations to policy change. Working Paper 12. International Initiative for Impact Evaluation. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/228948926_Sound_Expectations_From_Impact_Evaluations_to_Policy_Change

LA BUENA GOBERNANZA: RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL EN LA GESTIÓN PÚBLICA PERUANA

Juan José Cabrera Bravo

Introducción

La **buena gobernanza** es un pilar primordial para el desarrollo sostenible de una sociedad y, consecuentemente, generar protección de los derechos ciudadanos de sus integrantes. Es una idea que comprende los procesos de las instituciones públicas, así como las prácticas que estos realizan, mediante el proceso de toma de decisiones y *a posteriori* regulan todo vínculo en la sociedad. Para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹⁶⁵, la gobernanza se refiere al proceso mediante el cual las instituciones públicas dirigen los asuntos públicos, gestionan los recursos comunes y garantizan los derechos humanos.¹

Pero hablando del contexto peruano, apreciamos que la Nueva Gestión Pública, se orienta en modernizar la administración estatal; pero bajo el enfoque por resultados; es decir, dejar atrás la idea de que “a mayor recurso ejecutado, mayor avance en el logro de los objetivos”. Pero ello se encuentra estrechamente ligado a la gestión de transparencia, rendición de cuentas, y por supuesto, buena gobernanza.

Esto plantea desafíos, pero también oportunidades, con el fin de garantizar una gestión pública transparente y eficiente. Para los efectos del presente documento, nos centraremos en la rendición de cuentas, como proceso clave para garantizar que el Estado cumpla con actividades transparentes, bajo a arista del control social.

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050¹⁶⁶, de Perú, tiene como objetivo orientar la acción del Estado: Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos locales; al mismo tiempo que orienta los esfuerzos del conjunto de la sociedad: gremios, la academia, el empresariado para alcanzar el desarrollo armónico y sostenido del país; busca definir una visión compartida y concertada sobre el futuro del país, estableciendo políticas a seguir, así como objetivos que son medidos con indicadores; todo en el marco de establecer acciones de orden estratégico que permitan su consecución.

Esta norma es fundamental, ya que orienta los esfuerzos estatales para la consecución de cuatro (4) grandes objetivos nacionales que, en la noción de la buena gobernanza, busca generar seguridad y bienestar en la población, elevando los niveles de vida de sus ciudadanos; pero todas estas actividades pública, no pueden ser gestionadas de manera libre, sin que haya un control de por medio, ya que, siendo el ciudadano el eje central de la creación del Estado moderno, es él quien tiene interés en que el gobierno cumpla con su rol, y sobre todo con sus funciones, por lo que, de manera innata y en pleno ejercicio de sus derechos, puede exigir a sus gobernantes que actúen con transparencia.

Así vemos que, la rendición de cuentas, no sólo es un derecho que los ciudadanos pueden ejercer de manera individual o colectiva, sino que también constituye un deber de parte de quien detente el poder de gobierno, erigiéndose como un mecanismo que sirva para evitar no sólo que el gobierno de turno ejerza una posición de dominio apabullante frente a la sociedad, sino también en un mecanismo que legitima la gestión pública frente a ella.

¹⁶⁵ (S.f. - a) Ohchr.org. Recuperado 12 de agosto de 2024, de <https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance>

¹⁶⁶ (S.f. - b) Gob.pe. Recuperado 12 de agosto de 2024, de <http://www.gob.pe/institucion/ceplan/campañas/11228-peru-plan-estrategico-de-desarrollo-nacional-al-2050>

Definiendo la buena gobernanza

La buena gobernanza abarca procesos, instituciones y prácticas que guían la toma de decisiones y la regulación de asuntos públicos. Desde una perspectiva de derechos humanos, implica respetar y proteger los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 44, establece que son deberes primordiales del Estado “(...) defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y **promover el bienestar general** que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.” (Énfasis agregado).

Como vemos, constitucionalmente se establece que el Estado está obligado a la protección y bienestar de toda la sociedad, lo que es fundamento de la buena gobernanza, como regla básica en la realización de sus actividades de gestión, a todo nivel de gobierno.

En este orden de ideas tenemos que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN) constituye a la persona humana como el “(...) propósito o fin último en los principales instrumentos normativos y orientadores del desarrollo sostenible del país (...)”; además manifiesta que es la “piedra angular” para su formulación y todos los esfuerzos de la sociedad y del Estado Peruano.

En el siguiente cuadro podemos apreciar, el establecimiento de la visión del Perú al 2050, de conformidad al plan antes mencionado:

Imagen N° 1

29 de diciembre, 1993.	22 de julio, 2002.	29 de abril, 2019.
Constitución Política del Perú	Acta de suscripción del Acuerdo Nacional	Visión del Perú al 2050
Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado.	Conscientes de nuestra responsabilidad de alcanzar el bienestar de la persona [...] los representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del Gobierno [...] hemos aprobado un conjunto de políticas de Estado [...]. AN (2002, pág. 22)	Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional. CEPLAN (2019f)

Tomado del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf?v=1694719008>)

Como vemos, la Constitución Política del Perú establece normas de reconocimiento a la persona humana como fin del Estado, haciéndolo el eje de sus actividades; lo que es tomado por el Acuerdo Nacional¹⁶⁷, como una decisión concertada de desarrollo de la sociedad; y a su vez es plasmado en el Plan antes indicado, como mecanismo para generar bienestar en el ciudadano y en la sociedad, orientando la gestión pública hacia la buena gobernanza; en el marco del respeto a los derechos humanos.

¹⁶⁷ Definición. (2014, mayo 4). Website - Acuerdo Nacional -; Website - Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/definicion/>

“(...) es el espacio tripartito de diálogo y construcción de consensos, conformado por el gobierno en sus tres niveles (nacional, regional y local), los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y organizaciones de la sociedad civil con presencia nacional. Cuenta también con un Comité Consultivo y con un Comité Técnico de Alto Nivel (...)”.

En relación a ello, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) dice que “(...) La buena gobernanza y los derechos humanos se refuerzan mutuamente. Los principios y criterios de derechos humanos proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos y otros agentes políticos y sociales. Al mismo tiempo, constituyen un conjunto de baremos que sirven para medir la gestión de esos agentes. Además, los principios de derechos humanos modulan los esfuerzos en pro de la buena gobernanza: pueden condicionar la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas. (...)”.

Como vemos, a nivel supranacional, existe un reconocimiento insoslayable al vínculo profundo entre un buen gobierno y el respeto a los derechos humanos, ya que una sin la otra no podrían permanecer impolutas; por ello los Estados deben establecer marcos normativos que permitan proteger y respetar de manera sostenible los derechos humanos; además, deben fortalecer a las instituciones públicas en ese sentido, mediante procedimientos administrativos y de gestión que respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero al mismo tiempo respondan a la obligación de satisfacer las necesidades de la sociedad.

En este punto, conviene mencionar que la mencionada Oficina establece cuatro ámbitos que pueden estructurarse para la correcta vinculación entre la gobernanza y los derechos humanos:

- a) **Instituciones democráticas**, ya que cuando ellas se orientan al respeto de los derechos humanos, generan oportunidades para la población, permitiendo su participación en la formulación de políticas públicas, integrándolos en el proceso de toma de decisiones, sobre todo a nivel de gobierno local.
- b) **Gestión de los servicios públicos**, vinculándose con los derechos humanos con la responsabilidad de brindar bienes y servicios a la población esenciales para su protección y bienestar, como los servicios de educación, salud o alimentación. Para las Naciones Unidas, esto implica también la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, como herramientas que aseguren que los servicios brindados sean accesibles y aceptables para todos.
- c) **Estado de Derecho**, por cuanto al establecer normas de obligatorio cumplimiento por toda la ciudadanía, incluidas las entidades del Estado; se deben orientar a la protección de los derechos humanos generando un marco normativo que oriente la interacción social o reforme las actuaciones gubernamentales en ese sentido.
- d) **Anticorrupción**, siendo esta problemática de orden transversal, los esfuerzos estatales en mejorar la gobernanza deben orientarse hacia el refuerzo de mecanismos como la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana; así como intercambio de información y control del correcto uso de los fondos públicos.

En resumen, de todo lo antes mencionado podemos colegir que la buena gobernanza se fundamenta en los siguientes conceptos:

- ✓ **Respeto pleno de los derechos humanos:** Se genera buena gobernanza mediante la protección de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de los ciudadanos.
- ✓ **Estado de Derecho:** Se genera buena gobernanza cuando se realiza el Estado y la sociedad en general generan una cultura de respeto de las normas que rigen sus actividades, lo que redundará en justicia y equidad social.
- ✓ **Participación efectiva:** Se genera buena gobernanza cuando se involucra a la población en el proceso de toma de decisiones, legitimando así la gestión de gobierno, sobre todo a nivel local.
- ✓ **Transparencia:** Se genera buena gobernanza, cuando se establecen procesos administrativos e instituciones abiertos y accesibles para cualquier ciudadano.

- ✓ **Rendición de cuentas:** Se genera buena gobernanza, cuando quienes detentan parte del poder público, rinden públicamente no sólo los resultados de su gestión, sino también de su situación económica y patrimonial, así como por los intereses que pudieran tener y se encuentren en conflicto con su posición en el Estado. Además, implica la asunción de las responsabilidades correspondientes, por las faltas y/o delitos incurridos.
- ✓ **Sector público eficiente y eficaz:** Se genera buena gobernanza, no solo con la ejecución de los recursos públicos asignados, sino también con que ello se realice de manera eficiente, y eficaz, es decir, que se utilice, para satisfacer las necesidades de manera oportuna, y sobre todo, maximizando el gasto, obteniendo una solución mucho más favorable al ciudadano, dando así valor agregado a la gestión.
- ✓ **Legitimidad:** Se genera buena gobernanza cuando, por la interacción de todas las nociones indicadas, la población acepta y confía en que las instituciones públicas realizarán sus actividades orientadas a la satisfacción de sus necesidades, de manera correcta y oportuna.
- ✓ **Equidad y sostenibilidad:** Se genera buena gobernanza, cuando el Estado, en todas sus acciones, y a todo nivel de gobierno, pone el bienestar de **todos** los ciudadanos como eje central sin incurrir en discriminación alguna; de manera prospectiva, a fin de garantizar a las futuras generaciones.

Definiendo la rendición de cuentas en el Perú

El artículo 31 de la Constitución Política del Perú indica que “(...) Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. (...)”; como vemos, desde la más alta norma del ordenamiento jurídico nacional ya se está reconociendo este derecho a la ciudadanía, como una forma de ejercer control sobre la gestión pública; además, la misma norma en su artículo 41 dice que “(...) Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante el ejercicio y al cesar en los mismos.”

Se aprecia que no solo se reconoce el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos, por corresponder a su interés, sino que también se obliga a los funcionarios y servidores públicos, así como a otras autoridades a que rinda cuentas públicamente de sus propiedades, ingresos, acreencias y deudas; a fin de transparentar su situación económica y patrimonial, desde antes de su ingreso al servicio civil peruano, mientras detente parte del poder público; así como al terminar su gestión.

Entonces tenemos que la rendición de cuentas, es un mecanismo establecido desde la norma de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico peruano, como un derecho individual o colectivo, fundamental en la vida de la Nación, como medio de control social al Estado.

Ahora bien, el Plan Estratégico para el Desarrollo al 2050, menciona a la Corrupción como “(...) un problema transversal, cuyos efectos explican o exacerban un conjunto amplio y diverso de problemas públicos (...)”, definiéndolo como el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales (Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2017- 2021, 2017).

Por otro lado, el Índice de Percepción de la Corrupción en el Perú 2023¹⁶⁸, realizado por el Proética¹⁶⁹, ubica al Perú en el puesto 121 de 180 países, junto a Mongolia, Angola y Uzbekistan, descendiendo

¹⁶⁸ (S.f. - c) Org.pe. Recuperado 12 de agosto de 2024, de https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2024/01/Report_CPI2023_English.pdf

¹⁶⁹ Capítulo peruano de Transparencia Internacional.

20 puesto, respecto de la medición previa. Respecto del continente americano, se ubica en el puesto 23 de 32 países.

Esto nos hace pensar en la urgencia con la que el Estado Peruano debe de revertir esta situación, considerando nuestras aspiraciones de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en inglés OECD).

Dicho ello, y siguiendo con la jerarquía de normas, tenemos algunas normas que establecen obligaciones de rendición de cuentas de los funcionarios públicos o servidores civiles, como podemos apreciar a continuación:

- Ley N° 26300 – Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos
Ley que regula el ejercicio de los derechos de participación y control de ciudadanos, respecto de reforma constitucional, iniciativa de formación de leyes, referéndum, iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales, entre otros.
- Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
Busca propender el apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control.
- Ley N° 28716 - Ley de Control Interno de las entidades del Estado
Busca regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento y perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de **control previo, simultáneo y posterior**, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales.
- Ley N° 27482 – Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado
Busca regular la obligación de presentar la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, conforme lo establecen los Artículos 40 y 41 de la Constitución Política y los mecanismos de su publicidad, independientemente del régimen bajo el cual laboren, contraten o se relacionen con el Estado.
- Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Tiene por finalidad promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental de todo ciudadano al acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú.
- Ley N° 31227 – Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer control, fiscalización y sanción respecto a la declaración jurada de intereses de autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos.
Su objeto es establecer que la declaración jurada de intereses de las autoridades, funcionarios y servidores públicos del Estado, como instrumento para la detección y prevención de conflictos de intereses y requisito indispensable para el ejercicio del cargo o función pública, se presenta ante el sistema de la Contraloría General de la República; ello, con el fin de garantizar la autonomía e independencia en el control, fiscalización y sanción de dichos

instrumentos, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución y de los principios constitucionales de lucha contra la corrupción, transparencia y buena administración.

- Ley N° 31564 – Ley de prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal de servicio público.

Su objeto es o establecer obligaciones e impedimentos aplicables a determinadas personas en el sector público y privado durante su actividad laboral o contractual y al término de esta, con la finalidad de fortalecer la lucha contra la corrupción a través de la prevención y mitigación del conflicto de intereses en el acceso y salida de personal del servicio público.

Mención aparte merece la Ley N° 31704 – Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, con la finalidad de fortalecer la rendición de cuentas y transparencia presupuestal, por cuanto, de acuerdo a lo publicitado por el Congreso de la República del Perú¹⁷⁰, más de sesenta y cinco mil millones de soles, lo que representa más del 33% del presupuesto público nacional, es entregado a entes públicos como Essalud, Petroperú y Fonafe, por lo que correspondiente a más de un tercio de los recursos nacionales, corresponde realizar un control más cercano al gasto ejecutado, sobre los siguientes aspectos:

- Ejecución presupuestal del año fiscal anterior
- Plan estratégico corporativo.
- Presupuesto del año fiscal en curso y sus avances de ejecución.
- Estado de la situación financiera y sus proyecciones.
- Indicadores de gestión y calificaciones financieras.
- Estado de endeudamiento.
- Procesos de selección para la contratación de bienes y servicios, según tipos, modalidades y proveedores.
- Número de trabajadores por categoría ocupacional, régimen laboral y remuneración promedio, por todo concepto.
- Medidas de austeridad, disciplina y calidad del gasto de personal, de bienes y servicios, establecidas para el año fiscal en curso.
- Otras que el titular de la entidad considere de importancia.

Además, obliga a las entidades antes indicadas a que se publique en sus respectivos portales institucionales el Plan Estratégico Corporativo y el detalle del presupuesto anual del próximo ejercicio fiscal, en un plazo que no exceda del 15 de diciembre de cada año.

Conclusiones

La buena gobernanza es esencial para el desarrollo y el bienestar de toda sociedad, siempre que se respete el marco de los derechos humanos en todas las instancias de gobierno, lo que redundará en bienestar y seguridad para la nación.

La rendición de cuentas es un derecho/deber, ya que se constituye como el derecho individual o colectivo de solicitar respuestas a los gobernantes, constituyéndose en un mecanismo de control a quien detenta parte del poder publica, a fin de que no realice actos que le beneficien, aprovechando su posición de dominio, frente a cada ciudadano; y un deber del Estado, en transparentar sus acciones, frente a quien confió en él para reglamentarlo: el pueblo.

La buena gobernanza y la rendición de cuentas legitiman a todo gobierno frente a la ciudadanía, por cuanto su consecución genera bienestar y seguridad a la población en general.

¹⁷⁰ (S. f. – d) Youtube.com. Recuperado 12 de agosto de 2024, de <https://www.youtube.com/watch?v=ZB4QY1liwFI>

Recomendaciones

Algunos desafíos para lograr una buena gobernanza y fortalecer la rendición de cuentas en Perú son la corrupción, la desigualdad y exclusión de parte de la población, así como la falta de participación ciudadana y la debilidad institucional. Por ello, nos permitimos recomendar las siguientes acciones:

- **Promover la Transparencia del Estado:** Ello mediante la facilitación al acceso a la información y publicación de los documentos de gestión en plataformas digitales, así como la entrega de información pública, sin mayor restricción que las que restringidas por ley
- **Incentivar la Participación Ciudadana:** Fomentando la colaboración entre gobierno y sociedad civil, no solo en la elaboración de políticas, sino con la facilitación del control a la gestión, por ejemplo, con la constitución de veedurías ciudadanas, en todos los sectores públicos.
- **Promover la modernización del servicio civil: Mediante el fortalecimiento del mecanismo de meritocracia, a fin de tener servidores civiles con capacidad de gestión y adaptabilidad al cambio.**
- **Sanciones Efectivas:** Realizar una adecuada determinación de responsabilidades incurridas por los funcionarios públicos o servidores civiles, garantizando que las situaciones irregulares tengan sanciones correspondientes, a todo nivel jerárquico.
- **Educación Ciudadana:** Mediante la concientizar sobre la importancia de una buena gobernanza, así como de la necesidad de rendición de cuentas de los gobernantes, incluso desde la primera infancia.

Referencias

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2023). Perú: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

Contraloría General de la República del Perú. (s.f.). ¿Qué es la Contraloría?

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2021). Nueva Gestión Pública.

Proética (2023) Índice de percepción de la corrupción 2023: Perú registra su peor caída en el instrumento de medición global de transparencia internacional desde el 2012.

United Nations Development Programme (UNDP). (1997). Governance for Sustainable Human Development.

EVALUADORES JÓVENES Y EMERGENTES EN ARGENTINA. UNA AGENDA DE OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA EVALUACIÓN EN NUESTRO PAÍS

Verónica Crescini

1. Presentación

EvalYouth Argentina¹⁷¹ es una organización voluntaria de profesionales jóvenes y/o emergentes (EJEs) del campo de la planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas que actualmente nuclea a 109 colegas de todo el país¹⁷². Tiene como principal objetivo potenciar la participación de aquellas personas que se inician como profesionales de la evaluación.

Evalyouth Argentina surge en 2017 y se enmarca dentro de la iniciativa EvalYouth Global¹⁷³ impulsada por EvalPartners durante el Segundo Foro de Evaluación Global en Nepal en Noviembre de 2015, durante el Año Internacional de la Evaluación (EvalYear). Desde su creación, apuesta a construir comunidad entre pares, realizar acciones para mejorar el desarrollo profesional de las personas EJEs y aumentar su participación en el ecosistema evaluador.

A fines de 2023, con la intención de darle un nuevo impulso al capítulo nacional, se realizó una **Encuesta para sumarse a EvalYouth Argentina**¹⁷⁴ que permitió actualizar el número de miembros de la red y elaborar un diagnóstico sobre la situación de profesionales que comienzan su trayectoria en evaluación en nuestro país. De 2017 a 2023 la red creció de 46 a 96 personas, ampliando la representación territorial y sumando heterogeneidad de perfiles. Esto anima a construir una nueva agenda de trabajo que recoja los desafíos de este crecimiento y avance en cuatro puntos claves: a) fortalecer la institucionalización de EvalYouth en Argentina, b) potenciar el perfil profesional de las personas EJEs, c) formar y actualizar en metodologías de la investigación social y d) fortalecer las habilidades para la aplicación de metodologías de diseño y evaluación de planes, programa y proyectos.

En esta ponencia se comparten los principales resultados de la encuesta¹⁷⁵ y algunas reflexiones personales sobre las posibilidades de accionar en el contexto actual de institucionalización de la evaluación en Argentina. En primer lugar, se detalla el modo en que se construyó y aplicó el cuestionario, precisando las dimensiones de análisis relevantes. En segundo lugar, se comparte un resumen de los principales resultados de la encuesta que refleja el estado de situación de las personas EJEs que integran el capítulo nacional de EvalYouth. En tercer lugar, se expresan los principales desafíos y oportunidades para cumplir con una agenda de trabajo que dé respuestas a las necesidades expresadas por las personas EJEs. Finalmente, se comparten algunas reflexiones a modo de cierre.

¹⁷¹ Para conocer la agenda de trabajo de EvalYouth Argentina les invitamos a visitar <https://www.linkedin.com/in/evalyoutharg/>. Actualmente, integran el equipo coordinador Verónica Crescini (CoChair), Amanda Valenzuela (CoChair), Agustina Baigorria, Luis Arreguy, Victoria Yori, Julieta Pappano y Jimena Berrocal.

¹⁷² Al 5 de agosto de 2023.

¹⁷³ Más información en <https://evalyouth.org/>

¹⁷⁴ Aquí se comparte el modelo de encuesta <https://goo.su/CRJ0Q>

¹⁷⁵ El Informe de resultados de la “Encuesta para sumarte a EvalYouth Argentina” fue elaborado por Luis Arreguy, Agustina Baigorria, Verónica Crescini y Amanda Sofia Valenzuela del equipo de EvalYouth Argentina. Aquí se retoma el trabajo con algunas apreciaciones propias. No obstante, todo el escrito se expresa en tercera persona del plural como modo de reconocer el trabajo colectivo

2. Acerca de la Encuesta

Para actualizar la red de personas EJE se decidió implementar un cuestionario autogestionado "Encuesta para sumarte a EvalYouth Argentina 2023". Mediante este formulario en línea las personas se sumaban a participar del capítulo, además de aportar información valiosa para elaborar este diagnóstico.

El cuestionario contenía cinco dimensiones, que se operacionalizaban mediante preguntas abiertas y cerradas: perfil, formación, trabajo, experiencia en evaluación y participación en EvalYouth Argentina

En la dimensión "Perfil", nos enfocamos en conocer las características sociodemográficas de las personas que se sumaban como EJE al capítulo. Para lograr esto, exploramos aspectos como la edad, el lugar de residencia actual, el género autopercebido y datos de contacto.

En relación a la dimensión que refiere a la "Formación", buscamos conocer el máximo nivel educativo alcanzado, carrera de grado y/o posgrado que eligieron estudiar y formación específica en materia de evaluación de políticas públicas.

En la dimensión "Trabajo" se relevó información sobre si las personas se encontraban trabajando actualmente, el tipo de trabajo, tipo de organización en la que trabajan la mayor parte del tiempo y el vínculo que sus actividades laborales cotidianas tienen con el monitoreo y la evaluación.

La dimensión "Experiencia en evaluación" pretende conocer más sobre el interés y trayectoria en evaluación de la persona que participa en el capítulo.

Finalmente, la dimensión "Participación en EvalYouth Argentina" apunta a conocer las expectativas e intereses de participación en EvalYouth Argentina. Se indaga sobre el modo en que les gustaría ser parte de la red, las actividades e iniciativas que desean que se desarrollen desde EvalYouth Argentina, y sobre su aporte al ecosistema evaluador y las expectativas de participar en esta organización.

3. Las Personas EJE en Argentina

Como se señaló anteriormente, la encuesta se organiza en base a cinco criterios. Aquí compartimos los principales resultados retomando esos ejes.

a. Perfil

El estudio se realizó sobre la base de 96 personas evaluadoras jóvenes y/o emergentes que respondieron la encuesta en diciembre de 2023 para sumarse a la red. Esto representa un notable incremento respecto de 2017 -más del 100%- cuando se aplicó por primera vez el diagnóstico. Asimismo, este número se amplió a 109 en los últimos meses.

Desde EvalYouth Global se considera que una persona evaluadora es joven hasta los 35 años de edad y emergente si tiene menos de 5 años de experiencia profesional. Sobre el total de participantes, el 83.3% puede reconocerse como jóvenes -pues integran el rango de 19 a 35 años- y el 16.7% como emergentes - de 36 a 61 años. En términos absolutos, se tratan de 80 personas evaluadoras "jóvenes" con 35 años o menos, y 16 personas evaluadoras con más de 36 años. Vale aclarar que en la práctica, las nociones de persona evaluadora "joven" y "emergente" suelen superponerse.

La edad promedio de quienes forman parte de nuestra red es de 31 años. Sin embargo, es importante destacar la diversidad en cuanto a edades, abarcando desde los 19 hasta los 61 años. Al analizar la distribución por grupos de edad, observamos que el rango de mayor concentración se encuentra entre los 28 y 32 años, representando el 34,4%. Le siguen los grupos de 33 a 37 años con el 27,1%, de 23 a 27 años con el 21,9%, de 38 a 42 años con el 8,3%, de 18 a 22 años con el 5,2%, de 48 a 52 años con el 2,1% y de 58 a 62 años con el 1%.

La diversidad en las edades refleja la riqueza de experiencias y perspectivas que aportan los miembros a nuestra red EvalYouth Argentina. Muchas personas jóvenes se encuentran iniciando su carrera profesional y se abocan a la evaluación de políticas públicas. Otras, ya tienen un recorrido profesional en otros temas y espacios -por ejemplo, estudios de administración pública o experiencia en la gestión pública- y luego de un tiempo, deciden incursionar en la evaluación. También sucede que el desarrollo profesional en evaluación pueda darse part time o en paralelo a otros desarrollos, lo que redundaría en un desarrollo emergente, más allá de la edad.

Respecto al género autopercebido, la mayoría de las personas que completaron la encuesta se percibe como mujer con el 69,8% y el resto como varón con el 30,2%. Ninguna persona indicó la categoría no binarie. Vale destacar que esta tendencia se sostiene en las personas recientemente incorporadas.

Las personas que integran el capítulo nacional de EvalYouth Argentina, indican mayoritariamente como lugar de residencia actual nuestro país. Se concentran en Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 30,2%, en las provincias de Buenos Aires con el 16,7%, en Santa Fe el 13,5%, en Entre Ríos con el 10,4%, en Córdoba con el 8,3%. En menor medida, en las provincias de Tucumán, San Juan y Río Negro con el 2,1%; y en Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Neuquén, Mendoza con el 1% respectivamente. El 10,4% reside en el exterior, en México, Austria, Ecuador, Perú, Alemania y España.

b. Formación

De las personas que completaron la encuesta en 2023 el 11,5% tiene título de grado incompleto, el 25% grado universitario completo, el 39,6% posgrado incompleto, 22,9% posee posgrado completo. Sólo el 1% posee secundario completo.

Los resultados muestran una fuerte incidencia de las Ciencias Políticas con un 55,2%. En segundo lugar, Economía y Administración con 12,5%, luego Sociología 9,4% y Trabajo Social 7,3%. En menor medida, las carreras de las personas evaluadoras jóvenes y emergentes se distribuyen en: Derecho (3,1%), Antropología (3,1%), Psicología (2,1%), Ecología y Medio Ambiente (2,1%), Turismo (1,0%), Ingeniería Mecánica (1,0%), Ciencias de la Educación, Pedagogía y Psicopedagogía (1,0%) y, finalmente, Ciencias de la Comunicación y Periodismo (1,0%). El 1,0% no presenta datos.

Con gran entusiasmo encontramos que aunque subsiste la preeminencia de Ciencias Políticas, Sociología y Relaciones Internacionales en relación al relevamiento realizado en el año 2017, ha habido una diversificación en términos de las disciplinas en las cuales se han formado las personas evaluadoras jóvenes y emergentes que integran EvalYouth Argentina.

Al indagar por la formación específica en materia de evaluación de políticas públicas se observa cierta paridad, en tanto el 46,9% indica que sí cuenta con formación específica y el 52,1% señala que no posee formación en la materia. El 1% restante no se expresó.

c. Trabajo

La encuesta indica que el 88,5% de las personas evaluadoras jóvenes y emergentes que integran EvalYouth Argentina se encuentran trabajando actualmente. En cuanto a qué tipo de trabajo realizan la mayor parte del tiempo, el 82,4% de los que sí trabaja, indica que se encuentra desempeñando tareas en relación de dependencia. Mientras que el 17,6% indicó que trabaja de modo autónomo.

En el desglose del tipo de organización en la que trabajan la mayor parte del tiempo, encontramos que, al igual que en el relevamiento realizado en el año 2017, muchas personas EJE se desempeñan en el sector público. El 48% trabaja en ámbitos de gobierno: 20% trabaja en el ámbito del gobierno nacional, el 20% en el ámbito provincial y el 8% en un gobierno municipal. El 29% trabaja en ámbitos

académicos, el 20% en el sector privado y el 4% restante se reparten entre empleos en organizaciones no gubernamentales o en organismos internacionales.

El 61,1% de las personas evaluadoras jóvenes y/o emergentes que integran EvalYouth Argentina reportan que su función laboral se encuentra vinculada a actividades de monitoreo y evaluación. Cuando se observa el detalle de las respuestas pueden identificarse variedad de vínculos: algunos mencionan que no tienen un vínculo directo, pero que realizan tareas menores o de ayuda a expertos; otros expresan que realizan tareas referidas a gestión de información, como creación de instrumentos de registros /o informes; algunos comentan su experiencia de MyE (Monitoreo y Evaluación) en el sector privado; varios mencionan actividades en el sector académico y otros hablan de experiencias de MyE en gobierno.

d. Experiencia en Evaluación

Para la mayoría de las personas EJE, el interés por la evaluación comenzó a raíz de su formación y trabajo. Ante la pregunta cómo comenzó tu interés por la evaluación, las personas eligieron más de una opción y respondieron en un 46,3% por formación, un 38,1% por trabajo, un 11,3% por conferencia, jornadas y seminario y un 4,4% por redes sociales.

El 67,7% de las personas EJE participó en evaluaciones de proyectos, programas y políticas públicas; mientras que el 32,3% no lo hizo. Respecto a la cantidad de años de experiencia profesional en evaluación, el 32,3% indicó que no tiene experiencia en evaluación, el 15,6% tiene menos de 1 año, el 37,5% tiene entre 1-4 años, el 9,4% entre 5-9 años y el 5,2% más de 10 años.

El tipo de evaluación en el que tienen experiencia se consultó mediante una pregunta con posibilidad de múltiple respuesta, donde las categorías que se presentan responden a una tipología que mezcla criterios de momentos en el proceso de política, objeto y metodologías. Esta amplitud se debe a que el interés de EvalYouth Argentina fue tener un primer acercamiento a la experiencia de las personas jóvenes y emergentes y su conocimiento sobre la variedad de tipos de evaluación. Por lo tanto, las categorías no son exhaustivas y hay superposición de respuestas. No obstante, resulta interesante ver que la evaluación de resultados es la más mencionada con el 15,7%; la evaluación de diseño, 13,6%; la evaluación de procesos, 13,2%; la evaluación con perspectiva de género, 10,7%; la evaluación de impacto, 9,1%; evaluación durante, 8,3%; evaluación ex post, 8,3%; evaluación participativa, 5,8%; evaluación ex ante 5,8%; evaluación con enfoque de derechos humanos, 4,1% y evaluación multicriterio, 2,1%; y evaluación costo-beneficio 1,7%.

Las personas evaluadoras jóvenes y emergentes creen que los canales más apropiados para acceder a proyectos y equipos de evaluación, son las referencias profesionales en un 19,9%, las redes de profesionales en un 17,3%, las referencias académicas en un 17,0%, el contacto directo a los integrantes de los equipos de evaluación en un 13,5%, las referencias personales en un 13,0%, los eventos de socialización en un 8,6%, las redes sociales tipo LinkedIn en un 8,1% y las páginas de internet en un 2,6%.

La mayoría de las personas EJE sostienen que su formación para desempeñarse como parte de un equipo de evaluación es bastante suficiente y totalmente suficiente. El 15,6% expresó que su formación era totalmente suficiente, el 45,8% bastante suficiente, el 28,1% más o menos suficiente, el 8,3% poco suficiente, el 1,0% nada suficiente y sin datos respectivamente.

Las personas encuestadas indicaron que para desarrollarse como profesional de la evaluación les interesaría profundizar sus conocimientos respecto a: Métodos de investigación cuantitativos, el 13,7%; Métodos de investigación cualitativos 12,4%; Ciencias de la información y programación 11,3%; Metodología de matriz de indicadores de resultados (MIR) 10,7%; Manejo de base de datos, 9,6%; Administración de proyectos, 8,9%; Metodología del Marco Lógico, 8,9%; Teoría de sistemas,

7,4%; Teoría del cambio, 6,5%; Habilidades socioemocionales 5,4%; y Habilidades personales, el 5,2%.

Cuando se pide que se amplie la respuesta, las personas EJE's señalan la necesidad de profundizar en tres grandes aspectos. El primero, refiere a herramientas para la recopilación y análisis de datos y programación. Se mencionan concretamente Excel, R, Power Bi, Python, Atlas Ti., entre otros. En algunas oportunidades, se explica que dichas herramientas les resultan fundamentales para realizar evaluaciones de impacto y que también sería necesario para ellos profundizar en el estudio de metodologías para la evaluación de impacto.

El segundo es sobre el perfil profesional en un sentido muy amplio. Se manifiesta la necesidad de contar con más recursos para elaborar un cv, manejar redes sociales y postular en convocatorias. Asimismo, se señala el interés en profundizar los saberes que implican la coordinación de un proceso de evaluación. Por ejemplo, el trabajo en equipo, la convocatoria a actores, la aplicación de metodologías participativas. Finalmente, se expresa el deseo de que el aprendizaje sea a partir de la práctica y participación en procesos de evaluación.

En tercer lugar, se menciona la necesidad de profundizar sus conocimientos sobre teoría del cambio. También aparecen otras menciones a profundizar los conocimientos sobre evaluación referida a desarrollo económico, medio ambiente, educación superior, género.

También, se les consultó por la pertenencia a alguna red nacional o regional de evaluación (diferente a EvalYouth Argentina). El 82,3% respondió que no, mientras que el 17,7% que sí. Del total de las 96 personas encuestadas, las 17 que respondieron que sí pertenecían a otra red, mencionaron: EvaluAr, Relac, Evalyouth Global, LAC y Perú, Eval Participativa y Red de Evaluación y Seguimiento de Costa Rica. También nombraron otras redes de políticas públicas, no específicas de evaluación. Cuando el indicador de pertenencia a una red alternativa a Evalyouth se analiza desagregado por grupo de edad se observa que las personas mayores de 36 en su mayoría pertenecen a otra red. De 16 evaluadores emergentes, 9 forman parte de otra red de evaluación (43,8%). Mientras que en las personas menores de 35, de 80 evaluadores jóvenes sólo 10 están vinculados con otra red (12,5%).

e. Participación en EvalYouth Argentina

Respecto de la manera en que les gustaría ser parte de EvalYouth Argentina, el 53,1% respondió que quería intercambiar información y colaborar activamente en proyectos de EvalYouth Argentina; el 42,7% que quería intercambiar información sobre eventos, oportunidades laborales y capacitaciones sobre evaluación y el 4,2% no respondió nada. Como puede apreciarse, más de la mitad de las personas que desean involucrarse en la organización está interesada en una participación activa.

Cuando se les consultó por las actividades o iniciativas que les gustaría que se desarrollen en el marco de Evalyouth Argentina, el 17,7% respondió: Difusión de oportunidades laborales, el 16,8% Difusión de oportunidades formación (programas de becas, etc.), el 16,3% Eventos de discusión de temas de evaluación (seminarios, charlas, encuentros informales, talleres, etc.), el 15,9% Programas de formación, el 11,6%, Eventos de networking, el 11,2% Programas de mentoría, el 10,5% Programas de pasantías.

Finalmente, se consultó acerca de qué aportes pueden hacer al ecosistema evaluador y las expectativas de sumarse a EvalYouth Argentina. Las respuestas, en un breve párrafo, fueron variadas. En términos generales, se observa un gran compromiso de las personas que completaron la encuesta para compartir su tiempo y experiencia en la red. Algunas personas destacan el aporte que pueden hacer con su propia formación al capítulo, su especialidad profesional y académica. También resaltan en igual medida las ganas de aprender de otros, con más experiencias, con otros perfiles profesionales, o especializados en temáticas particulares. Algunos señalan concretamente que pueden aportar al trabajo del capítulo

en particular y en esa línea mencionan: habilidades para el trabajo en equipo, capacidades de comunicación, manejo de redes, exploración de convocatorias, entre otras.

4. Desafíos en la Agenda de Evalyouth

El aumento de miembros en el territorio nacional y la mayor diversidad de perfiles -etáreos, territoriales, de formación y experiencias- que integran hoy la red nos impulsa a trazar una agenda de trabajo que atienda los desafíos de este crecimiento y avance en cuatro puntos claves: a) fortalecer la institucionalización de EvalYouth en Argentina, b) potenciar el perfil profesional de las personas EJE, c) formar y actualizar en metodologías de la investigación social y d) fortalecer las habilidades para la aplicación de metodologías de diseño y evaluación de planes, programas y proyectos.

En primer lugar, es clave **fortalecer la institucionalidad de EvalYouth Argentina**. Esto supone una red que sea conocida y referenciada por aquellos colegas que se inician en el campo de la evaluación y por otros organismos que estudian y hacen MyE de políticas públicas en Argentina y la región. Si bien la red se integra por un número importante de colegas, su conocimiento a nivel federal como actor relevante en el campo del MyE en Argentina y su sostenibilidad en el tiempo es aún un desafío.

Como expresan los datos del estudio presentado, las jurisdicciones de la región centro siguen estando mejor representadas que el resto de las provincias y las mujeres tienen mayor presencia. Esto podría explicarse como parte del desarrollo desigual de nuestro país respecto de las capacidades de gestión y de la oferta educativa específica en MyE. También, como parte de la feminización de las carreras vinculadas a las ciencias sociales. Desde el equipo coordinador de EvalYouth Argentina entendemos que el avance en el desarrollo de la evaluación en nuestro país, la extensión en el uso de las redes digitales profesionales y el apoyo de EvalYouth LAC y Global es una oportunidad para avanzar en el fortalecimiento del capítulo nacional.

Frente a este desafío, desde la coordinación de EvalYouth Argentina creemos que es clave avanzar en la construcción de una gobernanza que sea más democrática y transparente en sus prácticas y que se materialice en un documento guía para la organización¹⁷⁶. Esto implica acordar reglas claras para el recambio de autoridades, responsabilidades y compromisos para quienes representan a la organización y acuerdos mínimos para sostener el trabajo voluntario. También, supone reconocer las particularidades del estado de desarrollo de la evaluación como función de gobierno, disciplina y profesión en nuestro país. Asimismo, obliga a pensar y discutir el modo en que el capítulo se relaciona con otras redes de colegas y cómo se asume la representación. En ese marco, trabajamos en el diseño de un manual y apostamos a que esa gobernanza sea cada día más federal e inclusiva y no deje a nadie atrás. Hoy nos encontramos con el potencial de las redes digitales y con un mayor reconocimiento de la evaluación como práctica. En este trabajo, entendemos que es esencial apoyarse en los lazos con otras redes tales como otros capítulos nacionales, EvalYouth LAC, EvaluAR y RELAC. Por ello, trabajamos en elevar nuestro perfil en redes y fortalecer la participación en eventos regionales y nacionales de MyE.

En segundo lugar, entendemos que es necesario **potenciar el perfil profesional de las personas EJE**. Esto implica que las personas interesadas en el MyE de políticas públicas sepan qué roles pueden ejercer como profesionales, tengan referentes con mayor trayectoria y puedan acceder a herramientas que fortalezcan sus habilidades laborales.

Muchas personas EJE se desempeñan en la administración pública y/o la academia y desconocen el modo en que pueden potenciar su rol de especialista en MyE en estos espacios. Asimismo, no son tan

¹⁷⁶ Si bien existen algunas experiencias regionales en las que se han elaborado manuales de gobernanza interna y desde la iniciativa Eval4action# se plantean estándares para potenciar la participación de EJE en evaluación, no existen lineamientos claros por parte de EvalYouth LAC y Global acerca de cómo debería ser el gobierno de estos espacios voluntarios.

visibles las posibilidades laborales a las que podrían aplicar como consultores independientes en nuestro país y la región. Además, el bajo nivel de evaluabilidad de las políticas públicas y el desconocimiento sobre los posibles usos y utilidades de la evidencia de quienes demandan evaluaciones en nuestro país, obliga a un rol profesional que debe atender no sólo el proceso de evaluación en sí mismo sino el desarrollo de capacidades previas de la organización para evaluar.

En este sentido, se vuelve necesario visibilizar el modo en que se puede ejercer la profesión vinculada al MyE en Argentina y desarrollar habilidades laborales para su ejercicio situado. En otras palabras, se trata de construir esas expectativas laborales de acuerdo a las posibilidades reales y potenciar el rol del evaluador como facilitador. Por ello, desde Evalyouth Argentina entendemos que es necesario ofrecer herramientas que ayuden a crear un propio perfil evaluador con las particularidades de nuestro territorio nacional. En esa línea, realizamos actividades de diálogo y networking entre pares y con referentes del campo y acercamos oportunidades laborales en MyE. Asimismo, entendemos que es prioritario brindar herramientas para el ejercicio de una transposición didáctica¹⁷⁷ del proceso de evaluación y de otros roles como el de coordinador o gestor de una evaluación.

En tercer lugar, es importante ***robustecer la formación metodológica en evaluación*** de las personas EJE. Esto es que quienes son parte de nuestro capítulo cuenten con conocimiento actualizado sobre métodos de evaluación y habilidades para aplicar nuevas técnicas de recopilación de información.

Cómo se aprecia en el estudio, un gran porcentaje aún no cuenta con formación específica en evaluación. Además, una demanda prioritaria de las personas EJE es actualizar sus conocimientos respecto al procesamiento, análisis y visualización de datos con nuevas herramientas. Esto puede explicarse porque el MyE es una disciplina que no suele darse en las formaciones de grado y cuando se recibe (en grado y posgrado) es más bien orientada al estudio de los fundamentos de la evaluación y poco a la práctica. En esa línea, la evaluación de impacto es el tipo de evaluación menos conocido y aplicado. Asimismo, los grandes y permanentes cambios que genera la era digital trae la necesidad de conocer cómo utilizar grandes cantidades de datos y agilizar su procesamiento y análisis con herramientas IA.

Por esto, desde EvalYouth Argentina entendemos que es necesario acercar la oferta de formación específica en evaluación y herramientas de procesamiento y análisis de datos a las personas EJE, compartiendo las formaciones existentes y las posibilidades de becas. Asimismo, consideramos que sería deseable incentivar más la práctica de formación entre pares. Y apostar a generar más articulación entre diferentes redes para brindar una capacitación específica de cómo utilizar algunas herramientas de IA ya existentes en los procesos de MyE.

En cuarto lugar, se establece como prioridad el ***fortalecer los conocimientos en el diseño de políticas públicas y en las particularidades que asumen algunas políticas sectoriales***. Esto supone que las personas EJE puedan reconstruir teorías del cambio y/o marcos lógicos de las intervenciones para poder evaluarlas. Asimismo, que reconozcan cuáles son los atributos estratégicos que deben primar en los diferentes diseños según las particularidades de cada campo.

Sí bien el marco lógico y la teoría del cambio son metodologías ampliamente difundidas, su poco uso en la gestión pública argentina dificulta la familiaridad en su aplicación. Como ya se ha dicho, el nivel de evaluabilidad de las intervenciones públicas es bajo y la reconstrucción de los supuestos tras los cambios se constituye en una gran labor para los evaluadores, que no resulta tarea sencilla para quienes se están iniciando.

Es así que desde EvalYouth Argentina propiciamos espacios de reflexión sobre las particularidades de la evaluación de las políticas sectoriales con expertos en esos campos. Asimismo, creemos que es necesario sistematizar las herramientas sobre marco lógico y teoría del cambio existente y articular

¹⁷⁷ Esta expresión corresponde a Nerio Neirotti.

esfuerzos con formaciones no formales, de grado y posgrado para difundir aún más estas metodologías

5. Oportunidades para el desarrollo de la evaluación en nuestro país

EvalYouth es un actor clave para impulsar el proceso de institucionalización de la evaluación en Argentina.

Por su tamaño, su extensión en el territorio y el alto nivel de formación de las personas profesionales que conforman el capítulo, se convierte en una oportunidad para extender una epistemología compartida de la evaluación en todo el país. Evalyouth se integra por una masa crítica de profesionales jóvenes y emergentes, con gran pasión por el conocimiento y con el compromiso de potenciar su labor. A través de su formación es posible construir y difundir un modo de entender al MyE acorde a las particularidades de las políticas (y la política) de Argentina.

Asimismo, el alto nivel de incidencia de las personas EJE en la administración pública es una oportunidad para transmitir prácticas de MyE de calidad en esos espacios. En su doble rol, las personas EJE se constituyen en un aliado estratégico para diseminar buenas prácticas de MyE en la gestión pública. Es a través de ellas que podemos transmitir la relevancia de contar con políticas con alto nivel de evaluabilidad, registros de datos confiables, de calidad y oportunos.

En tanto nuevas generaciones que se inician en el ejercicio del MyE, podemos visualizar una oportunidad para construir un perfil de evaluadores que apueste a un rol de facilitador en los procesos de evaluación, que sea capaz de generar demanda y desarrollar capacidades para que la evaluación no sea una práctica ad hoc, lejana y restringida al saber experto; sino un modo regular de praxis política. El bajo nivel de institucionalización de la evaluación en nuestro país requiere que seamos capaces de mostrar las bondades de construir evidencia para gobernar mejor y que desarrollemos habilidades para el uso de la información de quienes son responsables de tomar decisiones.

Sin lugar a dudas, la apuesta para construir institucionalidad en nuestro país debe ser intergeneracional. Es importante que las expectativas y aspiraciones profesionales puedan construirse en una alianza entre “nuevos” y “viejos” que tenga como norte impulsar la sostenibilidad de la profesión y del ejercicio de la evaluación en Argentina.

FRAUDE DINÁMICO - ESTADO DISRUPTIVO: INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS PARA ROMPER EL MALEFICIO DE “HECHA LA LEY, HECHA LA TRAMPA”

Jorge A. Depetris

Introducción

“Hecha la ley, hecha la trampa” es un antiguo dicho del saber popular, que refleja un hecho dramático y frustrante para las agencias públicas, por más que exista una acción correctamente diseñada e implementada, el fraude siempre encuentra algún resquicio para desplazarse de un lugar a otro.

Se suele llamar a esto efecto “globo”, cuando el estado “aprieta” en un lugar, en otro se expande en igual medida. Esto resulta especialmente frustrante para aquellos organismos y escuelas que proponen “solucionar problemas”. Si los fraudes sólo se desplazan, sería en vano tratar de enfrentarlos.

Sin embargo, la literatura académica y la evidencia empírica demuestran lo contrario: si la política está bien diseñada, el desplazamiento es mínimo y se reducen los delitos que no estaban previstos.

A veces las imágenes valen más que mil palabras. El gráfico Nro. 1 muestra en los países del G 7 un impresionante descenso de robos, homicidios y sustracción de vehículos.

Grafico 1



Fuente: The Economist, 2013

En dichos países hubo un estado disruptivo que construyó políticas diferentes, asimilables a las IQ, lo que explica la reducción de los delitos más frecuentes.

En este artículo consideramos *política bien diseñada* a las *intervenciones quirúrgicas*¹⁷⁸ (IQ), o acciones del estado, que se basan en un análisis profundo del problema, identifican con precisión el

¹⁷⁸ Las características de las intervenciones quirúrgicas fueron tratadas extensamente en trabajos anteriores (Depetris J. A., 2021 a), (Depetris J. A., 2021 b) (Depetris J. A., 2022)

punto crítico en el encadenamiento del fraude, y desarrollan herramientas específicas para atacar ese punto de manera efectiva.

El objetivo de este trabajo es demostrar que el Estado puede ser disruptivo, y diseñar Intervenciones Quirúrgicas.

Hoja de ruta

Los trabajos académicos tienden a responder qué, cómo y, a veces, por qué.

Por esa razón, primero intentaremos probar que en los casos en los que se implementaron las IQ, los ilícitos se redujeron. Con ello responderíamos la primera pregunta, qué es lo que se debe hacer para enfrentar un problema.

Luego, en una serie de micro-casos que ofrecemos, se puede apreciar en detalle los aspectos del diseño y la implementación de una intervención quirúrgica¹⁷⁹. Con ello nos responderemos la morfología de una política bien diseñada o el cómo.

El entramado conceptual junto a los casos empíricos nos permitirá avanzar para así lograr desentrañar por qué las IQ permiten reducir el fraude o eliminar el desplazamiento.

Marco teórico

Tratar de explicar, porque hay que atacar problemas en vez de casos o porque las IQ en vez de procedimientos repetitivos, requiere una suerte de rompecabezas conceptual. Vamos a intentarlo por etapas

Primero, si las IQ, a diferencia de las acciones tradicionales, evitan el desplazamiento y solucionan ilícitos originalmente no previstos –difusión–, veremos con la ayuda de la bibliografía qué significan estos conceptos.

Segundo, cuando nos referimos a las IQ, limitamos su aplicación a los organismos estatales que luchan contra el fraude, por lo que definiremos con precisión qué son las Agencias Regulatorias.

Tercero, para que las IQ sean eficaces, existe dos supuestos fuertes: a) El fraude se ha sofisticado y las organizaciones criminales tradicionales han mutado a digitales, b) quienes cometen fraudes poseen una suerte de racionalidad instrumental; lo que es vital para construir IQ que lo enfrenten.

Cuarto, qué son las IQ y su contraste con las acciones tradicionales.

Quinto, existe una serie de escuelas teóricas que proponen como solución acciones que, sin estar explicitado, las consideramos asimilables a las IQ. Como dichas escuelas dan forma a los macro y micro casos, haremos un breve recuento de ellas.¹⁸⁰

Primero: Desplazamiento y Difusión

Según cuenta la historia, un ministro del Interior de Europa occidental, fue informado por un alto funcionario sobre el fenómeno de desplazamiento. Se le advirtió que prevenir un delito grave en un lugar podría simplemente moverlo a otro lugar. Su respuesta fue: "Intenta desplazarlo al otro lado de la frontera".

(Barr & Pease, 1990)

¹⁷⁹ Existen numerosos trabajos teóricos que avalan la metodología de estudios de casos para este tipo de fenómeno, (Ragin, 2009) (Lieberson, 2009).

¹⁸⁰ Moliere en El burgués gentilhomme se burlaba de éste diciendo que «hablaba en prosa sin saberlo» (Molière, 2000); nosotros, sin la ironía del francés, observamos que estas escuelas, proponen IQ sin que las llamen así.

El desplazamiento es la reacción de quienes perpetran fraude, que, frente a la acción pública, cambian el ilícito de lugar o forma sin que haya impacto en el resultado. Según Guerette es la reubicación del delito de un lugar, tiempo, objetivo, tipo o táctica a otro como resultado de alguna iniciativa de prevención. (Guerette, 2009)

La difusión es el efecto contrario, o bien la reducción en el mismo delito u otros, que se produce pese a no ser el objeto específico de la política. Es la “reversión completa del desplazamiento” (Clarke & Weisburd, 1994).

Segundo: Agencias Regulatorias

El Estado posee dos grandes tipos de Agencias¹⁸¹, por un lado, las que proveen bienes y servicios (ej. educación, salud, asistencia social, etc.) y, por otro lado, las Agencias Regulatorias, que son las encargadas hacer cumplir la ley y de proteger a la sociedad frente a los riesgos y amenazas.

Polución, violencia, fraude fiscal, lavado de dinero, contrabando, accidentes laborales, alimentos en mal estado, discriminación, catástrofes financieras, tráfico de drogas o personas, son algunas de las amenazas que acechan a la sociedad. Por ello, el estado construye instituciones, para que efectúen controles.

Cada Agencia Regulatoria supervisa el cumplimiento de las normas de una materia específica, pero el fraude es genérico, un ejemplo concreto podría ser la creación de una empresa ficticia o fantasma, sirve para evadir impuestos, blanquear dinero, contrabandear, violar regulaciones ambientales, laborales o de pesca. Cambia de actores, escenografía o disfraces, pero no de esencia.

Tercero a) Mutación del fraude, Organizaciones Criminales Digitales

"Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre estados. (...) además de la dificultad de combatirlo por su carácter transnacional, es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes". (Naim, 2013:1)

En un artículo anterior (Depetris J. A., 2021 a) se describió cómo se habían sofisticado las organizaciones criminales, que ahora se habían internacionalizado, y transformado en digitales.

Las causas de esta mutación la encontrábamos en la globalización primero, pero fundamentalmente en el nuevo paradigma digital. Ejemplos sobran: los ciberdelitos, el uso de los mensajes encriptados para evitar las escuchas telefónicas, las criptomonedas para lavar dinero, adquisición de insumos o venta de productos del fraude en la Deep web, hasta la prosaica cámara para alertar a los delincuentes de un allanamiento. Su uso para cometer fraudes, nos muestran el nuevo poder y condiciones inmejorables para las organizaciones criminales digitales.

A continuación, una breve síntesis de los cambios que describíamos en estas organizaciones:

- La transición de *cárteles* a *redes* más flexibles y menos jerárquicas para adaptarse a un entorno digital y globalizado. La excepción lo constituyen aquellos casos en que es indispensable el dominio territorial y el uso de la violencia.

¹⁸¹ Para ampliar este tema véase (Sparrow, 2000), (Sparrow, 1996).

- La formación de *redes* que facilitan la eficiencia de los mercados ilegales, la adquisición de nuevas habilidades y la resiliencia frente a la intervención estatal.
- El *cambio de mercancías legales a ilegales*: del contrabando de café o artículos electrónicos a la venta de drogas, armas o trata de personas.
- “*Caldo de Cultivo*” o condiciones propicias para el crecimiento de organizaciones criminales, como la corrupción, la falta de presencia estatal y la incapacidad para abordar eficazmente estas amenazas.
- La importancia de las conexiones locales en los negocios ilícitos. El conocimiento territorial y los contactos son imposibles de exportar.
- La diversificación de actividades criminales como un medio para aumentar la rentabilidad, reducir los riesgos y lavar el dinero ilícito. Secuestros, protección, robo de combustible, sicariato son algunos ejemplos.

Tercero b) Racionalidad instrumental del fraude

Un clave para comprender el fraude es que, los medios son racionales, aunque los fines pueden ser irracionales. (Weber, 1984).

Hay una lógica que conecta estos métodos empleados con los fines buscados. Aunque el cálculo puede no ser preciso, se considera racional. Por ejemplo, casos extremos como la pedofilia, un feminicidio o los crímenes de odio pueden tener objetivos aberrantes, pero la forma en que se llevan a cabo sigue una lógica racional en cuanto a los medios utilizados para perpetrarlos.

Otro supuesto clave lo expresa Gary Becker quién sostiene que el delito, es un cálculo racional entre riesgo y recompensa. El Estado emerge como un actor determinante, ya que, mediante su intervención, puede aumentar el riesgo y moldear el terreno sobre el que se desarrolla la conducta delictiva. (Becker, 1974)

En síntesis, si la comisión de fraude se guía por una lógica racional en sus medios, entonces, la calidad y cantidad del fraude dependen directamente de la cantidad y calidad de la acción estatal. En este punto es donde el Estado Disruptivo puede comprender el fraude y elaborar IQ para enfrentarlo.

Cuarto: Acción Tradicional e Intervenciones Quirúrgicas (problemas, no casos)

La acción tradicional se caracteriza por ser previsible, reglada y repetitiva, se despliega frente a un caso, independiente de si logra o no el objetivo. Un patrullero policial, una inspección de medio ambiente o una verificación de aduana.

Merton (1964) a mediados del siglo pasado identificó y denominó a las acciones tradicionales como una “disfuncionalidad burocrática”, que consiste en reiterar un procedimiento, que se sabe de antemano, que no da resultados¹⁸².

Al *modus operandi* que genera la acción tradicional, Sparrow lo llama el “paradigma ciego de agencias regulatorias”(Sparrow, 2000), que consiste en la siguiente ecuación: buenos casos + buenas investigaciones + buenas denuncias + buenas condenas judiciales = reducción del delito. A primera vista, parecería obvio que el objetivo es “reducir el fraude”, pero al fin de cuentas, no lo logra.

En cambio, la Intervención Quirúrgica se enfoca en:

1. Analizar el problema específico,
2. Buscar el punto débil del encadenamiento del fraude
3. Diseñar intervenciones precisas para solucionarlo.

¹⁸² Los mantiene seguros, inútilmente, con muchos gastos y sin resultados, pero conforme a derecho.

A diferencia de la acción tradicional, la IQ procura solucionar un problema. Esta diferencia parecería sutil, sin embargo, es drástica. Veamos ejemplos de ello:

Acción Tradicional o Paradigma Ciego	Intervenciones quirúrgicas
Capturar a un ladrón de celular, generar el proceso legal y conseguir su posterior condena	Permitir al propietario inutilizar un celular robado.
Condenar por contrabando a dos insolventes que prestaron la firma para una empresa fantasma que generó fraudes por millones de dólares, años después del hecho.	Exigir a los importadores nuevos que demuestren solvencia antes de importar sumas significativas.
Condenar a un religioso que efectuó pedofilia normalmente varios años después del hecho.	Colocar una cámara en el pasillo de ingreso a las habitaciones de los religiosos.

En los tres casos presentados la IQ impidieron o redujeron el accionar fraudulento. Es completamente diferente la política pública cuando se intenta “solucionar problemas” que cuando se procura para el caso, “hacer justicia” (Garland, 1991).

Los casos presentados contrastan una acción repetitiva, con otra que conoce el fraude, busca su punto débil y elabora una solución a medida.

Por ello el tercer y cuarto punto están unidos por un hilo fuerte pero invisible, la única forma de enfrentar a los fraudes sofisticados y las organizaciones criminales digitales es entender que son racionales, y a partir de ello elaborar una intervención quirúrgica. Querer hacerlo ciegamente con procedimientos repetidos, es un sinsentido.

Quinto: Escuelas de solución de problemas

Estas escuelas surgieron en los países del G 7, y dan sustento teórico a la reducción de delitos que se puede observar en el gráfico 1.

En estos países hay menos delitos, menos condenas, menos presos y por menos tiempo, por ende, no hay mano dura. A su vez, la reducción significativa de delitos fue contemporánea a la crisis de las hipotecas que generó un mayor nivel de pobres, tampoco es posible atribuir el éxito a la mano blanda.

Las acciones que permitieron reducir drásticamente los fraudes, encuentran su fundamento en diversas escuelas de pensamiento que no toman partido en la dicotomía mano dura / mano blanda, - que tiene mucho de ideológica y poco de práctica- , se centran en los problemas, y como solucionarlos.

Brevemente se describen estas escuelas a continuación dado que son asimilables a las "Intervenciones Quirúrgicas" (IQ).

Goldstein y la Problem Oriented Police (POP)

En el análisis de las estrategias destinadas a abordar el fraude, Herman Goldstein con su *Problem Oriented Police* (P.O.P) desafió las convenciones arraigadas en la aplicación de la ley al postular que simplemente mejorar lo existente no resuelve los problemas fundamentales que enfrenta la policía. No es el camino, más patrulleros, más policías, más presupuesto.

En lugar de centrarse en casos individuales, Goldstein abogó por un enfoque que busque “solucionar problemas”, que se centra en analizar y resolver los problemas subyacentes que generan el crimen (no los del delincuente particular).

Este enfoque, asimilable a las intervenciones quirúrgicas (IQ) mencionadas previamente, genera una metodología denominada SARA Model (Scanning, Analysis, Response, Assessment) para abordar los problemas¹⁸³.

Sparrow y el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias (PEAR)

En el ámbito académico, las ideas innovadoras suelen expandirse y evolucionar a medida que se aplican en diversos contextos. Malcolm Sparrow, académico de renombre en Harvard, ha llevado la visión de Herman Goldstein un paso más allá, al aplicarla al amplio espectro de agencias estatales encargadas de la regulación.

Su obra ha sido prolífica y ha alcanzado a múltiples agencias, como: policía, impuestos, aduanas, seguridad laboral, salud, medio ambiente, etc. (Sparrow, 1994), (Sparrow, 1996), (Sparrow, 2000), (Sparrow, 2008).

Al igual que Goldstein, afirma que, en su inmensa mayoría, las agencias de regulación utilizan medios inadecuados para cumplir sus fines, lo que conlleva el fracaso y el desaliento de sus funcionarios.

Propone una metodología que implica conocer los problemas y diseñar la respuesta adecuada, a la que denomina “enfoque de solución de problemas”¹⁸⁴, asimilables a las IQ y que representa una profundización significativa a la perspectiva de Goldstein.

Teoría de la Oportunidad

Desde la perspectiva de Clarke y Felson (2003), los delitos no se vinculan a las características individuales de los delincuentes, sino que están estrechamente ligados a las oportunidades que se presentan y al riesgo de ser descubiertos. Aunque numerosos estudios han explorado el trasfondo de los infractores, no se ha podido establecer una correlación significativa entre este factor y la comisión de delitos.

Por ello, el enfoque en el control del crimen no radica en una transformación social profunda, sino en la reducción de las oportunidades para su perpetración. Esto se logra principalmente a través de cambios en el entorno físico y social. Clarke (1997) aboga por estrategias que aumenten el riesgo y disminuyan las recompensas a los potenciales delincuentes.

Epicrim

La Criminología Epidemiológica, propuesta por Lanier M. L. (2013) y (2010), representa una convergencia sin precedentes entre la epidemiología y la justicia penal, tanto en su enfoque teórico como en sus métodos y prácticas. Esta perspectiva innovadora aborda los problemas de fraude y delincuencia desde la óptica de la salud pública social, aplicando las herramientas y conceptos de la epidemiología para combatirlos y reducir su impacto en la sociedad.

En lugar de considerar el crimen como un fenómeno aislado, la Criminología Epidemiológica lo aborda como un problema de salud pública que afecta a comunidades enteras. Al igual que en la epidemiología tradicional, se busca identificar los factores de riesgo y protección asociados con la comisión de delitos, así como comprender la propagación y las consecuencias de estos a nivel comunitario.

¹⁸³ Goldstein ha sido un escritor prolífico, (Goldstein, 1979), (Goldstein, 1990), (Goldstein, 1993), (Goldstein, 2003) y sus ideas son parte de los clásicos tanto para el trabajo policial como para la criminología contemporánea (National Institute of Justice, 2001), (Scott, 2000), (Scott & Kirby, 2012), (Skogan W., 1990), (Skogan & Hartnet, 1997).

¹⁸⁴ Para una versión en español completa del enfoque de solución de problemas, véase (Depetris J. A., 2018)

Hot Spots o los círculos rojos

La teoría de los “Hot Spots”¹⁸⁵ desarrollada por Brantingham se vincula con la criminología situacional y destaca la importancia de identificar áreas con una concentración inusualmente alta de eventos delictivos o desorden.

El enfoque de los "Hot Spots" utiliza técnicas de mapeo de calor, identifican los puntos críticos de ocurrencia de hechos delictivos. Estos mapas proporcionan una visualización clara de las áreas de mayor riesgo de victimización y sirven como herramienta para orientar las estrategias de intervención.

Busca sin “preconceptos” la estrategia adecuada para abordar los problemas identificados en áreas de alto riesgo. Esto puede implicar un despliegue estratégico de recursos policiales, la implementación de medidas de seguridad adicionales o la mejora del entorno físico para disuadir la actividad delictiva.

El mundo empírico I: Los Macro estudios

El análisis de Andersen y Malleson sobre el patrullaje a pie, en contraste con el patrullaje motorizado, ofrece una perspectiva valiosa sobre la efectividad de esta estrategia en la prevención del delito. Su exhaustivo examen con más de 40 años de datos en áreas de British Columbia concluye que no existe evidencia de desplazamiento (Andersen & Malleson, 2014).

Los estudios liderados por Braga y sus colegas en los Estados Unidos proporcionan una sólida evidencia empírica que respalda la efectividad de políticas “bien diseñadas” para prevenir y reducir el delito. Su análisis de 78 casos revela que el desplazamiento es mínimo, lo que sugiere que las estrategias bien diseñadas pueden tener un impacto positivo. (Braga, Truchan, Papachristos, & Hureau, 2019)

Finalmente, Clarke (1997) selecciona 23 casos exitosos de políticas para erradicar delitos. Ofrece valiosas lecciones sobre la importancia del diseño adecuado de las intervenciones. Sus conclusiones refuerzan la idea que, cuando las políticas están bien diseñadas, el desplazamiento es mínimo o inexistente. Además, resalta que en diversos casos se observa una difusión de los beneficios, los efectos positivos se extienden más allá del área de intervención inicial.

Telep, Weisburd y otros analizan trabajos sobre en 43 áreas significativas en Estados Unidos; ellos concluyen que el desplazamiento es mínimo y, en alguna medida, observaron cierta difusión de los beneficios. (Telep, Weisburd, Gill, Vitter, & Teichman, 2014).

John Eck (1993) estudió 33 casos de tres continentes y sus conclusiones fueron las siguientes:

- Ningún estudio encontró 100 % de desplazamiento.
- Sólo en menos del 50 % de los casos se identificó desplazamiento.
- En algunos casos se identificó difusión de beneficios.

Uno de los mayores especialistas en la temática, Guerette (2009) cita numerosos casos:

- Cierre de mercados de droga en Newport (Virginia) y Jersey City (New Jersey);
- Robos y asaltos en la estación de trolebuses en San Diego;
- Reducción de crímenes con armas de fuego en Kansas;
- Dispositivos que lograron evitar los robos en cajeros automáticos en Nueva York y Los Ángeles;
- Reducción de fraude con cheques en Suecia,
- Mercados de prostitución en Londres.

¹⁸⁵ Para profundizar la teoría de hot spots véase (Brantingham P. J., 1984), (Brantingham & Brantingham, 1995), (Kinney, 2008).

Las políticas fueron exitosas y no se registró desplazamiento, y se concluyó lo siguiente:

- a) Desplazamiento: sólo se produce cuando la política está mal diseñada;
- b) Difusión de beneficios: es común en los casos en que la política se implementó profesionalmente.

A conclusiones similares arriban Guerette y sus colegas (Johnson, Guerette, & Bowers, 2015). Su análisis detallado de la literatura académica revela que la disminución del impacto del crimen es exitosa en la mayoría de los casos, con un rango de efectividad que varía del 9 al 40%. En muchos casos también observan difusión de beneficios, lo que indica que los efectos positivos se extienden más allá del área de intervención inicial.

Por otro lado, la revisión realizada por Hesseling (1996), que abarca estudios de países de la UE, América del Norte y Oceanía, arroja resultados similares. Aunque reconoce que el desplazamiento puede ocurrir en algunos casos, concluye que no se produce en todos los casos y, cuando ocurre, su tamaño es menor que el área original de intervención.

El mundo empírico II: Los mini casos

Control satelital de camiones

Uno de los problemas más graves que tuvo la Aduana Argentina, a finales del siglo XX y a principios del actual, fueron los fraudes en los tránsitos y traslados.

Esta operación aduanera consiste en que la mercadería ingresa por un lugar (puerto, aeropuerto o frontera) y luego esta se traslada hasta un punto operativo donde se la controla (depósito, fábrica, etc.). Este recorrido se debería hacer con custodia de personal aduanero, pero, ante la cantidad de operaciones y la escasez de personal, salvo en contadas excepciones, sólo se precinta la mercadería.

Esta práctica permitió el surgimiento de una nueva modalidad de contrabando, la sustitución de mercadería de alto valor por productos de menor valor que tributan menos, mediante la adulteración de precintos.

Sin embargo, a partir del año 2003, la implementación del proyecto "Iniciativa de Control de Tránsitos y Traslados" marcó un punto de inflexión en la lucha contra este tipo de delitos. La introducción de la georreferenciación y el seguimiento en tiempo real de los vehículos y la carga a través de tecnología satelital revolucionó el sistema de control aduanero.

La sala de control, operando las 24 horas del día durante los 365 días del año, pudo monitorear miles de camiones diarios que operaban bajo esta modalidad, permitiendo una supervisión más efectiva y una respuesta inmediata ante cualquier irregularidad detectada.

Antes de la implementación de la iniciativa satelital, todos los años se reportaban aproximadamente diez mil contenedores con diversas "irregularidades". Sin embargo, en los tres años siguientes a la implementación de la iniciativa no hubo ningún incidente.

Uso de cámaras en el Reino Unido

En los tres casos que se exponen para efectuar los controles, se utilizó tecnología de avanzada para la época que permitieron reducir sensiblemente el accionar delictivo. Esto no trajo aparejado ninguna externalidad negativa.

El análisis de Poyner (1991) sobre la instalación de cámaras de vigilancia en el estacionamiento de la Universidad de Surrey es revelador. Esta medida condujo a una notable reducción del 53 % en los actos delictivos relacionados con robos de vehículos en un período de un año. Lo más notable es que esta disminución se observó en todos los sectores del estacionamiento, incluso en aquellos no

directamente monitoreados por las cámaras, lo que sugiere que la difusión de beneficios fue generalizada.

Clarke (2003) relata una serie de situaciones en que los estudiantes secundarios acostumbraban a vandalizar el segundo piso de la famosa flota de buses rojos de Londres.

Ante esto, se decidió instalar en el segundo piso cinco cámaras verdaderas y tres falsas, que cubría apenas una fracción del total de 80 colectivos con que contaba la flota. Al mismo tiempo, se dio una amplia publicidad a la medida, lo que ayudó a disminuir la comisión de actos vandálicos en toda la flota y sugiere, una vez más, la difusión de beneficios y la significativa mengua del desplazamiento.

Finalmente, Clarke (1997) se refiere a la instalación de cámaras para controlar los excesos de velocidad en los semáforos. Y destaca cómo esta medida condujo a una reducción notable de las infracciones sin generar desplazamiento.

“Delitos aberrantes”: Pedofilia

Dos reconocidas académicas abordaron, en las Iglesias del Noreste de Estados Unidos, la difícil tarea de evitar o reducir un delito aberrante, la pedofilia.

Fruto de las tareas llevadas a cabo, en colaboración con las propias Iglesias, produjeron un artículo con el diagnóstico, la solución y los resultados. (Terry & Ackerman, 2008).

Se constataron 10667 casos de pedofilia, cometidos por 4392 sacerdotes o ministros de la Iglesia. De los distintos miembros de las diócesis estudiadas, el 4 % tenían algún tipo de denuncia de abuso, de ellos 55,7 % tuvieron una sola víctima y sólo el 3,5 % de los casos son considerados persistentes (más de 10 abusos).

Más del 93 % de los casos tenía vínculos con la víctima y su familia, casi siempre los hechos se producían en las instituciones religiosas, pocas veces en el trayecto nocturno o en el hogar de la víctima.

El acto por lo general daba comienzo en los momentos de higiene de los menores, era llevado a cabo en la residencia del agresor (el lugar del hecho era central ya que la mayoría de los pedófilos se iniciaban después de tener habitación particular).

Entre las medidas implementadas para enfrentar la pedofilia, se destacan aquellas que se enfocaron en aumentar el riesgo para los perpetradores y dificultar la comisión del delito, como las expuestas a continuación:

INCREMENTO DEL RIESGO	DIFICULTAR LA COMISION DEL ACTO
- Educación a los padres, clérigos y otros civiles - Mecanismos de alertas tempranas ante actitudes sospechosas. - Folletería y carteles instructivos - Control de accesos: cámaras, tarjetas, registros (especialmente en los pasillos que llevan a los vestuarios y las habitaciones). - Combinar civiles con religiosos - Clarificar las consecuencias y el compromiso institucional de erradicar el flagelo.	- Monitoreo de actividades sospechosas - Reducir las oportunidades de contactos solitario - Educación proactiva a los menores - Establecimiento de reglas

Luego de la implementación de las medidas, los casos denunciados se redujeron drásticamente, pese a que el contexto era más favorable para realizar denuncias.

Robos a la propiedad en Chula Vista (San Diego):

Los cambios en la estructura urbana y social han traído consigo nuevos desafíos en materia de seguridad, especialmente en zonas suburbanas que anteriormente se consideraban pacíficas y poco densamente pobladas.

En este contexto, la policía local se enfrentó al aumento de robos a la propiedad y se embarcó en un exhaustivo análisis para entender las causas subyacentes y desarrollar así estrategias efectivas de prevención.

Tras un detallado estudio de los robos, se identificó que la mayoría de estos delitos podrían haberse evitado con medidas de seguridad razonables.

En respuesta, se implementó una política de comunicación dirigida a la población, que instaba a cambios en los hábitos cotidianos, como cerrar las puertas con llave y asegurar las ventanas.

Esta iniciativa fue ampliamente respaldada por la comunidad, que además adoptó medidas de seguridad adicionales, como la instalación de alarmas, cámaras de vigilancia, detectores de movimiento e iluminación adecuada.

Los resultados de esta política fueron alentadores. En un lapso de un año, los delitos contra la propiedad disminuyeron en un notable 37 %, y los casos reportados fueron de menor gravedad. Esta reducción se logró sin generar pánico en la población.

No se observaron desplazamientos a otro tipo de delitos, ni a otras áreas cercanas a Chula Vista.

Bullying en escuelas del estado de Ohio:

La situación en South Euclid School representaba un desafío significativo en términos de seguridad y bienestar de los estudiantes. El aumento constante de casos de *bullying* y los problemas asociados con desórdenes y delitos en áreas cercanas a la escuela demandaban una respuesta efectiva y proactiva por parte de las autoridades y la comunidad en general.

A esa escuela asistían aproximadamente 4500 niños, los casos de *bullying* reportados habían subido un 30 % de un año (1998-1999) y se habían incrementado en un 90 % en los últimos 10 años y en zonas aledañas a la escuela existían múltiples denuncias de ilícitos vinculados a desórdenes, vandalismo y delitos contra la propiedad (National Institute of Justice, 2001).

Para abordar estos desafíos, se formó un equipo interdisciplinario compuesto por la policía local, las autoridades escolares, los funcionarios de educación y la Universidad local (Kent), que se abocó a encontrar soluciones innovadoras al problema.

El análisis detallado realizado por el equipo permitió identificar los puntos críticos donde ocurrían la mayoría de los casos de *bullying*, así como las deficiencias en el conocimiento y la capacitación tanto del personal escolar, como los padres para abordar el problema. Estos fueron los puntos salientes de informe:

1. La mayoría de los hechos se cometían en los pasillos y gimnasio;
2. Existía un profundo desconocimiento de “qué hacer” por parte de los docentes y otras autoridades escolares, que generalmente no intervenían.
3. Los padres desconocían cómo obrar, y les pasaban inadvertidos los síntomas de que el fenómeno estaba ocurriendo.
4. Los niños se masificaban y apoyaban el *bullying*.

Se implementaron medidas concretas:

1. Incremento de la vigilancia.
2. Cámara en los pasillos y el gimnasio.
3. Entrenamiento a los docentes y todo el personal de la institución para prevenir y gestionar situaciones por *bullying*.
4. Educación y entrenamiento a los padres de los chicos y los alumnos.
5. Cartelería y folletería sensibilizando sobre el fenómeno.

La reducción significativa en el número de denuncias de *bullying*, especialmente en áreas críticas como los pasillos y el gimnasio, indica que las medidas implementadas fueron efectivas para abordar el problema en su raíz. La disminución se logró incluso en un contexto donde se promovió un ambiente más propicio para que los estudiantes denunciaran casos sospechosos.

Es alentador observar que no se produjo desplazamiento a otros tipos de delitos como resultado de estas intervenciones, y sí, en cambio, hubo difusión de beneficios porque se mejoró la seguridad en las zonas aledañas a la escuela.

Análisis

Los trabajos macro nos sirven para responder la pregunta *qué*, y respaldar nuestra hipótesis sobre la eficacia de las intervenciones quirúrgicas para reducir el fraude. Evitan desplazamiento y producen difusión de beneficios.

Resalta su importancia el hecho que estos trabajos académicos cubren vastas zonas de influencia y se hicieron bajo diferentes lentes teóricas.

Pero para comprender *cómo* estas intervenciones quirúrgicas funcionan en la práctica, dividiremos las IQ en sus tres pasos principales y los cotejaremos con los casos.

1. Analizar el problema específico

CASO	PROBLEMA
Aduana	Sustitución de Mercaderías
Reino Unido	Vandalizar autobuses, robar automóviles, exceso de velocidad
Pedofilia	Pedofilia de parte de los miembros de la Iglesia
Chulla Vista	Hurtos y robos en propiedades poco controladas
Bullying	Bullying en el colegio Saint Euclid

2. Buscar el punto débil del encadenamiento del fraude

CASO	PUNTO DEBIL
Aduana	Trayecto sin vigilancia
Reino Unido	Anonimato
Pedofilia	Anonimato y lugar seguro
Chulla Vista	Necesitaban la ausencia de medidas de seguridad

Bullying	Anonimato, complicidad e insuficiente conocimiento de “que hacer”

3. Diseñar intervenciones precisas para solucionarlo.

CASO	HERRAMIENTA
Aduana	Georreferenciación, sala de control y despliegue rápido
Reino Unido	Cámaras, Centros de Monitoreo y campañas.
Pedofilia	Cámaras en los pasillos, controles de acceso y educación
Chulla Vista	Medidas de seguridad básicas (puertas, cámaras) y campañas
Bullying	Cámaras en lugares clave y educación

Estos mini-casos ilustran cómo un entendimiento preciso de las dinámicas subyacentes a los delitos, así como la identificación de los puntos débiles en su ejecución, y la herramienta apropiada para combatirlo son las claves para eliminar o reducir el daño.

Finalmente, la tercera pregunta, *¿por qué* la respuesta es efectiva la IQ allí donde las respuestas tradicionales fracasan?

La efectividad de las respuestas quirúrgicas radica en la comprensión de la "racionalidad instrumental" detrás del fraude. Cuando se entiende la lógica detrás de la comisión del mismo, se puede identificar el punto débil y cómo abordarlo de manera específica y estratégica.

Esto contrasta con enfoques genéricos o demasiado ideologizados, que no consideran la racionalidad subyacente del comportamiento delictivo y, por lo tanto, no son capaces de detenerlo de manera efectiva.

Conclusiones

En la actualidad, nos encontramos inmersos en un espíritu de época distópico, marcado por una sensación colectiva de incertidumbre, angustia ante un futuro oscuro y amenazante. Percibimos que aceleramos hacia el precipicio.

Calentamiento global, contaminación de los océanos, fin del trabajo, dominio de las máquinas o tercera guerra mundial son alguna de las catástrofes que nos acechan.

Los especialistas de la sociedad del riesgo y la revolución digital¹⁸⁶, si bien no comparten un pesimismo tan extremo, nos muestran un futuro imprevisible, donde la incertidumbre se convierte en nuestra compañera constante.

Que el estado se muestre impotente y no pueda construir respuestas eficaces a los nuevos tipos de fraude genera distopía, que la trampa le gane a la ley, también genera distopía.

¹⁸⁶ Los académicos especializados nos muestran evidencias empíricas contrarias a las distopías, en algunos aspectos estamos mejor que antes (ej. Expectativa de vida, mortalidad infantil, indigencia, etc.).

“*Quién dijo que todo está perdido, yo vengo a ofrecer mi corazón...*” canta Fito Páez; la pasión es indispensable pero no alcanza, es condición necesaria, pero no suficiente. Necesitamos también la razón.

La razón debe ser fina y entrenada para elaborar *Intervenciones Quirúrgicas*: debemos estudiar el problema, encontrar el punto débil del encadenamiento del fraude, y construir una herramienta eficaz, para eliminarlo o reducir su tamaño.

Razón y pasión van de la mano desde los inicios de la filosofía política, de los griegos hasta hoy, por eso escribimos “Fraude dinámico – Estado disruptivo”. Nuestro grano de arena, para que el Estado se anime a crear y construya respuestas eficaces a los nuevos fraudes.

Así, tal vez, tengamos más ley y menos trampa, sintamos que no todo está perdido, y lentamente la distopía la transformemos en una cautelosa utopía.

Entonces más que Fito Páez, debemos ser resilientes y con Joaquín Sabina cantar: “*Supervivientes, /maldita sea/ nunca me cansaré de celebrarlo/antes que destruya la marea/las huellas de mis lágrimas de mármol, /si me tocó bailar con la más fea/vivir para cantarlo*”.

Trabajos citados

Andersen, M., & Malleson, N. (2014). Police Foot Patrol and Crime Displacement: A local analysis. *Journal of Contemporary Criminal Justice*.

Barr, R., & Pease, K. (1990). Crime displacement and deflection. *Crime and justice*.

Becker, G. S. (1974). Crime and Punishment An economic approach. En G. S. Becker, & W. M. Landes, *Essays in Economics of Crime and Punishment*. USA: UMI.

Braga, A., Truchan, B., Papachristos, A., & Hureau, D. (2019). Hot spots policing and crime reduction: an update of an ongoing systematic review and meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*.

Brantingham, P. J. (1984). *Patterns in crime*. New York: Macmillan.

Brantingham, P., & Brantingham, P. (1995). Criminality of Place: Crime generators and crime attractor. *European Journal on Criminal Policy and Research*.

Clarke, R. (1997). *Situational Crime Prevention*. New York: Harrow and Heston Publishers.

Clarke, R. (2003). La ocasión hace al ladrón. Claves para un gobierno local.

Clarke, R., & Weisburd, D. (1994). Diffusion of Crime Control Benefits: Observation on the reverse of displacement. New Jersey: School of Criminal Justice - Rutgers.

Depetris, J. (2011). *Deportes Extremos*. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos.

Depetris, J. A. (2018). Organizaciones Criminales Digitales, Organizaciones Públicas Industriales. Revista tres artículos - FCE- UBA.

Depetris, J. A. (2021 a). Organizaciones Criminales Digitales: Conocerlas para enfrentar el desafío. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 117-154.

Depetris, J. A. (2021 b). Intervenciones Quirúrgicas. *Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 81-106.

Depetris, J. A. (2022). ¿Quién y cómo le pone el cascabel al gato? En F. (. Isuani, *Estudios sobre capacidades burocráticas* (págs. 205-250). CABA: UNGS.

Garland, D. (1991). Sociological perspectives on punishment. *Crime and Justice*, 115-165.

- Goldstein, H. (1979). *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*. Crime & Delinquency - Sage.
- Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Police*. United States: Mc Graw Hill.
- Goldstein, H. (1993). *The New Policing: Confronting Complexity*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- Goldstein, H. (2003). On further developing problem. *Problem Oriented Policing: The most critical need, the major impediments, and a proposal*. Crime Prevention Studies.
- Guerette, R. T. (2009). *Analyzing Crime Displacement and diffusion*. Problem Oriented Guides for Police Problem Solving Tools Nro 10.
- Hesseling, R. (1996). *Displacement: A review of the empirical literature*. Netherlands: Research and Documentation Centre.
- Johnson, S., Guerette, R., & Bowers, K. (2015). *Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction*. London: Journal Exp Criminology.
- Kinney, J. B. (2008). *Crime attractors, generators and detractors: Land use and urban crime opportunities*. Built Environment, 62-74.
- Lanier, M. L. (2013). *Epidemiological criminology (EpiCrim): Definition and application*.
- Lanier, M. M. (2010). *Epidemiological criminology: Drug use among African American gang members*. Journal of Correctional Health Care.
- Lieberson, S. (2009). *Small N's and big conclusions*. En H. Becker, & C. Ragin, *What is a case?* New York: Cambridge University Press.
- Merton, R. (1964). *Teoría y Estructura Sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Molière. (2000). *El burgués gentilhomme*. El aleph.
- National Institute of Justice. (2001). *Excellence in Problem Oriented Policing*. Washington D.C.: Police Executive Research Forum.
- Poyner, B. (1991). *Situational crime prevention in two parking faculties*. Security Journal.
- Ragin, C. (2009). *Cases of "What is a case"*. En C. Ragin, & H. Becker, *What is a case?* U.S.A.: Cambridge University Press.
- Scott, M. S. (2000). *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Skogan, W. (1990). *Disorder and decline: Crime an spiral of decay in American Neighborhoods*. Berkley- Los Angeles: University California Press.
- Skogan, W., & Hartnet, S. (1997). *Community Policing. Chicago Style*. New York: Oxford Press.
- Soctt, M. S., & Kirby, S. (2012). *Implementing POP*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Sparrow, M. (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- Sparrow, M. (1996). *License to steal*. Westview: Boulder - Colorado.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings Institution.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: Operational challenges in control*. New York: Cambridge University Press.

- Telep, C., Weisburd, D., Gill, C., Vitter, Z., & Teichman, D. (2014). Displacement and diffusion of crime control benefits in large-scale geographic areas: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*.
- Terry, K., & Ackerman, A. (2008). *Child Sexual Abuse in the Catholic Church: How Situational Crime Prevention Strategies can help create safe environments*. Sage.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

EXPLORANDO EL MARCO NORMATIVO: PERSPECTIVA REGULATORIA DE LOS CRIPTOACTIVOS EN EL CONTEXTO ARGENTINO

María Alejandra Freire

I Introducción

Este artículo busca señalar y analizar los registros normativos presentes en Argentina en relación a los criptoactivos como fenómeno financiero. En este sentido, procuramos vislumbrar qué deudas tiene el sistema legal en la materia, dado que entendemos que la desregulación normativa en general y, algunas de las características propias de la tecnología blockchain mediante la cual se registran las operaciones de criptoactivos (por ejemplo, el funcionamiento descentralizado y transfronterizo o el pseudoanonimato de los usuarios, a la vez la publicidad de los movimientos en la blockchain), traen aparejados profundos riesgos para la sociedad y pueden traducirse en un submundo de oportunidades para el desarrollo de actividades ilícitas.

El presente trabajo encuentra su génesis en la necesidad de señalar y analizar los aspectos del marco normativo argentino en materia de activos digitales.

Asimismo, como objetivos secundarios se plantean los requerimientos de determinar y esquematizar elementos normativos presentes actualmente en el país; describir el marco y herramientas legales de la región; hacer referencia a la regulación sancionada por la Unión Europea (en adelante UE) mediante la llamada Ley MICA; identificar deficiencias y ausencias regulatorias para el control del lavado de activos con criptomonedas en Argentina; para finalmente desarrollar y evaluar posibles herramientas jurídicas y normativas tendientes a mejorar la prevención y la detección de maniobras de lavado mediante activos digitales en el país.

II Breve reseña histórica. Caracterización de los criptoactivos.

II.1 Reseña histórica con enfoque normativo.

Desde la aparición del whitepaper de Bitcoin en octubre de 2008 (Nakamoto, 2008) y la puesta en funcionamiento de la blockchain en enero de 2009, los criptoactivos han emergido como protagonistas en la evolución del sistema financiero global, desafiando paradigmas convencionales y dando forma a un nuevo capítulo en la historia económica.

Desde la presentación pública de bitcoin (BTC), fueron surgiendo nuevas criptomonedas, y si bien BTC y ether (ETH) son las más conocidas y también las más valoradas del mercado, existe una numerosa cantidad de *altcoins* (Zocaró 2020). En la actualidad de acuerdo al sitio <https://coinmarketcap.com/>¹⁸⁷ existen 10.027 diferentes criptomonedas en el mercado.

La descripción de cada una de las diferentes especies de criptomonedas (altcoins, stablecoins o meme coins) excede el presente trabajo de investigación, sin embargo el fenómeno de los criptoactivos ha capturado la atención de académicos, inversores y reguladores.

En el ámbito internacional el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el año 2013 publicó la Guía para un enfoque basado en el riesgo de tarjetas prepago, pagos móviles y servicios de pago basados en Internet, menciona que el comercio por internet tiene diferentes modelos comerciales entre los que se destacan el uso de billeteras virtuales o *wallet*, monedas virtuales, dinero electrónico, intercambio de monedas, entre otros, en la que hace referencia al mayor riesgo de lavado de activos

¹⁸⁷ Visto el 29 de julio de 2024.

y financiamiento del terrorismo de esas prácticas ya que no cuentan con procedimientos internos de prevención, ni de debida diligencia del cliente (GAFI 2013 p 10).

Recién en el año 2014 el GAFI dio una definición de moneda digital en un documento denominado Monedas virtuales, Definiciones clave y Riesgos potenciales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo *“La moneda virtual es una representación digital de valor que se puede comercializar digitalmente y funciona como (1) un medio de intercambio; y/o (2) una unidad de cuenta; y/o (3) una reserva de valor, pero no tiene curso legal (es decir, cuando se ofrece a un acreedor, es una oferta de pago válida y legal) en cualquier jurisdicción. No es emitido ni garantizado por ninguna jurisdicción, y cumple las funciones anteriores sólo mediante acuerdo dentro de la comunidad de usuarios de la moneda virtual.”* (GAFI 2014)

En el año 2018 el GAFI modificó la Recomendación 15 del GAFI sobre nuevas tecnologías, en la que se dispuso que para gestionar y mitigar los riesgos asociados a activos virtuales, los países deben garantizar que los proveedores de activos virtuales estén regulados en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, que se encuentren registrados o en su caso cuenten con licencia y que sean supervisados por una autoridad competente. Asimismo y dada la complejidad de la temática en el año 2019 se incorporó la Nota interpretativa a esa recomendación.

La Recomendación 16 y su nota interpretativa incorporan por su parte la necesidad de que los proveedores de servicios de activos virtuales utilicen la *travel rule* o regla de viaje para conocer la trazabilidad de sus operaciones.

El GAFI elaboró una Guía de implementación del enfoque basado en riesgo sobre activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales en 2019, la cual fue actualizada en 2021. El objeto del documento es ayudar a las autoridades de cada uno de los países miembros a aplicar y poner en práctica la recomendación 15, identificar riesgos asociados y tomar acciones de mitigación tanto en el sector público como en el sector privado¹⁸⁸.

El GAFI ha realizado un seguimiento de la implementación de la Recomendación 15. El último informe publicado en junio de 2024¹⁸⁹ hace referencia a la falta de implementación de las recomendaciones a nivel global ya que de 130 evaluaciones mutuas e informes de seguimiento realizados por el GAFI el 75% cumplen parcialmente o no cumplen la Recomendación 15.

En lo que hace al tratamiento en Argentina, en el año 2014 el Banco Central de la República Argentina se pronunció sobre su posición en materia de criptomonedas, en un primer momento mediante un comunicado de prensa en el que manifestó emitió un comunicado de prensa en el que expresó las llamadas monedas virtuales no son emitidas por el BCRA ni por otras autoridades monetarias internacionales, que no tienen curso legal ni respaldo, que no son garantizadas por ningún ente gubernamental, que tienen gran volatilidad y que los riesgos asociados a ellas son soportados solamente por los usuarios (Viegas 2014)¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Véase: GAFI (2021), “Update guidance for a risk-based approach. Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers”, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf>.

¹⁸⁹ Ver <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/targeted-update-virtual-assets-vasps-2024.html>

¹⁹⁰ Si bien la publicación del comunicado de prensa no se encuentra disponible en el sitio web del BCRA en la actualidad, es citado en Viegas 2014, publicación realizada por ese organismo regulador. Asimismo se puede observar en el artículo titulado “Las criptomonedas y su naturaleza jurídica en el derecho comparado y Argentina” de Denoya Rolla y Pablo Daniel, que la fecha de publicación sería el 28 de junio de 2014, ver https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos_digitales/12511/4-desarrolloregional-denoyarolla-pablodaniel-unnoba.pdf. Asimismo en la publicación “Primer caso argentino sobre “apropiación” de criptomonedas” de Chomczyk, Andrés y Palazzi, Pablo A. se cita como URL original del comunicado www.bcra.gov.ar/bilmon/bm023000.asp, ver https://economics.unsa.edu.ar/afinanc/afe_2/material_de_estudio/material/Primer%20caso%20argentino%20sobre%20a apropiacion%20de%20criptomonedas.pdf

El BCRA concluye en 2014 que la existencia de las criptomonedas invita a evaluar el uso de las mismas, su prohibición, o la adopción de políticas por parte de los organismos reguladores y en su caso *“ejercer tanto el control sobre el software como sobre los sitios que administran Bitcoins o sus similares”*. Ello con el fin de que su uso no altere el funcionamiento del sistema tanto monetario, cambiario como financiero, actuar en defensa de los usuarios financieros, evitar la fuga de capitales y prevenir el lavado de activos (Viegas 2014).

Por su parte, la Unidad de Información Financiera (UIF) emitió la Resolución 300/2014 - sobre la cual abordaremos en el punto III.3-. En los considerando de la Resolución manifiesta que las monedas virtuales representan por un lado un negocio en expansión a nivel mundial, pero también un riesgo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, siendo el principal el anonimato de acuerdo a los informes elaborados por el GAFI.

La Comisión Nacional de Valores (CNV) con fecha 14 de diciembre de 2017 emitió un comunicado alertando a los inversores sobre los potenciales peligros de las ofertas iniciales (ICO) de Monedas virtuales o tokens. Es dable señalar que aquí se habla de las ICO y no de la normal operatoria de compra y venta de monedas virtuales¹⁹¹.

En 2019, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina implementó regulaciones que requerían la declaración de tenencias de criptoactivos por parte de los contribuyentes. Esta medida tenía como objetivo fortalecer la transparencia y la supervisión fiscal en el espacio de las criptomonedas. Sin embargo, el país continuó enfrentando desafíos en la definición de un marco regulatorio integral que abordara de manera integral las diversas facetas de los criptoactivos.

El BCRA también ha emitido alertas sobre los riesgos que representan las operaciones de criptoactivos, no solo para los usuarios sino también para los inversores y el sistema financiero en su conjunto. Así en el año 2021 emitió conjuntamente con la CNV un comunicado de prensa en ese sentido¹⁹².

Por otra parte el 5 de mayo de 2022 mediante Comunicación A 7506¹⁹³ el BCRA dispuso que “que las entidades financieras no pueden realizar ni facilitar a sus clientes la realización de operaciones con activos digitales –incluidos los criptoactivos y aquellos cuyos rendimientos se determinen en función de las variaciones que éstos registren– que no se encuentren autorizados por una autoridad reguladora nacional competente ni por el Banco Central de la República Argentina”.

Esa medida de acuerdo al comunicado de prensa de esa misma fecha¹⁹⁴, tuvo como objetivo mitigar los riesgos asociados a las operaciones con criptoactivos e hizo referencia a que las entidades financieras deben realizar actividades orientadas a la financiación, inversión, producción, comercialización y consumo de bienes y servicios.

Tanto la Comunicación A cómo el comunicado de prensa del BCRA no fueron emitidos al azar, sino como reacción al hecho de que el Banco Galicia y Brubank hicieron pública a través de redes sociales su decisión de permitir la compra de compra de criptomonedas por parte de sus clientes a través de Home Banking, sin comunicarlo al BCRA y en contra de las alertas emitidas por el regulador¹⁹⁵.

¹⁹¹ Ver <https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/Prensa/Post/1204/1204-alerta-al-publico-inversor-sobre-ofertas-iniciales-de-monedas-virtuales-o-tokens>

¹⁹² Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/alerta-del-bcra-y-la-cnv-sobre-los-riesgos-e-implicancias-de-los-criptoactivos>. Para mayor detalle se puede ver <https://www.bcra.gob.ar/Noticias/alerta-sobre-riesgos-implicancias-criptoactivos.asp>

¹⁹³ Ver <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A7506.pdf>

¹⁹⁴ Ver <https://www.bcra.gob.ar/noticias/BCRA-desalienta-oferta-criptoactivos-sistema-financiero.asp>

¹⁹⁵ Ver <https://www.cronista.com/infotechnology/criptomonedas/galicia-el-banco-privado-mas-grande-el-pais-ahora-permite-comprar-criptomonedas/> <https://www.infobae.com/economia/2022/05/05/marcha-atras-del-banco-central-le-prohibira-vender-criptomonedas-al-banco-galicia-y-a-otras-entidades/>

II.2 Caracterización de los criptoactivos

Los criptoactivos han sido objeto de atención en relación con actividades delictivas debido a ciertas características que, aunque no inherentes a ellos, pueden ser aprovechadas por individuos con intenciones ilegítimas.

En ese sentido mencionaremos algunas características específicas que podrían evidenciar vínculos potenciales entre criptoactivos y delito, a saber:

1. Anonimato y Pseudoanonimato: La capacidad de realizar transacciones de manera relativamente anónima o bajo seudónimos puede atraer a individuos que buscan ocultar actividades ilícitas, como lavado de dinero o financiamiento del terrorismo.
2. Descentralización: La naturaleza descentralizada y la falta de una entidad central de control pueden facilitar la evasión fiscal, ya que las transacciones pueden llevarse a cabo sin la intervención de instituciones financieras tradicionales.
3. Desregulación: La falta de regulación estricta en algunos lugares y la relativa novedad del espacio de criptoactivos pueden propiciar estafas y fraudes, como esquemas piramidales o ventas de tokens¹⁹⁶ fraudulentas.
4. Globalización: Los criptoactivos han sido utilizados como método de pago en ataques de ransomware, donde los perpetradores exigen pagos en criptomonedas para liberar sistemas informáticos o datos comprometidos.
5. Utilización de internet para operar: La Dark Web ha visto el uso extensivo de criptoactivos para llevar a cabo transacciones relacionadas con actividades ilegales, como la compra y venta de drogas, armas y datos robados.

Es crucial destacar que, si bien existen estos vínculos potenciales, la mayoría de las transacciones con criptoactivos son legítimas y utilizadas de manera ética. Además, las regulaciones y medidas de seguridad están evolucionando para abordar estos desafíos y garantizar un uso responsable de los criptoactivos.

III Recepción normativa de los criptoactivos en Argentina

En el contexto argentino, hasta el año 2022, el país ha transitado por diversas etapas en la elaboración de políticas que aborden la naturaleza única de las criptomonedas. Desde la cautela inicial hasta un enfoque más matizado, las autoridades argentinas han buscado equilibrar la innovación financiera con la necesidad de salvaguardar la estabilidad económica y proteger a los consumidores.

III.1 Primeros esbozos

A continuación se describirá la normativa existente en Argentina en materia de criptoactivos:

- Resolución UIF 300/2014: La UIF modificó la Resolución UIF 70/2011 sobre reporte sistemático de operaciones “on line”, estableciendo que determinados sujetos obligados especificados en la norma¹⁹⁷ deben reportar mensualmente todas las operaciones realizadas con monedas virtuales. Asimismo incorpora el concepto de moneda virtual siguiendo a la

¹⁹⁶ Aginsky (2023) un token es una ficha que se encuentra en el mundo digital que representa un derecho respecto de un activo. Por su parte la tokenización se refiere a la transformación de un activo que se encuentra en el mundo físico en una representación digital, en un token.

¹⁹⁷ Los sujetos obligados que deben presentar los reportes sistemáticos son los incorporados en los incisos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del art 20 de la Ley 25246. Ver <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/231930/norma.htm>

definición brindada por el GAFI como “*representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital y cuyas funciones son la de constituir un medio de intercambio y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor, pero que no tienen curso legal, ni se emiten, ni se encuentran garantizadas por ningún país o jurisdicción*”.

- Comunicación A 6823/2019¹⁹⁸: El BCRA estableció mediante la citada Comunicación que las entidades financieras y las emisoras de tarjetas de crédito, débito y prepagas locales, para acceder al mercado de cambios con el objetivo de realizar pagos al exterior por operaciones realizadas con tarjetas emitidas en Argentina tienen que tener previamente la aprobación del BCRA. Entre esas operaciones se menciona específicamente la adquisición de criptoactivos.
- Comunicación A 7030/2020¹⁹⁹: El BCRA al establecer los requisitos para acceder al mercado de cambios menciona que se debe contar con la conformidad previa del organismo regulador o en su caso las entidades financieras deben contar con una declaración jurada del cliente en la que manifieste que sus tenencias en moneda extranjera están depositadas en entidades financieras y que no posee activos externos líquidos. Asimismo al mencionar ejemplificativamente que activos integran la definición de activos externos líquidos menciona a los criptoactivos.
- Comunicación A 7506/2022²⁰⁰: El organismo regulador establece la prohibición a las entidades financieras de realizar operaciones con activos digitales, incluyendo criptoactivos y aquellos cuyos rendimientos se determinen en función de las variaciones que éstos registren, sin que estén autorizados por una autoridad reguladora nacional competente ni por el BCRA.
- Resolución General AFIP 4614/2019²⁰¹: Establece el régimen informativo que deberán cumplir los sujetos que tengan como actividad brindar servicios de administración e intermediación de cuentas virtuales, billeteras virtuales, inversión y financiamiento y proveedores de servicios de pago. Esta Resolución General fue modificada por la 4647/2019, 5029/2021, 5193/2022, 5348/2023, y 5512/2024.
- Ley 27.430 Impuesto a las ganancias²⁰²: Se incorporó como objeto de gravamen los resultados obtenidos de la venta de monedas digitales.
- Ley 23966²⁰³ Impuesto a los bienes personales: Si bien la LEy 23966 no menciona a las monedas digitales, AFIP se pronunció al respecto mediante Dictamen 2/2022²⁰⁴ al decir que “*Las criptomonedas conforman un activo alcanzado por la ley de Impuesto sobre los Bienes Personales de conformidad con lo prescripto en el citado artículo 19, inciso j) y artículo 22 inciso h) de la ley del gravamen.*”

Al analizar la normativa existente hasta el año 2022 Silva (2022) menciona que las leyes sobre impuesto a las ganancias y al valor agregado, al regular solamente lo relativo a los aspectos tributarios, deja de lado otros aspectos del fenómeno de criptoactivos y se observó en los últimos años que el BCRA fue el organismo que más ha regulado el ecosistema, sin embargo no se observa uniformidad normativa, sino intentos de diferentes organismos nacionales de resolver situaciones que se han presentado en el ámbito de su competencia.

¹⁹⁸ Ver <https://www.bkra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A6823.pdf>

¹⁹⁹ Ver <https://www.bkra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A7030.pdf>

²⁰⁰ Ver <https://www.bkra.gob.ar/Pdfs/comytexord/A7506.pdf>

²⁰¹ Ver <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/330689/texact.htm>

²⁰² Ver <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305262/norma.htm>

²⁰³ Ver <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/365/texact.htm>

²⁰⁴ Ver https://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/DID_K_000002_2022_06_16

III.2 Ley 27.739 de Prevención del Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y normas concordantes.

El 14 de marzo de 2024 se sancionó la Ley 27.739 que reformó la Ley 25.246 de Prevención del Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva la cual constituye un significativo avance regulatorio en materia de criptoactivos.

En los considerandos se advirtió que las monedas digitales representaban un negocio en expansión en el mundo entero, que ha cobrado relevancia económica en los últimos tiempos. Asimismo, se consideró que las monedas virtuales implicaban una serie de riesgos para el sistema de prevención de los delitos de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo. Es así que se dispuso en el artículo primero que determinados sujetos obligados debían prestar especial atención al riesgo que implican las operaciones con monedas virtuales y establecer un seguimiento reforzado respecto de estas operaciones, evaluando que se ajusten al perfil de cliente que las realiza de conformidad con la política de conocimiento del cliente que hubieran implementado.

La Ley 27.739, en el artículo 4 bis, define a los activos virtuales siguiendo a lo establecido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como la *“representación digital de valor que se puede comercializar y/o transferir digitalmente y utilizar para pagos o inversiones. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional y las monedas emitidas por otros países o jurisdicciones (moneda fiduciaria)”*.

El GAFI en su Recomendación 15 (junio de 2019) indicó que la normativa a nivel local cada uno de los países miembros debería establecer para los proveedores de servicios de activos virtuales (en adelante PSAV) la obligación de recolectar, mantener y compartir con las autoridades centrales la información obtenida por medio de la debida diligencia del cliente, lo cual puede resultar en identificación fiable de personas que operan con monedas virtuales como también ser una fuente útil de evidencia sobre maniobras de lavado de activos. Ello fue receptado por la ley 27.739.

Asimismo, define a los PSAV como *“aquellas personas humanas o jurídicas que como negocio, realiza una (1) o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona humana o jurídica:*

- i. Intercambio entre activos virtuales y monedas de curso legal (monedas fiduciarias);*
- ii. Intercambio entre una (1) o más formas de activos virtuales;*
- iii. Transferencia de activos virtuales;*
- iv. Custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre los mismos; y*
- v. Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un activo virtual”.*

El referirse al “negocio” implica que se queda incorporado dentro de la definición el PSAV que realiza esta actividad de manera habitual y profesional, no siendo así en los casos de una persona que realiza una de estas operaciones de manera aislada.

El claro ejemplo de PSAV son las exchanges²⁰⁵ o plataformas de intercambio como Binance, dado que se definen como personas o entidades que se dedican comercialmente al intercambio de criptomonedas por moneda fiduciaria, fondos, metales preciosos u otras criptomonedas a cambio de una tarifa.

²⁰⁵ Se puede verificar los principales exchanges de cripto activos en este link:
<https://coinmarketcap.com/es/rankings/exchanges/>

Por otro lado, los PSAV se incorporan como sujetos obligados de informar ante la UIF conforme el artículo 20 inciso 13. Sin embargo el organismo regulador en materia de lavado de activos cuenta o debería contar con información sobre operaciones con monedas virtuales ya que la mencionada Resolución UIF 300/14, establece la obligación de los sujetos obligados de informar a la UIF de todas las operaciones con monedas digitales.

Esa obligación se encuentra hoy en el artículo 15 ter se establece que los sujetos deben informar a través del sitio web de la UIF todas las operaciones efectuadas con monedas digitales. Tales reportes deben realizarse mensualmente, hasta los 15 días de cada mes y contener la información correspondiente a las operaciones realizadas en el mes calendario anterior.

Además, conforme al artículo 17, la UIF recibirá de parte de estas reportes operaciones sospechosas, manteniendo en secreto la identidad del sujeto obligado aportante. Sobre los reportes de operaciones sospechosas ampliaré más adelante.

Por último, dentro de las cuestiones más relevantes de la Ley 27.739 sobre los PSAV, mediante el artículo 37 se dispone que la Comisión Nacional de Valores (CNV) debe crear un Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales en el que centralice la información adecuada, precisa y actualizada, referida a aquellas personas humanas y jurídicas que revisten el carácter de PSAV.

Asimismo, la Ley indica que la CNV ejercerá todas las facultades de supervisión, regulación, inspección, fiscalización y sanción contenidas en el artículo 19 de la Ley de Mercado de Capitales (Ley 26.831) y sus normas modificatorias, respecto de los PSAV. Se dispone que todas aquellas personas humanas o jurídicas deberán informar sobre sus actividades a los efectos de la incorporación al registro, en los términos y bajo las condiciones y plazos que establezca la CNV.

III.3. Reglamentación de organismos reguladores. CNV y UIF

La reglamentación de la obligación de la CNV dispuesta por la Ley 27.739, se encuentra plasmada mediante Resolución General CNV 994/2024 por la cual se creó el Registro de PSAV²⁰⁶ en el que obliga a inscribirse tanto a las personas humanas como jurídicas, residentes en Argentina o en el exterior, que realicen una o más de estas actividades de PSAV conforme el artículo 4 bis de la Ley 27.739.

Respecto de las personas residentes o constituidas en el extranjero, deberán inscribirse en el Registro siempre que realicen en el país sus actividades. Conforme el artículo 3 de la Resolución, se entiende que realizan en el país cualquiera de las operaciones como PSAV cuando utilicen cualquier dominio .ar para llevar a cabo sus actividades u operaciones, que tengan acuerdos comerciales con terceros o subsidiarias o vinculadas que les permitan recibir localmente fondos y activos de residentes argentinos para la realización de las actividades u operaciones, que tenga un claro direccionamiento a residentes en la República Argentina o que su volumen de negocios en la República Argentina exceda en un 20 por ciento el total de sus negocios considerando como total únicamente los negocios por los cuales deban inscribirse en el Registro.

La Resolución establece que entra en vigencia desde su publicación y que los sujetos a los que refiere tienen 45 días desde su entrada en vigencia para inscribirse en el Registro de “Proveedores de Servicios de Activos Virtuales”. Dicha Resolución entró en vigencia el día 25/03/2024. Los requisitos para inscribirse están dispuestos en la misma Resolución.

²⁰⁶ El Registro CNV se puede consultar en el sitio

<https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/ProveedoresServiciosActivosVirtuales/RegistrosPSAV> el cual hasta el día 8 de agosto cuenta con 7 personas físicas y 63 personas jurídicas registradas, 8 de las cuales son empresas extranjeras que no se han registrado ante la AFIP.

Por su parte la UIF dictó la Resolución 49/2024 con el objeto de establecer los lineamientos y requisitos mínimos que deben cumplir los PSAV como sujetos obligados en el marco de lo normado en el inciso 13 del artículo 20 de la Ley N° 25.246, por lo cual en términos generales deberán contar con un sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que cuente con un Manual, procedimientos complementarios, un Código de Conducta, nombrar un Oficial de Cumplimiento, realizar capacitaciones periódicas, entre otras de las exigencias de la UIF.

Una de los requisitos quizás más relevantes es la obligación de contar con herramientas de trazabilidad, que la misma Resolución define como “*Software o sistema especializado en investigaciones y rastreo de información en una Blockchain*”.

En los hechos esas herramientas deben permitir como mínimo realizar el monitoreo de las operaciones que establece la UIF en el artículo 34 de la R 49/2024 a los efectos de contar y analizar información sobre operatorias con activos virtuales que traten de impedir su trazabilidad u obtener mayor anonimato y operatorias con cuentas que se encuentren en sitios web que se consideran de alto riesgo en herramientas de trazabilidad.

Quizás este último sea el desafío mayor que presenta la Resolución UIF en cuanto a su implementación por la complejidad y el costo financiero que implica para los sujetos obligados.

Por su parte, el artículo 37 establece que PSAV deben identificar quien es la persona ordenante y quien el beneficiario de las transacciones alcanzadas por la regla de viaje o *travel rule* por su nombre en inglés, de acuerdo a los estándares establecidos por el GAFI para lo cual la UIF tiene que establecer cuál será la modalidad para intercambiar y validar la información. Reglamentación que hasta el momento no ha ocurrido.

Bensousan (2024) menciona que si bien no se ha establecido la forma que en que se enviará y validará la información, la exigencia de los reportes mensuales que deberán cumplir los PSVA requieren identificar a los participantes de las operatorias y país de origen y destino de las transacciones. Asimismo, menciona que la falta instrumentación de tal requisito puede traer aparejado que PSAV que operen en mercados globales, sean requeridos del cumplimiento de la regla de viaje y al no contar con la instrumentación de la misma provocar el bloqueo de pagos o restricción de operaciones con empresas argentinas.

III.4 Aportes de capital en activos digitales

La Inspección General de Justicia mediante Resolución General IGJ 15/2024 reformó el marco normativo de ese organismo establecido por Resolución General 07/2015 y se incorpora la posibilidad de realizar aportes al capital social en activos digitales a partir del 1 de noviembre de 2024, fecha en que comienza a regir la norma.

El artículo 67 de la Resolución General 15/2024 reglamenta de esta forma el aporte de capital en activos digitales. En ese caso se deberá individualizar el instrumento, valor de los activos digitales y socio aportante; acreditar titularidad, deben estar depositados en una plataforma o billetera virtual de un proveedor de servicios de activos virtuales que se encuentre registrado ante la CNV, acreditar el valor de los activos digitales y acompañar una declaración del proveedor de servicios de activos virtuales en la que se encuentran depositados.

La Ley de Sociedades Comerciales 19550, establece en el artículo primero que habrá sociedad cuando una o más personas en forma organizada y de acuerdo a los tipos societarios previstos en la ley se obligan a realizar aportes. Esos aportes pueden ser en dinero o no dinerarios de acuerdo al artículo 187 de la Ley de sociedades por lo que los activos digitales estarían dentro del segundo grupo, ya que no son considerados dinero por no ser de curso legal.

Algunas autoridades competentes en jurisdicciones como Córdoba, Provincia de Buenos Aires y la propia Ciudad de Buenos Aires, al ser consultadas sobre la integración de bitcoins como aporte de capital, se habrían pronunciado en forma negativa en el entendimiento de que no pueden ser ejecutados (Favier Dubois 2024).

Sin embargo autores como Tschieder, De las Morenas y Sánchez Saccone entienden que las criptomonedas pueden constituir aporte de capital siempre que las claves privadas se encuentren en poder de un *exchange hot* con domicilio en Argentina y que cumpla con la legislación del país, y que el titular de los activos se encuentre debidamente identificado (Favier Dubois 2024).

Si bien la norma empieza a regir el 1 de noviembre, la IGJ aprobó la integración de aportes de capital de la empresa Lawbook SRL con bitcoins y USDC²⁰⁷. De acuerdo a lo informado en medios de comunicación si bien no se encontraba prohibida el aporte de capital con criptomonedas, se encontraba en una zona gris, y se trabajó conjuntamente con abogados, contadores, escribanos, billeteras cripto y autoridades oficiales.

No estaba expresamente prohibido, ya que las monedas digitales podían ser considerados como bienes en especie, una categoría que hoy engloba a inmuebles, obras de arte o vehículos, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, había un gris sobre los activos digitales que se empezó a definir, en un trabajo conjunto entre abogados, contadores, escribanos, billeteras cripto y autoridades oficiales²⁰⁸.

En este caso la clave privada quedó en custodia del gerente general de la sociedad. Favier Dubois (2024) manifiesta en ese sentido que al estar la clave privada en poder del dueño, en este caso representado por el gerente general, los derechos de los acreedores quedan en poder del deudor, más aún cuando se trata de criptoactivos que se encuentran almacenados en un exchange descentralizado.

IV Experiencias internacionales relevantes

A continuación presentaremos algunas experiencias regulatorias tanto en la región, como en otras partes del mundo y mencionaremos la regulación de la UE a partir de la sanción de la ley MICA.

Sin embargo, es necesario aclarar que el avance constante de la tecnología que rodea al ecosistema cripto, también influye en el avance y cambios rápidos en materia legislativa, y por lo tanto resulte difícil contar con un compendio normativo u otra herramienta similar que permita seguir la evolución tanto local, como regional y mucho menos global.

Por otro lado el análisis o vigilancia del ecosistema resulta difícil por la inmediatez y la cantidad de información que corre por los sistemas como asimismo no se cuenta con datos que sean uniformes a nivel mundial que permita realizar, sobre todo teniendo en cuenta las millones de personas físicas y jurídicas que utilizan las blockchain para operar con diferentes criptoactivos (Narain 2022).

Por otro lado, si bien no abordaremos en este documento sobre las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales con competencia en materia monetaria y de mercado de capitales que han comenzado a unirse a la tarea del GAFI en materia de emisión de recomendaciones para la regulación y seguimiento del avance del ecosistema cripto cada uno en el marco de sus competencias, como ser las Recomendaciones de políticas para los mercados de activos digitales y criptográficos emitidas por

²⁰⁷ Mientras que el bitcoin se rige por la oferta y la demanda, la USDC es una stablecoins que tiene paridad 1 a 1 con el dólar.

²⁰⁸ De acuerdo a la publicación realizada en el sitio web del diario La Nación de fecha 24 de julio de 2024, se habría utilizado la billetera Lemon Cash, en la que el socio aportante tenía depositadas las criptomonedas y fueron transferidas a una cuenta de la aplicación Ripio a nombre de la empresa. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/dolar/se-creo-la-primera-empresa-con-aporte-de-capital-hecho-en-criptomonedas-nid24072024/>

la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV)²⁰⁹, y Recomendaciones emitidas conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)²¹⁰

Por esa razón mencionaremos a modo de ejemplo algunas de las regulaciones que entendemos como más relevantes a nivel regional y global, entre las que se destaca la Ley MICA.

IV.1 Apuntes de la región

GAFILAT publicó en agosto del año 2023 la Guía para la regulación de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales en la Región en la cual realiza un esbozo de la normativa de los activos virtuales en distintos países que integran el organismo (GAFILAT 2023).

A continuación mencionaremos algunos casos que resultan más significativos:

- Bolivia: El Banco Central de Bolivia en el marco de las competencias otorgadas por la Ley 1670/1995²¹¹, emitió la Resolución de Directorio 144/2020 por la cual se prohíbe a las entidades financieras el uso, comercialización y negociación con cripto activos en el sistema de pagos nacional por no ser moneda de curso legal. Es de hacer notar que no se incorpora un concepto sobre criptoactivos ni se hace referencia a la definición desarrollada por el GAFI.
- Brasil: En diciembre del año 2022 se sancionó la Ley 14478²¹² en la que se tipifica el delito de estafa mediante la utilización de activos virtuales y se establecen reglas para ser tenidas en cuenta en la prestación de servicios de activos virtuales y sobre la regulación de los proveedores de servicios de activos virtuales. Estos últimos se encontrarán bajo la supervisión y regulación de una autoridad nacional.
- Chile: En este país la regulación es más amplia abarcando a las empresas de tecnología financiera (FINTECH). La Ley 21521/2022²¹³, establece lo relativo a las operaciones y modelos de negocios de las FINTECH. Incorpora una definición de activos virtuales como representación digital de unidades de valor, bienes o servicios, almacenados o intercambiados digitalmente. Los PSAV deben inscribirse en el Registro de prestadores de servicios financieros, los cuales solo pueden ser personas jurídicas.
- Colombia: Se han aprobado diferentes normativas en autoridades competentes en la materia, pero no cuenta con una regulación integral. Así por ejemplo la Superintendencia Financiera mediante Circular 29 de 2014 y 52 de 2017 se refirió a los activos virtuales e hizo referencia a la falta de autorización de las entidades financieras para operar con monedas virtuales. Por otro lado la Resolución 314/2021 de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), establece que los PSAV deben realizar reportes de operaciones sospechosas, e incluye reportes sistemáticos mensuales²¹⁴.
- El Salvador: Mediante la sanción conocida como Ley Bitcoin de 2021²¹⁵ reconoció al BTC como moneda de curso legal. Establece asimismo las obligaciones de los PSAV, entre ellas la

²⁰⁹ Ver <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD747.pdf>

²¹⁰ Ver <https://www.fsb.org/2023/09/imf-fsb-synthesis-paper-policies-for-crypto-assets/>

²¹¹ Ver https://www.bcb.gob.bo/webdocs/normativa/LEY_1670-LEY_DEL_BCB.pdf

²¹² Ver https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14478.htm

²¹³ Ver <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1187323>

²¹⁴ Asimismo, se puede mencionar el Oficio 100-237890/2020 de la Superintendencia de Sociedades mediante el cual se permite el aporte de capital en criptoactivos; el Concepto 977/17 del Consejo Técnico de Contaduría Pública en el que se asimila a las criptomonedas con un activo bursátil o financiero; la Ley de financiamiento 1943 de 2018 a través de la cual se otorgan beneficios fiscales a las empresas de desarrollo tecnológico; y el Concepto 20436 de 2017 por el que se regula el impuesto a la renta a las actividades de creación y transferencia de monedas virtuales.

²¹⁵ Ver <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/2020-2029/2021/06/E75F3.PDF>

obligación de registro respectivo que se encuentra a cargo del Banco central de Reserva del Salvador, de ser sujeto supervisado por ese órgano de contralor y se establecen reglas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que deben cumplir los PSAV.

IV.2 Ley MICA Unión Europea

El Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 31 de mayo de 2023 menciona en sus considerandos que la UE tiene un interés estratégico en desarrollar y promover el uso de tecnologías en el sistema financiero lo que incluye a las de registro distribuido que utilizan los criptoactivos a los que define como representaciones digitales de valor o derechos.

Por otro lado refiere a que si bien en la UE existen normas relativas a criptoactivos sobre prevención de lavado de activos, la gestión de plataformas en las que se negocian los criptoactivos, o se cambian por otras monedas, y la custodia y administración por parte de los propios clientes, no tiene otro tipo de regulación.

En ese sentido, menciona que es necesaria una regulación integral, ya que los mecanismos de consenso, por ejemplo el utilizado en la red Bitcoin que consume electricidad en gran escala, podría tener efectos perjudiciales para el medioambiente.

Respecto de lavado de activos y financiamiento del terrorismo establece que toda normativa que se sancione debe contribuir a la lucha de estos fenómenos y que los proveedores de servicios de activos virtuales tienen que cumplir con las normas sobre lavado de activos de la UE.

Pero hay que tener en cuenta que no abarca a todos los tipos de cripto activos, aquellos que son considerados instrumentos financieros en los términos de la Directiva 2014/65/UE, los que se consideran depósitos en los términos de la Directiva 2014/49/UE, los que se consideran fondos, los NFT entre otros, no se encontrarían regulados por la llamada Ley MICA (Markets in Crypto Assets), tampoco se aplica a determinadas operaciones realizadas intragrupos y que provengan de organismos internacionales con el FMI o Banco de Pagos Internacionales porque no implicarían riesgos para los inversores. Tampoco quedarían incluidos los criptoactivos emitidos por autoridades públicas.

Asimismo, cuando los servicios de criptoactivos sean totalmente descentralizados no son alcanzados por el Reglamento.

El Reglamento a su vez clasifica a los criptoactivos en tres categorías, a) aquellos que hacen referencia a una moneda oficial para estabilizar su valor y los entiende como ficha de dinero electrónico, b) aquellos que para estabilizar su valor hace referencia a otros derechos o monedas o una combinación de estos y los entiende como fichas referenciadas a activos, y c) aquellos que no son fichas de dinero electrónico ni fichas referenciadas a activos incluidas las fichas de consumo. Vale aclarar que cuando el Reglamento se refiere a fichas, se trata de tokens.

A los efectos de la protección del público inversor la normativa europea establece la posibilidad de arrepentimiento de la compra de los criptoactivos de un plazo de 14 días, por otro lado impone reglas que deben cumplir los libros blancos o *white papers* en los que se describe el proyecto por parte de los emisores de criptoactivos en relación a las características, funciones y riesgos a los que pueden estar expuestos, sin embargo cuenta con excepciones para pequeñas y medianas empresas que ingresan al ecosistema.

Las empresas por otro lado requieren de una autorización para operar por autoridad competente que deberá designar cada estado miembro. Esa autorización les permite operar en cualquier estado de la UE, de lo cual tiene que dar aviso a la autoridad competente del estado en el que pretenda ofrecer sus servicios, se establecen reglas de tenencia de fondos propios, reservas de activos, conflicto de intereses, gobernanza, abuso del mercado, uso de información privilegiada. Asimismo los miembros

del órgano de dirección no pueden haber sido condenados por delitos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

Se crean registros no solo de emisores de fichas referenciadas a activos, de emisores de fichas de dinero electrónico y proveedores de servicios de criptoactivos, sino también de libros blancos, como así también un registro de incumplidores.

El Reglamento tiene dispuesto un tiempo de implementación dividido en dos etapas, a partir del 30 de junio de 2024 comenzaron a ser exigibles las obligaciones relacionadas a los criptoactivos estables y dinero electrónico y a partir del 30 de diciembre de 2024 comenzará a regir la normativa referida a los requisitos de los libros blancos y la exigencia de autorización para operar a través de una licencia emitida por autoridad competente.

V. Desafíos y perspectivas futuras para una regulación sólida

A continuación mencionaremos algunos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en el marco del proceso de regulación en materia de criptoactivos que estamos viviendo en Argentina:

V.1 Las criptomonedas como recursos financieros dentro del delito de intermediación financiera no autorizada.

De acuerdo a la definición y naturaleza que se otorgue a las criptomonedas, se podrá considerar a las criptomonedas como recursos financieros que podrían ser objeto de la conducta punible de intermediación que define el art. 310. párr. 1° del C.P.²¹⁶ Sin embargo, parte de la doctrina opina que ello no puede ser admitido al día de hoy, pues atenta contra ciertas garantías constitucionales.

En primer lugar, porque se considera que debe tenerse presente que nuestro sistema de derecho penal se encuentra regido por el principio de estricta legalidad, el cual nos exige que toda conducta que pretenda ser sometida a un proceso de esta naturaleza deberá adecuarse objetiva y subjetivamente a un tipo penal en concreto.

Con relación a ello, ha explicado Rafecas (2021) que el principio de estricta legalidad *"presupone que el análisis de posible adecuación de una conducta dada, a un tipo penal en concreto, debe estar regulado por una lógica siempre restrictiva, en la interpretación de los alcances de cada uno de los componentes de dicho tipo penal, con respeto así a la letra y el espíritu del art. 18 de la C.N. y las cláusulas convencionales que aluden a este principio..."*²¹⁷.

En cuanto al alcance de este principio, el citado autor refiere que el sentido del texto legal no puede ser desviado en perjuicio del autor, lo cual encuentra fundamento sobre la base del criterio de ultima ratio y la lógica del derecho penal de mínima Intervención, que posee íntima relación con la doctrina de la CSJN que establece que frente a ambigüedades de la ley *"...debe preferirse aquella interpretación que sea más compatible con los principios de la Constitución Nacional..."*²¹⁸.

²¹⁶ La Ley N° 21.526 de la Ley de Entidades Financieras comprende a todas aquellas personas o entidades, sean de naturaleza pública o privada, que desarrollen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros. En efecto, esta actividad está reglamentada por el art. 1 de la Ley N° 21.526 que declara comprendida en ésta Ley y en sus normas reglamentarias a "las personas o entidades privadas o públicas, oficiales o mixtas de la Nación, de las provincias o municipalidades que realicen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros". Por su parte, el art. 2 de la Ley N° 21.526 se refiere a las entidades expresamente comprendidas, que son: a) Bancos Comerciales; b) Bancos de Inversión; c) Bancos Hipotecarios; d) Compañías Financieras; e) Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda u otros Inmuebles; y f) Cajas de Crédito. Esta enumeración no es taxativa

²¹⁷ RAFECAS, Daniel. Derecho penal sobre bases constitucionales. Didot, Buenos Aires, 2021, p. 77.

²¹⁸ Idem, pp. 78/79

De igual modo lo ha explicado Mir Puig (2020) al indicar que uno de los requisitos que rige al principio de legalidad es el denominado *lex stricta*, el cual impone cierto grado de precisión de la ley penal y excluye la posibilidad de aplicar-la mediante analogía cuando ello sea en desmedro del reo (*analogía in malam partem*)²¹⁹.

Como bien dice Roxin (2014), esta interpretación al límite del tenor literal no es en absoluto arbitraria, sino que se desprende de los fundamentos Jurídico-políticos y Jurídico-penales del principio de legalidad. Así, expone que "una aplicación del derecho penal que exceda del tenor literal vulnera la autolimitación del Estado en la aplicación de la potestad punitiva y carece de legitimación democrática"²²⁰, admitiendo únicamente la aplicación de analogía en el derecho penal cuando sea favorable a la persona investigada.²²¹

De esta manera, resulta evidente que la imprecisión que actualmente nos rodea en cuanto a la naturaleza y el alcance de lo que comúnmente se denomina criptomoneda, lleva indefectiblemente a aplicar de manera restrictiva su inclusión dentro del elenco de recursos financieros que pueden ser objeto de intermediación financiera.

Ello es así porque ante situaciones en donde concurre de manera notoria el incumplimiento de la exigencia de máxima taxatividad legal el juez deberá optar por una solución que garantice una interpretación limitada de la norma y por ende, una aplicación restrictiva del poder punitivo del Estado²²².

Es que admitir la inclusión de las criptomonedas como recursos financieros implicaría, necesariamente, proceder mediante analogía, lo que en derecho penal se encuentra terminantemente prohibido. Como bien lo explica Donna, analogía consiste en "...la aplicación de una regla jurídica a los casos que ciertamente no se ajustan a su tenor literal, pero que son similares al que se ha regulado, por lo que parece conveniente darles el mismo tratamiento. La analogía es la utilización de una proposición de derecho sobre una circunstancia no comprendida y en la cual hay un vacío en la legislación"²²³.

En un mismo sentido crítico, pero referido puntualmente a casos de evasión tributaria y el impacto que sobre aquellas conductas ilícitas podrían tener las criptomonedas, ya se han expresado de un modo sumamente claro al referir que "...ante la falta de regulación... respecto de la tributación de las criptomonedas, entiendo que desde el ámbito penal, en los casos que lleguen a instancia judicial, debe hacerse un esfuerzo por interpretarlos de manera restrictiva..."²²⁴.

V.2 Proyectos regulatorios

Se han presentado varios proyectos regulatorios que involucran al ecosistema de criptoactivos, así se pueden mencionar algunos ingresados en la Cámara de Diputados de la Nación: desde la propuesta de una regulación integral en el año 2020, que cuenta con definiciones claras y concretas, que establecía que la autoridad de aplicación debe ser la CNV, en el que se plantea la posibilidad de crear una criptomoneda nacional, que establecía que los exchange deben ser sujetos obligados ante la UIF, asimismo se mencionan reglas de transparencia para la protección de los inversionistas en cuanto a las características y funciones de las criptomonedas, como así lo relativo a los libros blancos, entre

²¹⁹ MIR PUIG, Santiago: Derecho Penal. Parte General, 10a ed. , BdeF, Buenos Aires, 2020, pp 117.

²²⁰ ROXIN, Claus: Derecho penal. Parte General, t.1. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Civitas, Madrid, 2014, pp. 148/150.

²²¹ Idem, p. 158.

²²² Zaffaroni, E Raúl; Alagia Alejandro, y Slokar, Alejandro: Manual de derecho penal. Parte General, 2ed. Ediar, Buenos Aires, 2010, p . 106.

²²³ DONNA, Edgardo: Derecho Penal. Parte General, T. 1, 2a Ed. actualiza. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2019, p. 262.

²²⁴ GOLDES, Ezequiel.: "El delito de evasión tributaria mediante el uso de criptomonedas", revista de Derecho Penal Tributario", n° 27-2021

otros puntos²²⁵. Siguiendo por la propuesta de crear un régimen de salario en criptomonedas destinado a las personas humanas que realicen pequeñas exportaciones de servicios²²⁶; hasta la creación de una criptomoneda nacional con respaldo en todos los recursos naturales del país²²⁷.

Por otro lado existen proyectos impulsados por organizaciones del ecosistema cripto como ser el Proyecto de ley de la ONG Bitcoin Argentina. Este proyecto no fue ingresado al Congreso Nacional, sino que fue presentado en noviembre de 2023 en el marco de la conferencia internacional LaBitconf. Es un proyecto compuesto por 9 artículos que regula de manera amplia tanto los criptoactivos centralizados como descentralizados. En el caso de los centralizados se hace hincapié en las responsabilidades que tienen frente a los inversores con el objetivo de proteger el ahorro de las personas y prevenir estafas o fraudes. A su vez establece una serie de definiciones que ayudan a la interpretación de los casos concretos por parte de jueces y autoridades de aplicación. Establece en líneas generales lo que se denomina como el derecho de autocustodia al consagrarse como derecho la posibilidad de operar criptoactivos de manera descentralizada (art 1), se menciona la diferencia entre criptoactivos descentralizados y centralizados, siendo los primeros definidos como moneda sin curso legal y los segundos como derechos contra emisores, una suerte de crédito contra un emisor (art 2). Se incorpora dentro del régimen del impuesto a las ganancias a los criptoactivos descentralizados y los considera como moneda extranjera, excluyendo explícitamente que se los considere moneda digital (art 6), contiene definiciones precisas desde lo técnico que diferencian a los criptoactivos de otros activos virtuales (art 7)²²⁸.

V.3 La influencia de organismos internacionales en materia regulatoria de lavado de activos

Al analizar las reformas en materia de lavado de activos observamos a lo largo del tiempo que siempre han tenido la mirada del GAFI y la presión de la adecuación a las 40 Recomendaciones, situación que también se observa en las últimas reformas producidas en materia de lavado de activos, no solo respecto de criptoactivos. El objetivo principal es adecuar la normativa interna a los estándares del GAFI teniendo en cuenta en este caso, la cuarta ronda de evaluación de nuestro país durante los años 2023 y 2024, por lo tanto observamos que en muchas ocasiones la agenda internacional termina manejando la agenda nacional sin que se realice un análisis exhaustivo en cuanto a las características propias de nuestro país y las condiciones fácticas para su implementación efectiva (Freire 2023).

Para dar un ejemplo claro, Sbatella (2017)²²⁹ mencionaba que antes de la reforma de 2011 existía una falta de coordinación entre los diferentes organismos reguladores y el organismo rector en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, principalmente porque no había claridad en los roles que tenían cada uno y se emitían normas con incongruencias y superposiciones entre ellas.

²²⁵ Ver <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/6055-D-2020.pdf>

²²⁶ Ver <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/2933-D-2021.pdf>

²²⁷ Ver <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/1362-D-2022.pdf>

²²⁸ Artículo 7°. — Los siguientes términos utilizados en este capítulo tienen el significado que a continuación se define, y según se complementa en su reglamentación.

a) Criptoactivo: representación digital de valor registrada en un protocolo de tecnología de registro distribuido o tecnología similar, asegurada criptográficamente.

b) Criptoactivo de emisión centralizada: Criptoactivo que no sea descentralizado. En caso de duda, se considerará que un Criptoactivo es de emisión centralizada.

c) Criptoactivo descentralizado: Criptoactivo desarrollado en código abierto, que es autónomo en tanto no representa derechos ni obligaciones exigibles contra un emisor, y cuya emisión, validación, circulación y desarrollo y funcionamiento no dependen de una entidad central sino de las conductas independientes de los miembros de una comunidad que es abierta y libre de permisos en tanto no limita el ingreso de nuevos participantes con iguales facultades a las de los participantes preexistentes, y cuyo valor surge de la oferta y demanda en mercados abiertos.

²²⁹ José Sbatella fue presidente de la UIF en el período 2010 a 2015.

Si analizamos la RG 994/2024 emitida por la CNV y el procedimiento y sistema de registro de sujetos obligados ante la UIF, podemos afirmar que esas incongruencias continúan en la actualidad, tan es así que la norma de la CNV no exige que las personas humanas o jurídicas residentes en el extranjero cuenten con CUIT para operar en el país (art 4). Es así que los PSAV extranjeros registrados en CNV lo han hecho con su número de identificación del país en el que residen.

Ahora bien, los PSAV son sujetos obligados ante la UIF de acuerdo a la Resolución UIF 49/2024, que deben estar registrados ante la CNV y también en la UIF, sin embargo hasta el momento al intentar inscribir a un PSAV extranjero es de imposible cumplimiento ya que solo permite ingresar un número de CUIT, pero no un número de identificación extranjero como así tampoco informar el lugar de constitución de la sociedad cuando no es dentro de la jurisdicción Argentina²³⁰.

Asimismo, al momento de consultar el registro de sujetos obligados de la UIF, sólo se permite realizar una búsqueda con CUIT o CUIL, pero no con su equivalente del país de que se trate²³¹, razón por la cual cabe preguntarse si los sujetos obligados que se han registrado ante la CNV, lo han podido hacer ante la UIF, y si no se han inscripto, ¿tampoco están cumpliendo con su obligación de informar ante la UIF?

Es de destacar que la Ley 27739 se sancionó el 14 de marzo, que las resoluciones de ambos organismos de control comentadas son de fecha de 22 de marzo, y que casualmente la visita in situ del GAFI finalizó el 26 de marzo²³².

Por último, de la versión taquigráfica de la sesión especial del Honorable Senado de la Nación convocada para el día 14 de marzo de 2024²³³ se puede leer en la página 41 *“Este proyecto de ley, que tratamos con una demora considerable, viene con media sanción de Diputados. Es un proyecto del gobierno anterior y viene a cumplir un compromiso que la República Argentina tenía con el GAFI, que actualmente se encuentra en inspección. Somos el penúltimo país a inspeccionar sobre el tema. Así que se ha logrado un despacho favorable por mayoría.”* y en la página 44 *“Hace un mes, en las comisiones, quienes recién ingresábamos a esta Cámara tomamos conciencia de la necesidad de sancionar esta ley. Hoy, tenemos la obligación de aprobarla en este plenario. La delegación del GAFI se encuentra en nuestro país y están evaluando la calidad y la efectividad de nuestra legislación antilavado. Yo vengo diciendo y sosteniendo que cumplir con el GAFI es muy importante porque está en juego el acceso del país a los mercados financieros, a las inversiones y las oportunidades de los empresarios locales en el exterior.”*

Sin embargo y no es de extrañar, en relación al tema que nos ocupa en este trabajo, en la sesión ordinaria por la cual se aprobó la Ley 27739, solo se hizo referencia al planteo de que el registro de proveedores de servicios virtuales debía estar en manos del BCRA (pág 42 de la versión taquigráfica), sin lugar a discusión alguna en relación a criptoactivos o proveedores de servicios de activos virtuales.

VI. Conclusiones

En términos generales se trata de un fenómeno que ha ido desarrollando y expandiéndose libremente a nivel global durante al menos 5 años, contando desde el inicio de operaciones de BTC hasta que se publicaron los primeros documentos del GAFI, en los que se comenzó a plasmar la necesidad de identificar los riesgos que implican las operaciones con criptoactivos en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

²³⁰ Ver <https://sro.uif.gob.ar/Sro/RegisterUser.aspx>

²³¹ Ver <https://sro.uif.gob.ar/SROAPP/#/consultaRegistracion>

²³² Ver <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gafi-evalua-la-argentina>

²³³ Ver <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>

Si bien algunos países comenzaron a tomar medidas a partir de la identificación de riesgos por parte de ese organismo intergubernamental, como es el caso de Argentina mediante la Resolución UIF 300/14, en ese momento era poco lo que se conocía sobre el mercado de criptoactivos y consecuentemente las medidas que se implementaban tenían más de recolección de información que de regulación propiamente dicha.

Ese problema continúa en la actualidad, si bien existe información sobre el avance del mercado, su expansión ha ido avanzando hacia otros productos, ya no solo hablamos de criptomonedas, sino que la cantidad de variantes de altcoins y activos relacionados como por ejemplo los NFT -sobre los que no avanzamos en este trabajo - y el aumento de proveedores de servicios de activos virtuales requiere de una regulación integral y que sea adaptable a los cambios y avances que presenta el fenómeno de activos virtuales, ya que la regulación no puede ir adelante del avance de la tecnología, porque sería una carrera a perder desde el punto de salida.

Hoy las diferentes jurisdicciones están impulsando las regulaciones tributarias, con fines recaudatorios por un lado, pero también ante los riesgos de que se utilicen operaciones de criptoactivos como maniobras de evasión. Sin embargo, se observa la falta de regulaciones claras, uniformes e integrales y Argentina no es la excepción.

Argentina desde un principio ha tenido una posición de no regular a través de comunicados de organismos de contralor del sistema financiero. Esa posición cambió drásticamente con el comienzo de la evaluación del GAFI en el marco de la cuarta ronda.

Así la sanción de la Ley 27739 se realizó en sesiones maratónicas mientras se desarrollaba la visita in situ del GAFI, al igual que ocurrió con las reglamentaciones de los organismos reguladores como la CNV y la UIF, con lo cual tendremos que esperar un tiempo para ver como se van implementando teniendo en cuenta las inconsistencias mencionadas en el punto V y los problemas técnicos que acarrea la puesta en práctica de herramientas para monitorear la trazabilidad de las operaciones y la identificación de beneficiarios finales.

A nivel internacional el panorama no es muy diferente, la reciente vigencia de la Ley MICA en la UE si bien es una regulación integral, se encuentra en los primeros pasos, pero que seguramente va a impactar en las regulaciones no solo de los países de la UE sino a nivel global.

Referencias bibliográficas

Aginsky, Ariel (2023) *Blockchain por y para abogadas y abogados*. Editorial SAIJ-INFOJUS. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/>

BeInCrypto, (2021) “*Asociación de Fintechs en Argentina piden una ley que regule y potencie el ecosistema cripto*”. Publicado en: <https://www.latamfintech.co/articles/sector-de-las-cripto-sera-regulado-de-acuerdo-a-la-nueva-propuesta-de-ley-de-la-camara-argentina-de-fintech>

Bensousan, J y otros (2024). *Travel Rule MICA*. Summons Abogados. Recuperado de https://www.linkedin.com/posts/summons-abogados_recomendaci%C3%B3n-n-16-del-gafi-activity-7214123265642905600-LLme?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

Favier Dubois, E (2024) *Reglamentación del Aporte de Criptomonedas a Sociedades RG* (IGJ) 15/2024. Doctrina Societaria y Concursal ERREPAR (DSCE).

Freire, A. (2023). *Crimen organizado y lavado de activos*. Minerva. Saber, arte y técnica, VII (I). Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), pp. 36-55.

GAFI (2013) *Guidance for a risk based-approach prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-RBA-NPPS.pdf.coredownload.pdf>

- GAFI (2014) *Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>
- GAFILAT (2023) Guía para la Regulación ALA/CFT de AV/PSAV en la Región del GAFILAT. Recuperado de <https://biblioteca.gafilat.org/?p=739>
- Mir Puig, Santiago (2020) Derecho Penal. Parte General, 10a ed. , BdeF, Buenos Aires, 2020, pp 117.
- Nakamoto, S (2008), *Bitcoin: Un Sistema de Efectivo Electrónico Usuario-a-Usuario*. Recuperado de <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>
- Narain, A. y Moretti Marina (2022) *La Regulación de los criptoactivos*. Publicación del Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>
- Rafecas, Daniel (2021) Derecho penal sobre bases constitucionales. Didot, Buenos Aires p. 77.
- Roxin, Claus (2014) *Derecho penal. Parte General, t.1. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. Civitas, Madrid, 2014. pp. 148/150.
- Silva, G., Feser, M. E., Santos, M., & Ferreiro , J. (2023). *Criptomonedas y delitos complejos: hacia una nueva perspectiva de su impacto en la investigación criminal*. Minerva, 2(6), 6–19. Recuperado de <https://ojs.editorialiupfa.com/index.php/minerva/article/view/118>
- Sbatella, J. (2017). Creación del sistema de contralor del lavado de activos en la Argentina. Revista del Plan del Fénix, 8,(59). <https://www.iade.org.ar/noticias/creacion-del-sistema-de-contralordel-lavado-de-activos-en-la-argentina>
- Viegas, Claudia; Santamaría Julián Giglio (2014) “*BITCOIN: Un desafío para la ejecución de políticas de la Banca Central*. Algunas consideraciones jurídicas frente al creciente fenómeno de las llamadas “criptomonedas””. BCRA.
- Zocaró, Marcos (2020) El confuso marco tributario de las criptomonedas. Suplemento Especial. Editorial Errepar. Pag 19 y siguientes.

AUDITANDO LOS ODS A PARTIR DEL MODELO DESARROLLADO POR LA INICIATIVA DE DESARROLLO DE INTOSAI (IDI): DESAFÍOS Y LECCIONES APRENDIDAS DE SU USO EN AMÉRICA LATINA.

Sebastián Gil

Introducción

El apoyo a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de todo el mundo se articula a partir del trabajo de la organización que las aglutina, la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Específicamente con relación a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la INTOSAI ha realizado numerosos pronunciamientos a favor del rol que les cabe a las EFS e incorporado los ODS como parte de sus planes y objetivos estratégicos.

Acompañando esos pronunciamientos, la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) – organismo que integra INTOSAI pero que posee un carácter autónomo -. ha avanzado de un modo más tangible, tanto visibilizando el rol que les cabe a las EFS con relación a la Agenda 2030 como dotándolas de las herramientas metodológicas para poder efectivamente auditar el grado de preparación y la implementación de los ODS por parte de sus respectivos gobiernos nacionales. En este sentido, uno de los hitos del apoyo de la IDI ha sido la generación – en 2020 - del Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM, por su sigla en inglés). Este artículo refiere al proceso previo a ISAM, así como a los resultados – o lecciones aprendidas – derivados de la aplicación de sus tres pilotos, particularmente el implementado en América Latina coordinando una auditoría cooperativa junto a catorce EFS de la región, con la expectativa de que sean reflexiones útiles para el trabajo de las EFS y de los organismos de control subnacionales que poseen el mandato y el interés de auditar la implementación de los ODS. Finalmente, en el marco de la intención de ofrecer sugerencias útiles para las EFS, se exponen algunas reflexiones acerca de la versión revisada del ISAM (2024), de reciente publicación.

A partir de la lógica descripta, este trabajo seguirá la siguiente secuencia:

- Reflexionar acerca de porque las EFS deben auditar los ODS. Para ello se hará referencia a los principios y normas de la INTOSAI, así como a los argumentos provistos por Naciones Unidas y por la propia IDI.
- Describir el apoyo brindado a las EFS desde INTOSAI e IDI. En primer lugar, describiremos brevemente la relación y compromiso de INTOSAI y de la IDI con la Agenda 2030. Posteriormente daremos detalle de las iniciativas de apoyo puestas en marcha: la auditoría de la preparación de los gobiernos para implementar los ODS; el desarrollo de una metodología de auditoría (el Modelo *ISAM*); y la realización de tres auditorías cooperativas por varias EFS de diversas regiones de INTOSAI.
- Brindar detalles de una de las auditorías cooperativas mediante las cuales se *piloteó* ISAM, de Compras Públicas Sostenibles, vinculada con el ODS 12.7 (“Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”) coordinada junto a catorce EFS de América Latina y el Caribe (denominada OLACEFS, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores). Fundamentalmente a partir de este insumo – en el que se ha participado directamente – se identificaran lecciones aprendidas.
- A modo de conclusión se reflexionará acerca de algunas propuestas que, a nuestro entender, contribuirían a mejorar el desempeño de las EFS e incrementarían el valor público de estas instituciones, en particular con relación a los ODS.

¿Por qué las EFS deben auditar la implementación de los ODS?

Previo a cualquier análisis de cómo la IDI ha apoyado a las EFS, es pertinente contestar a la pregunta de por qué las EFS deben – entre tantas políticas públicas y acciones de gobierno – auditar la implementación de los ODS.

La Agenda de Naciones Unidas 2030 de los ODS constituye el primer "plan común a escala mundial para afrontar los retos de nuestras sociedades y que implica actores públicos, privados y de la sociedad civil". La priorización de ODS que a partir de esa agenda realiza cada gobierno supone poner en marcha políticas públicas, comprometiendo recursos y acciones de gobierno para alcanzar determinados objetivos. A partir de esta simple lectura, la implementación de los ODS necesariamente convoca a las EFS, por ser uno de sus objetivos fundamentales velar por el eficiente uso de recursos públicos.

El documento INTOSAI-P 12 "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos", nos proporciona argumentos adicionales cuando subraya que **las EFS deben actuar en interés del público. La EFS, mediante su labor fiscalizadora, deben facilitar la confianza de la sociedad en la gestión pública y, al mismo tiempo, responder a las expectativas de los ciudadanos.**

Los tres tipos de auditoría (financiera, de desempeño y de cumplimiento) contribuyen a fiscalizar cómo los gobiernos usan los recursos públicos asignados a los ODS y cómo rinden cuentas de su gestión:

- En el caso de la auditoría financiera, las EFS verifican si los estados financieros reflejan razonablemente la situación patrimonial y las operaciones de las distintas instituciones del gobierno. La referencia explícita a la información "no financiera", subraya la importancia de tener en cuenta datos e indicadores que no miden el desempeño en términos exclusivamente financieros, sino que se orientan a cuestiones relacionadas con la sostenibilidad social, medio ambiental o económica.
- Mediante la auditoría de desempeño (también denominada "de gestión", "*operativa*" o "*value for money*"), las EFS comprueban si las políticas y acciones del gobierno han cumplido con eficacia los objetivos y resultados planificados, si los recursos para ello se han utilizado de un modo eficiente, o si estos recursos se obtuvieron de un modo económico. Las 3Es (eficacia, eficiencia y economía), junto con el análisis de "efectividad" – de creciente aplicación por parte de las EFS - son unos de los ejes de la gestión pública y son esenciales en todo programa de gobierno, sobre todo si tiene como objetivo último el desarrollo sostenible.
- La auditoría de cumplimiento verificará que la gestión de los recursos públicos se ha efectuado respetando las leyes, reglamentos y normas aplicables.

A estos tres tipos de auditoría, debemos añadir otras acciones de control que contribuyen a la rendición de cuentas, y que varían en función de los distintos modelos de auditorías (más allá de la clásica distinción entre aquellas EFS inspiradas en el *Modelo de Westminster* o de *Contralorías* o en el de *Modelo de Tribunal de Cuenta*) y/o prácticas específicas: las funciones jurisdiccionales con o sin sanciones o mecanismos de recuperación de activos, los informes especiales, las evaluaciones de políticas públicas, el control consolidado del gasto presupuestario, etc. Estas acciones de control también podrán abordar actividades de implementación de ODS.

Junto a este argumento "funcional", la INTOSAI-P 12 subraya que **las EFS deben ser relevantes para la sociedad y así poder actuar en interés público. Deben estar atentas y deben responder a cambios y a las expectativas de los ciudadanos para facilitar la mejora del sector público.** La Agenda 2030 de Naciones Unidas, los ODS, son un reflejo de estas expectativas y cambios. Como la propia Agenda indica, el objetivo es "transformar el mundo", lanzando acciones a nivel nacional, regional y global para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las

perspectivas de las personas en todo el mundo. Las EFS deben contribuir mediante el ejercicio de sus funciones a asegurar que se alcanzan eficazmente los ODS, que los recursos asignados son gestionados legalmente y de una manera eficiente y económica. A ese efecto, debe recordarse que el compromiso con los ODS no se limita a las acciones identificadas por el sector público en programas específicos. "Transformar el mundo", el desarrollo sostenible, va más allá, e impacta toda la acción pública y la actuación de los operadores en el sector privado. De hecho, tanto las políticas públicas como las acciones del sector privado son hoy analizadas desde el prisma de la "sostenibilidad", entendida como la integración de las dimensiones ambiental, social y económica propia de la Agenda 2030.

Por último, **las EFS, como parte misma de la sociedad, tienen también un compromiso con el desarrollo sostenible**. El ODS 16 procura una sociedad pacífica e inclusiva, con instituciones eficaces, responsables e inclusivas. La INTOSAI-P12 exige a las EFS que sean instituciones modelos a través del ejemplo y que mantengan la rendición de sus propias cuentas, la transparencia y la buena gobernanza.

Las EFS son pues, actores activos en el programa de transformación, tanto mediante el ejercicio de sus funciones de control como impulsando su propia transformación para fortalecerse como instituciones modelo y cumplir mejor con sus deberes. Mantenerse al margen de ese programa de transformación sería privar al gobierno, al parlamento y a los ciudadanos de un instrumento de gestión -la auditoría pública- imprescindible en un estado de derecho al servicio de los ciudadanos. Ignorarlo conduciría a las EFS a la irrelevancia, al no ocuparse de un tema central para nuestras sociedades.

INTOSAI e IDI: impulsando el rol de las EFS con relación a la Agenda 2030

En base a la Resolución de Naciones Unidas relativa a Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - pero también teniendo presente lecturas sobre el papel de las EFS con relación al desarrollo sostenible - la INTOSAI ha reconocido la importancia de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, incluyendo a los ODS como una prioridad en su Plan Estratégico 2017-2022. Dicho Plan Estratégico llama a las EFS a que contribuyan al seguimiento y revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos específicos de cada gobierno nacional.

Esta coyuntura y apoyo tácito de INTOSAI han permitido que la IDI desarrolle una serie de actividades que se pueden agrupar en cuatro fases. En todo este trayecto, el acompañamiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) ha sido fundamental, ya que ha permitido que el enfoque de la IDI sea consistente con las complejidades propias de las políticas públicas y las particularidades de los ODS.²³⁴

Durante la **primera fase**, IDI apoyó a 73 EFS de todo el mundo a auditar la *preparación* de los Gobiernos para implementar el ODS 5 (Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas). Basado en el marco de la Revisión Voluntaria Nacional, la IDI elaboró una guía específica – la Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - en la que se introducían las características de los ODS y el rol que se avizoraba para las EFS con relación a estos compromisos de los gobiernos. Dicha guía también enunciaba el concepto de *enfoque integrado de Gobierno* (*Whole of Government approach*) que permite examinar cómo los gobiernos han integrado la Agenda 2030 y específicamente el ODS 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” en el contexto nacional.

²³⁴ Debe recordarse que UNDESA es una autoridad global en materia de cooperación vinculada con políticas públicas, y que su “División de Objetivos de Desarrollo Sostenible” actúa como Secretariado para los ODS, consolidando información acerca de los ODS y brindando apoyo y desarrollo de capacidades sobre las distintas áreas temáticas; <https://sdgs.un.org/about>

Las auditorías implementadas valoraron múltiples factores, a saber:

- el establecimiento de marcos institucionales;
- la existencia y funcionamiento de mecanismos para asegurar la coherencia entre políticas y medios (presupuestarios y de otros tipos);
- el principio de la Agenda 2030 de “No dejar a nadie atrás”;
- la existencia de dispositivos para el seguimiento y la revisión;
- el grado de participación de las partes interesadas.

Los resultados de estas auditorías se sintetizaron en un documento de la IDI titulado “¿Están las naciones preparadas para la implementación de la Agenda 2030? - Perspectivas y recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

Más allá de las conclusiones acerca del valor y beneficios de estas auditorías o de su impacto en términos de capacidades de las EFS, la IDI concluyó que era necesario dar un paso adelante y fiscalizar la efectiva implementación de los ODS.

Para ello, en la **segunda fase** del proceso, en 2020 IDI desarrolló una primera versión del Modelo de Auditoría de ODS (ISAM, por su sigla en inglés) destinado a facilitar la “*auditoría de la implementación del conjunto de políticas que contribuyen al logro de una meta acordada a nivel nacional, vinculada con una o más metas de los ODS*”. La auditoría debería permitir apreciar el progreso hacia el logro de las metas acordadas, la probabilidad de alcanzarlas y su adecuación con los objetivos nacionales.

Para asegurar su calidad, ISAM se basa en las normas ISSAI (estándares internacionales de auditoría de la INTOSAI). Del mismo modo, para asegurar su consistencia con las complejidades propias de los ODS – que demandan la coordinación de diversas políticas y acciones de gobierno y el sector privado – en distintos niveles – se requiere que la auditoría se planifique e implemente a partir de un *enfoque integrado de Gobierno*. Ello implica que el proceso de auditoría se inicie con el *mapeo* del conjunto de instituciones que contribuyen a la materialización del ODS objeto de esa auditoría y a examinar la implicación de las diferentes partes interesadas. Este abordaje es en sí mismo muy desafiante para muchas EFS, acostumbradas a un único sujeto de auditoría.

La **tercera fase** del proceso se implementó entre 2020 y 2022, y consistió en realizar auditorías cooperativas basadas en el ISAM en distintas regiones de INTOSAI y cubriendo diferentes ODS, a saber: la Auditoría de Sistemas Nacionales de Salud Pública Fuertes y Resilientes (ODS 3.D), la Auditoría sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (ODS 5.2) y la “Auditoría Cooperativa sobre Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos” (ODS 12.7). Esta última, realizada por 14 EFS de OLACEFS.

En el caso de la *Auditoría de Sistemas Nacionales de Salud Pública Fuertes y Resilientes*, esta se llevó adelante durante la crisis sanitaria, humanitaria y económica sin precedentes relacionada con la pandemia del COVID-19. En ese contexto, los sistemas nacionales de salud pública tuvieron un papel crucial, y es por ello que se decidió auditar la meta ODS 3.d, relativa a los esfuerzos del gobierno para “para fortalecer las capacidades de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud a nivel nacional y mundial”. El objetivo de la auditoría consistió en contribuir a crear y mantener sistemas nacionales de salud pública fuertes y resilientes que conduzcan al bienestar general. Desde la perspectiva de la inclusión”, las EFS debían apreciar cuán equitativo era el acceso a los sistemas de salud pública y al grado de priorización de los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta auditoría se llevó adelante en inglés, y participaron 35 EFS pertenecientes a cinco

regiones de INTOSAI. La Organización Mundial de la Salud. colaboró en la formación de los auditores.²³⁵

La *Auditoría sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres* abordó una problemática endémica en muchos países y estadísticamente agravada durante la pandemia del COVID-19. La auditoría fue realizada por la EFS de Uganda, auditando la medida en que el gobierno de Uganda estaba avanzando hacia el cumplimiento del ODS 5.2 “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”. Esta auditoría – lamentablemente sólo publicada en inglés - determinó los factores que favorecían la existencia de este tipo de violencia e identificó las distintas partes interesadas y sus responsabilidades. Todo ello permitió un muy rico ejercicio de mapeo institucional consistente con el concepto del *enfoque integrado de gobierno* de ISAM.

Finalmente, la **cuarta fase** se relaciona con el ajuste del modelo ISAM a partir de las lecciones derivadas de la implementación de las tres auditorías cooperativas piloto previamente mencionadas. Se trata de un proceso en desarrollo iniciado a fines de 2022 tras la finalización de esos procesos cooperativos que consolida reflexiones y lecciones aprendidas que puedan relacionarse con la metodología originalmente propuesta. La versión revisada de ISAM se ha hecho pública en julio de 2024, en el marco del Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas.

En el siguiente punto referiremos al caso de la “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos”, insumo fundamental para extraer lecciones del uso de ISAM y para la revisión del modelo ISAM.

La “Auditoría Cooperativa sobre Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos”: resultados y lecciones: una auditoría cooperativa realizada por 14 EFS

A mediados de 2020, IDI y OLACEFS lanzaron la “Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos” (CASP, de la expresión en inglés *cooperative audit on sustainable procurement*), basada en el modelo ISAM: Esta auditoría estaba vinculada con el ODS 12.7, encaminado a “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”. Participaron 14 EFS de OLACEFS (Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana), la Contraloría General de Costa Rica e IDI realizaron labores de apoyo y coordinación.

La relevancia del tópico es inobjetable, ya que las compras públicas no sólo son uno de los segmentos de gasto más importantes en el sector público (según la OCDE, de entre un 18% y un 30% del PBI nacional), sino que al mismo tiempo se caracteriza por una alta ocurrencia de fraude y corrupción. Consecuentemente, una contratación pública transparente y eficiente contribuye a una utilización óptima de los recursos y a la buena gestión de las finanzas de un país.

No obstante esta relevancia, la introducción del concepto de las compras públicas *sostenibles* ha supuesto un reto para los gobiernos y para las EFS, ya que al criterio tradicional de precio/calidad para atribuir un contrato de compra, se han tenido que añadir otros relativos a la sostenibilidad económica, social y medioambiental²³⁶. Los riesgos son múltiples: la existencia de suficientes proveedores con características “sostenibles” para asegurar la competencia, la incorporación de la

²³⁶ Un ejemplo de estas auditorías que permite graficar el concepto de las compras públicas sostenibles es la adquisición de papel por parte de un ministerio, siendo el proveedor una empresa local liderada por mujeres. Es decir, una adquisición con un evidente componente social, de promoción de la industria local y que consideraba el caso de actores vulnerables dentro de ese contexto; esto es, mujeres liderando una PyME.

sostenibilidad en la normativa de contratación pública, y la reorganización de la administración, de su gobernanza, para poder gestionarlos.

Igualmente, las EFS han debido incorporar el nuevo concepto de la sostenibilidad a los criterios de fiscalización de las compras públicas, hasta ahora centrados en el precio/calidad. Desde esta perspectiva, la fiscalización ha de partir de la auditoría de cumplimiento, pero debe centrarse rápidamente en criterios propios de la auditoría de desempeño. Se pone así en evidencia que la base metodológica del ISAM es la auditoría de desempeño, ya que lo que se pretende es evaluar el progreso y los resultados de las políticas públicas con relación a las metas de los ODS - y no exclusivamente su cumplimiento normativo.

La utilización del ISAM y la incorporación del análisis de datos en el proceso de auditoría permitieron innovar los procesos de auditoría y apoyarse en el avance tecnológico. Por otro lado, en plena pandemia del COVID-19, las EFS tuvieron que incrementar sus capacidades para auditar de modo remoto, y para poder obtener y analizar bases de datos.

El objetivo de CASP consistió en contar con “EFS que contribuyesen a fortalecer prácticas de compras públicas sostenibles, mediante auditorías de alta calidad sobre la implementación de metas nacionales acordadas, vinculadas con el ODS 12.7”. En línea con este objetivo se esperaba, tanto que las EFS realizaran auditorías de calidad – esto es, basadas en las ISSAI -, como que generaran un impacto positivo al contribuir a las prácticas sostenibles de contratación pública. A nivel de las EFS, se esperaba incrementar la capacidad del personal para auditar la implementación de los ODS, para el uso de análisis de datos, y para realizar auditorías de desempeño de acuerdo con las ISSAI. Igualmente, se pretendía que hubiera una progresiva inserción del concepto de las compras públicas sostenibles. A nivel de gobierno la expectativa era que, sujeto a la aceptación de las recomendaciones de las EFS, se robustecieran las acciones para cumplir con los compromisos vinculados con el ODS 12.7, y que ello condujera a mejores prácticas de contratación pública.

El acompañamiento de esta Auditoría Cooperativa implicó desarrollar un *modelo CASP* basado en ISAM, elaborar un documento-guía sobre análisis de datos para auditores, capacitar a los equipos de las EFS acerca de ISAM y de los aspectos mencionados, y apoyar a las EFS durante la ejecución de la auditoría y la presentación de los informes. Desde el diseño de estas auditorías se promovió, tanto la existencia de un control de, como acciones para la posterior implementación de las recomendaciones de auditoría – para incrementar su impacto. Por último, como es la práctica usual en las iniciativas de la IDI, los informes de auditoría fueron sometidos a instancias de aseguramiento independiente de la calidad y a un proceso de identificación de lecciones aprendidas. Considerando la condición del CASP como piloto del Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM), luego de implementadas las auditorías se agregó una instancia de “sostenibilidad”, en la que las EFS participantes reflexionaron y comentaron acerca del modelo CASP implementado.

Lecciones aprendidas de CASP y otros pilotos: aspectos sobre los que se debe mejorar

Entre fines de 2021 y mediados de 2022 un total de 13 EFS (sobre las 14 participantes) publicaron sus informes de auditoría. Hemos identificado las siguientes lecciones que, a juicio del autor, son extrapolables a las auditorías de los ODS. Estas lecciones no tienen un origen común, ya que en algunos casos refieren a aspectos que las EFS deberían considerar al momento de decidir implementar auditorías de ODS en base al modelo ISAM, en otros a supuestos del ISAM que no se materializan en la realidad o a un enfoque ambicioso considerando los recursos y plazos con los que cuentan las EFS para llevar adelante este tipo de auditorías.

1) Mejorar el conocimiento general de los ODS, de las priorizaciones nacionales con relación a la Agenda 2030 y desarrollar una estrategia de auditoría de la EFS

La planificación y ejecución de las auditorías sufrieron por un conocimiento insuficiente de los ODS; en particular de los cinco pilares en los que se basa la Agenda 2030 (personas, prosperidad, planeta, asociaciones y paz, 5 Ps en inglés); de los tres elementos operativos fundamentales (inclusión social, crecimiento económico y protección del medio ambiente) y de su estructuración en metas.

También se observó una falta de comprensión de la interconexión que existe entre diversos objetivos y/o metas, o acerca de las agencias encargadas del desarrollo de los indicadores de progreso. Ambos aspectos deben formar parte de los criterios de auditoría para medir la eficacia o evaluar el cumplimiento de las metas y el progreso alcanzado.

Es necesario mejorar el conocimiento de los ODS para poder realizar auditorías de calidad. En el caso de OLACEFS (Organización Latino Americana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior), esta labor se está realizando por las propias EFS y por algunos grupos de trabajo regionales, como del Comité de Creación de Capacidades y de la Comisión de Prácticas de Buena Gobernanza.

Igualmente, las EFS no conocían suficientemente los compromisos específicos asumidos por los gobiernos nacionales. Cada gobierno priorizó determinados objetivos y metas de la Agenda 2030, los incluyó en sus propias políticas públicas y les asignó recursos.

Sin esa información, las EFS tuvieron dificultades para desarrollar el enfoque estratégico pregonado por el ISAM. Esto es, llevar adelante un enfoque estratégico – de la EFS – con respecto a los ODS, que en la práctica implique desarrollar planes anuales de auditoría que se basen en el “subconjunto de ODS” priorizado por el gobierno, que consideren la interacción y correlaciones (positivas y negativas) entre estos ODS, y que aseguren una secuencia de auditorías tal que se abarquen todos los objetivos y metas priorizados por el país. Idealmente, este enfoque estratégico debiera auditar las mismas metas en más de una circunstancia y adoptar una metodología de aplicación consistente a lo largo del tiempo, de modo que permita la comparabilidad entre los resultados de las auditorías.

Desde el punto de vista de la *gobernanza para implementar los ODS*, un adecuado conocimiento de los objetivos y metas nacionales es también funcional para saber si las estructuras institucionales, normativas y presupuestarias permiten una implementación coherente de la Agenda 2030, o si acaso son inconsistentes con ella. Al respecto, véase Lerner (2023).

Sea que los planes de auditoría de las EFS se concentren en aspectos de gobernanza o de implementación de los ODS, un elemento de obligatoria consideración son los denominados “Informes Nacionales Voluntarios” (VNRs por su sigla en inglés), mediante los que cada país expone sus compromisos a nivel de ODS, así como sus avances y el contexto particular en el que los lleva adelante.

2) Reforzar el análisis preliminar para identificar criterios de auditoría ODS entre las políticas públicas en ejecución

En varios casos, los gobiernos nacionales se habían comprometido con el ODS 12.7 y “Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales”, pero sin establecer una “meta nacional acordada” que explicitara el compromiso y cómo llevarlo adelante. Se ha verificado que esta es una práctica corriente que aplica a distintos ODS con lo que se comprometen los gobiernos.

Para los auditores, esta carencia implicaba no contar con el criterio de auditoría fundamental para evaluar las acciones de gobierno²³⁷ y limitaba el alcance y relevancia de la auditoría y su impacto.

²³⁷ En seguimiento de lo establecido en la ISSAI 3000, acerca de que “El auditor debe establecer criterios de auditoría adecuados, que correspondan a los objetivos y preguntas de auditoría”, la GUID 3920 “Auditoría de Desempeño” establece que “los criterios de auditoría son los puntos de referencia o estándares utilizados para evaluar el tema para así

Para solventarla, los auditores tuvieron que realizar un trabajo previo de análisis e identificar donde se formalizó el compromiso con el ODS 12.7: en una política genérica superior (por ejemplo, la *política nacional de compras públicas*), o en una *estrategia nacional para implementar la Agenda 2030*.

En estos casos se deberán asignar un mayor tiempo al proceso preliminar a la auditoría durante el cual “conocemos la entidad a auditar”.

3) Poseer las capacidades y los recursos para implementar ISAM y adoptar un Enfoque Integrado de Gobierno para la auditoría de los ODS:

En términos generales, las auditorías sobre la implementación de los ODS se vinculan con el progreso de cada gobierno con relación a las metas nacionales comprometidas por cada país, mediante la implementación de determinadas políticas públicas o acciones. Esto es, se trata de medir resultados de la gestión con relación a un compromiso del gobierno. Es por ello que la metodología subyacente a ISAM es la auditoría de desempeño (recuérdese que los tres posibles enfoques de una auditoría de desempeño son los procesos, los problemas o los resultados) y no la auditoría de cumplimiento.

Sin embargo, se ha observado que en varias EFS la práctica en auditoría de desempeño no es lo suficientemente robusta o experimentada. La experiencia de CASP - y de previas auditorías cooperativas que requerían usar la metodología de la auditoría de desempeño - ha demostrado que las EFS que carecen de dicha experiencia o madurez institucional, suelen limitarse a aspectos de *compliance*, sin abordar cuestiones más ricas en el contexto de los ODS, como ser el grado de cumplimiento con la meta acordada, la eficiencia de los procesos llevados adelante, y la efectividad o impacto que se está evidenciando a partir de la política pública auditada, entre otros aspectos relevantes.

Por otro lado, como ya se ha mencionado, una auditoría sobre la implementación de ODS posee un grado de complejidad mayor al de las auditorías de desempeño, ya que requiere la utilización de un *enfoque integrado de gobierno (EIG)*. Ello implica que, en lugar de concentrar la auditoría en un único sujeto, deben mapearse todos los actores públicos y privados que contribuyen a la implementación de la política pública requerida para la materialización de la meta ODS. En esa línea, en el documento-guía para las EFS participantes en la Auditoría de Preparación para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se establecía que “...*el Enfoque Integrado de Gobierno (EIG) es un término genérico para un grupo de respuestas a un problema de creciente fragmentación en el sector y los servicios públicos que busca aumentar la integración, la coordinación y las capacidades.*”. Se trata de un enfoque parte de una concepción abierta de la administración pública consistente con Jenkins (1978) al sostener que, “*Una política pública se define como un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores.*”.

Tal y como señala el ISAM, esta concepción “*es coherente con la naturaleza integrada de la Agenda 2030 y los ODS, que requiere considerar la complejidad de desafíos al desarrollo sostenible y las interrelaciones entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, así como alinear y coordinar los esfuerzos de los ministerios y entidades para permitir respuestas integradas a las necesidades y prioridades nacionales.*”.

determinar si un programa cumple o excede las expectativas... proporcionan una base para evaluar la evidencia, llegar a conclusiones y desarrollar conclusiones sobre los objetivos de la auditoría.”.

El EIG requiere, por tanto, que las EFS mapeen las instituciones que contribuyen de un modo relevante a la meta ODS a auditar; posteriormente, la auditoría se deberá planificar y conducir sobre un conjunto crítico de estas instituciones²³⁸. El ISAM brinda un ejemplo en el sentido de los múltiples sujetos de control al referir a la auditoría sobre la meta ODS 10.1 (“*De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional*”), y señalar que “la auditoría podría abarcar una revisión de los esfuerzos emprendidos por varios ministerios, incluyendo aquellos responsables del bienestar social, educación, empleo, desarrollo rural, finanzas, economía, salud y familia, entre otros. De igual modo, se analizarían los esfuerzos de distintas entidades, abarcando las agencias locales de empleo y capacitación; las que prestan servicios sociales; los centros de planificación familiar; las entidades que asisten a los migrantes y los institutos de investigación social. Más aún, la auditoría examinaría el modo cómo estos diferentes actores cooperan, colaboran y se comunican entre sí”.

Aunque a esta altura pueda ser una obviedad, la implementación de ISAM no sólo es desafiante desde las capacidades (por requerirse de auditores de desempeño experimentados), o desde la metodología (por demandar el uso de enfoque EIG), sino también a nivel de recursos y tiempo para poder llevar adelante el ejercicio de mapeo de las instituciones que contribuyen de modo relevante a la política pública y para luego poder auditar su gestión con relación a la meta ODS seleccionada. Naturalmente se alargarán los plazos normales de una auditoría de desempeño y se requerirá de más recursos.

4) Entender los conceptos de coherencia y coordinación de las políticas públicas para la implementación de los ODS e incorporarlos al enfoque de auditoría

Según surge de la sección precedente, un elemento fundamental de la implementación de un Enfoque Integrado de Gobierno (EIG) consiste en auditar el grado de coordinación que existe entre las diversas instituciones que contribuyen a la implementación de una meta ODS (o de las políticas pública mediante las cuales se lleva adelante). En las ampliamente referidas Directrices del CAD sobre Reducción de la Pobreza de la OCDE ya se refería que “La coherencia de políticas refiere a la sistemática promoción de políticas de refuerzo mutuo de modo transversal entre departamentos e instituciones del Gobierno, creando sinergias hacia el logro del objetivo definido”. Para ser más gráficos, en el ejemplo del ODS 10.1, ello implica verificar de qué manera las múltiples instituciones que tienen injerencia sobre la implementación de la política asociada con el objetivo de “lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional” se articulan y coordinan entre sí. En Tribunal de Cuentas de la Unión (2023) se hace referencia a posibles conclusiones resultantes de un análisis de coherencia por parte de las EFS, al referir a las categorías de “fragmentación, superposición, duplicidad y vacíos de las políticas públicas”.

En términos generales dicha verificación implica referir a los conceptos de *coherencia horizontal* y *coherencia vertical*. Por *coherencia horizontal* se hace referencia a la coordinación entre organismos de similar rango institucional o que se ubican en una misma jerarquía de gobierno, o simplemente que se ubican al nivel del gobierno nacional. Hallazgos típicos vinculados con una coherencia horizontal insuficiente o poco robusta se fundamentan en la lógica de “funcionamiento en silos” de los ministerios y las dependencias del gobierno, típicamente estructuradas y enfocadas en los objetivos de política pública de dicho ministerio, más que en la coordinación horizontal referida con otras unidades ministeriales en pos de un objetivo de carácter más transversal.

La *coherencia vertical* refiere en cambio a la coordinación entre actores institucionales que pertenecen a una jerarquía distinta - dentro de una misma unidad organizacional o no -, o que

²³⁸ Este nivel de exigencia contribuye a la afirmación que sostiene que “aquellas auditorías que abordan un tópico de ODS, pero no implementan un EIG, no debieran denominarse auditorías de la implementación de ODS”.

pertenecen a distintas jurisdicciones (por ejemplo; ámbito nacional, provincial y local). Naturalmente, tal coordinación resulta más compleja y desafiante en el caso de países con arreglos federales o en el que existen regímenes de autonomía que en el caso de países que funcionan bajo un régimen administrativo unitario, en el que las instituciones de diseño y planificación de una determinada política pública (por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Social) y el municipio *X* en el que se implementa o “localiza” la política en cuestión, forman parte de un mismo entramado político administrativo, en el que el segundo no posee prerrogativas o derechos adquiridos que le preservan de tener que simplemente implementar lo establecido en una instancia superior de gobierno.

Ello por supuesto tiene su reflejo a nivel de EFS, toda vez que aquellas que funcionan dentro de un esquema federal no necesariamente pueden auditar la efectiva implementación de los ODS que por definición se da en ámbitos locales. Dependiendo de las circunstancias, puede ser necesario adoptar decisiones de trabajo colaborativo con las entidades de control locales, o bien, asegurarse de contar con la atribución para poder “seguir” los recursos públicos, allí donde se utilicen.

5) Entender el principio de No Dejar a nadie atrás (LNOB) e incorporarlo al enfoque de auditoría

Una de las características fundamentales y distintivas de la Agenda 2030 es su compromiso con el principio de “No dejar a Nadie Atrás” (principio de *Leave No One Behind* o LNOB). En la práctica, este principio supone que – en consideración de la “P” relativa a las personas –, la implementación de los ODS debe realizarse con la plena consideración de aquellos más vulnerables, procurando incluso que estos sean los primeros grupos atendidos en el marco de cada meta ODS.

La definición de “vulnerabilidad” depende del contexto de cada meta ODS, pero debe tomarse nota que es un concepto multidimensional que no sólo refiere a aspectos de género, sino también a otras formas de vulnerabilidad relativo. En este sentido, consideraciones de pobreza (dada por niveles de ingresos, niveles de acceso a servicios), de discapacidad, de edad, de raza, o condición migrante también son abarcadas por este concepto, incluida la interconexión que puede existir entre estas dimensiones.

Ahora bien, debemos preguntarnos, ¿es este un enfoque que la mayoría de las EFS puedan implementar en sus auditorías? ¿Es la inclusión, aún sin este grado de estratificación un enfoque que puedan adoptar en sus auditorías? Resulta ciertamente un desafío para muchas EFS.

La IDI ha puesto el tema de la inclusión (y del género) como un aspecto transversal de su funcionamiento y un componente explícitamente presente en varias de sus iniciativas (caso de la iniciativa de la IDI *Auditoría de Futuros en Igualdad*), e incluso su objetivo central en otras, al tiempo que se ha expresado al respecto en diversos foros. No obstante, aunque hay progresos evidentes a nivel de regiones de INTOSAI y EFS (como es el caso de la Política de Género e Inclusión desarrollada por OLACEFS), aún no se puede afirmar que la incorporación de una metodología para identificar a los más vulnerables y hacerlos un componente prioritario de los enfoques de auditoría sea la regla entre las EFS.

Lecciones aprendidas de CASP y otros pilotos: aspectos positivos

Las limitaciones previamente señaladas no se manifiestan de un modo uniforme en todas las EFS. Mientras que en algunos casos, ciertos aspectos están resueltos (como por ejemplo la robustez de la práctica de auditoría de desempeño), hay otros que son carencias más comunes de las EFS. En general este es el caso de las dimensiones propias de la Agenda 2030, que por definición son novedosas para las EFS (como es el caso del principio de LNOB, un enfoque no típico del abordaje de muchas de estas instituciones). Así y todo, hay algunos aspectos positivos derivados de la experiencia del CASP, como los que se listan a continuación.

1) Hallazgos en términos de coherencia de políticas públicas:

A pesar de los aspectos ya señalados en los que las EFS deben trabajar, la experiencia de CASP permitió obtener hallazgos y conclusiones relevantes en términos de coordinación y coherencia de políticas públicas vinculadas con las compras públicas sostenibles (CPS). En términos agregados, se generó la reflexión generalizada de que “*se debía mejorar la coherencia horizontal y vertical y fortalecer la capacidad para implementar CPS*”. Ello en base a los hallazgos y conclusiones agregadas de auditoría, que señalaban que:

- La mayoría de las EFS recomendaron acciones para mejorar la coherencia horizontal y vertical. Las recomendaciones incluyeron la coordinación entre los sectores involucrados en las CPS, la realización de acuerdos interinstitucionales para la formulación e implementación de las CPS y la definición de una autoridad de supervisión - en algunos casos la autoridad nacional de adquisiciones - para que coordine las acciones de las diferentes instituciones participantes, así como el flujo de información.
- La coherencia vertical era una preocupación más apremiante para las EFS de países con sistemas federales de gobierno. En tales casos, las EFS recomendaron que la autoridad nacional de contratación pública desarrolle planes de acción que permitan una mayor comunicación y coordinación con los gobiernos locales y el desarrollo del conocimiento y capacidades del personal acerca de las CPS

2) Hallazgos en términos de inclusión y LNOB en las CPS:

Tal como se ha señalado en el punto previo al referir a la coherencia de políticas, a pesar de las limitaciones, se generaron reflexiones agregadas en términos de inclusión. Ello a partir de hallazgos como los que siguen:

- especialistas que trabajan con CPS, incluidos ONU Mujeres y Open Contracting Partnership, identificaron a las "mujeres que dirigen pequeñas y medianas empresas (PyME)" como los actores más vulnerables desde la perspectiva de las CPS.
- A partir de ello, las EFS han recomendado que las autoridades de compras coordinen esfuerzos con el Ministerio de la Mujer (o institución similar en el país) para aumentar la participación de las mujeres en los procesos de compras, se ofrezca apoyo logístico a las mujeres que son proveedoras del gobierno y que tienen poca participación, y que se considere la posibilidad de modificar las respectivas leyes de contratación pública aumentando la cuota de compras que se otorga a las PYME lideradas por mujeres.
- Las EFS también han hecho recomendaciones para (a) diseñar, aprobar e implementar un sistema de reconocimiento y/o sellos sociales, que promueva la equidad, la inclusión y el empoderamiento de las personas que pertenecen a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad; (b) definir los mecanismos necesarios para promover mayores y/o más frecuentes contrataciones con proveedores de los sectores más populares y vulnerables de la economía”; y (c) que el Ministerio de Economía promueva el desarrollo económico y social de las PYMES que conduzcan al desarrollo económico y social en todos los departamentos del país, promoviendo estrategias y recursos para la inclusión.

3) Riqueza de los intercambios entre pares

Si bien este es un elemento más propio del “modelo de desarrollo de capacidades” de la IDI que de la metodología ISAM, en el contexto de CASP adquirió una dimensión propia. Este “modelo...” se instrumenta en las diversas iniciativas de coordinación de auditorías cooperativas de la IDI bajo la

forma de un “enfoque integrado de educación y auditoría” que incluye como una instancia obligatoria el “intercambio entre pares”.

Este consiste en el intercambio articulado entre EFS que poseen similares características de, en una primera instancia, sus planificaciones de auditoría, incluyendo los elementos propios de su mandato, contexto y capacidades que los llevan a formalizar un determinado enfoque, informe y plan de auditoría (en este caso con relación a CASP). Avanzado el proceso de auditoría, similar intercambio se producirá ya en la instancia de generación del informe, cuando estas EFS “comparten” entre sí los hallazgos de sus auditorías - incluyendo sus causas y efectos – conclusiones y recomendaciones.

Si bien, como se ha señalado, estas instancias son comunes a estas iniciativas de coordinación, se ha visto que en el caso de CASP – y dada la relativa “novedad” que la auditoría de los ODS representa para algunas EFS - han servido también para contrastar cómo cada gobierno ha traducido los compromisos y ODS priorizados nacionalmente (ley de ODS, plan nacional de ODS, plan nacional de desarrollo, estrategia nacional X, política pública Y, son algunos ejemplos de ello), qué otros criterios de auditoría han utilizado para evaluar las dimensiones eficacia, eficiencia, economía y efectividad de la gestión, con qué criterios han identificado a los actores más vulnerables en términos de CPS. Desde un punto de vista más de gobernanza institucional, este intercambio también abordó la actitud estratégica de las EFS en torno a los ODS, considerando aspectos como el “mapeo” de los ODS priorizados por cada gobierno, la necesidad de un enfoque estratégico para su auditoría sistemática y el desarrollo de sus capacidades institucionales y profesionalización de auditores.

4) *Compromiso de las EFS y de las partes interesadas y donantes acerca de la relevancia de la Agenda 2030 y la Auditoría de los ODS:*

Ciertamente, un aspecto muy positivo de este proceso ha sido el compromiso demostrado por las EFS con relación a la Agenda 2030 y el rol que le cabe a estas instituciones en tanto rectoras del control ex post. En la actualidad, puede decirse que más allá de los diversos contextos y mandatos de las EFS, y de los aspectos a mejorar señalados *ut supra*, éstas han progresivamente incorporado la relevancia de las auditorías de los ODS. Ello no sólo se relaciona con el pretendido impacto positivo sobre cada una de las sociedades, sino porque en la práctica su implementación se traduce en el uso de recursos públicos - y privados - provenientes de diversos sujetos de control y fuentes presupuestarias, y que, por definición son materialmente relevantes.

Más aún, a través del análisis de los ODS, varias EFS han ganado perspectiva y podido visualizar cómo distintas acciones públicas y privadas contribuyen a una política pública / meta ODS común, tanto desde un punto de vista horizontal (por ejemplo, acciones de diversos ministerios) como vertical (entre distintos niveles de gobierno). Han podido así verificar tanto el dilema que supone la “gestión en silos”, que al tiempo que permite el progreso consistente en un determinado sector o área puede condicionar seriamente el avance en términos de ODS, como las restricciones que existen para “localizar” los ODS, sobre todo en sistemas de gobierno federales. Lo propio aplica a la consistencia o no de las estructuras presupuestarias vigentes con las metas de la Agenda 2030 priorizadas por cada gobierno nacional.

La experiencia de CASP permite hablar en similares términos acerca del compromiso de los actores regionales y de las diversas partes interesadas. Incluso en épocas de COVID-19, cuando las EFS y la “comunidad del control” evaluaban cómo adaptarse para continuar cumpliendo con su mandato, y se cuestionaba su rol en sociedades que priorizaban la agenda urgente vinculada con atender la pandemia por sobre el control del uso de los recursos públicos, las EFS no sólo ratificaron la necesidad de continuar auditando (incluso ampliando su mandato como fue el caso de las EFS de Colombia y Perú), sino de continuar auditando la implementación de los ODS.

También desde una perspectiva que excede CASP, se pueden mencionar como aspectos positivos los siguientes:

- la formalización de ISAM como metodología para auditar la implementación de los ODS (por ejemplo, en el caso de la EFS de Argentina),
- la decisión de apoyarse en la experiencia auditando los tópicos abarcados mediante estos pilotos para avanzar en nuevas auditorías sobre temas similares (en el caso de la auditoría coordinada sobre la meta ODS 3d “Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales”, implementada por la EFS de Perú), y
- la decisión de integrar la auditoría de los ODS a los planes estratégicos institucionales (el caso de la EFS de Paraguay).

5) Incremento del conocimiento y experiencia con relación a los ODS más allá de las auditorías piloto de ISAM

Sería injusto asumir que las EFS sólo aprenden e incorporan con relación a los ODS a través de sus auditorías. Como se reflexionaba en Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (2022), *¿Están las naciones promoviendo la contratación pública sostenible como un instrumento estratégico para el crecimiento verde e inclusivo?*, diversos procesos previos y concomitantes a las auditorías - sea en la auditoría de la preparación de los gobiernos o en el desarrollo del modelo de auditoría ISAM -, permiten identificar algunas contribuciones y lecciones válidas para las EFS con relación a los ODS, así como acumular conocimiento y experiencia específicas.

En esa línea se puede recordar, como se señalaba al reflexionar acerca de las auditorías sobre la preparación de los gobiernos para implementar los ODS, que ello permitió - de una manera anticipada -, señalar retrasos, riesgos y deficiencias. De este modo, las EFS fueron capaces de informar en tiempo oportuno promoviendo la reacción de los gobiernos, parlamentos y ciudadanos a fin de corregir potenciales problemas.

En ese proceso también se hicieron evidentes los beneficios de la temprana y activa asociación con las partes interesadas y a los ciudadanos. Ante el carácter de política pública de gran relevancia como es el caso de la implementación de los ODS, resultó claro que era necesario que no sólo los cuerpos legislativos funcionaran activamente, sino también que las organizaciones de la sociedad civil, la academia y especialistas temáticos estuvieran más tempranamente y mejor involucrados en los procesos de auditoría y rendición de cuentas.

Como ya se ha dicho, el ISAM vino a llenar la carencia de una metodología para auditar la implementación de los ODS que fuese consistente con las normas de INTOSAI. Ello permitió implementar auditorías de alta calidad sobre áreas que eran novedosas para muchas EFS. Más allá de sus auditorías pilote - entre ellos CASP - también contribuyó al desarrollo de capacidades de auditores de distintos países, a intercambiar experiencias y a aprender juntos.

Finalmente, aplicar conceptos de política pública de carácter global, complejos y multidimensionales -como es el caso del desarrollo sostenible- en áreas específicas - como las compras públicas- ayuda a comprender mejor su complejidad. Este conocimiento contribuye a desarrollar el juicio del auditor, lo cual, específicamente con relación a los procesos de auditoría, contribuye a la innovación en términos de criterios de control, a una reflexión mayor en torno a las causas de los hallazgos de las auditorías y, como consecuencia de ello, a desarrollar recomendaciones más pertinentes y de mayor alcance, así como conclusiones de mayor valor. En definitiva, el impacto y la relevancia del trabajo de las EFS es mayor.

Conclusión: reflexiones y recomendaciones para ayudar a las EFS a auditar los ODS

A partir de lo desarrollado pueden obtenerse diversas conclusiones. Por un lado, resulta evidente que las EFS continúan siendo actores relevantes a los efectos de la implementación de la Agenda 2030 de los ODS. En este sentido, sea por actuar a favor del interés público y auditar temas relevantes, y/o por contribuir a incrementar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza - y a consecuencia de ello la confianza de los ciudadanos en la gestión pública -, y/o por estar comprometidas con el desarrollo sostenible, resulta claro que los principios y postulados de la INTOSAI p-12 “EFS: Valor y beneficios de los ciudadanos” continúan estando vigentes y se materializan en el trabajo de las EFS.

También puede señalarse que el compromiso de la INTOSAI con los ODS, así como el trabajo de IDI junto al decisivo apoyo de UNDESA, han sido fundamentales para instalar el tema de los ODS entre las EFS, para visibilizar el rol que les cabe, así como para lograr que – al momento de auditar - cuenten con avales robustos y herramientas sólidas para avanzar hacia acciones de control sistemáticas, consistentes con las complejidades propias de las políticas públicas y de los ODS, así como con los estándares internacionales de auditoría. Este es, desde luego, un proceso en desarrollo, cuyo estado actual se resume en la versión revisada del ISAM.

Prevía referencia a las conclusiones estrictamente relacionadas con las auditorías CASP implementadas en América Latina, se debe recordar que las EFS no han incorporado – e incorporan – experiencia y conocimiento con relación a los ODS exclusivamente a través de sus auditorías. En este sentido se enfatiza la relevancia que han tenido diversos procesos previos y concomitantes a ellas, como han sido las auditorías de la preparación de los gobiernos para implementar los ODS y el desarrollo del modelo de auditoría ISAM. Mientras que el primero permitió plantear preguntas fundamentales y aportar a la gestión de los gobiernos, así como resaltar el rol fundamental de los *stakeholders*, en el caso de ISAM, más allá de dotar a las EFS de una metodología robusta, contribuyó a enriquecer el juicio del auditor y a poder generar auditorías de mayor calidad y potencial impacto. Ello a partir de haberlo expuesto a las complejidades y desafíos propios de auditar políticas públicas (recuérdese el enfoque integrado de gobierno) y de los ODS (recuérdense las 5Ps o el Principio de la Agenda 2030 de No Dejar a Nadie Atrás, o LNOB).

Con relación a los pilotos de ISAM, y específicamente considerando la Auditoría CASP, se puede concluir que si bien las EFS poseen diversos aspectos positivos con relación a los ODS (entre otros puntuales de cada EFS, su compromiso con la Agenda 2030, su percepción acerca del valor de ISAM, la progresiva incorporación de los conceptos de enfoque integrado de gobierno y de No Dejar a Nadie Atrás), resulta necesario trabajar o efectuar consideraciones con relación a diversos aspectos, como ser:

- Es necesario que las EFS incrementen su conocimiento acerca de los ODS en general, de sus fundamentos complejidades e interacciones. Si bien se han observado esfuerzos en este sentido, con un importante apoyo de actores regionales, este conocimiento aún no tiene la diseminación que se requeriría, fundamentalmente para los casos en los que se señala que los ODS son una prioridad para las EFS.
- Un elemento notablemente escaso por lo relevante es la existencia de “mapeos” que reflejen una cabal comprensión por parte de las EFS acerca de las priorizaciones de sus gobiernos – considerando el universo de los 17 ODS y de sus 169 metas. Este es el sustrato de cualquier abordaje estratégico de los ODS desde las EFS, sin el cual las auditorías de ODS serían ejercicios inconexos entre sí y/o con las prioridades de cada gobierno nacional. En este sentido, la consideración de los Informes Voluntarios Nacionales sería un buen punto de partida
- Una vez implementado el “mapeo” previamente referido es necesario comprender cómo se articulan estas prioridades en el contexto de las políticas públicas nacionales. La experiencia de CASP y otras posteriores han hecho evidente como rara vez existe una política pública que

representa claramente la articulación nacional del compromiso asumido a nivel global. Más bien, la regla es que la meta comprometida se integra en una o varias políticas preexistentes o en planes o estrategias nacionales de desarrollo, o de ODS. Este conocimiento puede agregar mucho valor al proceso de auditoría, ayudar a su planificación en base a un enfoque integrado de gobierno que abarque a las instituciones representativas de una contribución relevante a la implementación de la política pública vinculada a la meta ODS a auditar.

- Las acciones y conocimientos referidos que hacen a la gobernanza de las EFS con relación a los ODS no serán suficientes si no se cuenta con profesionales con las capacidades para auditar los ODS mediante ISAM e implementar el necesario Enfoque Integrado de Gobierno. Aunque ello parezca una obviedad, se ha observado que en varias EFS la práctica en auditoría de desempeño – sustrato metodológico para implementar ISAM – no es lo suficientemente robusta o experimentada. Si las EFS tienen la intención de concluir acerca de resultados vinculados con el cumplimiento de los ODS, las auditorías de cumplimiento son un insumo insuficiente. Por ello, es mi opinión que las EFS debieran invertir en capacitar a una mayor - y creciente – proporción de sus auditores en auditorías de desempeño. Desarrollar equipos especializados en auditorías de ODS sería una opción en este sentido.
- También es necesario que se otorgue el tiempo necesario para poder implementar estas auditorías. Como se ha mencionado, ello deviene de la utilización – necesaria – de un *enfoque integrado de gobierno (EIG)*, lo que en la práctica implica, primero realizar el mapeo de actores institucionales ya referido y luego auditar los – potencialmente – varios sujetos de control que contribuyen de un modo relevante a la política pública / meta ODS objeto de la auditoría. Ello naturalmente requiere de plazos mayores a los de una auditoría de desempeño convencional.
- La aplicación del *EIG* no supone auditar aisladamente a cada una de las instituciones “que contribuyen de un modo relevante a la política pública / meta ODS objeto de la auditoría”, sino también cómo se coordinan para poder implementar esa meta ODS. Ello implica incorporar los conceptos de coherencia horizontal y vertical, y comprender cuáles son los posibles resultados de ello (como ser las *fragmentaciones*, *superposiciones*, *duplicaciones* y *ausencia* de una política pública). Si bien CASP permitió verificar un avance en este sentido, entiendo que es un esfuerzo educativo y de diseminación que se debe profundizar.
- Independientemente del esfuerzo educativo, las EFS también deben tener presente que los análisis de coordinación / coherencia, fundamentalmente en el caso de la coherencia vertical requieren de evaluar la *localización* de los ODS. Esto es, cómo se instrumentan las metas ODS en el terreno. Ello puede requerir, sobre todo en países de organización federal, que se generen acuerdos con entidades subnacionales y/o municipales que permitan este ejercicio. Del mismo modo, en algunos casos el sector privado desempeña un rol clave y se debe prever la necesidad de que sean contribuyentes al proceso de auditoría.
- Por último, si bien a partir del CASP – y de la insistencia de la IDI mediante otras iniciativas – se ha observado una progresiva incorporación del principio de No Dejar a nadie atrás (LNOB) en las auditorías, y de la consecuente identificación de los actores vulnerables de cada contexto, se entiende que – al igual que cuando referíamos al análisis de coherencia / coordinación – se debe insistir con la educación y diseminación de este concepto. Siendo que se trata de un concepto central de la Agenda 2030, debería ser abarcado al continuar incorporando los ODS de modo general. Más allá de ello, es necesario, por un lado que se entienda que la inclusión es multi-causal y que dimensiones tan complejas como la pobreza, el género, la raza, la discapacidad, la condición migrante, la edad, la distancia de los centros urbanos o su radicación en ellos y hasta el cambio climático inciden sobre la falta de inclusión y la vulnerabilidad. Por otro lado, las EFS deberían – sobre todo si implementarán ISAM / auditorías de desempeño – explorar criterios de auditoría que se relacionen con la vulnerabilidad. Organismos rectores en la materia como *UN-Women* pueden ser fuentes relevantes a este propósito.

Es mi comprensión que estas líneas de trabajo contribuirán a fortalecer la visibilidad y rol institucional de las EFS frente a la Agenda 2030, así como a maximizar su contribución a la implementación de dicha Agenda en consideración de las prioridades nacionales.

La IDI seguramente continuará apoyando este proceso a través de diversas iniciativas, vinculadas tanto con Facilitar el impacto de la auditoría, desarrollando una capacidad sostenible de las EFS para auditar los ODS, fortaleciendo coaliciones con partes interesadas, y creando capacidad para aprovechar la tecnología en la auditoría.

Bibliografía

Contraloría General de la República de Costa Rica. (2022). *Auditoría cooperativa de compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos – Informe regional*.

Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), INTOSAI Knowledge Sharing Committee, & División de Administración Pública y Gestión de Desarrollo de la ONU (DAES). (2019). *Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) & INTOSAI Knowledge Sharing Committee. (2019). *¿Están las naciones preparadas para la implementación de la Agenda 2030? - Perspectivas y recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Are Nations Prepared for Implementation of the 2030 Agenda? - Supreme Audit Institutions' Insights and Recommendations)*.

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI. (2020). *Modelo de Auditoría de los ODS de la IDI - Versión piloto*.

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI. (2022). *Auditoría cooperativa sobre compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos (CASP; vinculado al ODS 12.7); Auditoría cooperativa sobre compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos (CASP)*. Recuperado de <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goalsprogramme/isam/1539-casp-article-spanish-public-procurement-and-sdgs>

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI. (2022). *¿Están las naciones promoviendo la contratación pública sostenible como un instrumento estratégico para el crecimiento verde e inclusivo? Una auditoría cooperativa IDI-OLACEFS de compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos (vinculada al ODS 12.7; CASP)*. Recuperado de <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goalsprogramme/isam/1539-casp-article-spanish-public-procurement-and-sdgs>

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI. (2023 – Versión 2021 revisada). *Auditoría de desempeño – Manual de implementación de las ISSAI*.

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI. (2023). Contributions by INTOSAI Bodies. En *INTOSAI 70 Years: The Contributions of Supreme Audit Institutions to Global Sustainable Development*. Secretaría General de INTOSAI, Corte de Auditoría de Austria, pp. 82-85.

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI. (2024). *Modelo de Auditoría de los ODS de la IDI - Versión revisada*.

INTOSAI Foro de Pronunciamientos Profesionales. (2010, revisado en 2019). *GUID5202: Desarrollo Sostenible: El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

INTOSAI Foro de Pronunciamientos Profesionales. (2013, revisado en 2019). *INTOSAI P12: El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*.

INTOSAI Congreso de INTOSAI (INCOSAI) XXIII. (2017). *Plan estratégico 2017-2022*.

Lerner, E. R. (2023). *ODS Políticas Transversales y su reflejo presupuestario*. En J. A. Bonifacio & A. B. Berardo (Comps.), *Memorias del Tercer Congreso Nacional de Administración Pública*.

Mendoza Mogollón, R. J., & Ortega Pérez, E. G. (2020). *Auditoría CASP: Elementos clave para la implementación de CPS*.

Parada, S., & Rubione, M. (2020). *El análisis de datos y su aplicación en auditorías de desempeño. Abordajes para la auditoría cooperativa de compras públicas sostenibles utilizando análisis de datos (CASP)*.

Tribunal de Cuentas de la Unión. (2023). *Análisis FSD: Guía práctica para la aplicación del análisis de fragmentaciones superposiciones duplicidades y laguna*. Brasília.

United Nations. (2015). *Transforming the world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1)*.

EL IMPACTO DEL COMPROMISO PÚBLICO CON LOS ODS EN EL SECTOR PRIVADO

Juan José Gilli

Introducción

En septiembre de 2015, se realiza en la sede de la ONU en la ciudad de Nueva York, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Todos los Estados miembros de la ONU aprobaron una nueva Agenda Global de Desarrollo Sostenible conformada por 17 objetivos y 169 metas que deberán ser cumplidos al 2030. El propósito del presente trabajo es determinar en qué medida la obligación asumida por el Estado argentino y sus políticas específicas impactan sobre compromiso del sector privado, específicamente en materia de la sostenibilidad ambiental.

A tal fin se expondrán los resultados de un proyecto de investigación sobre los reportes y memorias de sustentabilidad de una muestra de empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires para evaluar el efecto de sus actividades en los sistemas naturales: el suelo, el aire y el agua. Además incluye el cumplimiento legal ambiental y otros datos como gastos en materia ambiental o los impactos de productos y servicios. Los ítems analizados se relacionan con: tipo de materiales utilizados, el consumo de la energía, tratamiento del agua, biodiversidad, emisiones y residuos, acciones de mitigación, logística y cumplimiento normativo.

La agenda global de desarrollo sostenible

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible el 25 de septiembre de 2015. La Agenda, aprobada por todos los Estados miembros, constituye un ambicioso plan de acción que compromete a las partes a movilizar los recursos necesarios para lograr una prosperidad compartida en un mundo sostenible.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que comprenden 169 metas que contemplan aspectos económicos, sociales y medioambientales. Por primera vez, este consenso vincula directamente el desarrollo y las preocupaciones medioambientales abordando retos como la pobreza, el hambre, la salud, la educación, el género, el agua, la energía, el crecimiento, las infraestructuras, la desigualdad, las ciudades, el consumo, el cambio climático, la salud de los océanos, la política, la paz, la justicia y las asociaciones.

Aunque los ODS no son jurídicamente vinculantes, los países que adhieren a la Agenda 2030 se han comprometido a priorizar el progreso de los más rezagados y deben adoptar los objetivos como propios y establecer marcos nacionales para su logro. Además informan los progresos anualmente, proporcionando un panorama de los esfuerzos realizados, subrayando las esferas de progreso y aquellas pendientes.

Falta un poco más de un quinquenio para el año 2030 y debemos preguntarnos si las medidas que están adoptando los países permitirán generar la transformación social y económica necesaria para alcanzar todas las metas que proponen los ODS para el plazo fijado. Hay una serie de retos que se interponen en el camino de su consecución, incluyendo la pobreza, el cambio climático y los conflictos. Pero, también hay oportunidades para avanzar incluyendo el compromiso político y una mayor concientización sobre los ODS.

El estado argentino ha implementado a lo largo de los años políticas para abordar cuestiones ambientales, como la Ley de Bosques (2007), que busca la conservación de los bosques nativos, y la Ley de Glaciares (2010), que protege los glaciares y el ambiente periglacial. A partir de 2015 se han dispuesto nuevas normas como el fomento de las energías limpias como la solar y la eólica; la

conservación de la biodiversidad, protegiendo especies en peligro de extinción y sus hábitats, o la gestión de residuos, promoviendo el reciclaje y la reducción de la generación de desechos.

Estas políticas imponen regulaciones y establecen medidas de protección y conservación para garantizar la sostenibilidad ambiental. Bajo estas leyes las empresas y otros actores privados también tienen responsabilidades específicas para asegurar el uso responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere un compromiso compartido y universal. Sin embargo, cada país tiene retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, y como entidades soberanas, establecen sus propios objetivos nacionales. Pero, su impacto transformador dependerá, además del compromiso de los Estados, de otros actores, como las empresas y las organizaciones sociales, para abordar las causas profundas de los problemas de desarrollo y encontrar soluciones (Gilli, 2020).

Las empresas deben llevar a cabo sus actividades considerando en su estrategia, además de la rentabilidad, a la sustentabilidad social y ambiental. En este sentido, numerosos autores que un comportamiento socialmente responsable es la mejor estrategia empresarial a largo plazo (Peters & Waterman Jr., 1982; Velázquez, 2000; Kotler, 2001).

Justamente el propósito de este trabajo, es determinar en qué medida en las empresas existe conciencia del desafío que plantean los ODS y de la necesidad de colaborar con el compromiso asumido por el Estado al suscribir la Agenda del Desarrollo Sostenible.

Para ello, utilizaremos los datos relevados en una investigación²³⁹ sobre los objetivos relacionados con la sostenibilidad ambiental y que toma como referencia los Objetivo 6 - Agua limpia y saneamiento, Objetivo 7 - Energía asequible y limpia, Objetivo 12 - Consumo y producción responsables, Objetivo 13 - Acción por el clima y Objetivo 15 - Vida en la tierra. Estos objetivos se relacionan directamente con los distintos rubros de la actividad empresarial y su impacto se evaluará a través de sus informes de sostenibilidad y memorias, que analizaremos en este trabajo.

Metodología

Se parte de un estudio exploratorio, descriptivo mixto, que busca indagar el involucramiento empresarial con la cuestión ambiental y el cumplimiento de los ODS 6, 7, 12, 13 y 15. La unidad de análisis son los informes de sostenibilidad y memorias las empresas de acceso público, para ello se tomó como universo a las empresas que cotizaban en la Bolsa de Buenos Aires al 2019²⁴⁰. De la muestra seleccionada solo un 32% de las empresas publicaban informes de sostenibilidad; del resto, solo un tercio, incluían datos sobre acciones de preservación del medio ambiente en sus memorias.

Para el relevamiento se utilizó un cuestionario elaborado a partir del modelo ETHOS-IARSE. Los indicadores del modelo fueron adaptados y simplificados para ajustarlos a la recolección estandarizada de datos. El cuestionario, dispuesto en línea a través de Google Form, está dividido en cinco partes.

La primera de ellas (A) registra los datos generales sobre la empresa analizada. Los ítems incluidos son: Clasificación sectorial, Empresa analizada, Origen del capital, Patrimonio neto, Monto de ventas, Cantidad de personal, Año del informe y el Modelo del informe analizado (GRI, ISO, otros).

²³⁹ Proyecto UBACyT 2020-2024 desarrollado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

²⁴⁰ Para más información: Bolsa de Comercio de Buenos Aires: <https://www.bcba.sba.com.ar/institucional/entidades-vinculadas/> - BYMA Bolsas y Mercados Argentinos: <https://www.byma.com.ar/> - Comisión Nacional de Valores: <https://www.argentina.gob.ar/cnv> - Instituto Argentino de Mercado de Capitales: <https://www.iamc.com.ar/presentacion/>

Las tres partes siguientes (B, C y D) requieren identificar los aspectos específicos vinculados a los temas ambientales que se desprenden de los reportes y memorias obtenidas de cada empresa. El propósito consiste en identificar el nivel o estadio alcanzado de los distintos indicadores considerados para medir la dimensión ambiental.

- La parte B (Cambios climáticos) incluye el indicador 1, Gestión de las acciones relacionadas con el cambio climático, que mide el estadio en el que se ubican las empresas respecto de su desenvolvimiento, y, utilización de instrumentos aptos para la gestión ambiental de todas sus operaciones.
- En la parte C (Gestión y monitoreo de los impactos sobre los servicios eco sistémicos y la biodiversidad) se registran 5 indicadores que miden la prevención de la contaminación, el uso sustentable de recursos (materiales, agua y energía) y la educación y concientización ambiental. Los indicadores son: Indicador 2, Prevención de la contaminación (prevención y/o emisión de la contaminación atmosférica, visual y sonora, entre otras); Indicador 3, Uso sustentable de materiales (eficiencia en el uso de materiales); Indicador 4, Uso sustentable del agua (eficiencia en el uso del agua); Indicador 5, Uso sustentable de energía (eficiencia en el uso de la energía) e Indicador 6, Educación y concientización ambiental (implementación de proyectos y programas educativos para sus empleados, la comunidad y/o el público en general).
- La parte D (Impactos causados por el consumo) comprende al Indicador 7, Logística reversa que mide las gestiones que realiza la empresa relacionados con los residuos sólidos post consumo.

Cada indicador muestra 6 niveles o estadios de carácter progresivo: el estadio 1 representa el nivel inicial, que en muchos casos sólo abarca el cumplimiento legal mínimo, mientras que el estadio 5 constituye el nivel más avanzado y que demuestra un grado de exposición y liderazgo destacado. La opción 6 indica que el indicador no aplica en la empresa analizada.

- Por último, la sección E (Observaciones) permite que el investigador indique, de forma libre, los aspectos que considera relevantes para interpretar más precisamente los datos registrados.

Desarrollo

Del total de empresas que cotizaban en bolsa al 2019 se seleccionaron 35 correspondientes a 14 rubros de actividad²⁴¹, se analizaron sus reportes de sostenibilidad y memorias utilizando el cuestionario elaborado y a continuación se sintetizan y comentan los resultados finales obtenidos para cada indicador medioambiental según el rubro de actividad.

²⁴¹ Actividades financieras, bursátiles y seguros /Agricultura y ganadería /Alimentos y bebidas /Bancos /Construcción /Distribución de gas/ Equipamiento del hogar /Industria metalúrgica y siderúrgica /Industria del petróleo y gas /Manufacturas de origen agropecuario /Manufacturas de origen industrial /Telecomunicaciones /Transporte de pasajeros y peajes /Turismo, recreación y juegos de azar.

Tabla1. Promedios registrados por indicador medioambiental según rubro de actividad

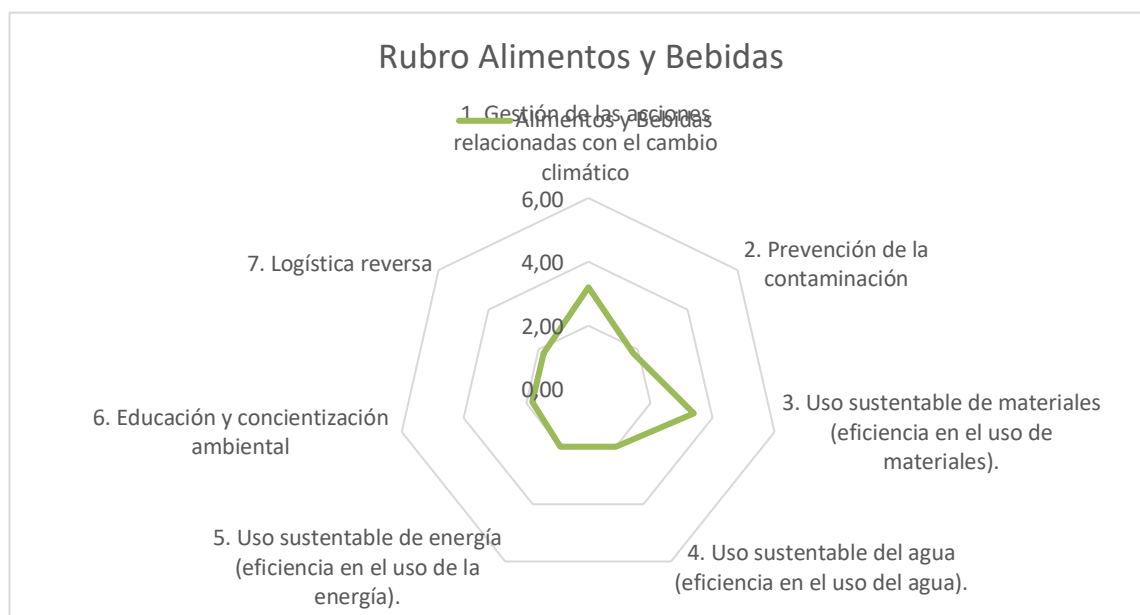
Rubro	Indicadores							Cantidad de empresas analizadas
	1	2	3	4	5	6	7	
	Gestión de las acciones	Prevención de la contaminación	Uso sustentable de materiales (eficiencia en el uso)	Uso sustentable del agua (eficiencia en el uso del agua)	Uso sustentable de energía (eficiencia)	Educación y concientización	Logística reversa	
Alimentos y Bebidas	3,20	1,80	3,40	2,00	2,00	1,80	1,80	5
Construcción	2,25	1,50	1,75	1,75	2,00	2,25	2,00	4
Distribución de Gas	3,75	3,75	4,25	3,50	4,00	3,75	3,00	4
Industria de Petróleo y Gas	2,33	2,50	2,33	2,50	2,33	2,17	2,17	6
Manufacturas de Origen Agropecuario	2,75	2,50	1,50	2,25	1,75	2,50	1,50	4

Fuente: elaboración propia

El análisis detallado de los datos de la Tabla 1 para cada uno de los cinco rubros de actividad relevados, se desarrolla a continuación y nos permitirá apreciar la situación y desafíos que enfrenta cada actividad.

Rubro: Alimentos y Bebidas

Figura 1. Comparación relativa de indicadores en el rubro Alimentos y Bebidas



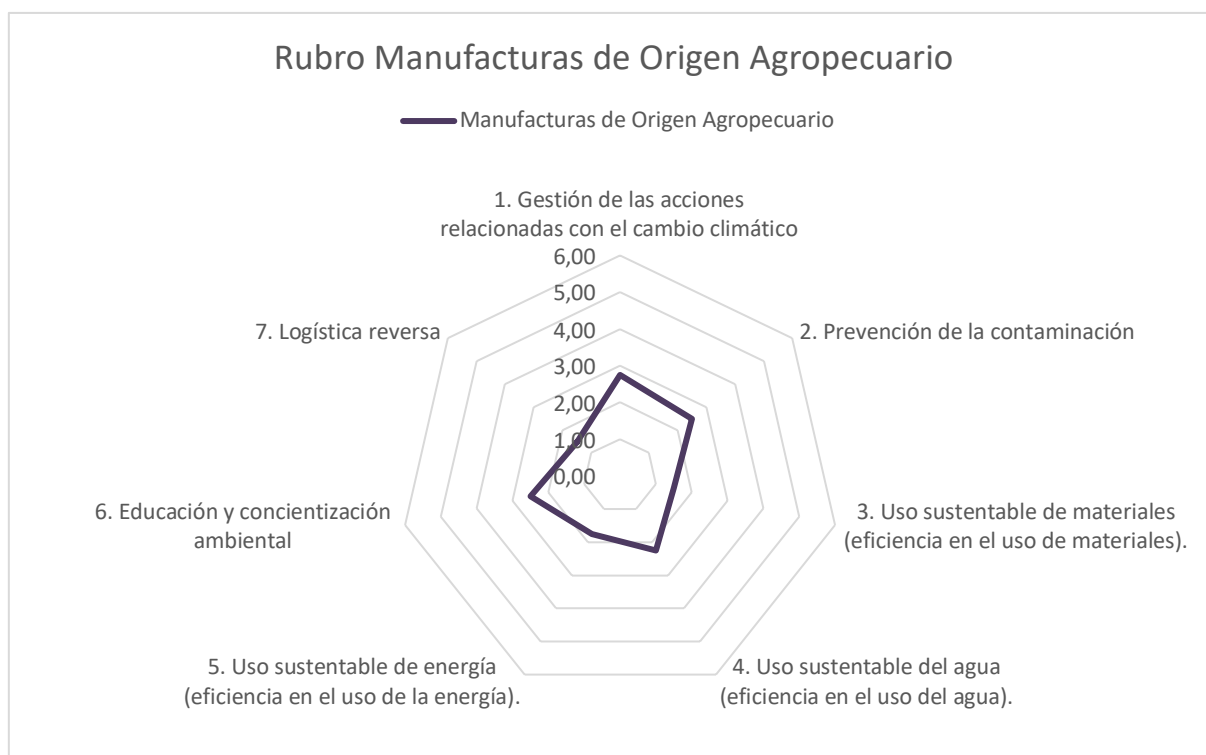
Fuente: elaboración propia.

Se observa en la Figura 1 una pobre performance general en la mayoría de los indicadores. Solo se encuentra en un estadio más desarrollado el uso sustentable de materiales y la gestión de acciones relacionadas con el cambio climático. Los principales desafíos de la actividad de las empresas del rubro Alimentos y Bebidas son:

- Emisiones de gases de efecto invernadero: La producción de alimentos y bebidas es responsable del 26% de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que las empresas enfrentan la presión de reducir su huella de carbono.
- Consumo de energía: El procesamiento de alimentos y bebidas requiere una gran cantidad de energía, por lo que las empresas deben buscar formas de mejorar la eficiencia energética y reducir su consumo.
- Uso de agua: La producción de alimentos y bebidas requiere grandes cantidades de agua, por lo que las empresas deben buscar formas de reducir su consumo y gestionar el agua de manera responsable.
- Gestión de residuos: La producción de alimentos y bebidas genera una gran cantidad de residuos, incluyendo envases y restos de alimentos. Las empresas deben buscar formas de reducir su producción de residuos y gestionarlos de manera responsable.

Rubro: Manufacturas de origen Agropecuario

Figura 2. Comparación relativa de indicadores en el rubro Manufactura de origen agropecuario



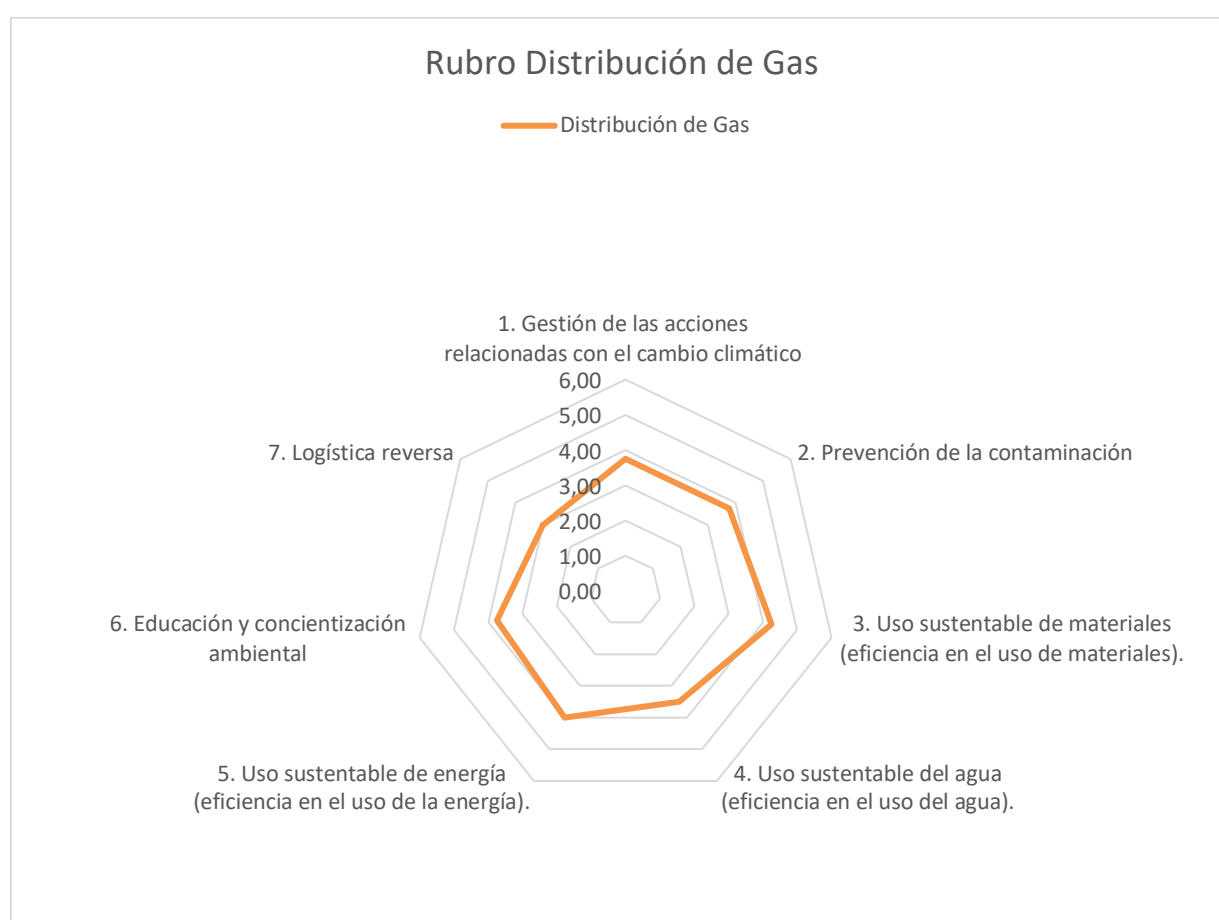
Fuente: elaboración propia

De los datos observados en la Figura 2 se deduce un bajo nivel de atención a los indicadores ambientales, no obstante, la gestión de acciones relacionadas con el cambio climático y la educación y concientización ambiental se destacan levemente respecto del resto de los indicadores. Se menciona como los principales desafíos de las manufacturas de origen agropecuario:

- **Uso de agroquímicos:** La producción de cultivos y ganado puede requerir el uso de agroquímicos, que pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente y la salud humana.
- **Deforestación:** La expansión de la producción agropecuaria puede llevar a la deforestación de áreas naturales, lo que puede tener un impacto negativo en la biodiversidad y el clima.
- **Uso de agua:** La producción agropecuaria requiere grandes cantidades de agua, por lo que las empresas deben buscar formas de reducir su consumo y gestionar el agua de manera responsable.
- **Emisiones de gases de efecto invernadero:** La producción agropecuaria es responsable de una parte significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que las empresas enfrentan la presión de reducir su huella de carbono.

Rubro: Distribución de Gas

Figura 3. Comparación relativa de indicadores en el rubro Distribución de gas



Fuente: elaboración propia

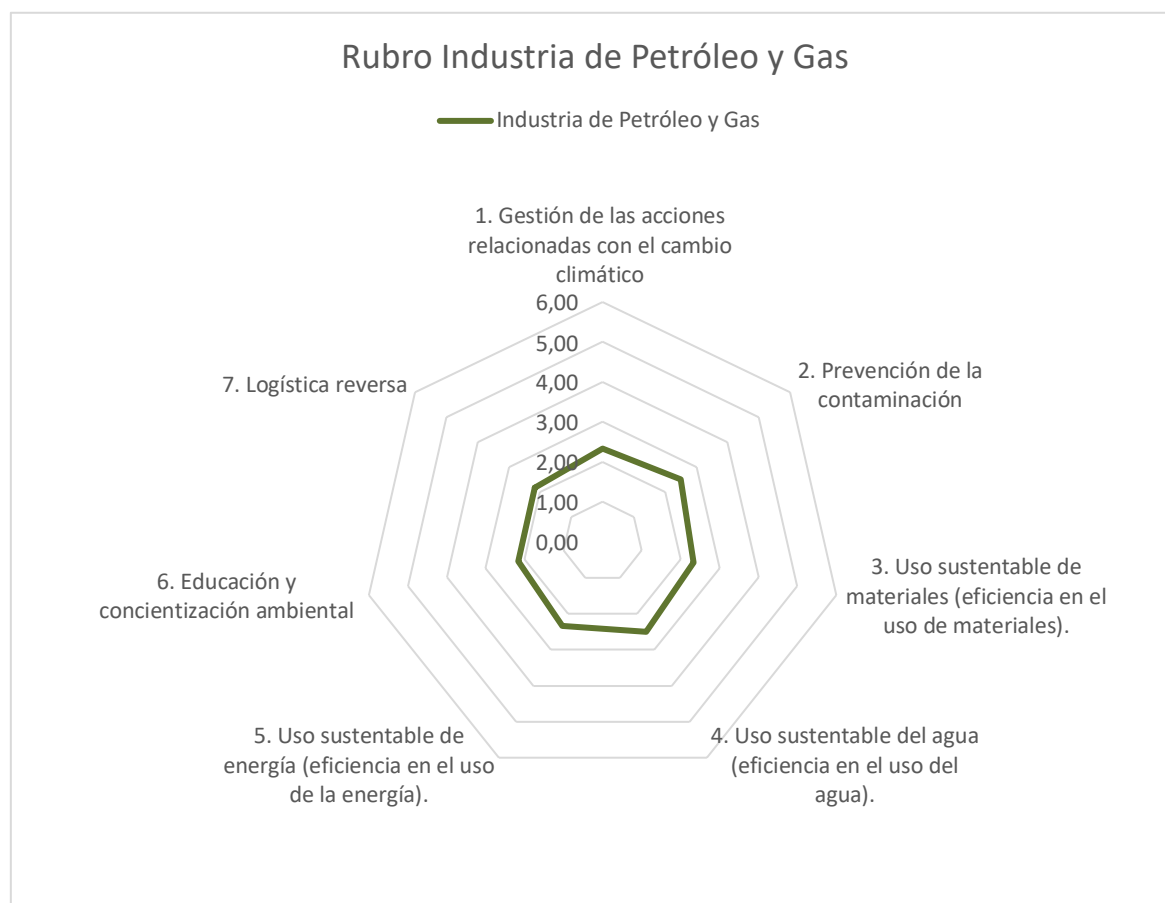
Las posiciones en la Figura 3 muestran un nivel medio de compromiso de las empresas del rubro con los distintos indicadores ambientales. Los dos indicadores con mejor desempeño son el uso sustentable de materiales y de energía. Los principales desafíos ambientales en el rubro son:

- **Fugas de gas:** Las fugas de gas pueden tener un impacto negativo en el medio ambiente y la salud humana, por lo que las empresas deben garantizar la seguridad de la red de distribución y realizar inspecciones regulares.

- Emisiones de gases de efecto invernadero: La distribución de gas natural puede generar emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que las empresas deben buscar formas de reducir su huella de carbono.
- Mantenimiento de la red de distribución: La expansión y mantenimiento de la red de tuberías puede tener un impacto en el medio ambiente, por lo que las empresas deben buscar formas de minimizar su impacto y gestionar los residuos de manera responsable.

Rubro: Industria de Petróleo y Gas

Figura 4. Comparación relativa de indicadores en el rubro Industria de petróleo y gas



Fuente: elaboración propia

La figura 4 muestra el bajo nivel de compromiso de las industrias de petróleo y gas respecto de los indicadores ambientales. Si bien todos los indicadores muestran un nivel parejo el que se destaca levemente en lo relativo al uso sustentable del agua. Entre los desafíos que enfrentan estas empresas en el tema ambiental, se destacan:

- Emisiones de gases de efecto invernadero: La industria de petróleo y gas es una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero, afectando el cambio climático. Las empresas deben buscar formas de reducir estas emisiones, por ejemplo, mediante la implementación de tecnologías más limpias y la captura y almacenamiento de carbono.

- Derrames y contaminación del agua: Los derrames de petróleo y las fugas en los oleoductos y gasoductos pueden causar contaminación del agua y dañar los ecosistemas acuáticos. Las empresas deben tomar medidas para prevenir y responder adecuadamente a estos incidentes.
- Impacto en la biodiversidad: La exploración y producción de petróleo y gas pueden tener un impacto negativo en la biodiversidad, especialmente en áreas sensibles como selvas y humedales. Las empresas deben implementar medidas para proteger la biodiversidad.
- Uso de recursos naturales: La industria de petróleo y gas requiere grandes cantidades de agua y energía. Las empresas deben buscar formas de reducir su consumo de recursos naturales y mejorar la eficiencia en sus operaciones.

Rubro: Construcción

Figura 5. Comparación relativa de indicadores en el rubro Construcción



Fuente: elaboración propia

De los datos reflejados en la Figura 5 se deduce un muy bajo nivel de atención a los indicadores ambientales, no obstante, se destacan levemente la gestión de acciones relacionadas con el cambio climático y la educación y concientización ambiental. Entre los principales desafíos que enfrentan estas empresas en el tema ambiental, se destacan los siguientes:

- Gestión de residuos de construcción: La actividad genera gran cantidad de residuos, como escombros y materiales no utilizados. Las empresas deben implementar prácticas de gestión de residuos adecuadas, como la reducción, reutilización y reciclaje de materiales.

- **Eficiencia energética:** Se consume una gran cantidad de energía, tanto en la fase de construcción como en la operación de los edificios. Las empresas deben buscar formas de mejorar la eficiencia energética en sus proyectos, utilizando materiales y tecnologías sostenibles.
- **Emisiones de gases de efecto invernadero:** La construcción y operación de edificios pueden generar emisiones de gases de efecto invernadero. Las empresas deben buscar formas de reducir estas emisiones, por ejemplo, utilizando materiales de construcción de bajo impacto ambiental y promoviendo la eficiencia energética en los edificios.
- **Conservación de recursos naturales:** La construcción utiliza una gran cantidad de recursos naturales, como agua y materiales no renovables. Las empresas deben buscar formas de reducir su consumo de recursos y promover prácticas de construcción sostenible.

Síntesis del estado de avance en las acciones medioambientales

En el siguiente cuadro sintetiza el análisis de los reportes de sostenibilidad de las 25 empresas de los 5 rubros seleccionados. Para cada uno los 7 indicadores, se muestra el grado de avance en la escala progresiva²⁴² de las acciones tendientes a la concreción de objetivos medioambientales.

Tabla2. Porcentaje de datos relevados por estadio alcanzado en cada indicador

Indicador	Estadio					Sin datos
	1	2	3	4	5	
1. Gestión de las acciones relacionadas con el cambio climático	20%	0%	16%	0%	20%	44%
2. Prevención de la contaminación	12%	4%	8%	16%	4%	56%
3. Uso sustentable de materiales (eficiencia en el uso de materiales)	8%	4%	12%	0%	16%	60%
4. Uso sustentable del agua (eficiencia en el uso del agua)	12%	4%	4%	4%	16%	60%
5. Uso sustentable de energía (eficiencia en el uso de la energía)	12%	0%	8%	8%	12%	60%
6. Educación y concientización ambiental	16%	8%	0%	12%	12%	52%
7. Logística reversa	8%	0%	8%	16%	4%	64%

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

De los datos relevados y del análisis realizado, pueden resumirse los siguientes comentarios:

- A la fecha del relevamiento, se observa un bajo porcentaje de empresas de la muestra seleccionada que presentan informes de sostenibilidad o hacen mención a cuestiones

²⁴² Escala de cinco niveles, donde 1 es el nivel inicial de desarrollo y 5 el nivel más avanzado.

ambientales en sus memorias. Además como puede apreciarse en la tabla de estado de avance, la ausencia de datos sobre los indicadores a relevar supera en la mayoría de los casos el 50%.

- De los distintos rubros de actividad analizados, se observa un mayor avance con el compromiso ambiental en el de las “Distribuidoras de Gas”, seguidas por las “Industrias de Petróleo y Gas”; sin duda ese mayor compromiso se corresponde con el riesgo ambiental que conlleva la actividad y a las regulaciones en la materia.
- En la tabla de estado de avance por tipo de indicador, se observa que el indicador “Gestión de las acciones relacionadas con el cambio climático” es el que ha alcanzado en mayor proporción el nivel 5 (20%), le siguen con el mismo nivel de avance los indicadores “Uso sustentable de materiales” y “Uso sustentable del agua” (16%). Por otra parte los indicadores que han alcanzado en menor medida el nivel 5 son los de “Prevención de la contaminación” y “Logística reversa” (4%).
- En un análisis comparado de los distintos rubros, se observa disparidad en el estado de avance de los indicadores y también desafíos específicos propios de la actividad que requerirán políticas y acciones concretas para disminuir o neutralizar el impacto ambiental, asumiendo la problemática como parte central de su estrategia empresarial.
- Como reflexión final y en relación con el objetivo de este trabajo, puede apreciarse que el nivel de compromiso del sector privado, en nuestro caso las empresas que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, debe profundizar su contribución al cumplimiento de los ODS por parte del Estado. También se advierte que existe un margen para generar políticas públicas que favorezcan la toma de conciencia del público en general sobre los problemas ambientales, y de esa manera impulsar el compromiso empresarial.

Referencias bibliográficas

ETHOS – IARSE (2013) Indicadores para negocios sustentables y responsables. San Pablo: Instituto ETHOS.

Ferrell, O. C.; Ferrel, L. & Fraedrich, J. (2000). Business Ethics: Ethical decision making and cases. Houghton Mifflin Company.

Gilli, J.J. (2020). La responsabilidad social empresarial y la gestión del cambio ambiental. Trabajo presentado a la Jornada virtual de ADENAG “Aprendizaje, innovación y cambio en las organizaciones”. 19 y 20 de noviembre 2020.

Kotler, P. 2001. Dirección de Marketing. México: Prentice Hall

NACIONES UNIDAS. (2015). Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de :https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

Peters, T. J. & Waterman Jr. R. M. (1982). In search of excellence. Nueva York: Harper and Row.

PNUD (2016) Toma de decisiones y cambio climático, acercando la ciencia y la política en América Latina y el Caribe Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Oficina Regional de Cs. para América Latina y el Caribe..

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme) (2015). *The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable Wo*

GOBERNANZA DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Nora Gorrochategui

Introducción

El objetivo es reflexionar sobre la gobernanza de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), partiendo del supuesto que el propósito de la Agenda 2030 es producir una transformación sistémica compleja.

Habitualmente al hablar de gobernanza de los ODS se hace referencia a la ubicación jerárquica en la estructura gubernamental de los organismos responsables de la gestión de los ODS, al rol de los organismos de estadística y el involucramiento de sectores no gubernamentales. Focalizando la atención en la gestión de los ODS, o sea las acciones que se llevan a cabo para su logro, la noción de gobernanza se amplía. Así, las modalidades de instrumentación deberían contemplar requisitos de actuación continua y conjunta de actores sociales, procesos interactivos de redes de carácter multinivel, acompañados de diseños institucionales interjurisdiccionales e intersectoriales, que favorezcan el desarrollo de acciones gubernamentales comprensivas y transversales.

Revisar la gobernanza de los ODS resulta importante, dado que existe acuerdo entre especialistas y declaraciones de organismos internacionales que los ODS no se lograrán en el plazo previsto y, por ende, tampoco las transformaciones esperadas. Por tanto, explorar las recomendaciones que formulan expertos y organismos internacionales es un elemento necesario para reorientar el tipo de políticas a implementar en cada contexto nacional.

Análisis de los ODS

- ODS 1: Fin de la Pobreza

Medida propuesta: Incrementar el gasto público en servicios esenciales, enseñanza, salud y protección social.

Rol del estado: facilitar

Produce fundamentalmente sinergias, no produce compensaciones. Las metas del objetivo son internamente coherentes.

Este objetivo se puede lograr básicamente por avances en los ODS 3 (salud), 4 (educación), 16 (paz) y complementariamente con logros en los ODS 7, 8 y 9, a través del fortalecimiento de la economía, basado en la innovación y la infraestructura moderna.

Es un objetivo más influenciado por otros, que influyente. Asociado a la Agenda 2030, en el sentido de “no dejar a nadie atrás” puede ser considerado indicador clave de trayectorias de desarrollo sostenible.

- ODS 2: Hambre Cero

Medida propuesta: Soluciones normativas vinculadas a la desigualdad, transformación de sistemas alimentarios, inversión en prácticas agrícolas sostenibles, nutrición materna, promoción de la lactancia materna óptima, proporcionar alimentos nutritivos, variados, seguros en la primera infancia, agua, higiene y saneamiento.

Rol del estado: obligar, facilitar

En uno de los ODS más dominantes en la red. Produce sinergias y numerosas compensaciones, es un multiplicador sistémico y forma parte de un círculo virtuoso.

Se producen interacciones recíprocas entre la tierra y los ecosistemas (ODS 15) y alimentos (ODS 2). La productividad agrícola (2.3) parece ser un multiplicador crucial de compensaciones entre los objetivos: en todo el sistema, sostenibilidad de la agricultura (2.4) y la diversidad genética (2.5) son multiplicadores positivos de cobeneficios.

Por un lado, la literatura especializada señala posibles efectos negativos sobre 23 metas ocasionados por el aumento de la productividad agrícola (2.3). Básicamente genera compensaciones al causar daños a los ecosistemas y la salud humana.

Parece afectar negativamente, en particular en lo que respecta ecosistemas terrestres y sus servicios (15.1), recursos hídricos (6.4, 6.3, 6.6 y 6.1), y cuestiones de salud relacionadas con la contaminación del aire, el agua y el suelo (3.9).

Por otro lado, el ODS 2 genera un círculo virtuoso que corresponde a cuestiones de agricultura sostenible y cambio de la sistema alimentario. Las prácticas agrícolas sostenibles (2.4) pueden respaldar los servicios ecosistémicos (15.1), que, a su vez, pueden mejorar la mitigación y adaptación al clima (13.1): apoyar aún más las prácticas agrícolas sostenibles.

- ODS 3: Salud y Bienestar

Medida propuesta: Incremento de la inversión en salud, incremento de la cobertura sanitaria universal, instrumentos normativos proactivos para incrementar la financiación de la salud pública, ampliar la cobertura de medicamentos, eliminar los copagos para los más pobres, distribución geográfica del personal sanitario.

Rol del estado: obligar, facilitar

Es un objetivo más influenciado por otros, que influyente. Puede ser considerado un indicador clave de los avances en desarrollo sostenible, teniendo en cuenta el principio de “no dejar a nadie atrás”.

- ODS 4: Educación de Calidad

Medida propuesta: Financiación de la enseñanza: gratuidad, obligatoriedad. Incremento de docentes con calificaciones mínimas, mejora de la infraestructura escolar básica (energía eléctrica, agua, saneamiento), transformación digital (computadoras e internet)

Rol del estado: facilitar

Produce “sinergias” que influyen favorablemente en otros ODS, que superan a las compensaciones que pudiera producir. Es un multiplicador sistémico. Ya que influye en el logro de múltiples ODS.

- ODS 5: Igualdad de Género

Medida propuesta: Cuotas de género legisladas, modificación de leyes discriminatorias, igual remuneración por igual trabajo, iguales derechos de matrimonio y divorcio, 18 años como edad mínima para contraer matrimonio, derecho de propiedad de la tierra, prohibición de discriminación, acceso a la telefonía móvil.

Rol del estado: obligar

Se observan “sinergias”, entre este objetivo y el ODS 16 (paz), entendiéndose que las instituciones sólidas propician la igualdad y viceversa. No genera compensaciones.

Es un objetivo más influenciado por otros, que influyente. También puede ser considerado como indicador de desarrollo sostenible, en el sentido de “no dejar a nadie atrás”.

- ODS 6: Agua Limpia y Saneamiento

Medida propuesta: Incremento de la inversión, capacitación, promoción de la innovación, acción empírica, incremento de la eficiencia del uso (irrigación, gestión agrícola, control de fugas en redes de distribución, sólidos sistemas de supervisión de la calidad del agua), mediciones de nitrógeno y fósforo.

Rol del estado: obligar, facilitar

Produce “sinergias”. puede generar resultados positivos relacionados con una diversidad de áreas como la salud, la nutrición, la educación y la igualdad de género. Las “sinergias” que influyen favorablemente en otros ODS superan a las compensaciones que pudiera producir.

El 20% de las compensaciones de otros ODS impactaron el agua (ODS 6). Se producen interacciones recíprocas entre el ODS12 (consumo y la producción sostenibles) y el ODS 6 (agua).

- ODS 7: Energía Asequible y No

Las medidas encaminadas a reducir la contaminación del agua pueden apoyar gestión sostenible de los recursos naturales (12.2) y las acciones encaminadas a la gestión sostenible de los recursos pueden sostener aún más producción de energía renovable y eficiencia de recursos.

- ODS 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico

Medida propuesta: Reforma profunda del sistema financiero para hacer frente al aumento de la deuda, la incertidumbre económica y las tensiones comerciales, promover la remuneración equitativa y el trabajo digno para los jóvenes.

La tecnología ha desempeñado un papel crucial en el avance de la inclusión financiera.

Rol del estado: facilitar

Se lo considera un ODS altamente relacionado con la producción de sinergias; aunque también de algunas compensaciones. Las subredes críticas de metas de los ODS fuertemente interconectadas que tienen una orientación negativa: la meta 8.3 (promover la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas) puede crear disyuntivas con la meta 8.4 (promover la eficiencia de los recursos en la producción y el consumo). También, las actividades económicas informales a veces pueden requerir menos recursos y ser menos perjudiciales para el medio ambiente que sus contrapartes formales.

- ODS 9: Industria, Innovación e Infraestructura

Medida propuesta: Invertir en tecnologías avanzadas, reducir las emisiones de carbono y mejorar el acceso a la banda ancha. Normativas sólidas que estimulen la inversión en I+D y aumenten el número de investigadores.

La transición a la industria de tecnología media y alta no solo es prometedora para el crecimiento económico sostenible, sino que también contribuye al crecimiento ecológico, ya que estas actividades son menos intensivas en energía y emisiones. Estimular el acceso a banda ancha móvil 5G, lo cual incluye altos costos de infraestructura, asequibilidad de los dispositivos y restricciones regulatorias para su adopción.

Rol del estado: obligar, facilitar

Produce sinergias, compensaciones y efecto multiplicador. La sinergia entre este objetivo y el ODS 13 (Acción por el clima), reafirma que se ha ampliado la conciencia de generar infraestructura respetuosa del clima. Las compensaciones se registran con respecto al ODS 11; es necesario fomentar innovaciones que permitan que las ciudades sean más sostenibles y respetuosas con el clima.

Objetivo multiplicador de beneficios y compensaciones, es necesario estar atentos la automatización industrial, que podría causar pérdidas de empleo o la digitalización que puede contribuir a nuevas adicciones y problemas de salud mental.

- ODS 10: Reducción de las Desigualdades

Medida propuesta: Distribuir equitativamente los recursos, invertir en la enseñanza y el desarrollo de capacidades, implementar medidas de protección social, luchar contra la discriminación, apoyar a grupos marginados, fomentar la cooperación internacional para un comercio y sistemas financieros más justos. Atención a las muertes en las rutas migratorias en todo el mundo, personas que huyen de sus países ante crecientes crisis.

En general, las medidas que se proponen son más imprecisas y difíciles de cuantificar, lo que hace difícil la evaluación de los avances en este ODS. A nivel internacional se propone para los países menos adelantados la aplicación del principio del trato especial y diferenciado, la canalización de asistencia para el desarrollo y la reorientación de corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa.

Rol del estado: facilitar

Produce menos sinergias que otros ODS. Es un objetivo más influenciado por otros, que influyente. Asociado a la Agenda 2030, en el sentido de “no dejar a nadie atrás” puede ser considerado indicador clave de trayectorias de desarrollo sostenible.

El alcanzar metas específicas del ODS puede generar compensaciones en otros objetivos, por lo tanto, es necesario analizar cuidadosamente prioridades y repercusiones antes de la implementación de acciones concretas.

- ODS 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles

Medida propuesta: Estrategias nacionales y locales de reducción del riesgo de desastres. Implementación de políticas y prácticas de desarrollo urbano inclusivas, resilientes y sostenibles que prioricen el acceso a servicios básicos, viviendas asequibles, transporte eficiente y espacios verdes. Inversiones específicas en infraestructura para la integración de transporte motorizado y la posibilidad de movilización de peatones y bicicletas. Estrategias de riesgos de desastres.

Rol del estado: facilitar

Produce menos sinergias que otros ODS. Genera compensaciones con respecto al ODS 13. Al igual que el ODS 9, la recomendación es fomentar innovaciones que permitan que las ciudades sean más sostenibles y respetuosas con el clima.

La literatura especializada señala este ODS como fuente de conflicto, dado que los esfuerzos por cumplir metas específicas puede afectar negativamente a otros objetivos.

- ODS 12: Producción y Consumo Responsables

Medida propuesta: Aumentar la concientización para garantizar una gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales limitados y explotados de manera desigual. Disminuir las subvenciones a los combustibles fósiles. Abordar la pérdida y desperdicio de alimentos requiere de políticas basadas en datos, inversiones en tecnologías, infraestructuras, enseñanza y supervisión.

Se registra un incremento de la presentación de informes de sostenibilidad, sólo un 10% presenta informes sobre los 17 ODS. Hay una mayor concientización sobre la necesidad de dar prioridad a las prácticas sostenibles en todos los sectores.

Rol del estado: facilitar

Se producen interacciones recíprocas entre el ODS12 (consumo y la producción sostenibles) y el ODS 6 (agua).

- ODS 13: Acción por el Clima

Medida propuesta: Refuerzo de políticas intersectoriales para detener el cambio climático.

Educación completa interdisciplinar y orientada a la acción, que prepare a los jóvenes para el cambio climático. Mejora del financiamiento destinado a enfrentar el desafío del cambio climático.

Rol del estado: facilitar

Produce pocas sinergias. Parece haber compensaciones entre los ODS 13 y 14 (vida submarina) en los riesgos de compresión costera al tratar de proteger las costas del aumento del nivel del mar. Cuanto más alta es la densidad de la población que se ubica en la costa del mar, se impide que los ecosistemas costeros se retiren tierra adentro, cuando sube el nivel del mar.

Se producen interacciones importantes entre el clima (ODS 13) y los océanos (ODS 14), los alimentos (ODS 2) y el agua (ODS 6), y los alimentos (ODS 2) y la salud (ODS 3). Las interconexiones entre la acción climática (13.2 y 13.1) y los océanos (14.2) puede producir ciclos virtuosos.

Se producen relaciones de reforzamiento mutuo que pueden ser positivos o negativos en función de las medidas que se adopten entre la tierra y los ecosistemas terrestres (ODS 15) y el clima (ODS 13). El clima (ODS 13) influye en el agua (ODS 6), que a su vez influye en la energía (ODS 7), y que influye aún más en el clima.

- ODS 14: Vida Submarina

Medida propuesta: Aumentar la financiación para ciencias oceánicas, intensificar esfuerzos de conservación, avanzar en soluciones basadas en la naturaleza y los ecosistemas, abordar interconexiones y los efectos de las presiones inducidas por el hombre. Ciencia ciudadana relacionada con los desechos marinos, muchas utilizan aplicaciones de telefonía móvil para recopilar y publicar datos.

Desarrollo de protocolos normalizados y sistemas de monitoreo. Ampliar el monitoreo de la acidificación mundial de los océanos, generar capacidades de medición y elaboración de informes. Instrumentos para combatir la pesca ilegal, Cumplimiento de marcos normativos, legislación más sólida y mayor supervisión en la aplicación de la normativa.

Rol del estado: obligar, facilitar

Produce pocas sinergias. Las compensaciones se refieren a que el logro de objetivos socioeconómicos sin modificaciones sustanciales hace peligrar objetivos vinculados a la cuestión medioambiental. El 16% de las compensaciones de otros objetivos impactan los océanos (ODS 14). Las metas del objetivo son internamente coherentes.

- ODS 15: Vida de Ecosistemas Terrestres

Medida propuesta: Esfuerzos para mantener los ecosistemas forestales, así como sus funciones sociales, económicas y medioambientales.

Medidas reguladoras y voluntarias y alinear la financiación para la biodiversidad. Tasas y tarifas relacionadas con la biodiversidad, las subvenciones positivas, pagos por servicios derivados de los ecosistemas y compensaciones por biodiversidad. Medidas para la protección de especies en riesgo de extinción. Aumento de cobertura de zonas protegidas en zonas clave de biodiversidad para proteger los hábitats naturales. Restauración de tierras y ecosistemas ofrece soluciones eficientes en costos para hacer frente al cambio climático.

Rol del estado: obligar, facilitar

Genera pocas sinergias. La búsqueda de objetivos alimentarios (ODS 2) y energía (ODS 7) pueden generar importantes compensaciones con otros ODS, especialmente el agua (ODS 6) y los ecosistemas (ODS 15). El 12% de las compensaciones de otros objetivos impactaron los ecosistemas terrestres.

Se producen interacciones recíprocas entre la tierra y los ecosistemas (ODS 15) y alimentos (ODS 2). Un “círculo virtuoso” corresponde a la protección de los recursos naturales. El preservar los ecosistemas(15.1) sirven a las políticas climáticas (13.2), y dichas acciones pueden apoyar los hábitats naturales y la biodiversidad (15.5).

- ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

Medida propuesta: Control de la violencia sociopolítica y de pandillas (homicidios dolosos). Respeto del Derecho internacional humanitario (Muertes civiles en conflictos). Aplicar metodologías para estimar la prevalencia de la trata de personas. Recursos para proporcionar espacio y recursos adecuados a los reclusos para promover la rehabilitación, reducir la incidencia y garantizar el bienestar de los reclusos y de la sociedad. Medir las corrientes financieras ilícitas para comprender el comportamiento de las actividades ilegales y desarrollar normativas eficaces para combatirlas. Aumentar la representación parlamentaria de jóvenes, a través de la introducción de cuotas o la reducción de la edad de elegibilidad.

Rol del estado: obligar, facilitar

Las metas del objetivo son internamente coherentes

- ODS17: Alianzas para Lograr los Objetivos

Medida propuesta: Focalizar la atención en la crisis de deuda de los países, la disminución de la proporción de exportaciones, incremento del uso de internet, incremento de la financiación internacional para datos y estadísticas.

Rol del estado: facilitar

Produce “sinergias” que influyen favorablemente en otros ODS, es un multiplicador sistémico. No aparece vinculado a compensaciones. La localización, sustentada en el principio de la gobernanza multinivel y la colaboración multipartita, es un enfoque clave para impulsarnos colectivamente hacia una mayor inclusión y sostenibilidad. Gobiernos locales y regionales son esenciales dado que el 65% de las metas de los ODS están ligadas a su trabajo y sus mandatos.

Tabla 1: Síntesis de criterios de ponderación de los ODS

ODS	ROL DEL ESTADO	INFLUENCIA DE UN ODS SOBRE OTROS ODS			
		SINERGIAS	COMPENSACIONES	MULTIPLICADORES SISTÉMICOS	CIRCULO VITUOSO
1	Facilitar	-	-	-	-
2	Obligar, facilitar	X	X	X	(2.4) -> (15.1) -> (13.1) -> (2.4)
3	Obligar, facilitar	-	-	-	-
4	Facilitar	X	-	X	-
5	Obligar	-	-	-	-
6	Obligar, facilitar	-	-	-	-
7	Obligar, facilitar	X	X	X	(7.2) -> (7.3) -> (6.3) -> (12.2)
8	Facilitar	X	X	X	-
9	Obligar, facilitar	X	-	X	-
10	Facilitar	menor	...	...	-
11	Facilitar	menor	X	X	-
12	Facilitar	-	...	...	-
13	Facilitar	menor	X	X	-
14	Obligar, facilitar	menor	X	-	-
15	Obligar, facilitar	menor	X	-	(15.1) -> (13.2) -> (15.5)
16	Obligar, facilitar	X	-	-	-
17	Facilitar	X	-	X	-

Fuente: Elaboración propia a partir de UN (2023); Kroll (2019) y Pham-Truffert (2020).

ROL DEL ESTADO	CANTIDAD	%
Facilitar	8	47%
Obligar, facilitar	8	47%
obligar	1	6%
TOTAL	17	100%
SINERGIAS	CANTIDAD	%
Sin evidencia de sinergia	5	29%
Total (X+ menores sinergias)	12	29%
Menor sinergia	7	41%
TOTAL	17	100%

COMPENSACIONES	CANTIDAD	%
Sin evidencia de compensaciones	8	47%
X	7	41%
...	2	12%
TOTAL	17	100%
MULTIPLICADORES SISTÉMICOS	CANTIDAD	%
-	7	41%
X	8	47%
...	2	12%
TOTAL	17	100%

De la lectura de la tabla surgen las siguientes observaciones:

- Los roles del estado se distribuyen en proporciones iguales (47%) entre facilitar y la combinación de obligar facilitar, y el rol de obligar es notablemente menor (6%).
- El 80% de los ODS generan sinergias (resulta de la suma de las sinergias y las menores sinergias), o sea, que el progreso de un objetivo favorece el progreso de otros; sin embargo, en el 41% de ellos generan menores sinergias.
- El 47 % de los ODS generan compensaciones, o sea, el progreso en un objetivo obstaculiza el progreso en otro y solamente dos ODS, que representan el 12 % no las genera.
- El 47% de los ODS pueden ser calificados como multiplicadores sistémicos, o sea que ejercen más influencia sobre otros objetivos que la que reciben.
- El 20% de los objetivos (3 ODS) producen círculos virtuosos, o sea que sus metas están fuertemente interconectadas.

De lo anterior, se puede interpretar que las estrategias de gobernanza para los ODS requieren tanto de la creación de marcos normativos y regulaciones como de la facilitación de recursos y apoyos. Las estrategias coercitivas son menos predominantes en la implementación de los ODS. Las sinergias resaltan la naturaleza interdependiente y holística de los ODS, aunque en los ODS (10,11,13,14 y 15) en los que estas sinergias se manifiestan en menor medida, requerirían un enfoque más integrado y

colaborativo. Los ODS que actúan como multiplicadores sistémicos y los que registran círculos virtuosos deberían ser prioritarios en la consideración de las políticas públicas por sus efectos benéficos.

Conclusiones

El análisis de la gobernanza de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) revela que la estructura de implementación y los roles del estado son cruciales para su éxito. La alta prevalencia del rol de "facilitar" y la combinación de "obligar/facilitar" sugiere que los gobiernos están adoptando un enfoque balanceado entre regulación y apoyo. La baja incidencia del rol exclusivo de "obligar" (6%) en la implementación de los ODS sugiere que los gobiernos y las instituciones prefieren adoptar enfoques de gobernanza más colaborativos y menos coercitivos. Esta preferencia se puede relacionar estrechamente con la responsabilidad que cada organización asume en la implementación de los ODS, así como con el principio de voluntariedad.

En primer lugar, la responsabilidad compartida entre múltiples actores es fundamental para el éxito de los ODS. Los gobiernos no pueden actuar solos para lograr estos ambiciosos objetivos; necesitan la cooperación de organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos. La baja incidencia del enfoque coercitivo refleja un reconocimiento de esta realidad, indicando que las políticas y medidas que imponen obligaciones estrictas pueden ser contraproducentes si no se cuenta con el apoyo y la participación activa de todos los actores involucrados. En cambio, facilitar y crear incentivos promueve un sentido de co-responsabilidad, donde cada parte interesada se siente motivada y empoderada para contribuir al logro de los objetivos.

También, la voluntariedad es un componente crucial en la implementación de los ODS. Los enfoques que facilitan y fomentan la acción voluntaria tienden a generar un compromiso más fuerte y sostenible. Las organizaciones que adoptan prácticas voluntarias para implementar los ODS suelen hacerlo de manera más innovadora y adaptable, encontrando soluciones que se ajusten mejor a sus contextos específicos. Esto puede llevar a un mayor impacto y a la creación de modelos replicables que otras organizaciones puedan adoptar. La voluntariedad también fomenta un sentido de propiedad y liderazgo, donde las organizaciones no solo cumplen con las normas, sino que van más allá de ellas para crear un impacto positivo. La preferencia por estrategias menos coercitivas también se alinea con los principios de responsabilidad social corporativa (RSC). Este enfoque no solo mejora la eficacia de las políticas, sino que fortalece el tejido social y económico necesario para alcanzar la Agenda 2030.

Además, el hecho de que el 80% de los ODS generen sinergias destaca la naturaleza interconectada de los objetivos y la necesidad de políticas integradas que aborden múltiples metas simultáneamente. Sin embargo, el 41% de estos objetivos presentan sinergias menores, lo que indica áreas donde la coordinación intersectorial es menos efectiva. Esto puede señalar la necesidad de una mayor armonización de políticas y la implementación de mecanismos de gobernanza multinivel que faciliten la cooperación entre diferentes sectores y niveles de gobierno. La identificación de sinergias menores también puede servir como un indicador de áreas que requieren una mayor atención para desbloquear su potencial colaborativo.

El análisis también muestra que el 41% de los ODS generan compensaciones, lo cual sugiere que el progreso en algunos objetivos puede obstaculizar el avance en otros. Este hallazgo subraya la importancia de una planificación estratégica y cuidadosa que considere las posibles *trade-offs* al diseñar e implementar políticas.

Finalmente, el papel de los ODS como multiplicadores sistémicos (47%) y la creación de círculos virtuosos (20%) resalta la importancia de ciertos objetivos clave que tienen un impacto desproporcionadamente alto en la red de ODS. Identificar y priorizar estos objetivos puede acelerar el progreso hacia la Agenda 2030. Por ejemplo, mejorar la educación de calidad (ODS 4) y la salud

(ODS 3) puede tener efectos positivos en otros objetivos como la reducción de la pobreza (ODS 1) y la igualdad de género (ODS 5). Estos objetivos estratégicos deben ser el foco de políticas públicas y financiamiento, ya que su influencia puede catalizar avances en múltiples frentes, creando un efecto dominó de desarrollo sostenible.

Las recomendaciones para los organismos públicos en torno a los ODS consisten en: 1) priorizar el enfoque integrado y colaborativo, entre diferentes sectores y niveles de gobierno; 2) balacear la implementación minimizando los impactos negativos de algún ODS sobre otro; 3) ponderar acciones que actúen sobre los multiplicadores sistémicos para acelerar el progreso en diferentes áreas, optimizando recursos y esfuerzos; 3) fomentar los círculos virtuosos, para potenciar los efectos positivos del desarrollo sostenible. En función de lo expuesto, es evidente que las recomendaciones propuestas no difieren significativamente de lo que ya se ha identificado como necesario para alcanzar los ODS. Sin embargo, la implementación de estas recomendaciones enfrenta una serie de desafíos complejos. Las dificultades surgen en diversas formas, incluyendo barreras institucionales, limitaciones financieras, resistencia política, y la necesidad de una coordinación eficaz entre múltiples actores y niveles de gobierno. Estas barreras no solo ralentizan el progreso, sino que también ponen en evidencia la brecha entre la teoría y la práctica en la gobernanza de los ODS. En consecuencia, mientras que las directrices y estrategias delineadas son claras y coherentes, su traducción efectiva en acciones concretas y sostenibles requiere un esfuerzo concertado para superar los obstáculos prácticos que se presentan en el terreno.

La gobernanza de los ODS es fundamental para la producción de una transformación sistémica compleja, como lo plantea la Agenda 2030. Este tipo de gobernanza requiere un enfoque integrador y multinivel que no solo considere la implementación de políticas públicas efectivas, sino también la coordinación y colaboración entre diversas entidades y sectores. La capacidad de generar sinergias entre los distintos ODS y de gestionar las compensaciones potenciales es crucial para avanzar de manera equilibrada y sostenible. La transformación sistémica compleja implica reestructurar profundamente las dinámicas económicas, sociales y ambientales, promoviendo un desarrollo inclusivo y equitativo que abarque a todos los actores involucrados. Para lograr esto, es esencial que la gobernanza de los ODS sea adaptable, participativa y basada en evidencias, permitiendo que las políticas sean tanto estratégicas como operativas, y que se implementen con el apoyo y el compromiso voluntario de todas las partes interesadas. En resumen, la gobernanza eficaz de los ODS es la clave para orquestar la transformación sistémica que la Agenda 2030 busca, asegurando que los esfuerzos globales converjan hacia un futuro sostenible y resiliente.

Referencias bibliográficas

- Carrots y Sticks (2023) Disclosure in ESG and Sustainability Police. Annual Report. September 2023. Recuperado de: <https://www.carrotsandsticks.net/media/owwlefxh/2023-report-carrots-sticks.pdf>
- Gorrochategui, N. (compiladora) (2019). *Gobernanza moderna. Teoría y Aplicaciones*. EUDEBA.
- Lozano, Joseph.; Albareda, Larua; Ysa, Tamyko; Roscher, Heike y Marcuccio, Manila. (2005) “Los gobiernos y la responsabilidad social de las empresas. Políticas públicas más allá de la regulación y la voluntariedad”. Ed. Gránica.
- Naciones Unidas (2023). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial: Por un plan de rescate para las personas y el planeta*. Recuperado de: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf
- Kroll, C., Warchold, A., & Pradhan, P. (2019). Sustainable Development Goals (SDGs): Are we successful in turning trade-offs into synergies? Palgrave Communications, 5(1), 1–11. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0335-5>
- Pham-Truffert, M., Metz, F., Fischer, M., Rueff, H., & Messerli, P. (2020). Interactions among Sustainable Development Goals: Knowledge for identifying multipliers and virtuous cycles. *Sustainable Development*, 28(5), 1236–1250. <https://doi.org/10.1002/sd.2073>

SOCIEDAD CIVIL Y PROCESOS DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y APRENDIZAJES. LA EXPERIENCIA DEL FONDO EDUCACIÓN EN VOZ ALTA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Agustina Gradin

Introducción

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han sido un actor estratégico en el proceso de inclusión socioeconómica y de consolidación de la democracia durante los últimos 40 años. Su protagonismo en el debate público y en la implementación de políticas públicas puede ser identificado como un proceso de aprendizaje y de co construcción de soluciones innovadoras a problemas sociales cada vez más complejos. En esta ponencia presentaremos un análisis de la interfaz entre la sociedad civil y los procesos de monitoreo, evaluación y aprendizajes (MEL) a la luz de la experiencia del Fondo Educación en Voz Alta en América Latina y el Caribe. A partir de la investigación participativa realizada por el Programa de Estudios sobre OSC en 2023 para OXFAM IBIS en Bolivia, Brasil, Honduras, El Salvador y Haití, se presentan una serie de reflexiones en torno a la incorporación del enfoque de gestión adaptativa y la perspectiva de género e inclusión social en el proceso de incidencia en la política educativa de dichos países. Las lecciones aprendidas de estas experiencias muestran el aporte sustantivo de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de inclusión social y de ampliación y fortalecimiento de la democracia en nuestra región.

La sociedad civil puede desempeñar un papel formativo estratégico en la configuración de la política educativa de nuestros países y de la región, lo cual redundará en impactos positivos para las comunidades vulnerables y marginadas. También pueden ayudar a generar apoyo público para los planes gubernamentales de educación a largo plazo, y en el monitoreo del cumplimiento de los compromisos de esos planes. En este marco, Educación en Voz Alta, es un fondo de promoción y responsabilidad social de la Alianza Mundial por la Educación (AME), para fortalecer la agencia y el impacto de la sociedad civil en la promoción y defensa del derecho a la educación. Educación en Voz Alta (EVA), está diseñado para poner a la ciudadanía en el centro del apoyo a las iniciativas para la rendición de cuentas y el fomento de políticas y prácticas más inclusivas. EVA apoya una mayor participación de los diversos grupos de la sociedad civil en la creación de sistemas educativos sólidos y sostenibles. Con una asignación general de \$55,5 millones de dólares de la Alianza Mundial por la Educación (AME), Educación en Voz Alta (EVA) es el fondo más grande del mundo dedicado a apoyar el desarrollo de capacidades y la participación de la sociedad civil en los procesos de políticas educativas. EVA proporciona fondos para apoyar a la sociedad civil a ser activa e influyente en la configuración de la política educativa para satisfacer mejor las necesidades de las comunidades, especialmente las poblaciones vulnerables y marginadas. Está financiado por la AME y es administrado por Oxfam IBIS. De esta forma, la AME se dedica a construir sistemas educativos más fuertes en los países más pobres del mundo, para garantizar un aprendizaje de calidad inclusivo y equitativo, a partir de reunir a gobiernos de países en desarrollo, donantes, organizaciones internacionales, sociedad civil, organizaciones de docentes, al sector privado y a fundaciones.

En esta ponencia revisaremos los resultados de la investigación “Revisión y valoración de las iniciativas de aprendizaje dirigidas a las organizaciones que reciben financiamiento de Educación en Voz Alta - EVA” a cargo del Programa de Estudios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil de la FLACSO Argentina realizado en 2023. Este estudio sistematiza los esfuerzos de aprendizajes de las OSC beneficiarias durante el periodo 2021 - 2023 que recibieron apoyo de EVA para el desarrollo de proyectos. El foco de análisis está puesto en los esfuerzos de aprendizaje en relación a los enfoques de gestión adaptativa, igualdad de género e inclusión social, y sus impactos en los proyectos desarrollados por las OSC beneficiarias de EVA.

En esta investigación se aplicó una metodología cualitativa cuyo propósito fue analizar el impacto que tuvieron los aprendizajes en relación a estos enfoques en las acciones de las organizaciones financiadas por EVA. Para esto se utilizó la triangulación de estrategias de recolección y fuentes de datos cualitativas y cuantitativas. Este diseño permitió fundamentar con datos cuantitativos sobre los impactos de los proyectos, el análisis cualitativo realizado. La muestra de unidades de análisis fueron todas las organizaciones beneficiarias de la Unidad Regional para América Latina y el Caribe de EVA para el periodo 2021 - 2023.

El trabajo de campo se realizó entre marzo y mayo de 2023, y las estrategias de recolección y análisis de datos utilizadas fueron:

1. Análisis documental/bibliográfico de los tres enfoques a analizar, del Plan Estratégico de AME 2025, el Marco de Aprendizaje de EVA y las estrategias y actividades de la Unidad Regional para América Latina y el Caribe de EVA.
2. Recolección de las experiencias de aprendizajes facilitadas por la Unidad Regional de EVA en LAC y CLADE.
3. Entrevistas en profundidad con referentes de la Unidad Regional de LATAM de EVA.
4. Una jornada de trabajo en Guatemala que consistió en un taller participativo de cocreación y coproducción de conocimiento-acción que permitió identificar indicadores de logros y desafíos en el proceso de aprendizaje y en la aplicación de los mismos en los proyectos desarrollados.
5. Encuesta online a referentes de las organizaciones para identificar cuantitativamente los aprendizajes realizados en los componentes de gestión adaptativa, igualdad de género e inclusión social, y sus productos e impactos de los proyectos financiados por EVA implementados.
6. Entrevista semiestructurada a informantes claves de cada organización (y que hayan participado de diferentes momentos de la implementación de los proyectos).

Los resultados del trabajo de campo fueron analizados en función de dos dimensiones: los procesos de capacitación y aprendizaje en los enfoques de gestión adaptativa, igualdad de género e inclusión social, y el impacto de estos aprendizajes en las coaliciones de organizaciones que llevan adelante procesos de incidencia en la política educativa de sus países.

De la sistematización de los esfuerzos de aprendizajes implementados en el periodo analizado y a partir de los principales hallazgos compartidos, presentamos una síntesis de los principales hallazgos y recomendaciones que permitan identificar desafíos y limitaciones respecto de la potencialidad de la sociedad civil en la defensa y promoción del derecho a la educación en América Latina y el Caribe.

Resultados del proceso de monitoreo, evaluación y aprendizajes de los proyectos apoyados por EVA

A continuación, se sintetizan los principales resultados del proceso participativo de evaluación e identificación de aprendizajes realizado a partir de la metodología colaborativa y de co - creación con las organizaciones sociales que participaron del FONDO EVA entre 2020 y 2023.

Durante el periodo 2020 - 2023 identificamos una variedad amplia de esfuerzos de aprendizajes impulsados por la Unidad Regional de EVA en LAC, CLADE y los *grantees*, tanto en términos de sus objetivos, temáticas como estrategias utilizadas a través de acompañamientos específicos, con socios de aprendizajes y/o espacios colectivos de aprendizajes entre pares.

Todas las organizaciones beneficiarias de EVA en LAC valoran positivamente y reconocen la utilidad para el fortalecimiento de las capacidades para la acción de las experiencias de aprendizaje facilitadas por los socios de aprendizajes (a pedido de la Unidad Regional de EVA en LAC), la experiencia de aprendizaje entre pares realizada en los grupos de trabajo impulsados por CLADE y el aprendizaje

generado a partir de la retroalimentación y el acompañamiento constante de la Unidad Regional de EVA en LAC y de CLADE para con los *grantees*.

Resalta la capacidad que han tenido los *grantees* de construir espacios de aprendizajes entre las organizaciones miembros de las coaliciones y las comunidades con las que trabajan, a su vez que la realización de formaciones para estos grupos, basadas en los conocimientos adquiridos durante los procesos de capacitación en el marco de EVA.

Es importante señalar la preocupación de parte de las organizaciones financiadas por EVA respecto de la sobrecarga de tareas y la falta de tiempo para participar de los procesos de aprendizajes, ya que en su gran mayoría son las mismas personas las que además deben gestionar e implementar el proyecto financiado.

Los espacios de aprendizaje entre pares como los grupos de trabajo y los encuentros regionales favorecen la sistematización y el intercambio de experiencias vividas, lo cual también es muy bien valorado por las organizaciones, especialmente por la posibilidad de aprender de la experiencia de otros países y de casos de otras regiones y/u otras agendas de incidencia.

La participación de las organizaciones financiadas por EVA en los diferentes esfuerzos de aprendizajes fue variando según cada experiencia. En algunos casos fueron las mismas personas que participaron de la mayoría de los aprendizajes, en otros casos participaron diferentes personas según la temática y su rol en los proyectos. En algunas organizaciones participaron sólo las personas vinculadas directamente a los proyectos financiados por EVA, en otras extendieron la invitación a toda la membresía de las coaliciones y las alianzas. Es importante, en este sentido, aceptar que cada organización se apropia de forma diferente de cada aprendizaje y realiza una traducción a su propio escenario, incorporando sus propios matices y elementos significativos.

La mirada situada respecto de la aplicación de los enfoques de gestión adaptativa, enfoque de género y de inclusión social es fundamental para realizar un análisis crítico respecto de los impactos en los proyectos financiados por EVA.

El enfoque adaptativo y la teoría del cambio fue una “novedad” para estas organizaciones. Su incorporación ha sido impulsada y liderada por la Unidad Regional de EVA en LAC, y es un proceso aún en curso, en el cual ha sido fundamental para las organizaciones beneficiarias su acompañamiento y formación.

Cada receptor de fondos de EVA en LAC ha incorporado este enfoque de manera particular y ha avanzado en el ejercicio adaptativo en función del contexto de aplicación del proyecto. Sin embargo, es posible identificar algunos puntos comunes:

Las organizaciones receptoras de fondos de EVA incorporaron principalmente elementos de la gestión adaptativa como la atención al contexto para la producción de cambios en el proyecto y la realización de modificaciones durante su implementación.

Ahora bien, dichos cambios emergen mayormente del acompañamiento de la Unidad Regional de Gestión LAC de Educación en Voz Alta y en menor medida de los procesos de reflexión al interior de las organizaciones receptoras de fondos de EVA o por las actividades de aprendizajes. En efecto, las actividades de reflexión al interior de las organizaciones, cuando existen, no se relacionan en todos los casos con la gestión adaptativa y la producción de cambios.

En este sentido, podemos señalar que la adopción del enfoque adaptativo ha sido formal, en tanto que se la incluye en el diseño de la propuesta, pero no se aplica de forma sistemática en los procesos de implementación de los proyectos, y que es una reacción, especialmente, a los cambios de contexto, más que el resultado de un proceso de aprendizaje a partir de la reflexión crítica sobre la experiencia realizada. Una frase que apareció de forma recurrente en las entrevistas y en el taller de Guatemala fue “nosotros ya lo hacíamos sin saber que era gestión adaptativa”, haciendo alusión a la fuerte

inestabilidad constante de la región y, por lo tanto, la necesidad siempre presente de hacer ajustes en las planificaciones realizadas. Sin embargo, estos ajustes no necesariamente son producto del aprendizaje realizado por la organización, si no de la necesidad externa del contexto que se impone como un obstáculo. Si bien esto no sería erróneo, y estaría dentro del enfoque adaptativo de proyectos, al no comprender estos cambios dentro de un proceso de aprendizaje, no hay fortalecimiento de capacidades ni acumulación de nuevos saberes para mejorar prácticas o incorporar nuevas en el desarrollo futuro del proyecto.

Todos los beneficiarios de EVA en LAC afirman necesitar fortalecer sus aprendizajes en relación con la incorporación del enfoque adaptativo en el proceso de elaboración, gestión y evaluación de los proyectos, y contar con más instrumentos que faciliten su aplicación.

Este proceso de aprendizaje requiere en todo caso de otras habilidades que consideramos deben ser desarrolladas y fortalecidas, tales como, el establecimiento de condiciones institucionales necesarias para el diálogo, la discusión colectiva, la reflexión crítica, la sistematización de experiencias, el monitoreo de información relevante y la toma de decisiones informadas y sustentadas en acuerdos y consensos.

También es necesario institucionalizar los espacios de reflexión y aprendizaje a partir de la sistematización de experiencias y el monitoreo de resultados, en diálogo con el análisis contextual de escenarios socioeconómicos y políticos situados en cada realidad nacional y regional. La comprensión de los procesos de desarrollo, de las disputas de poder, de los conflictos por la distribución de la renta socialmente producida, de las desigualdades y de las relaciones geopolíticas de la región y el mundo, son herramientas de análisis sociopolítico fundamentales para comprender el contexto en que se implementan los proyectos financiados por EVA y que requieren ser fortalecidas en los procesos de incidencia por el derecho humano a la educación. El enfoque interseccional, tanto del género como de la inclusión social, son herramientas centrales para la comprensión del funcionamiento de las desigualdades en nuestra región y en el mundo.

Es necesario fortalecer esta comprensión dinámica de la realidad y la capacidad de las organizaciones de realizar lecturas prospectivas de sus escenarios, que les permitan prever cambios, identificar actores claves, posibilidades de alianzas, desafíos y dificultades en sus escenarios nacionales, así como reconocer las ventanas de oportunidades que se pueden abrir a nivel regional y global.

Es fundamental en este sentido fortalecer liderazgos con capacidad de abrir y sostener espacios de reflexión crítica hacia el interior de las organizaciones financiadas por EVA, y que a su vez puedan llevar adelante procesos de incidencia a nivel nacional y regional.

La incorporación del enfoque de género a los proyectos financiados por EVA fue un proceso que, con sus matices, ha sido desarrollado por todas las organizaciones beneficiarias, pues dicho enfoque es parte de los objetivos y acciones de sus proyectos.

Los esfuerzos de aprendizaje sobre enfoque de género han sido fundamentales, otorgándoles conceptos y herramientas que les han permitido ampliar el conocimiento y comprender de mejor modo este enfoque, y discutir, con argumentos, sobre la necesidad de garantizar el derecho humano a la educación desde una perspectiva de género.

También se destaca la capacidad que han tenido las organizaciones para incidir en el Estado y las políticas públicas en materia de equidad de género y educación.

Esta incorporación del enfoque de género está focalizada, en casi todas las organizaciones, en la lucha por la igualdad y equidad entre varones y mujeres y la erradicación de la violencia hacia las mujeres, dejando en un segundo lugar o incluso fuera el enfoque de la interseccionalidad, las diversidades y comunidad LGBTIQ+, los cuidados y las masculinidades.

Sin perjuicio de ello, los aprendizajes desarrollados en relación con el enfoque de género han sido funcionales al desarrollo de los proyectos, pudiendo replicarlos hacia dentro de las coaliciones mediante actividades de discusión, trabajo y formación.

Respecto a la incorporación de la perspectiva de género a la estructura interna de la organización, se observa sólo en la mitad de los casos analizados. . Dentro de ello, son materias pendientes para implementar por las organizaciones: mecanismos de apoyo a las tareas de cuidado, lineamientos específicos sobre salario igualitario y protocolos de intervención contra el acoso sexual y laboral.

Uno de los principales obstáculos para la efectiva incorporación de la perspectiva de género ha sido la resistencia en las comunidades educativas y en las propias organizaciones que componen las coaliciones. El carácter conservador y/o religioso de los países en los cuales se desarrollan los proyectos y el prejuicio sobre la expansión de una “ideología de género”, constituye un desafío y ralentiza los impactos esperados.

En este marco, las organizaciones consideran necesario profundizar en la comprensión de la perspectiva de género tanto en la dirección de las coaliciones, sus equipos técnicos, como en las organizaciones miembro.

Pese a que las experiencias de formación en materia de inclusión social han sido menores a las de gestión adaptativa y enfoque de igualdad de género, todas las organizaciones beneficiarias de fondos de EVA, sin excepción, han incorporado en su fundamentación, visión, misiones y objetivos un enfoque de inclusión social basado en el respeto y garantía de los derechos humanos, particularmente el derecho humano a la educación (equidad, acceso y calidad), de grupos vulnerables particulares (mujeres, niñas y adolescentes, personas en situación de pobreza, comunidades originarias y personas con discapacidad).

También se incorpora en los proyectos y su implementación el enfoque de género, acciones destinadas a la participación de la ciudadanía y la comunidad en el desarrollo de los objetivos de los proyectos y estrategias para constituir a las coaliciones y la alianza CEMSE ACCLO en actores influyentes en la formulación de políticas públicas educativas.

El trabajo con EVA les ha permitido a las organizaciones ampliar la concepción que tenían sobre inclusión social, incorporando en sus proyectos grupos vulnerables no incluidos al inicio, como las personas con discapacidad, los jóvenes y las personas LGBTIQ+.

Un proceso de inclusión relevante y muy interesante ha sido la incorporación por parte de casi la totalidad de las organizaciones de jóvenes y adolescentes a actividades de formación, discusión y trabajo, que han tenido como fin sumar la opinión y propuestas de este sector a la construcción de una agenda educativa.

A partir de los resultados de este informe, y como también lo señalaron algunas organizaciones, sería importante profundizar en estrategias de aprendizajes relacionadas con una mejor comprensión de la inclusión y la calidad educativa, cómo medirlas y darles seguimiento.

Por otra parte, hace falta fortalecer el trabajo de las organizaciones con las comunidades LGBTIQ+ y las personas con discapacidad.

Reflexiones finales

En un proceso de aprendizaje continuo, es importante sostener estrategias que permitan combinar modalidades de trabajo sincrónico (acompañamientos situados y facilitación de talleres) con modalidades asincrónicas que permitan hacer un aprovechamiento del uso del tiempo de las organizaciones.

Aprender de la experiencia de otras/os requiere capacidades de reflexión crítica, práctica y teórica, sobre los aprendizajes identificados y sus posibles aplicaciones situadas en los contextos específicos. Sería conveniente, pues, trabajar sobre esto con las organizaciones para poder desarrollar de manera efectiva los procesos de aprendizaje entre pares.

Fortalecer las capacidades de interpretación y comprensión de los contextos y sus dimensiones, así como aquellas vinculadas a la capacidad de escucha activa, oratoria, negociación y comunicación estratégica consideramos centrales para dotar a los proyectos de herramientas para la incidencia política. Saber escuchar y leer los contextos sociales, políticos y económicos, así como poder expresar y comunicar a los diferentes públicos (gobiernos, medios de comunicación, comunidad educativa, familias, estudiantes y sociedad en su conjunto) nuestros proyectos son aspectos fundamentales de la acción política para promover, garantizar y defender el derecho humano a la educación.

Es importante fortalecer a las organizaciones beneficiarias de EVA con herramientas para la generación de experiencias de aprendizaje al interior de los equipos directivos y técnicos de las coaliciones, y de las organizaciones miembros en el abordaje de los enfoques de gestión adaptativa, igualdad de género e inclusión social.

Así también sería útil fortalecer las capacidades de las organizaciones con herramientas y metodologías para la investigación social y la construcción de indicadores y evidencia para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la aplicación de los enfoques de gestión adaptativa, igualdad de género e inclusión social al interior de las organizaciones, en sus proyectos y en las políticas educativas.

Por último, tomando las recomendaciones que realizaron las organizaciones sobre aprendizajes a futuro, es importante reforzar y profundizar en herramientas para la implementación efectiva del enfoque de género mediante sus proyectos y su transversalización al interior de las organizaciones. Para ello, sería oportuno un acompañamiento territorial que pueda hacer seguimiento y recomendaciones in-situ para sobrellevar las resistencias de la comunidad educativa y las propias organizaciones miembros. Puede ser interesante contar con el apoyo de organizaciones feministas que trabajan sobre la temática, sobre todo en contextos de alta interseccionalidad (como las comunidades originarias) y de culturas conservadoras, y que puedan servir de guía para resolver estas dificultades.

LA GESTIÓN Y EL CONTROL DE LOS ODS: LA PREPARACIÓN DE LAS NACIONES DE AMÉRICA LATINA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ODS 5 EN LA VISIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (EFS)

Emilia Raquel Lerner

Los ODS cambiaron la agenda internacional

Los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) constituyeron una iniciativa mundial que representó un cambio sustantivo en la forma de concebir los esfuerzos de los países integrantes de las Naciones Unidas. Asimismo, a partir de la definición de los ODS la agenda internacional de cuestiones relevantes fue redefinida a partir de la constitución de un acuerdo global sin precedentes.

La iniciativa significó un intento colectivo que implicó el replanteo y el fortalecimiento de la noción de gobernanza internacional, y también de los componentes fundamentales para garantizar la sustentabilidad del desarrollo.

No sólo se consensuaron objetivos internacionales, sino que se concibió un modelo de gobernanza basado en la interacción y realimentación positiva de los dominios sociales, económicos y ambientales, como modo de alcanzar una mejor calidad de vida en los países, y acuerdos que logren mantenerse en el tiempo.

Además, la idea subyacente era establecer logros mínimos que permitieran apuntalar un contexto internacional que tendiera a disminuir las enormes diferencias entre los países en términos de las brechas de desarrollo existentes, y garantizara su sustentabilidad para lograr un nivel mínimo de convivencia, paz social, y cuidado del medio ambiente.

El cumplimiento de la Agenda 2030 se ha visto demorado por diversas razones. La pandemia, la guerra de Ucrania, los intereses económicos que traban diversas iniciativas, y otros factores, han puesto en cuestión el camino hacia los objetivos planteados.

Si embargo, visto en perspectiva, se realizaron avances importantes en la gestión de políticas públicas, y los países que suscribieron la Agenda 2030 fueron adaptándose, con distinto grado de evolución, a los diferentes requerimientos para integrar la Agenda en sus planes y programas de desarrollo.

En septiembre de 2024, Argentina anunció que decidió renunciar a la adhesión al “Pacto del Futuro”, que tuvo el respaldo de 143 países en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se acuerda emprender “acciones audaces, ambiciosas, aceleradas, justas y transformativas para implementar la Agenda 2030, alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y no dejar a nadie atrás.” Incluye un Pacto Digital Global y una Declaración sobre las Generaciones Futuras. Cubre una amplia gama de temas que incluyen la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible, el cambio climático, la cooperación digital, los derechos humanos, la igualdad de género, la juventud y las generaciones futuras, y la transformación de la gobernanza global. (United Nations, 2024)²⁴³

La naturaleza particular de la gestión y el control de los ODS

El control de los ODS tiene características propias y particulares, que configuran un tipo de fiscalización diferente al resto.

En primer lugar, se refieren a objetivos sociales, económicos y ambientales, lo que les da un carácter propio que requiere que los controles abarquen no solamente lo financiero sino fundamentalmente

²⁴³ El anuncio fue hecho público antes de la exposición en el Congreso, y posteriormente al envío de los trabajos. Por ello, en esta segunda versión, se incorporaron algunos comentarios adicionales al respecto.

los aspectos de gestión, y particularmente los productos generados y los resultados e impactos que aquellos tienen sobre las políticas públicas involucradas.

Pero no solamente alcanza este enfoque, sino que, al tener los ODS una naturaleza sinérgica, lo que implica una mirada comprensiva de las interacciones positivas o negativas entre diferentes objetivos, es necesario encarar un tipo de control más complejo, con una mirada amplia que contemple su naturaleza particular.

En segundo lugar, a nivel de la gestión y de la asignación presupuestaria, los ODS tienen una expresión interjurisdiccional, ya que tanto las acciones como las erogaciones que implican suelen abarcar diferentes jurisdicciones y tienen expresión material en diferentes programas.

Esta naturaleza *horizontal* representa un cambio en la cultura organizacional tradicional que suele prevalecer en el ámbito público, definida verticalmente, y no siempre basada en acciones articuladas entre diferentes áreas. En este caso, se requiere un esfuerzo de coordinación entre los ministerios o entidades involucradas, lo que implica la adopción de consensos y la asignación de responsabilidades específicas y compartidas para encarar las acciones que se requieren.

En materia de recursos, el reflejo de lo expresado es una asignación de naturaleza transversal. Esta modalidad también representa una innovación a la cultura tradicional presupuestaria, compartimentada tanto a nivel de la clasificación jurisdiccional, como económica y funcional del presupuesto, y a nivel programático en cada jurisdicción.

Por ello, en diversos países, se comenzaron a identificar las categorías transversales, que se exponen por fuera del presupuesto, y que consisten en la identificación y el agrupamiento (etiquetado) de erogaciones incluidas en diferentes categorías programáticas que comprenden los gastos destinados a financiar fines de política pública específicos considerados significativos. En este caso, las políticas derivadas de los ODS representan esos objetivos relevantes que se reflejan en actividades de esta naturaleza.

Estas categorías transversales, configuran cadenas de valor público integradas por grupos de programas con objetivos compatibles, productos que tienen efectos sobre más de un resultado, y resultados que pueden tener efecto sobre más de un impacto. De este modo, representan una forma de gestión sinérgica entre diferentes programas orientada a la obtención de diferentes productos, resultados e impactos sobre políticas públicas, que, en este caso, reflejan prioridades definidas no sólo a nivel nacional, sino también derivadas de los acuerdos internacionales en materia de ODS. (Lerner, 2023)

La exposición de los gastos transversales suele hacerse de forma complementaria e independiente del presupuesto, ya que contempla las erogaciones que pueden vincularse con más de un ODS, y por ende abarcan duplicaciones o triplicaciones de las mismas, que se reflejan en los distintos programas vinculados con la política que financia cada erogación.

En tercer lugar, la gestión de la mayor parte de los ODS, además de las características específicas de la gestión que requieren, y que fueron descriptas, necesitan arbitrar mecanismos de interacción con los sectores de la comunidad que resultan beneficiarios de las políticas involucradas. Es decir, lo que se entiende como partes interesadas en las cadenas de valor público que expresan los diferentes objetivos, tanto en materia económica, social o ambiental.

El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible ha puesto en este tema un énfasis especial. Se ha planteado el principio universal de “no dejar a nadie atrás” (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible). El principio implica no solamente llegar a los más pobres de los pobres, sino que requiere combatir la discriminación y las desigualdades crecientes al interior de los países y entre ellos, y sus causas principales.

En términos de la participación de las partes interesadas, como mecanismo relevante en la gestión de los ODS, este principio requiere implementar un enfoque paso a paso que tienda a garantizar la participación libre, activa y significativa de todas las partes interesadas, en particular las que quedan atrás.

Para ello, es importante realizar una identificación de las partes interesadas, la naturaleza de sus reclamos, las expectativas, las demandas, y determinar su importancia relativa, lo que implica evaluar su relevancia, su poder, su legitimidad y su urgencia.

El siguiente paso comprende el desarrollo de las respuestas organizacionales adecuadas, lo que abarca la comunicación, la colaboración, el desarrollo de políticas, estrategias y programas, y la asignación de recursos. (Preble, 2005)

Algunos autores plantean que el control por resultados no sólo refuerza la rendición de cuentas por exponer de forma más manifiesta los objetivos y los medios involucrados en la política pública, sino que precisa que esté determinado por muchos agentes y vinculado con las partes interesadas para ser democrático. (Levy, 1988)

Esta forma de gestión requiere de un perfil gerencial adaptado a la naturaleza especial de estas políticas. Los funcionarios responsables de llevar a cabo estos programas, se deben diferenciar de la visión tradicional imperante en la cultura burocrática, compartimentada, con fronteras cerradas, con poca interacción con el contexto y los actores de la comunidad involucrados.

Los gerentes responsables de la gestión de ODS, deberán tener atributos diferentes: una visión orientada a la generación de resultados e impactos, una comprensión del alcance de la noción de valor público, íntimamente vinculada con las expectativas de la ciudadanía sobre los aportes que emergen del sector público, que comprenda lo político, lo sustantivo, lo operativo, y la inclusión de las partes interesadas “sin dejar a nadie atrás”, en cada cadena de valor como parte fundamental en la definición y gestión de resultados e impactos.

Ahora bien, ¿qué tipo de control se requiere para la gestión de ODS? La naturaleza específica de los ODS, y la gestión particular que implican, sobre la que hemos reflexionado, configuran el requerimiento de un tipo de control particular, específico, que debe adaptarse al enfoque descripto.

Desde el lado del control, las EFS no siempre se encuentran preparadas para este cambio de enfoque. También en los organismos de control suele prevalecer una cultura tradicional, burocrática, vertical, y un apego a las visiones de control basadas en lo financiero-contable. Sobre todo, en muchos países de América Latina, en donde los organismos de control son herederos de los tribunales de cuentas que surgieron con la colonización española.

Además, las auditorías de gestión tienen, en América Latina, una historia relativamente reciente, y la experiencia en este campo se va consolidando lentamente en los últimos años. Esa experiencia se orienta fundamentalmente a las auditorías operativas, de desempeño o de gestión.

Según la ISSAI 300 (INTOSAI, 2019), “la Auditoría de Desempeño es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.”

Las auditorías de gestión por resultados e impactos de los programas son mucho menos usuales, y la experiencia acumulada por las EFS en la materia es casi inexistente.

Por ello, las EFS de nuestro continente muestran niveles de desarrollo relativo dispares, lo que se refleja en la naturaleza y calidad de los informes y las conclusiones obtenidas.

En este contexto, el aporte de los organismos internacionales para la realización de las auditorías coordinadas resulta muy importante, en virtud de que constituye un apoyo sustantivo, no solo desde

el punto de vista del soporte técnico para la obtención de consensos para elaborar una planificación común, sino también desde la óptica de la estandarización de procedimientos y parámetros a aplicar, a través de las metodologías desarrolladas, y el apoyo técnico que proveen para mejorar la calidad de las auditorías.

El papel de las Entidades de Fiscalización Superior en el control de ODS

A partir de este nuevo contexto internacional y nacional, los organismos internacionales de control y las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) comenzaron a desarrollar metodologías para el control y la auditoría de los ODS, como así también a incorporar en sus planes de acción el control de los ODS de cada país adherente.

Las EFS son las instituciones públicas cuya competencia comprende la fiscalización de la regularidad de las cuentas, la administración financiera, presupuestaria y el cumplimiento legal (denominados informes de cumplimiento); y la gestión de los fondos públicos orientada al cumplimiento de metas y resultados (denominados informes de desempeño o gestión).

Cada país posee una EFS que lo representa, y las respectivas leyes de creación definen las características y competencias específicas que delimitan su acción, y la naturaleza y alcance de sus atribuciones.

El control público es importante, porque aporta una mirada independiente de la gestión gubernamental en cada país.

Por una parte, se basa en normas y procedimientos estandarizados, por lo cual sus conclusiones se ajustan a criterios objetivos, y en tal sentido son imparciales.

Por otra parte, son organismos que en su gran mayoría se encuentran fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, ya sea por su carácter autónomo o por su pertenencia jurisdiccional a la órbita del Poder Legislativo, y por ello sus informes ofrecen una mirada independiente de los responsables de la administración.

Sin embargo, la naturaleza institucional y política de cada país pueden afectar en la práctica este criterio, si existen condiciones que debilitan la independencia entre el organismo de control y el Ejecutivo.

También, el alcance de la competencia de los organismos de control suele ser integral, de manera que abarca todas las operaciones y cuentas gubernamentales, y comprende auditorías contables, financieras, y de gestión.

La existencia de estos mecanismos por parte de los organismos de control externo (EFS), y la acción que éstos desarrollan, constituyen la garantía y el sustrato de la rendición de cuentas, específicamente la rendición de cuentas por resultados, que conforma uno de los requisitos más importantes de la vigencia de la democracia a través de los controles y contrapesos entre diferentes poderes.

Los informes contienen recomendaciones sobre la adecuada asignación de los recursos públicos, y también, en el caso de las auditorías de desempeño o de gestión, se formulan recomendaciones sobre la generación de resultados e impactos de las políticas públicas. Estas recomendaciones no son vinculantes.

En el caso del control de los ODS, esto último es fundamental, ya que la adhesión a la Agenda 2030 conllevó la adopción de metas de política pública, que los países se comprometieron a cumplir. Es decir, para que se verifique un efectivo control de los ODS, no es suficiente que los informes sean de cumplimiento, sino que deben ser de desempeño o de gestión.

Para garantizar controles sujetos a normas y procedimientos estandarizados, fue necesario desarrollar metodologías y procedimientos ad-hoc, que permitieran asegurar su objetividad.

Las Naciones Unidas, como así también los organismos internacionales de apoyo a las EFS, como la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), a través de su instituto de apoyo a las EFS, la INTOSAI Development Initiative (IDI), realizaron importantes aportes a través del desarrollo de metodologías y procedimientos que contribuyeran a normalizar el enfoque de las auditorías, y proporcionar un marco para la definición de observaciones y recomendaciones que tuvieran una lógica consistente. Así, se desarrolló el Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM) con este propósito. (INTOSAI Development Initiative, 2020)

Ello fortaleció la inclusión de auditorías de ODS en cada país, y también de auditorías coordinadas entre EFS de países de diferentes continentes y colectivos, que, a partir de una planificación acordada y común, permitieran obtener informes comparables entre las EFS participantes.

El Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente desarrolló una la Guía 5202 donde se precisa el papel que desempeñan las EFS en el control de los ODS (INTOSAI, 2016).

En ella se especifica que las posibilidades de fiscalizar los ODS están limitadas por el grado en que el gobierno o entidad haya adoptado los principios y prácticas del desarrollo sostenible.

También se estipula que el alcance de las auditorías es muy amplio, en función del amplio alcance del desarrollo sostenible y las estrategias y políticas que implican.

Además, los mandatos específicos de las EFS, constituyen el marco que condiciona el alcance que podrán definir para las auditorías de los ODS.

La guía especifica también tres áreas amplias en el campo de las auditorías de metas e indicadores que surgen de los ODS:

Auditoría de metas, para verificar si son realistas y se basan en una comprensión y evidencia apropiadas sobre las necesidades que deben ser cubiertas.

Auditoría de indicadores, para verificar si son pertinentes y confiables, o

Una auditoría del progreso mostrado al comparar los indicadores con sus metas asociadas.”

Posteriormente, en 2019, la IDI, conjuntamente con el Knowledge Sharing & Knowledge Services Committee (KSK), desarrollaron un documento que resume los resultados de una auditoría cooperativa sobre el grado de preparación de las respectivas naciones para la implementación de los ODS, entre 73 EFS y una entidad subnacional. (INTOSAI - KSK, 2019).

Esta publicación contiene un panorama de los conocimientos, recomendaciones e impacto de las auditorías de preparación de las EFS. Asimismo, ofrece un intercambio de las experiencias, los desafíos, las lecciones aprendidas y los planes futuros de auditoría de la Agenda 2030 de las SAI.

Como se puede ver, tanto las auditorías de preparación, como las auditorías de ODS, son auditorías de gestión, o de desempeño, enfocadas en el cumplimiento de metas e indicadores, a partir de las metas fijadas por la Agenda, ya sean adoptadas o adaptadas, en cada país.

La auditoría coordinada del ODS 5

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), encaró algunas iniciativas en materia de auditoría de género, a partir de 2012.

En la XXVI Asamblea General de OLACEFS, del año 2016, se encontró consenso para aprobar la propuesta para llevar adelante una nueva auditoría sobre género.

Se decidió trabajar con la IDI, que había desarrollado un enfoque de auditoría para entender hasta qué punto los gobiernos estaban preparados para implementar los ODS, para lo cual se trabajó sobre el ODS 5. La auditoría se enfocaba en la evaluación de la preparación de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la Agenda 2030.

La importancia del rol de las EFS en el control de los ODS, ha sido planteada a través de varias resoluciones de las Naciones Unidas, las Resoluciones A/66/2098 y A/69/2289 (AGNU, A/RES/66/209 , 2011) (AGNU, A/RES/69/228 , 2015).

En el caso de la auditoría del ODS 5, la OLACEFS encaró una auditoría coordinada, que consiste en desarrollar una planificación y una matriz de hallazgos en común. Las EFS participantes desarrollan su trabajo de control en su respectivo país, y generan sus propios informes.

Los informes de auditoría de los países participantes se consolidan posteriormente produciendo un informe consolidado que se publica en las páginas web.

Este tipo de auditoría es particularmente aplicable a las auditorías de los ODS, dada su naturaleza transversal al interior de cada país, pero también al carácter transfronterizo derivado de la implementación de la Agenda 2030.

Hemos tomado como objeto de este trabajo la auditoría coordinada realizada sobre la preparación del ODS 5 en el marco de OLACEFS. (OLACEFS, 2019)

Nos parece importante analizar las conclusiones de esta auditoría por varias razones.

En primer lugar, el ODS 5 – “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, constituye un objetivo muy relevante, en virtud de que las desigualdades de género representan uno de factores de mayor desigualdad a nivel de una gran cantidad de países.

En segundo lugar, el objeto de esta auditoría, que es la preparación de los países para el ODS 5, implica analizar la adaptación de cada país a la Agenda 2030, tanto a nivel de definir políticas, y adaptar la legislación, como también la definición y autorización de los recursos necesarios para el financiamiento de los respectivos programas, la definición y formulación de metas, la inclusión de partes interesadas, y el armado de mecanismos de seguimiento para asegurar un proceso de retroalimentación y adecuación oportunos.

La auditoría coordinada se definió como una auditoría de desempeño, que implica que implica una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si los proyectos, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, operan de conformidad con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia, y si existe espacio de mejora por parte de los gobiernos revisados. (INTOSAI, 2019)

Como puede observarse, esta auditoría proporciona material esencial para determinar la línea de base en materia de gestión del ODS 5. Esto resulta un paso necesario para establecer los parámetros iniciales que permiten comparar los avances logrados en las sucesivas auditorías de gestión de los resultados alcanzados en la materia.

La Auditoría Iberoamericana sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, Igualdad de Género, contó con 18 participantes:

- 16 Entidades Fiscalizadoras Superiores del continente, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil¹⁴, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua¹⁵, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay;
- 1 entidad de control subnacional (Contraloría de Bogotá D.C., Colombia); y,
- 1 Entidad Fiscalizadora Superior de Europa (Tribunal de Cuentas de España).

El trabajo se realizó bajo la coordinación de la Contraloría General de la República de Chile.

El objetivo general fue: Evaluar la preparación de los gobiernos nacionales para implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5.

Los objetivos específicos definidos fueron los siguientes:

1. Verificar que los gobiernos evaluados hubieren efectuado acciones para adaptar el ODS 5 al contexto nacional;
2. Verificar que los gobiernos hubieren identificado y garantizado los recursos y capacidades (medios de implementación) necesarios para alcanzar las metas del ODS 5; y,
3. Verificar que los gobiernos hayan establecido mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación del ODS 5 en sus países.

Los ejes y componentes evaluados, en función de los objetivos definidos, se pueden ver en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Ejes y componentes evaluados



Fuente: OLACEFS. Auditoría Iberoamericana sobre el ODS 5: igualdad de género.

En: <https://olacefs.com/auditorias-coordinadas/>

El informe coordinado fue publicado en 2019.

Resultados de la auditoría coordinada

A los efectos de evaluar el nivel general alcanzado por los ejes y componentes definidos en la auditoría, se desarrolló un indicador de eficacia del ODS 5, el *Índice Integrado de Género*, orientado a evaluar la gobernanza en materia de igualdad de género.

Los resultados para cada eje expresan el grado de implementación de los gobiernos para dar respuestas a las necesidades y prioridades definidas para cada componente.

Se definieron 4 niveles de implementación:

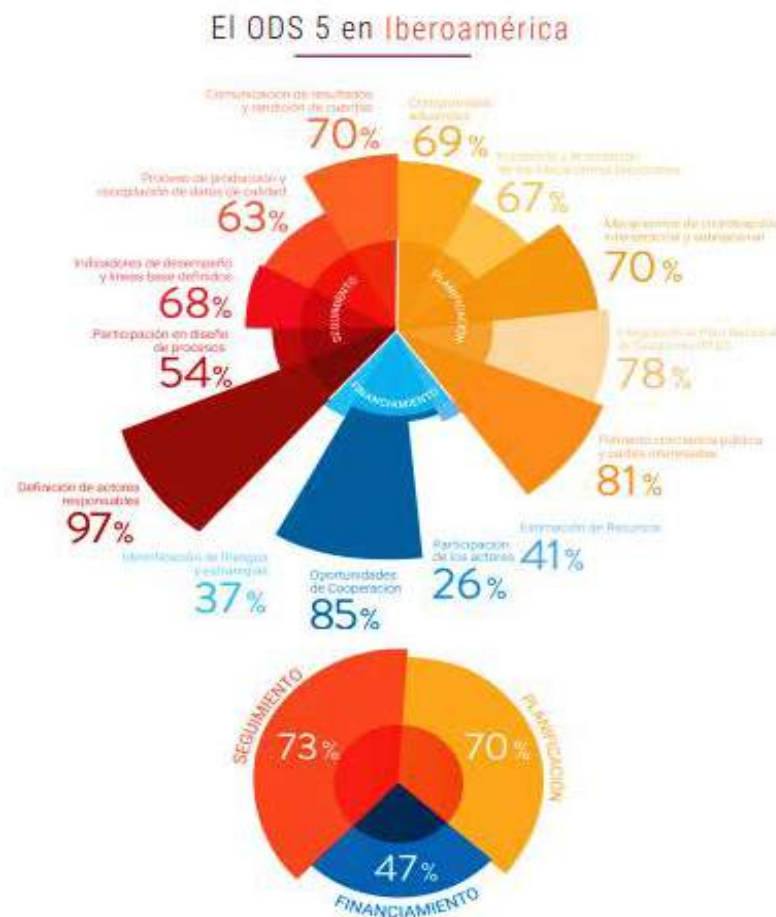
1. No implementado (X = 0%)
2. En formación (0% <= 50,0%)
3. En desarrollo (50,0% <= 75,0%)
4. Optimizado (75,0% <= 100%)

Los resultados incluidos en el informe revelaron que a nivel de América Latina y el Caribe, considerando la evaluación de los 3 ejes para los 15 gobiernos nacionales, éstos han alcanzado un grado de eficacia del 65% en la de la implementación del ODS 5, igualdad de género.

El resultado general del índice lo ubica en el nivel 3 (en desarrollo).

El siguiente gráfico permite observar el comportamiento del índice para los ejes definidos y sus respectivos componentes.

Gráfico N° 2: El ODS 5 en Iberoamérica



Fuente: (OLACEFS, 2019)

En cuanto al eje Planificación, el valor del indicador sugiere que el eje se encuentra “en desarrollo”, ya que el informe plantea que se han creado instituciones orientadas a implementar la Agenda 2030. Se puntualiza que los mecanismos de coordinación existentes no han sido definidos con claridad.

En lo relativo a la existencia de planes nacionales y la adopción de legislación y políticas públicas se identificó que en muchos casos fueron redactados antes de la entrada en vigencia de la Agenda 2030, por lo cual no contemplan expresamente el ODS 5. Ésta se identificó como un área de oportunidad.

El componente que alcanzó el mayor valor de eficacia fue la distribución de información e involucramiento de la ciudadanía y otros actores interesados en los procesos y mecanismos institucionales necesarios para integrar el ODS 5.

El eje Financiamiento representó el menor valor relativo de los tres ejes, asociado la valoración “en formación”, debido a la falta de evidencia sobre evaluaciones de mediano/largo para la definición de

la cantidad, tipo y calidad de recursos necesarios para la implementación de las metas del ODS 5, y sobre evaluaciones de riesgo para la definición de los recursos necesarios.

Se identificaron acciones y programas en la materia, pero no se identificó la definición de estrategias de evaluación sobre logro de metas e impacto.

En consecuencia, se señala que falta claridad en relación con la suficiencia y adecuación de los recursos previstos y obtenidos, y sobre la definición de nuevos recursos necesarios para asegurar la sustentabilidad de las políticas a implementar, y la identificación de las áreas que impactan sobre el ODS 5.

No se encontró evidencia de la existencia de presupuestos con perspectiva de género.²⁴⁴ Asimismo se identificó una carencia de mecanismos de coordinación entre los actores responsables de las acciones y presupuestos que apuntan al ODS 5 (gobiernos naciones y locales, sociedad civil, sector privado, sector académico y organizaciones internacionales).

El componente con mayor grado de avance fue el de oportunidades de cooperación, que incluye los instrumentos para identificar y monitorear los recursos asignados a las instituciones.

El eje seguimiento representa el valor del indicador “en desarrollo, debido al establecimiento de mecanismos de seguimiento, de evaluación y presentación de informes sobre el progreso de la implementación del ODS 5, y de procesos de participación, relación con actores responsables y recopilación y producción de datos.

Se determinaron necesidades de mejoramiento de calidad en lo referente a la identificación de indicadores de desempeño y líneas de base, así como el establecimiento de hitos intermedios para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre los avances relativos al ODS 5. Asimismo, se puntualizó la necesidad de reforzar los mecanismos de participación de todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil.

También se destacó la necesidad de mejorar la calidad de los datos para medir el desempeño de programas y políticas públicas, y su desagregación por grupos vulnerables (por ejemplo, pueblos originarios, migrantes, personas con discapacidad, personas LGBTI).

Se relevó también la existencia de sitios web para el acceso de la ciudadanía a información sobre el ODS 5.

Los resultados obtenidos muestran la existencia de oportunidades de mejora en la implementación del ODS 5, que deberán ser evaluadas en las futuras auditorías de gestión coordinadas que se encaren.

Información por país

El informe citado (OLACEFS, 2019) contiene el resultado de las auditorías realizadas en cada país, de los 15 que constituyen la base para la obtención de los resultados globales comentados.

La información de los 15 países se encuentra sintetizada en el cuadro siguiente, que muestra una desagregación por país, por eje y por componente, como así también los puntajes promedio por eje, componente y país.

²⁴⁴ Esta herramienta comenzó a ser desarrollada en varios países posteriormente al período de campo de esta auditoría coordinada, aunque en general se adoptó el etiquetado de género como metodología más utilizada (Lerner, 2023).

Cuadro N° 1: Resultados de la auditoría coordinada por país

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA COORDINADA POR PAÍS																
		ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY
PLANIFICACIÓN	Compromisos adquiridos	3	4	3	1	3	4	2	4	4	3	4	3	3	4	2
	Existencia y articulación de los mecanismos nacionales	4	4	3	2	3	4	4	2	4	2	4	1	3	4	1
	Mecanismos de coordinación intersectorial y subnacional	4	4	2	2	3	4	2	4	4	3	4	2	2	4	4
	Integración al plan nacional de desarrollo (PND)	2	4	4	3	2	3	3	2	4	3	4	4	4	4	4
	Fomento conciencia pública y partes interesadas	3	4	4	3	4	4	2	3	4	2	4	4	1	4	4
promedio		3,2	4	3,2	2,2	3	3,8	2,6	3	4	2,6	4	2,8	2,6	4	3
FINANCIAMIENTO	Estimación de recursos	1	4	1	2	1	3	2	2	2	2	2	1	1	4	2
	Participación de los actores	1	4	1	1	1	4	1	2	1	2	4	1	1	4	1
	Oportunidades de cooperación	4	4	4	4	1	4	1	3	4	4	4	4	4	4	4
	Identificación de riesgos y estrategias	1	2	1	2	1	4	2	1	1	2	4	2	1	4	1
promedio		1,75	3,5	1,75	2,25	1	3,75	1,5	2	2	2,5	3,5	2	1,75	4	2
SEGUIMIENTO	Definición de actores responsables	4	4	4	2	4	4	4	4	4	3	4	4	4	4	4
	Participación en diseño de procesos	1	4	1	2	1	4	4	2	4	3	4	2	2	4	1
	Indicadores de desempeño y líneas base definidos	3	2	4	4	2	4	2	2	4	3	4	2	1	4	2
	Proceso de producción y recopilación de datos de calidad	2	1	1	4	1	4	4	4	4	3	2	2	1	4	4
	Comunicación de resultados y rendición de cuentas	2	2	4	4	4	4	1	2	2	3	4	2	1	4	4
promedio		2,4	2,6	2,8	3,2	2,4	4	3	2,8	3,6	3	3,6	2,4	1,8	4	3
Promedio general		2,5	3,4	2,6	2,6	2,1	3,9	2,4	2,6	3,2	2,7	3,7	2,4	2,1	4,0	2,7

Fuente: Elaboración propia, en base a (OLACEFS, 2019)

Puede observarse, del análisis de los índices asignados por cada país a cada componente de los tres ejes definidos, que los puntajes presentan dispersiones, en algunos casos significativas.

También se visualiza la composición por país de los promedios generales que incluye el informe, y los mejores resultados obtenidos en el eje seguimiento, y planificación, en relación con el eje financiamiento, en ese orden.

El cuadro siguiente permite clasificar los puntajes asignados, y calcular las frecuencias absolutas, tanto para el total, como para los ejes de planificación, financiamiento y seguimiento.

Cuadro N° 2: Puntajes promedio asignados por país

PUNTAJES PROMEDIO ASIGNADOS POR PAÍS																
PUNTAJE TOTAL	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY	Cantidad
4														✓		1
Entre 3 y 4		✓				✓			✓		✓					4
Entre 2 y 3	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓		✓	10
Entre 1 y 2																0
PLANIFICACIÓN	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY	
4		✓							✓		✓			✓		4
Entre 3 y 4	✓		✓		✓	✓		✓							✓	6
Entre 2 y 3				✓			✓			✓		✓	✓			5
Entre 1 y 2																0
FINANCIAMIENTO	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY	
4														✓		1
Entre 3 y 4		✓				✓					✓					3
Entre 2 y 3				✓				✓	✓	✓		✓			✓	6
Entre 1 y 2	✓		✓		✓		✓						✓			5
SEGUIMIENTO	ARGENTINA	BOLIVIA	CHILE	COLOMBIA	COSTA RICA	CUBA	ECUADOR	ESPAÑA	GUATEMALA	HONDURAS	MEXICO	PARAGUAY	PERÚ	VENEZUELA	URUGUAY	
4						✓								✓		2
Entre 3 y 4				✓			✓		✓	✓	✓				✓	6
Entre 2 y 3	✓	✓	✓		✓			✓				✓				6
Entre 1 y 2													✓			1

Fuente: Elaboración propia, en base a (OLACEFS, 2019)

Vemos que la mayor frecuencia en los puntajes totales corresponde al intervalo entre 2 y 3 puntos. Esta situación se repite en los ejes financiamiento y seguimiento, mientras que en el eje planificación la mayor frecuencia corresponde al intervalo entre 3 y 4 puntos.

En el intervalo entre 1 y 2 puntos solamente hay un solo país (Perú), correspondiente al eje seguimiento. Es decir que los tres intervalos superiores concentran casi el 100% de las evaluaciones realizadas.

Hay algunas inquietudes que surgen del análisis por país.

En primer lugar, si bien los criterios de asignación de puntajes fueron previamente definidos, la valoración en cada país depende de varios factores.

Por un lado, en el caso de todas las auditorías, y en particular de las auditorías de gestión, la evidencia constituye el corazón del proceso de auditoría, de manera que obtener y evaluar evidencia son partes esenciales de dicho proceso.

La evidencia proporciona pruebas y constituye el sustento para las conclusiones. Debe ser suficiente y apropiada (relevante y confiable).

Pero, además, hay un elemento esencial en la valoración de la evidencia, que es el juicio profesional.

El juicio profesional es el juicio ejercido con debido cuidado, objetividad e integridad en el marco provisto por las normas contables y otras normas aplicables, por gente con experiencia y conocimiento. Se basa en el conocimiento, la experiencia, el análisis y las particularidades de la situación concreta.

El juicio es afectado por las percepciones, los riesgos, la incertidumbre, el estrés, las consultas y el aprendizaje de los auditores a cargo de la evaluación.

En tal sentido, surge como llamativa la alta frecuencia de altas calificaciones (puntaje 4) que se observan en algunos países. En efecto, Venezuela asignó 4 a todos los 14 componentes de los tres ejes. Cuba asignó 4 a 12 componentes y 3 a los dos restantes. México también asignó 4 a 12 componentes, y 2 a los dos restantes.

Resulta curioso que la evaluación haya arrojado resultados tan óptimos en estos casos. Ello no implica un cuestionamiento del trabajo de los auditores, sino una reflexión sobre la homogeneidad aplicada entre los diferentes países para ponderar los hallazgos emergentes de los papeles de trabajo.

Ello podría no tener fundamento alguno, o bien ser el resultado de alguno de los factores que pueden afectar el juicio profesional, como fue comentado.

También podría estar condicionado por el grado de independencia entre el organismo de control y el Ejecutivo, en función de la configuración institucional de los diferentes países.

Esta reflexión, en el caso hipotético de constituir una explicación de esta circunstancia, podría subsanarse con la puesta en práctica de un proceso de aseguramiento de la calidad en las auditorías coordinadas.

Ello implica que podría constituirse un equipo ad-hoc de evaluación del aseguramiento de la calidad, que analice los papeles de trabajo de la auditoría en los países que integran la auditoría coordinada, con el objeto de certificar que los riesgos derivados del sistema de control de calidad de cada institución de control son debidamente considerados y atendidos (INTOSAI, 2019).

La Argentina y el ODS 5

Una de las objeciones más relevantes que nuestro país realiza sobre el Pacto del Futuro son las políticas de género, representadas por el ODS 5.

El objetivo 5 se propone “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. (United Nations)

Las metas incluidas en este objetivo comprenden la eliminación de la discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo; eliminar la violencia contra mujeres y niñas y la explotación; eliminar prácticas nocivas, como el matrimonio infantil forzado y la mutilación femenina; reconocer el trabajo doméstico no remunerado; asegurar la igualdad de oportunidades; asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos; otorgar igualdad de derechos a los recursos económicos; mejorar el uso de la tecnología para promover el empoderamiento de las mujeres; y aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género. (United Nations)

El apartamiento de este objetivo por parte de Argentina se tradujo, a fines de 2023, en la eliminación del Ministerio de la Mujer por medio del decreto 86/2023. Se dispuso que pasara a llamarse “Subsecretaría de protección contra la violencia de género”, bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano. Sin embargo, la dependencia fue definitivamente cerrada antes de los 180 días de existencia.

Ello significó la reducción o desaparición de iniciativas estatales relacionadas con problemáticas específicas de las mujeres y las diversidades sexuales, como por ejemplo el Programa Acompañar, fuente de apoyo económico a mujeres y personas de la comunidad LGTBI+ víctimas de violencia.

El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), que se encontraba en el ámbito del Ministerio de Justicia, fue disuelto el 6 de agosto de 2024 fue disuelto y sus recursos, tanto materiales como financieros, fueron transferidos a dicho ministerio.

En términos del análisis transversal de los gastos presupuestarios, que contiene el resultado de las actividades etiquetadas con diferentes objetivos asociados a los ODS, puede observarse que a partir de 2024 se ha suprimido el etiquetado de género. (Lerner, 2023)

En la página web de la Secretaría de Hacienda, en los análisis transversales que se presentan en el presupuesto abierto, no se exponen los gastos en género para el ejercicio 2024. Sólo se incluyen las erogaciones efectuadas en 2023. (Secretaría de Hacienda)

En el cuadro N° 3 se pueden observar los datos consignados en el análisis transversal del presupuesto para los ejercicios 2023 y 2024.

Los gastos de género representaron en 2023 el porcentaje más alto (13%) del presupuesto vigente, en comparación con los gastos en niñez (9%), discapacidad (4%) y ambiente sostenible (2%).

Para 2024 los gastos en niñez se incrementan en un punto respecto de 2023, y representan el 10% del presupuesto ejecutado hasta septiembre, los gastos en discapacidad se mantienen (4%), mientras que los gastos en ambiente sostenible representan la mitad (1%) de lo ejecutado en 2023.

Debería explicitarse qué efectos tienen estas decisiones sobre el gasto del ejercicio 2024 que comprende de forma conjunta diversos programas y organismos de la Administración Nacional que estaban contenidos en el presupuesto 2023.

A partir de la eliminación del etiquetado de género, no se puede visualizar si los programas y actividades incluidos en 2023 con este objetivo han tenido alguna continuidad o han sido discontinuados *in totum*.

Cuadro N° 3: Análisis transversal del presupuesto 2023 y 2024

ANÁLISIS TRANSVERSAL DEL PRESUPUESTO				
	Género ODS 5	Niñez ODS 1 y 3	Discapacidad ODS 10	Ambiente sostenible ODS 13
2023				
Presupuesto inicial	4.224.989,09	2.770.877,82	1.005.168,33	511.442,73
Presupuesto vigente	5.206.077,62	3.664.604,92	1.554.986,61	701.219,68
Presupuesto ejecutado	5.161.235,21	3.529.360,89	1.527.421,11	626.903,48
% Presupuesto vigente	13,00	9,00	4,00	2,00
% Ejecución	99,00	96,00	98,00	89,00
2024				
Presupuesto inicial	s/d	3.299.315,24	1.552.886,67	702.568,43
Presupuesto vigente	s/d	9.510.018,42	4.173.398,00	733.886,62
Presupuesto ejecutado (27/9)	s/d	6.360.374,89	2.940.818,03	390.205,98
% Presupuesto vigente	s/d	10,00	4,00	1,00
% Ejecución	s/d	67,00	70,00	53,00

Fuente: Elaboración propia, en base a los datos de la Secretaría de Estado de Hacienda. Presupuesto abierto. Análisis transversal. En: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversales-home>

Conclusiones

En este trabajo se reflexionó sobre las implicancias de la Agenda 2030 y los ODS sobre la redefinición y fortalecimiento de la gobernanza internacional y su efecto sobre un contexto internacional que se proponga disminuir las enormes diferencias entre los países en materia económica, social y ambiental.

Asimismo, se describieron los elementos que caracterizan el rol desempeñado por las EFS y los organismos internacionales de control, particularmente en materia de control de los ODS.

La gestión de los ODS y su control revisten una naturaleza particular y específica, cuyos componentes, efectos y limitaciones fueron analizados.

El caso ilustrativo tomado como ejemplo es la Auditoría Coordinada del ODS 5 – “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, llevada a cabo en el marco de la OLACEFS, y publicada en 2019. Es una auditoría de evaluación de la preparación de los gobiernos para enfrentar los desafíos de la Agenda 2030.

Nos pareció interesante tomar este ejemplo, en tanto constituye una evaluación de la línea de base de los países integrantes para la implantación del ODS 5 en los respectivos países.

Se definieron tres ejes (planificación, financiamiento y seguimiento) y componentes para cada eje. Además, se elaboró un indicador orientado a medir el nivel de implementación de cada componente.

El resultado general, considerando la evaluación de los 3 ejes para los 15 gobiernos nacionales, lo ubican en un nivel asociado a un grado de implementación “en desarrollo”. El mejor resultado corresponde al eje seguimiento, le sigue el eje planificación (nivel “en desarrollo”, y mientras que el eje financiamiento corresponde a un nivel “en formación”.

Los resultados obtenidos muestran la existencia de oportunidades de mejora en la implementación del ODS 5, que deberán ser evaluadas en las futuras auditorías de gestión coordinadas que se encaren.

Cuando analizamos la información por país, vemos que la composición de los valores globales muestra cierto grado de dispersión. Permite analizar la apertura de los valores globales y su expresión en los distintos países.

Se plantean algunas inquietudes y reflexiones sobre la homogeneidad de los criterios aplicados para la evaluación de los componentes en los diferentes países.

Al respecto, se propone agregar a las auditorías coordinadas un proceso de aseguramiento de la calidad, que garantice que los riesgos derivados del sistema de control de calidad de cada institución de control son debidamente considerados y atendidos.

Por último, se analizan algunos efectos que ha tenido el desacople del “Pacto del Futuro” por parte de Argentina, en términos del ODS 5.

Las políticas de género se han planteado como una de las principales objeciones a dicho pacto. En consecuencia, se han eliminado organismos relacionados, y también programas específicos.

Asimismo, se suprimió en 2024 el etiquetado de género del Presupuesto de la Administración Nacional. En consecuencia, no se puede visualizar si los programas y actividades incluidos en 2023 con este objetivo han tenido continuidad o han sido discontinuados *in totum*.

Referencias

AGNU. (2011). A/RES/66/209 .y (2015). A/RES/69/228

Comisión Económica de América Latina. (2019). *Tercera Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*. CEPAL.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (s.f.). No dejar a nadie atrás. Recuperado el 28 de mayo de 2024, de <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>

INAP (Ed.). (s.f.). *VOL. 7 N.º 3*, 91-124.

INTOSAI - KSK. (2019). *Are Nations Prepared for Implementation of the 2030 Agenda? SAI Insights and Recommendations*.

INTOSAI. (2016). *Guía 5202. El papel de las EFS en el control de los ODS*.

INTOSAI. (2019). Control de Calidad para las EFS. *ISSAI 140*. Obtenido de <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-140-Control-de-Calidad-para-la-EFS.pdf>

INTOSAI. (2019). ISSAI 300. *Principios de la Auditoría de Desempeño*.e ISSAI 3000. *Norma para la Auditoría de Desempeño*

INTOSAI Development Initiative. (2020). *Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM)*. Recuperado el 10 de junio de 2024, de <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1088-modelo-de-auditoria-de-ods-de-la-idi-isam?format=html>

Lerner, E. (2023). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: pensando las políticas transversales y su reflejo presupuestario. (INAP, Ed.) *Estado Abierto*. doi:(ISBN: 2525-1805 vp – 2618-4362 vd)

Levy, E. (1988). Control social y control de resultados: un balance de los argumentos y de la experiencia reciente. En L. C. Bresser Pereira, *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (págs. 385-400). Buenos Aires: Paidós.

OLACEFS. (2019). Auditoría Iberoamericana sobre Igualdad de Género. Obtenido de <https://olacefs.com/auditorias-coordinadas/>

Preble, J. F. (2005). Toward a Comprehensive Model of Stakeholder Management. *Business and Society Review* 110, 407-431.

Secretaría de Hacienda. (s.f.). Seguimiento del gasto en género. Argentina. Recuperado el 30 de septiembre de 2024, de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversal-genero>

United Nations. (s.f.). *Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. Recuperado el 1 de octubre de 2024, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

United Nations. (22 de septiembre de 2024). Cumbre del Futuro. *El Pacto para el Futuro*. Recuperado el 30 de septiembre de 2024, de <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>

TIC Y USO DE CRIPTOACTIVOS: TRATAMIENTO CONTABLE, IMPOSITIVO Y DE AUDITORÍA

*Marina Marsili
Jésica Luisi*

1. Introducción

El dinero se ha utilizado durante siglos para facilitar el comercio de bienes y servicios. Su forma ha variado entre culturas, pero esencialmente se lo clasifica en “mercancía”, “representativo” y “de curso legal”.

En tanto “mercancía” tiene valor en sí mismo (valor intrínseco) así como un valor de uso. Así identificamos las monedas de metales preciosos, la sal, el tabaco, el café o el trigo.

El dinero “representativo” tiene poco o ningún valor intrínseco, pero encarna un derecho a un elemento de valor subyacente. Este se identifica con certificados de oro o depósitos, billetes que pueden ser canjeados por una cierta cantidad de oro o plata.

Como “de curso legal” será aquel que es declarado como dinero por un gobierno y por lo tanto de ello deriva su valor de ser moneda de curso legal.

En tiempos más recientes, el “bitcoin” fue lanzado como una criptomoneda. Después muchas otras criptomonedas y crypto-tokens han sido lanzados con diferentes propósitos y niveles de adopción.

El Banco Central Europeo define una moneda virtual como *“una representación digital de valor, no emitido por un banco central, entidad de crédito o entidad de dinero electrónico, que en algunas circunstancias puede ser utilizado como una alternativa al dinero”*.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación constituyen un conjunto de herramientas electrónicas por medio de las cuales se procura una intercomunicación entre sus usuarios tendiente a permitir que estos puedan reemplazar procesos obsoletos por otros más eficientes.

En este sentido, la tecnología blockchain -o cadena de bloques que contienen información codificada de una transacción en la red a través del uso de criptografía- se presenta como un conjunto de tecnologías que permiten la transferencia de un valor o activo de un lugar a otro sin intervención de terceros.

La revolución digital por tanto está transformando al sector financiero tradicional, modificando las prioridades, creando nuevas oportunidades y desafíos ante el avance de la tecnología. Frente a esta circunstancia innegable, se debe contemplar la proporcionalidad en la regulación, dado que estos vacíos legales conforman terreno fértil para que proliferen las actividades ilícitas.

Ante ello, el objetivo general del presente trabajo procura identificar herramientas de contabilidad forense. Se pretende a partir de la realización del relevamiento bibliográfico y posterior revisión, analizar la evolución de las tecnologías emergentes; examinar los distintos tipos de criptoactivos (criptomonedas, tokens, establecoins, etc.); estudiar los aspectos contables de las monedas virtuales, identificando métodos y enfoques utilizados en la contabilidad, incluyendo la valuación, reconocimiento y presentación en los estados contables; identificar aspectos impositivos vinculados y regulación actual en relación con técnicas de contabilidad y tratamiento impositivo a dispensar.

Ello procura sentar las bases para el diseño de herramientas de auditar de transacciones y cuentas relacionadas.

2. Aspectos generales de los Criptoactivos

2.1 Características de las Criptomonedas

Para comprenderlo bien hay que analizar qué es la tecnología blockchain o “cadena de bloques”: se trata de una base de datos virtual y sincronizada entre miles de computadoras conectadas entre sí y distribuidas por el mundo. Se puede pensar (Zocaro, 2020) como un libro de contabilidad digital, cuyas hojas o registros individuales de información (bloques) pasan a formar parte del libro (cadena de bloques) luego de obtener la aprobación del resto de los usuarios del sistema.

De esta forma, la blockchain viene dada por el consenso del propio sistema: el resto de los usuarios de la incorporación de cualquier información o dato en la red (mineros), mediante sus computadoras (nodos) y la resolución de ciertos algoritmos criptográficos, le dan validez a la incorporación de nueva información a este “libro”.

Las criptomonedas no son más que registros en esta blockchain: cada transacción, cada envío de criptomonedas de un individuo a otro no son más que un registro, un mensaje, plasmado en este “libro contable” distribuido entre miles de computadoras

(nodos). Y los mineros que ayudan a validar estas transacciones, como recompensa, obtienen una determinada cantidad de criptomonedas (es así como se crean nuevas unidades de estos activos, en un proceso denominado minería). Y todo esto sin la intervención de ningún banco central o autoridad similar.

El Comité de Interpretaciones de IFRS del IASB (International Accounting Standards Board) definió a una criptomoneda como un criptoactivo que cumple con todas las siguientes características:

- Una moneda digital o virtual registrada en un libro mayor que utiliza criptografía para seguridad
- No emitido por una autoridad jurisdiccional o equivalente
- No da lugar a un contrato entre la titular y otra parte Bitcoin, por ejemplo, cumpliría con esta definición, representando las criptomonedas un subconjunto dentro de los criptoactivos.

El concepto de criptoactivo es abarcativo tanto de los conceptos de criptomoneda como de token. La diferencia entre criptomoneda y token es relevante debido a que la criptomoneda es el token nativo de una blockchain y tiene como función utilizarse para pagar los costos o tarifas de transacción (Gas-Fee), mientras que el token es un contrato inteligente creado dentro de una blockchain determinada y para crearlo y transaccionar se debe pagar un costo en la criptomoneda de la blockchain. Los token pueden operar en distintas blockchain.

El propósito para la tenencia de criptoactivos también difiere entre las entidades e incluso entre modelos de negocio dentro de las mismas entidades que los ostentan. Por lo tanto, el tratamiento contable dependerá de los hechos particulares y circunstancias y el análisis correspondiente podría ser complejo.

Para ser considerado efectivo un criptoactivo, tendría que ser generalmente aceptado como un medio de intercambio y considerado una base adecuada sobre la cual un tenedor podría medir y reconocer todas las transacciones en sus estados financieros.

Así, algunos criptoactivos contractuales podrían cumplir la definición de un activo financiero si dan derecho a su titular a efectivo, otro activo financiero o el derecho a negociar instrumentos financieros bajo términos favorables; o son, en efecto, certificados bursátiles electrónicos que dan derecho al titular a los activos netos de una determinada entidad.

Por su parte, algunos contratos para negociar criptoactivos se contabilizan como derivados, si el contrato puede liquidarse por el importe neto o si el subyacente el criptoactivo es fácilmente

convertible en efectivo, a pesar del criptoactivo no ser en sí mismo un instrumento financiero, siempre que se cumplan ciertos criterios.

De allí que muchos criptoactivos cumplirían la definición relativamente amplia de un activo intangible. Sin embargo, no todos los criptoactivos que cumplen la definición de un activo intangible están dentro del alcance de la NIC 38 Activos Intangibles, ya que la norma es clara que no se aplican a elementos que están en el alcance de otra norma. Por ejemplo, algunas entidades podrían tener activos criptográficos para la venta en el curso ordinario de los negocios y como tal sería capaz de reconocer éstos como inventario.

El titular de los activos virtuales deberá tener en cuenta las condiciones generales de revelaciones requeridas por la NIC 1 Presentación de Estados Financieros cuando el cumplimiento de los requisitos específicos de las NIIF pertinentes es insuficiente para permitir a los usuarios de los estados financieros comprender el impacto de los criptoactivos en la situación financiera de la entidad y su desempeño.

El Comité de Interpretaciones de IFRS emitió un material sobre la contabilidad de las criptomonedas en junio de 2019, indicando que no son activos financieros sino activos intangibles en el alcance de la NIC 2 Inventarios o la NIC 38 Activos Intangibles.

Si bien el IASB no agregó aún a su agenda la implementación de estándares para los criptoactivos, monitorea el desarrollo de los mismos y su significado para las empresas que emiten estados financieros de acuerdo con IFRS.

Es dable agregar que la transferencia de una criptomoneda de una persona a otra no es confirmada ni autorizada por ningún Banco Central ni agencia gubernamental, sino que la validación viene dada por el consenso del propio sistema: el resto de los usuarios (mineros) de la red, mediante sus computadoras (nodos) y sólo la resolución de ciertos algoritmos, le dan validez a la transacción.

2.2 La Tecnología Blockchain

El poder esencial de la tecnología blockchain es su capacidad de distribuir información. Debido a que está distribuida entre todos los nodos, o computadoras individuales, que conforman el sistema, el término “tecnología blockchain” a menudo se intercambia con “tecnología de registro distribuido”. La base de datos de una blockchain no se encuentra en una única ubicación, que podría ser infiltrada o controlada por una sola parte, sino que está alojada por numerosas computadoras (en el caso de Bitcoin, decenas de miles) a la vez.

La red blockchain se verifica automáticamente a intervalos determinados, lo que crea un sistema de auditoría automática que garantiza la precisión de los datos que contiene. Los grupos de estos datos se conocen como “bloques” y, como estos bloques están encadenados criptográficamente, los fragmentos de datos quedan enterrados y son más difíciles de manipular. Alterar cualquier fragmento de datos en la blockchain requeriría una enorme cantidad de potencia informática.

Una desventaja importante de una cadena de bloques, en comparación con otros tipos de bases de datos, es que esta configuración distribuida requiere potencia informática constante de varias fuentes diferentes para mantenerse al día.

Al igual que Bitcoin, la invención de la cadena de bloques tal como la entendemos hoy en día suele atribuirse a la persona o grupo que lleva el nombre de Satoshi Nakamoto, en virtud de un artículo donde explora el tema. (Nakamoto, 2008).

No obstante, debería remontarse la misma al año 1976, cuando la idea queda plasmada en el libro de contabilidad titulado “Nuevas direcciones en criptografía”. (Diffie, 1976).

Durante muchos años, el concepto se consideró inseguro y demasiado complicado, pero cuando finalmente se emparejó con Bitcoin, y se le incorporaron elementos de seguridad.

2.3 Almacenamiento y Operaciones con Activos Digitales

Las billeteras donde se guardan los criptoactivos pueden ser centralizadas o descentralizadas. En las billeteras centralizadas se delega la custodia en un tercero, generalmente un exchange, de la cual el usuario es un cliente.

En el caso de las billeteras descentralizadas, la billetera se encuentra en la blockchain, cuando se habla de billeteras frías o calientes, o de software o de hardware, se hace referencia a la forma o modo de acceder a la billetera que se encuentra en la blockchain.

A los fines contables la información sobre los saldos y movimientos de las billeteras centralizadas pueden solicitarse a los exchange. En el caso de las billeteras descentralizadas, la blockchain es pública sin embargo por el pseudoanonimato de las billeteras debemos conocer cual es la dirección de la billetera para poder conocer sus movimientos y saldo actual.

En el año 2015, el organismo de Recaudación impositiva de Argentina hizo referencia en un informe a una “amenaza a los estados” y un “obstáculo hacia la transparencia fiscal internacional” (DGI-AFIP, 2015)

En este sentido y atendiendo a ello, por Resolución general 4614 del año 2019, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) creó un régimen de información al que deberán adherir los administradores de servicios de procesamiento de pagos a través de plataformas de gestión electrónica o digital, a residentes o domiciliados en el país. Así el 25 de octubre de 2019 se estableció un régimen de información destinado a Agrupadores o Agregadores de Medios de Pago y para los sujetos que administran, gestionan o controlan o procesan movimientos de activos a través de plataformas de gestión electrónicas o digitales.

3. Tratamiento Contable de los Criptoactivos.

Respecto a la normativa contable e impositiva respecto a las criptomonedas, no existe aún a nivel mundial una posición unívoca.

El Comité de Interpretación de Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF) refirió que los criptoactivos pueden contabilizarse como inventarios (NIC 2) o como activos intangibles (NIC 38).

3.1 Tratamiento Contable en Argentina

El Basel Institute on Governance²⁴⁵ refirió que en el año 2019 se efectuaron transacciones con criptoactivos por un equivalente a U\$S 21.4 mil millones, de los cuales U\$S 450 millones son transacciones relacionadas con actividades criminales. En este sentido es dable destacar que según Google Trends, en Argentina el interés por las criptomonedas creció un 136% en abril de 2020 respecto del mismo período del año anterior. (Goenaga, Gutiérrez, Bauer, & Bonifazi, 2021).

Ahora bien, ¿Qué sabemos de su tratamiento contable?

²⁴⁵ Véase: <https://learn.baselgovernance.org/>

Las normas contables profesionales argentinas no dan una definición textual de qué es un activo, sino más bien que definen cuándo se tiene uno. Particularmente, la Resolución Técnica (RT) N° 16, que es el Marco Conceptual (MC) de las normas contables profesionales locales, indica:

“Un ente tiene un activo cuando, debido a un hecho ya ocurrido, controla los beneficios económicos que produce un bien (material o inmaterial con valor de cambio o de uso para el ente)”. Y agrega “un bien tiene valor de cambio cuando existe la posibilidad de canjearlo por efectivo o por otro activo, utilizarlo para cancelar una obligación o distribuirlo entre los propietarios del ente. Y un bien tendrá valor de uso cuando el ente pueda emplearlo en una actividad productora de ingresos”.

Por último, la RT añade que

“...en cualquier caso, se considera que un bien tiene valor para un ente cuando representa efectivo o equivalentes de efectivo o tiene aptitud para generar (por sí o en combinación con otros bienes) un flujo positivo de efectivo. De no cumplirse este requisito, no existe un activo para el ente en cuestión.”

Analizando esta definición de activo que da el MC, y la de criptomoneda, se desprende que estamos ante un activo, específicamente, un activo digital. Y, sin dudas, la persona o ente que posea criptomonedas como consecuencia de “un hecho ya ocurrido” controla los beneficios económicos que el bien le otorga, ya sea porque las adquirió en una compra, en una operación de intercambio, o porque se obtuvieron como consecuencia de validar y registrar las transacciones de cadenas de bloques. Las criptomonedas pueden adquirirse principalmente por tres motivos:

- Medio de pago: servir como elemento de intercambio en operaciones de compra y venta de productos y servicios, el cual sería el fin original por el cual fueron creadas.
- Negocio: un ente puede tener como actividad principal la compraventa de criptomonedas.
- Inversión: se puede tratar a las criptomonedas como un elemento de inversión (alto riesgo) con el que obtener un rendimiento en el futuro.

Entonces, a la hora de valorar las criptomonedas se pueden dar diversas situaciones, en las cuales el tratamiento contable de la misma puede variar, de acuerdo al destino que cada sujeto o ente le dé a sus tenencias de la criptomoneda. A continuación, se analizan diferentes situaciones que pueden presentarse:

Un ente utiliza bitcoin en el marco de su actividad comercial como medio para realizar cobros y pagos debería exponer su tenencia de bitcoin en el activo, dentro del rubro Caja y Bancos. Esto resulta evidente en aquellos países donde bitcoin tiene el status de moneda de curso legal (como El Salvador o República Centroafricana), pero también en países donde, a pesar de no serlo, las criptomonedas sí se erigen como medio de pago legalmente aceptado (es el caso de Brasil desde la sanción de la ley 4.401/2021).

Un ente que mantiene tenencias de bitcoin con el objetivo de obtener rendimientos futuros por el aumento de su cotización debería exponer su tenencia de bitcoin en el activo, dentro del rubro Inversiones. Dado que bitcoin posee un precio de mercado, puede ser utilizado como un activo para inversión, al igual que las divisas, acciones, bonos, commodities, bienes muebles e inmuebles, o cualquier otro tipo de activo real o financiero. Esto ocurre en Estados Unidos, donde la empresa cotizante Microstrategy posee bitcoin como inversión a largo plazo y expone su tenencia como un activo digital no corriente.

En el caso en que su actividad consista en el intercambio de criptomonedas debería exponer su tenencia de bitcoin dentro del rubro Bienes de Cambio.

Si la actividad de un ente consiste en realizar intercambios entre criptomonedas percibiendo comisiones por dichas transacciones (los denominados exchanges) podría exponer su tenencia

dentro del rubro Bienes de Cambio, dado que dicha tenencia de bitcoin y la de otros criptoactivos representan los bienes cuya compraventa les permite realizar su actividad principal y generar sus ingresos.

En caso que recibiera sumas en calidad de préstamo o depósito debería exponer dichas tenencias como un Pasivo. La tenencia de bitcoin recibido de terceros podría originarse en un préstamo pactado en dicha especie, o bien haber sido recibidos en calidad de depósito, para su custodia o administración. En tales casos, se deberían exponer estas tenencias como parte del pasivo del ente.

3.2 Tratamiento impositivo

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) -Organismo formado por representantes de más de 35 país y centrado en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo- sostiene que por “monedas digitales” debe entenderse “...una representación digital de moneda virtual (no fiduciaria) o dinero electrónico (fiduciario)...” (GAFI, 2014).

Los organismos reguladores de Argentina han intentado dar cuenta de los riesgos asociados al uso de monedas virtuales, pero ello no se tradujo en el desarrollo de normativo que regule la actividad. (Zocaró, 2020)

En sintonía con ello, a nivel nacional la Unidad de Información Financiera (UIF) dispone establecer un seguimiento reforzado respecto de estas operaciones concertadas con monedas virtuales en la Resolución 300/2014, a las cuales define como:

“la representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital y cuyas funciones son la de constituir un medio de intercambio, y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor, pero que no tienen curso legal, ni se emiten, ni se encuentran garantizadas por ningún país o jurisdicción. En este sentido las monedas virtuales se diferencian del dinero electrónico, que es un mecanismo para transferir digitalmente monedas fiduciarias, es decir, mediante el cual se transfieren electrónicamente monedas que tienen curso legal en algún país o jurisdicción.”

Por su parte, el Banco Central de la República Argentina alertó al público sobre los riesgos que involucra el uso de monedas virtuales, dando cuenta que las mismas “...no son emitidas por este Banco Central ni por otras autoridades monetarias internacionales, por ende, no tienen curso legal ni poseen respaldo alguno”.²⁴⁶

La Comisión Nacional de Valores hizo foco sobre el tema cuando publicó un comunicado alertando a los inversores sobre el riesgo asociado a la utilización de ese tipo de instrumentos en el año 2017 (CNV, 2017), mientras que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dictó la primera norma referida a las criptomonedas en el año 2022: Resolución Nro. 02/2022.

A través del Dictamen N° 2/2022 DI ALIR, la AFIP expresó su opinión jurídica a través de la cual considera que los mismos se encuentran gravados en el **Impuesto sobre los Bienes Personales** de acuerdo a lo previsto en el inciso j) del artículo 19 de la Ley N° 23.966 (t.o. en 1997 y sus modificaciones). Respecto a su valuación, la norma prevé que debe procederse conforme lo expuesto en el inciso h) del artículo 22 de la ley del impuesto, esto es, a su costo de adquisición, incrementado en el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado hasta dicha fecha.

²⁴⁶ Véase: <https://www.cronista.com/infotechnology/internet/El-Banco-Central-argentino-considera-riesgoso-operar-con-bitcoins-20140528-0003.html> consultada en fecha 10/08/2023. Se remite a ese artículo periodístico atento a que el sitio web del BCRA solo guarda las comunicaciones realizadas a partir del año 2015.

El impuesto sobre los Bienes Personales grava la tenencia de bienes gravados de personas físicas y sucesiones indivisas residentes fiscales argentinos en el país y en el exterior, y la tenencia de bienes gravados situados en el país para las personas físicas y sucesiones indivisas no residentes en el país.

La declaración se realiza desde el servicio de clave fiscal “Bienes Personales web”, seleccionando el tipo de bien “Monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares”:

The screenshot shows the AFIP 'Bienes Personales web' interface. At the top, there's a summary box titled 'Monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares' with four rows, all showing '\$ 0,00':

Total gravados en el país	\$ 0,00
Total gravados en el exterior	\$ 0,00
Total exento / no alcanzado	\$ 0,00
Total de bienes con baja en el periodo	\$ 0,00

Below this, the form is divided into four sections:

- Localización:** A dropdown menu for 'País' with 'Argentina' selected.
- Identificación:** A dropdown for 'Tipo de bien' with 'Monedas Digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares' selected. It also has fields for 'Fecha de adquisición / Incorporación al patrimonio' and 'Porcentaje de titularidad' (set to 100%).
- Valuación:** A field for 'Valor' with a '\$' symbol.
- Detalle:** Fields for 'Cantidad' and 'Descripción monedas virtuales y otros activos similares'. There is also a checkbox for 'Bien afectado al impuesto a las ganancias para personas humanas'.

A su vez, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dispuso la creación de un régimen informativo con el fin de que los sujetos que “*administran, gestionan, controlan o procesan movimientos de activos*” utilizando plataformas de gestión digital o electrónicas, informe el saldo mensual de las cuentas de los usuarios ya sea en pesos argentinos, en monedas extranjeras y/o en monedas digitales o criptomonedas.

En materia de **Impuesto a las Ganancias**, determinó que los resultados derivados de la venta de criptoactivos, se encuentra alcanzada por tal tributo. Se trata de una renta de segunda categoría, cuyo tratamiento impositivo variará según sea de fuente argentina o extranjera. Frente a una renta de fuente argentina, resultará de aplicación el impuesto cedular comprendido en los incisos a) y b) del artículo 98 de la ley, con alícuotas del 5% o 15% respectivamente, según se trate de la enajenación de criptoactivos /monedas digitales en pesos y sin cláusula de ajuste - inciso a)- o, en su defecto, de una operación de venta en moneda extranjera, resultando de aplicación el inciso b).

Si se trata de una renta de fuente extranjera, los resultados obtenidos estarán alcanzados a una alícuota del 15% en todos los casos.

Respecto del **Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, el tributo alcanza a la venta de cosas muebles, y los criptoactivos al ser bienes digitales, su venta no se encuentra gravada por el tributo. No obstante, la prestación del servicio de intermediación en la compraventa de criptoactivos por el cual se cobre una contraprestación, ya sea en moneda fiduciaria, en especie o en criptoactivos, se encuentra gravada.

Conclusión

Los beneficios que los criptoactivos presentan, entre los que se destacan su desregulación y masiva proliferación, traen aparejados riesgos asociados a maniobras de lavado de activos, financiamiento

del terrorismo y operatorias de la criminalidad organizada. A su vez, el uso de herramientas tecnológicas presenta dificultades para los investigadores judiciales, así como a los organismos de prevención asociado a la situación de pseudoanonimato que presentan.

Cabe referir en este sentido que las redes criminales que están en continuo cambio, procurando nuevos mecanismos para sortear los controles que ejercen los distintos organismos, encuentran en este nuevo mercado terreno fértil para cometer ilícitos.

Las organizaciones criminales operan en secreto y mantienen una estructura clandestina para ocultar sus actividades. A su vez, el carácter transnacional que suelen adoptar las mismas hace que la adopción de nuevas tecnologías, así como el uso de criptomonedas, dark web y el cifrado de comunicaciones, sean instrumentos utilizados para dificultar aún más el seguimiento de sus actividades.

Estas complejidades son las que se enfrentan las diferentes agencias a diario y que hacen que la investigación del crimen organizado sea un proceso complejo y de largo plazo que requiere la cooperación y coordinación entre diferentes organizaciones, así como el uso de tecnologías y estrategias innovadoras.

Este nuevo panorama introduce nuevos métodos en la materialización de los ilícitos, que frente a aquellos que pueden considerarse como “tradicionales” requieren mayor grado de especialización y formación de los investigadores, la disponibilidad de herramientas digitales específicas y una adecuada interdisciplina entre los profesionales de las ciencias económicas y las disciplinas que rigen las técnicas de investigación de las agencias de investigación y control.

Con respecto a la etapa del proceso del recupero de activos, que se instaura una vez se hubieren reconocido los bienes objeto, instrumento, producto o provecho del delito, la incautación de activos virtuales supone una dificultad técnica que debería ser abordada por personal especializado y capacitado, siendo la celeridad y la pericia fundamentales dado que un simple error puede perjudicar toda la medida.

Frente a estos problemas, se procuró desarrollar un marco general sobre los aspectos contables y tributarios tendiente a sumar conocimiento técnico especializado susceptible de ser utilizado por las agencias del Estado dedicadas a este tipo de investigaciones de contenido económico en particular.

Referencias Bibliográficas:

Abi, H., Torres , A., & Guimaraes Mendes, A. (2020). Formas modernas de financiamiento del terrorismo: consideraciones especiales para las nuevas tecnologías y para el lavado de dinero. En H. Abi, A. Torres, G. E. Aboso, U. Bekerman, M. Brodski, J. E. Carrion Diaz, . . . A. Vaninetti, *Sistema penal e informática* (págs. 188-198). Buenos Aires: hammurabi.

Anti-Corruption Resource Centre. (2023). *Cryptocurrencies, corruption and organised crime* . Obtenido de https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cryptocurrencies-corruption-and-organised-crime_PR_28.03.2023.pdf

Arias, B. J. (2022). *TRATAMIENTO IMPOSITIVO DE LAS CRIPTOMONEDAS Y LOS CRIPTOACTIVOS*. Obtenido de <https://revistasdigitales.udes.edu.ar/index.php/mundocontable/article/view/142>

BCRA. (2022). *Efecto dominó en el mercado de los cryptoactivos: el estallido de las burbujas de cryptoactivos y el destino de las finanzas digitales*. Obtenido de <https://www.bkra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/efecto-domino-en-el-mercado-de-cryptoactivos.asp>

Chainalysis. (2021). *2021 Crypto Crime Report*. Obtenido de <https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/2021-Crypto-Crime-Report.pdf>

CNV. (2017). Obtenido de <https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/Prensa/Post/1204/1204-alerta-al-publico-inversor-sobre-ofertas-iniciales-de-monedas-virtuales-o-tokens>

Delgado, M. D. (2021). *Criptoactivos: Tratamiento Legal, Impositivo, Contable y de Auditoria en Argentina*. Obtenido de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/22276/Delgado%2c%20M.%20D.%20%282021%29.%20Criptoactivos..pdf?sequence=1&isAllowed=y>

DGI-AFIP (2015). “LAS CRIPTOMONEDAS, UN NUEVO OBSTÁCULO EN EL CAMINO HACIA LA TRANSPARENCIA FISCAL INTERNACIONAL”. *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*. Recuperado de: [Las Criptomonedas, un Nuevo Obstáculo en el Camino hacia la Transparencia Fiscal Internacional \(ciat.org\)](https://www.ciat.org/publicaciones/Las_Criptomonedas_un_Nuevo_Obstaculo_en_el_Camino_hacia_la_Transparencia_Fiscal_Internacional)

Diffie W. y Hellman M. (1976). *EEE TRANSACTIONS ON INFORMATION THEORY*, VOL. IT-22. Recuperado de [24.pdf \(stanford.edu\)](https://stanford.edu/~dave/24.pdf)

GAFI. (2014). *Virtual currencies key definitions and potential AML/CFT risks*. Obtenido de <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Methodsandrends/Virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>

GAFISUD. (2012). *GUIA PARA LAS INVESTIGACIONES FINANCIERAS*. Obtenido de <https://www.mpf.gov.ar/dafi/files/2017/03/GAFI-Gu%C3%ADa-para-Investigaciones-Financieras.pdf>

Gilabert, M., Martinez Cataldi, J., Martinez Cataldi, M., & Acosta, Y. (01 de 12 de 2021). *RESULTADOS DE CRIPTOACTIVOS: ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO CONTABLE*. Obtenido de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/132225/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Goenaga, A., Gutiérrez, N., Bauer, G., & Bonifazi, M. (2021). *ALTERNATIVAS DE RECONOCIMIENTO CONTABLE DE LAS CRIPTOMONEDAS*. 22. Obtenido de <https://revistas.uns.edu.ar/cea/article/view/2947/1701>

Nakamoto, S. (2008). Obtenido de https://bitcoin.org/files/bitcoin-paper/bitcoin_es.pdf

OECD. (2020). *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/flyer-taxing-virtual-currencies-an-overview-of-tax-treatments-and-emerging-tax-policy-issues.pdf>

OECD. (2022). *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standar*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/public-consultation-document-crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.pdf>

OECD. (2022). *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*. Obtenido de <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm>

UIF. (2014). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-300-2014-231930/texto>

Zocaro, Marcos (2020). *El confuso marco tributario de las criptomonedas*. Suplemento Especial. Editorial Errepar

METODOLOGÍAS DE INNOVACIÓN PÚBLICA PARA FORTALECER LA LIBERACIÓN COLECTIVA. EL CASO DEL MÉTODO CHE COMO ESTRATEGIA EVALUATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Leandro Mattalini

Introducción

Desde hace tiempo se sostiene que la democracia participativa es un horizonte al que debemos aspirar y para el cual se deben generar caminos que permitan su promoción y alcance. La innovación pública abierta se presenta como una senda propicia para tal fin. Se trata de una actividad enmarcada bajo el paradigma del gobierno abierto que debe promover el acceso a la información, la producción compartida y la garantía de una transparencia activa. Se basa, fundamentalmente, en la construcción de metodologías que permitan fortalecer el debate público en torno a la definición de problemas, las alternativas de solución, la evaluación de la implementación y la comunicación de las políticas sobre la base del principio de rendición de cuentas.

La innovación pública abierta se presenta como un cambio de rumbo o perspectiva que implica dejar de lado la lógica unidireccional de gobierno (de los gobernantes hacia los gobernados) y pasar a un modelo en red o asociativo (de relación entre gobierno y comunidad), basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva, o como se la empieza a llamar hoy: co-gobernanza²⁴⁷.

En esta ponencia se reflexiona sobre el aporte de la innovación pública abierta a la evaluación de las políticas públicas teniendo como caso de estudio la Mesa Federal de Participación Ciudadana²⁴⁸ y en particular el Método CHE (Comunidades Hilando Estrategias). Para el desarrollo se propone el siguiente itinerario:

- 1- Identificar y analizar las distintas definiciones y usos de la innovación pública en diálogo con la evaluación de las políticas públicas y la noción de gobierno abierto en Argentina.
- 2- Mencionar y describir algunas experiencias y dispositivos de innovación y reflexionar sobre la articulación con los procesos evaluativos.
- 3- Describir el Método CHE (Comunidades Hilando Estrategias) como caso de estudio en materia de técnicas e instrumentos para efectivizar la innovación y fortalecer la democracia participativa.

1. La innovación pública. Recorrido histórico y diálogo con la evaluación y el gobierno abierto

Indudablemente, cómo ya lo hemos mencionado, la innovación en la gestión pública está ligada al paradigma del gobierno abierto. Según Oszlak (2013), podemos identificar tres elementos u orientaciones de dicho paradigma: a) aquella que se centra en la transformación tecnológica y podríamos vincular más con la noción de gobierno electrónico, b) aquella que promueve nuevos vínculos entre el Estado y la comunidad a través de formas de participación ciudadana de colaboración y co-creación (creación colectiva) y c) aquella que cuestiona y repiensa la organización y el funcionamiento de la burocracia del Estado y su rol en el desarrollo de las políticas públicas.

Como sostiene Grandinetti (2018) la innovación cruza las tres orientaciones. Su pretensión es transformar la relación entre el Estado y la comunidad y se constituye como un resultado de dicha relación a la vez que la produce. Ahora bien, en ese mismo camino, la autora se pregunta si la innovación es una idea original o bien se trata de una repetición con cambio de rostro. A tal fin, define

²⁴⁷ Volveremos sobre el término co-gobernanza en el desarrollo del texto.

²⁴⁸ Ver: <https://www.mesafederalpc.online/index.html>

la innovación en el marco del paradigma del gobierno abierto y luego realiza un recorrido histórico desde los años 90 en adelante para posicionarse recuperando elementos de los diversos enfoques. Seguimos su indagación para exponer de manera sintética el camino transitado y los modos de comprensión del concepto de innovación.

Básicamente pueden reconocerse tres momentos de desarrollo en Argentina (y en gran medida, en América Latina). El primero vinculado a los procesos de descentralización y desregulación vivenciados durante la década de los 90 con el auge neoliberal y las consignas del Consenso de Washington. Las críticas a la burocracia estatal y a la intervención del propio Estado en la economía, sientan las bases para instalar la necesidad de la modernización de la administración estatal a partir de los postulados de la Nueva Gerencia Pública (*New Public Managment*). La evaluación de las políticas públicas por resultados tomará una relevancia significativa en esta época en la que se instalarán estructuras y dispositivos específicos dedicados a dicha actividad²⁴⁹. En este marco, se despliega e inserta el concepto de “innovación” que se propone como camino para la democratización y la superación del paradigma burocrático en la gestión pública incorporando tecnologías externas más eficientes y eficaces (Motta, 1996). Esto se manifiesta, de manera cabal con el impulso de los espacios de participación y articulación en el nivel de gobierno local. En esta línea, en 1998 se crea la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (RedMuni) que inicia un proceso de elaboración de investigaciones académicas sobre innovación, constituyendo una masa crítica en torno a la temática²⁵⁰. A la par de estos desarrollos sobre innovación, podemos encontrar estudios y propuestas en materia de gobernanza y gobierno multinivel que vienen a poner en cuestión la compartimentación del Estado y la necesidad de gestionar desde el paradigma relacional (Neirotti, 2021). La descentralización del Estado provoca un mayor protagonismo de los niveles de gobierno provincial y local y la necesaria intervención de las organizaciones de la sociedad civil²⁵¹. Sin embargo, esto se da desde una perspectiva despolitizada; en efecto, la crítica no es sólo al Estado sino a la política. La administración pública debe parecerse más a la empresa para conseguir los resultados esperados.

El segundo momento es identificado como de “retracción” de la idea de innovación. Se manifiesta, en el comienzo del tercer milenio en América Latina, el denominado “regreso” o “retorno” del Estado (Vilas, 2011), ya no como en los años de la posguerra, conocido como “etapa del Estado de bienestar”, sino como aquel Estado que viene a cobrar una centralidad en materia de ampliación de derechos luego de un tiempo neoliberal que subsumió a la población en la pobreza destruyendo el empleo y las capacidades de desarrollo. En ese contexto, como sostiene Neirotti (2015 y 2019), las políticas se

²⁴⁹ Para una descripción basta de las estructuras y dispositivos ver: Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2019).

²⁵⁰ Sostiene Grandinetti: “En el marco de REDMUNI, se producen trabajos significativos sobre la innovación en los gobiernos locales. Entre ellos, pueden mencionarse el del Grupo Política y Gestión de la Universidad Nacional de Rosario, «Innovación y Espacio local», de 1999, coordinado por Lylia Maxera, sobre innovaciones en la gestión local que llevaba a cabo el municipio de Rosario; los trabajos de Daniel Cravacuore, entre ellos, «Innovación y gestión municipal», de 2002, de la Universidad Nacional de Quilmes, y los de Claudio Tecco, «Innovación, gestión municipal y desarrollo territorial», de 2002, que integra el trabajo anteriormente citado, de la Universidad Nacional de Córdoba” (Grandinetti, 2018: 98-99).

²⁵¹ En esta ponencia utilizamos el término sociedad civil y el término comunidad de manera indistinta para hablar de las articulaciones entre el Estado y las organizaciones del pueblo. Pero para precisar el término seguimos a Neirotti (2021), quien retoma el concepto de sociedad civil que exponen Bresser Pereira y Cunill Grau y destaca varios aspectos. Ante todo, es de notar que la sociedad civil no constituye un cuerpo homogéneo sino más bien heterogéneo aunque con capacidad para organizarse pese a las diferencias. En esta línea, es fuente de solidaridad y del sentido comunitario. Por ello, hablamos de “sociedad civil organizada” con posibilidades de incidir en la agenda de gobierno y trabajar mancomunadamente con el Estado. Es importante aclarar que la sociedad civil está atravesada por las desigualdades económicas y sociales y que por tanto se constituye y se organiza –en muchos casos– haciendo frente a la lucha por los derechos humanos. Así, en tanto cuenta con capacidad para organizarse y exigir respuestas a necesidades específicas, la sociedad civil es un concepto político que implica un poder determinado. Ahora bien, este poder se distribuye en cuotas desiguales dependiendo de la riqueza, de los saberes adquiridos y de la capacidad organizativa.

presentan “en vías de institucionalización” (aunque ello implique cierta desprolijidad). Lo urgente tapa lo importante y se llevan adelante procesos de gobierno multinivel con carencias de coordinación pero con un fuerte impulso de la gobernanza que propone reconocer la multiactorialidad y las experiencias de colaboración entre el Estado y la comunidad a partir de la incorporación de nuevas tecnologías (TICs) y la constitución de redes para el fortalecimiento de la gestión. A diferencia de los 90, este proceso se da en un clima de politización y recuperación de la “militancia” por causas diversas como: los derechos humanos, la perspectiva de género, la perspectiva ecológica, etc. Desde el gobierno nacional se generan diversos planes estratégicos sectoriales e intersectoriales –en algunos casos con altos niveles de participación²⁵²– y se llevan a cabo evaluaciones de las políticas considerando ya no sólo los resultados sino también la efectivización de los derechos de la población a partir de las intervenciones públicas²⁵³. Sin embargo, gestores y políticos no incorporan esta perspectiva de manera sistemática y por otro lado, quedan en un margen las experiencias y reflexiones en torno a la innovación (aunque puedan reconocerse algunas prácticas de manera particular en los procesos de participación ciudadana), por ello Grandinetti identifica este momento como de retracción.

En el tercer momento, se identifica un relanzamiento del concepto de innovación asociada a la perspectiva o paradigma de gobierno abierto. En efecto, en 2011 se creó la *Open Government Partnership* (OGP), conocido en Argentina como la Alianza para el Gobierno Abierto. Se trata de una iniciativa que busca asegurar compromisos concretos de los gobiernos combinando fuerzas para “promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable”²⁵⁴. Argentina forma parte de OGP desde 2012 y ha desarrollado cinco planes de acción buscando resultados e instaurando procesos de articulación colaborativa con la sociedad civil. En ese marco, en España surge también la Fundación NovaGob que “está dedicada a promover la innovación y la transformación en el sector público en España y Latinoamérica. Su objetivo principal es fomentar la colaboración, el intercambio y transferencia de conocimientos hacia las administraciones públicas”²⁵⁵. La definición que se adopta respecto de la innovación tiene que ver con la novedad en la proyección de ideas practicables para generar cambios y valor público “rompiendo con las prácticas y rutinas existentes, transformando y cambiando las capacidades de la organización” (NovaGob, 2017: 11). Así, se puede hablar, en este tercer momento de un desarrollo de la “innovación pública Abierta”.

Así como para Neirotti (2019), en la evaluación de las políticas públicas se propone un nuevo paradigma superador del tecnocrático que sólo está enfocado en la eficiencia, la eficacia, la efectividad y la economía, también en la innovación se propone una nueva mirada –que se puede reconocer en experiencias concretas– y un proceso de “producción colaborativa”, de “gestión de lo común” que implica la co-creación de valor público por medio de la participación ciudadana.

En efecto, Neirotti (2015) comparte seis notas en la búsqueda de un nuevo paradigma en el campo de la evaluación: 1) el fortalecimiento de la comunicación, apropiación y uso del conocimiento producido por la evaluación; 2) la consideración de una perspectiva sistémica e integrada que reconozca las diferentes voces y capacidades instaladas; 3) el tránsito hacia una cultura evaluativa que permita a los gestores y decisores adoptar una constante reflexión sobre la práctica; 4) una fuerte vinculación entre la capacidad técnica de los evaluadores y la política como el ámbito donde se

²⁵² Entre los planes estratégicos podemos mencionar los siguientes: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, el Plan Argentina Innovadora 2020, el Plan Estratégico Territorial, el Plan Federal de Salud, el Programa Federal de Construcción de Viviendas, el Plan Federal Estratégico de Desarrollo Turístico, entre otros.

²⁵³ En una investigación realizada entre 2014 y 2015 pudimos recopilar 94 informes de evaluación publicados en las páginas oficiales. Los resultados de dicha investigación se encuentran en el libro: Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2019). *Tiempo de retorno del Estado. La evaluación de las políticas públicas en la Argentina 2003-2015*. Remedios de Escalada: EdUNLa.

²⁵⁴ Ver: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>

²⁵⁵ Ver: <https://novagob.org/sobre-novagob>

disputan y se conjugan los valores; 5) el avance en materia de deliberación colectiva a partir de los procesos evaluativos y 6) la incorporación del enfoque de derechos en la propia evaluación.

En una dirección similar –a nuestro juicio– Grandinetti (2018) reflexiona sobre el nuevo modelo de innovación pública abierta que propone una fórmula con parámetros propios: “inteligencia social + inteligencia institucional = + valor público”. Se combinan en dicha fórmula cuatro pilares: el acceso a la información, la construcción de redes de actores, la capacidad de producción colaborativa y la conciencia de la co-creación como necesaria en los procesos de gestión pública. Este modelo es superador del de la innovación centrada en la mera incorporación lineal de tecnología o en la mejora de los diseños organizacionales que deberían derivar en productos concretos de manera eficiente y eficaz. La innovación pública abierta, del mismo modo que la evaluación, debe tender a fortalecer la deliberación colectiva e incorporar la mayor participación posible en pos de la solución de los problemas públicos.

Resaltamos que se habla de “inteligencia social”. Se comprende que la inteligencia es social cuando se incorporan “ciudadanos, técnicos, universidades, organismos de I+d+i, expertos, activistas sociales, organizaciones de diferentes niveles, en dinámicas de coproducción de ideas, políticas y servicios” (Grandinetti, 2018: 108). Hay quienes llaman a este tipo de inteligencia “colectiva”. Particularmente Pierre Lévy la define del siguiente modo: “es una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. (...) El fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas, y no el culto de comunidades fetichizadas o hipostasiadas” (Lévy, 2004: 20). No es menor que en tiempos donde prima la noción de inteligencia artificial como novedad y como herramienta que modifica el futuro inmediato en términos culturales, económicos, sociales y políticos, la innovación pública abierta revalorice la inteligencia colectiva como aquella que posibilita una transformación y que genera valor público o podríamos decir: comunitario.

En este sentido, tanto la evaluación como la innovación se presentan en línea directa con la noción de gobierno abierto y se potencian mutuamente. En definitiva, de lo que se trata es de ampliar y ligar los procesos participativos con las instancias de indagación sistemática valorativa (evaluación) y de creación novedosa y compartida (innovación), a fin de obtener una “producción colaborativa” que pueda incidir con más fuerza en la transformación social y política contando con información pública abierta para fortalecer el debate y apoyar o modificar acciones y decisiones de gobierno.

A este proceso de incremento de la participación en el gobierno –y podríamos decir en todo el ciclo de las políticas públicas– algunos lo denominan “co-gestión”. Es decir una gestión compartida, producida de manera colectiva, con conducciones más horizontales. Se trata de una gobernanza colaborativa o “co-gobernanza”. Un concepto que a primera vista resulta redundante o repetido. Sin embargo, existen estudios y grupos de investigación que buscan proponerlo a fin destacar elementos innovadores respecto de la gobernanza que tuvo su auge durante la década del 90 y que si bien introduce una crítica a las relaciones de poder, queda prisionera de la mera horizontalidad de mercado, la cual no toma en cuenta que el punto de partida no es el mismo para cada comunidad. Según una definición acordada luego de dos congresos internacionales sobre la temática, la co-gobernanza “identifica una experiencia de gobierno participativo (“en red”), que apunta a un alto nivel de colaboración intersubjetiva y multisectorial en la construcción de políticas públicas”²⁵⁶. En esta dirección parecen presentarse las nociones ya compartidas de evaluación, innovación y gobierno abierto, las cuales sistematizamos en el cuadro siguiente.

²⁵⁶ Definición adoptada de la web: <https://es.co-governance.org/>. Para profundizar ver: Brito R., Mattalini M., Dal Pozzo F. e Ropelato D. (2021).

	Gobierno abierto	Evaluación de políticas públicas	Innovación pública abierta
Definición adoptada	“un gobierno se considera “abierto” en la medida que está centrado en las necesidades de la ciudadanía e impulsa interacciones con y entre ciudadanos, agentes públicos, políticos, organismos públicos de los distintos poderes y niveles de gobierno, asociaciones de la sociedad civil y grupos de interés, entre otros” (Presidencia de la Nación, 2013: 1-2).	“La evaluación es la emisión de juicios valorativos fundados sobre evidencia empírica acerca de la marcha de las políticas públicas a fin de mejorarlas. Pero no puede haber mejora si no hay uso del conocimiento por parte de quienes participan en la toma de decisiones”. Neirotti, 2015: 9)	Aplicación de ideas practicable y novedosas para generar cambios y valor público “rompiendo con las prácticas y rutinas existentes, transformando y cambiando las capacidades de la organización” (NovaGob, 2017: 11)
Principales aportes a la administración estatal	- Sitios web que promuevan el acceso a la información pública. - Generación de indicadores de visualización y seguimiento de la gestión. - Mayor transparencia.	- Realización de informes ex ante, durante y ex post para la toma de decisiones. - Instancias de reflexión sobre la práctica - Herramientas y conocimiento científico que promueven el aprendizaje y proponen mejoras en las políticas públicas.	- Conocimiento sobre la visión de los problemas de la comunidad. - Fortalecimiento del vínculo entre las y los decisores, gestores y destinatarios. - Metodologías para la participación ciudadana - Nuevas propuestas de intervención construidas a partir de la inteligencia colectiva.
Principales aportes a la ciudadanía	- Rendición de cuentas - Conocimiento sobre trámites y gestiones específicas - Conocimiento sobre el diseño, la implementación y los resultados de las políticas públicas.	- Conocimiento científico sobre los procesos y los resultados de los planes, programas y proyectos. - Garantía de seguimiento de las políticas. - Conocimiento sobre la efectivización o no de los derechos.	- Participación efectiva en la elaboración, en la implementación y en la evaluación de las políticas públicas (co-gestión). - Mayor conocimiento y vínculo entre la ciudadanía, los decisores y gestores de la política.

Fuente: Elaboración propia

2. Experiencias y dispositivos de innovación pública abierta en Argentina

En una investigación que hemos iniciado en el corriente año en la Universidad Nacional de Lanús, nos hemos propuesto indagar sobre los organismos y las estructuras dedicadas a la innovación pública y la promoción del gobierno abierto para luego revisar sus aportes, coincidencias y propuestas de diálogo con la evaluación de políticas públicas²⁵⁷. En esta ponencia —que esperamos contribuya al desarrollo de la investigación mencionada—, nos limitamos a describir la experiencia de la Mesa Federal de Participación Ciudadana, sobre todo la del último Encuentro Federal realizado en General Pico (Provincia de La Pampa) titulado “El futuro de la incidencia social... De la matemática de la participación ciudadana a la geometría de la inteligencia colectiva”²⁵⁸. La descripción de dicho encuentro, de quiénes participaron y de los principales temas desarrollados nos permitirá dar cuenta de algunos procesos de institucionalización de la innovación pública en Argentina sobre todo a nivel provincial y local.

2.1 Itinerario histórico

A fines del año 2015, la Secretaría de Participación Ciudadana de la Provincia de Salta con el apoyo de los distintos Ministerios y de las Universidades (la Nacional, la Católica y la Provincial) convocó

²⁵⁷ *Potencialidades del gobierno abierto y la innovación pública para promover y mejorar el uso e incidencia de la evaluación de políticas públicas en la Argentina. 2013-2022*. Brissón M. E. (Directora), Mattalini M. (Co-director), Carpinacci L., Martínez A., Méndez M., Martínez G., Cabeza J., Ossorio A., Molina M. G., Pérez Mauco M., Mallamace M. A. (Investigadores). Convocatoria UNLa Amilcar Herrera 2023. Código: 80020230400005LA

²⁵⁸ Ver: <http://www.generalpico.gob.ar/noticias/109>

al 1er Congreso Nacional de PC con el lema "La participación ciudadana en la agenda pública, como política de Estado". Participaron del mismo, representantes de las provincias de Neuquén, Tucumán, Jujuy y Chaco. Allí surge la intención de armar una red o consejo de participación ciudadana. En 2016 se amplía la participación y se reúnen representantes de 10 Provincias: Salta, San Luis, Chaco, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Neuquén, La Pampa, Santa Fe y Buenos Aires e incluso reciben el acompañamiento del Gobierno Nacional a través de la presencia del Subsecretario de Innovación Pública y Gobierno Abierto. Se constituye así, la Mesa Federal de Participación Ciudadana²⁵⁹.

Más adelante, también en 2016 se realiza el II Congreso Nacional, bajo el lema "Participación, innovación e incidencia" con la participación de más de 400 personas en Villa La Angostura, Neuquén. Allí se define la Mesa "como un espacio integrado por representantes político- ejecutivos de todas las provincias de Argentina que tengan a su cargo políticas e iniciativas de participación ciudadana".

Entre los hitos más significativos se pueden destacar los siguientes:

- 18 provincias integradas (aunque no de manera constante a lo largo de los años)
- 9 reuniones de trabajo (Salta, Santa Fe, Neuquén, Casa de Jujuy, Casa de Jujuy en CABA, Tucumán, Santiago del Estero, La Pampa)
- 1er Congreso Nacional de PC "La PC en la agenda pública como política de Estado" (Salta, 2015)
- 2do Congreso Nacional de PC "Participación, Innovación e incidencia (Neuquén, 2016)
- 3er Congreso Nacional de PC "Hacer, Explorar, Aprender" (Santiago del Estero, 2017)
- 4to Congreso Nacional de PC "Repensar y descentralizar la democracia desde lo local" (2018)
- 5to Congreso de la Mesa Federal de Participación Ciudadana - Innovación en Políticas Públicas Abiertas (Tucumán, 2019)
- Creación del "Federal Lab" como espacio de innovación pública para el diseño de políticas y herramientas de participación ciudadana

El 5to Congreso de la Mesa Federal de Participación Ciudadana - Innovación en Políticas Públicas Abiertas, tuvo entre sus objetivos dos que destacan la predominancia del tema de la innovación: "1) consolidar la Red Federal de Facilitadores de Innovación Pública Abierta y 2) promover la integración a la Red de Facilitadores de Innovación Pública Abierta". Para concretar este último objetivo se fortaleció la alianza entre cuatro tipos de actores: funcionarios públicos provinciales y municipales, técnicos y equipos de gestión, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil así como profesionales, centros de estudios y miembros de la academia.

En el marco de este recorrido, el 25 de agosto de 2022, se realizó la 1era Cumbre de Laboratorios de Innovación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Allí se reunió el "Federal Lab" con la participación de representantes de las diversas provincias que cuentan con laboratorios de innovación pública abierta y del propio Gobierno Nacional. En ese marco se presentó el "Kit para Laboratorios de Innovación Pública (K.L.I.P)". Se trata de un manual que nace de la colaboración entre el equipo de Método Feeling²⁶⁰ y el Federal Lab para los laboratorios de todas las regiones de Argentina congregados en lo que se denominó "Late Argentina" y en articulación con la Mesa Federal de Participación Ciudadana.

KLIP busca aportar al ecosistema de innovación pública siendo una guía para apoyar procesos de creación y consolidación de laboratorios de innovación pública. Consta de 5 módulos donde se tratan temas como la organización de los espacios; las características de los equipos de trabajo; las

²⁵⁹ Toda la historia y el recorrido de la Mesa Federal de Participación Ciudadana ha sido recuperado de: <https://www.mesafederalpc.online/conocenos.html> (Redacción por: Clelia Avalos y José Farhat).

²⁶⁰ Ver: <https://feeling.com.co/metodologia/>

metodologías; los desafíos que se pueden utilizar; y por último, cómo tener en cuenta la comunicación para poder visualizar el trabajo (Feeling y Federal Lab, 2020: 5).

Volveremos sobre este Manual, sobre todo en lo que concierne a lo metodológico, en el punto 3.

2.2 El Encuentro Federal: El futuro de la incidencia social...

Luego de este itinerario histórico de constitución y acción de la Mesa Federal de Participación Ciudadana y el Federal Lab, nos concentramos en el ya mencionado Encuentro Federal realizado en General Pico. Allí se propuso pasar del mero componente cuantitativo de la participación (es decir, la mera sumatoria de actores que están presentes en una instancia de intercambio) a las diversas posibilidades amplificadas que ofrece la inteligencia colectiva. En efecto, el resultado de un proceso reflexivo que se comparte y se debate, y que deriva en acciones que inciden en la realidad social, implica –como ya hemos mencionado– una co-producción, una co-creación, una novedad mucho más potente capaz de abordar los problemas públicos y brindar soluciones más eficaces y efectivas por ser asumidas por los decisores a partir del dialogo Estado-comunidad. La apertura de datos y la comunicación y participación de la comunidad en todo el proceso de las políticas públicas, permite un “plus” en la resolución de conflictos y conecta ideas practicables que yacen –como dice Lévy– repartidas en todas partes.

El Encuentro Federal se organizó en paneles, conversatorios y foros juveniles de participación. En el caso de los paneles y conversatorios la pregunta orientadora fue: “¿cómo reinventar la participación en los espacios públicos?” Para responder esta pregunta se pensaron dos dinámicas precisas inspiradas en el Método Comunidades Hilando Estrategias (CHE) –del que hablaremos más adelante– y promovidas por el Federal Lab. Dichas dinámicas se sintetizan en las siguientes placas:



Fuente; Método CHE - Federal Lab



Fuente: Método CHE - Federal Lab

Cada expositor debió compartir una imagen y unas palabras alusivas a cada uno de los verbos que se visualizan en las placas (3 min por imagen) buscando responder de manera precisa a las preguntas y conceptos; provocando, de este modo, un auténtico diálogo entre las experiencias y reflexiones compartidas. Dichas reflexiones se constituyeron en disparadores para la generación de ideas entre el público asistente. De este modo, se rompió con la exposición lineal y unidireccional y se obligó a que los actores dejen de ser meros espectadores y pasen a ser verdaderos protagonistas.

Cada conversatorio culminó con un ejercicio de participación donde se definieron temas y metodologías de intervención priorizados por los actores. Para ello se armaron grupos de debate que permitieron identificar problemas comunes y metodologías para favorecer y aumentar la participación y la incidencia recuperando las experiencias expuestas y los saberes propios.

En total se realizaron tres paneles y tres conversatorios en los que se expusieron 22 experiencias y reflexiones diversas de funcionarios, académicos y referentes de organizaciones de la comunidad. A continuación se listan las 17 instituciones que representaron los expositores y que dan cuenta de una pluralidad de dispositivos que se encuentran en diversas estructuras y organismos de gobierno, los cuales, adoptan la innovación y la participación ciudadana como herramientas innegables para lograr la incidencia social y la transformación de la realidad desde los gobiernos:

- Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de Córdoba
- Defensoría de Vecinos y Vecinas de Montevideo
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Neuquén
- Dirección de Participación Ciudadana de la Municipalidad de General Pico. La Pampa
- Dirección de Participación Ciudadana. Municipalidad de Rosario
- Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires
- Ministerio Público de la Defensa del Neuquén
- Movimiento Políticos por la Unidad

- Municipalidad de Despeñaderos. Córdoba
- Municipalidad de General Lagos. Santa Fé
- Municipalidad de Pérez. Santa Fé
- Municipalidad de San Patricio del Chañar. Neuquén
- PoliLab de la Universidad Nacional de Rosario
- Red de Innovación Local
- Secretaría de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Zapala
- Universidad Nacional de La Pampa
- Universidad Nacional de Lanús

3. El Método CHE. Una experiencia de innovación para la transformación²⁶¹

En el manual KLIP se presentan tres métodos para implementar procesos de innovación pública: el Método Feeling, el Método SISA²⁶² y el Método CHE. En esta ponencia, dada la descripción del Encuentro Federal realizado en General Pico, nos focalizamos en éste último.

El Método CHE, no es sólo un método en el sentido científico del término. Es ante todo un colectivo, una comunidad de aprendizaje y de amistad que ofrece un servicio a instituciones y organizaciones fundamentalmente del sector público, y que se caracteriza por la incorporación de la participación y la innovación pública abierta como ejes centrales de su proyecto.

CHE es una sigla, como ya hemos explicitado: “Comunidades Hilando Estrategias”. En este nombre, se pueden percibir de manera implícita dos de las premisas antes mencionadas: la de la inteligencia colectiva y la de la co-gobernanza. En efecto, el sujeto es colectivo, son las comunidades. Pero además, es ese sujeto colectivo el que puede reconocer y denominar con criterio los problemas públicos y asumir y desplegar alternativas de solución de manera creativa. Son las comunidades las que pueden hilvanar los hilos que entrelazan capacidades y recursos, y visibilizar los caminos impensados (desde una posición solitaria, “detrás de un escritorio”) y hasta improbables (desde la lógica formal) pero fecundos y posibles.

CHE es, también, la pronunciación castellana de la palabra de lengua mapuche “Ce” que significa “persona” y “gente” a la vez. “Mapu” es la tierra o el país. Mapuche es la gente que habita una tierra o un país. En definitiva una comunidad situada²⁶³. La experiencia de trabajo colectivo vivenciada en comunidades pertenecientes a la Patagonia argentina, llevó a los creadores del Método CHE a trabajar sobre la base de la lengua mapuche, pero cabe aclarar que “el método es una co-creación de dos colectivos en lugares distantes en lo geográfico pero cercanos en las estrategias para el abordaje: el Proyecto Magnolia de la Patagonia y la Fundación Compartir de Buenos Aires”.²⁶⁴

En esa dirección elaboraron una propuesta de momentos o instancias que permiten conocer un grupo (o varios) a partir de diversos verbos que configuran aquello que hace a la persona y a la comunidad con la que se desarrolla un proceso de construcción colectiva:

- El “Ser”: relacionado al origen situacional, la identidad, los sueños y la proyección de las personas.

²⁶¹ Parte de lo redactado y reflexionado en este apartado emerge de una observación participante realizada en diversos encuentros y en particular en el que se llevó a cabo en General Pico. Agradezco la posibilidad de formar parte del Método CHE, en particular a Ernesto Figueroa, Lautaro Aragón y Gretel Galeano con quienes más he compartido y a quienes más les he consultado cuestiones específicas del Método.

²⁶² “Proceso conformado por una serie de herramientas para guiar procesos colectivos de manera sistematizada, aplicando componentes de la metodología del *Design Thinking* (pensamiento creativo) para desarrollar cualquier tipo de acciones colectivas concretas con un enfoque feminista” Ver: <https://asuntosdelsur.org/recursos/metodo-sisa-mujeres-activando/>

²⁶³ Cfr. Fray de Augusta F. J. (2016).

²⁶⁴ Ver: <https://www.esaiap.com/metodoche/>

- El “Pensar”: relacionado a las ideas y deseos que cada uno aporta a un proyecto colectivo.
- El “Hacer”: que Implica el co-crear (la co-gestión), desde el trabajo con otros
- El “Compartir”: para crear comunidad de aprendizaje, para redescubrir y repensar saberes escuchando a otros, para comunicar.
- El “Bien(estar)”: que atañe al modo en el que se encuentran las personas en su salud física y mental.
- El “Sentir”: que muestra las sensaciones y los sentires de cada persona en torno a determinadas situaciones o vivencias.
- El “Democratizar”: que muestra los modos en que las personas y las comunidades participan de las decisiones y de la vida política.

Por cada verbo se establece un conjunto de preguntas que los integrantes de un grupo responden de manera analógica seleccionando respuestas (a modo de una encuesta o entrevista estructurada). Cada persona marca en un afiche (o lienzo, como acostumbra llamar los integrantes del Método CHE) las respuestas a cada pregunta y luego se realiza una lectura compartida de los puntos más sobresalientes generando un conocimiento rápido y efectivo –además de “abierto”–, de las características, pensares y sentires del grupo o comunidad con la que se trabaja. Desde ya, de acuerdo a las características del grupo y según la solicitud de los destinatarios, se establecen un cúmulo de preguntas específicas. Es decir, el Método es flexible y se adapta a las circunstancias. A continuación compartimos una muestra de los afiches mencionados.



Fuente: Método CHE – Encuentro Federal de General Pico





Fuente: Método CHE – Encuentro Federal de General Pico

De este modo, CHE representa una herramienta para la promoción de la inteligencia colectiva; un nuevo enfoque para abordar desafíos públicos, situando a las personas en el centro de su acción; promoviendo, creando e implementando soluciones que generen valor públicos para las personas y las comunidades (Feeling y Federal Lab, 2020: 34).

Reflexiones finales

Como primera conclusión fortalecemos lo dicho en el primer punto: que es posible establecer un vínculo explícito entre la innovación pública, la evaluación de las políticas públicas y el paradigma de gobierno abierto. Hay objetivos comunes que establecen un parentesco entre los tres campos de conocimiento y aplicación:

- la búsqueda de la transparencia en la gestión a partir de la comunicación de la información pública;
- la generación de conocimiento reflexivo e indicativo para el uso por parte de decisores, gestores y destinatarios de la política;
- la implicancia de diversos actores en la gestión pública con el impulso de la participación ciudadana;
- la tendencia a fortalecer los procesos de deliberación colectiva y, por tanto, la democracia, favoreciendo la co-gestión, la co-gobernanza.

En segundo lugar, cabe destacar que la innovación pública abierta sólo toma relevancia si se promueven metodologías que faciliten el diálogo entre ciudadanas y ciudadanos con decisores y funcionarios para la identificación de problemas públicos y la elaboración de estrategias o soluciones posibles. La ciudadanía no puede quedar reducida a un mero informante clave. Debe ser asumida como protagonista de la transformación para la mejora de la calidad de vida y la efectivización de los derechos. Por ello, las metodologías deben trascender el procedimiento científico estándar (generación de una hipótesis, realización de un proyecto de indagación sistemática, recolección de la información, análisis de datos, comprobación o refute de la hipótesis, comunicación), aunque no debe negarlo sino valerse del mismo e ir más allá. Las metodologías de la innovación están llamadas a contribuir a la co-creación, a la producción social para la mejora. Deben generar las condiciones para que la inteligencia colectiva y la inteligencia institucional se entrelacen y robustezcan las políticas públicas.

Por último, destacar que las experiencias de la Mesa Federal de Participación Ciudadana, el Federal Lab y el Método CHE, alientan a trabajar con los pies en la tierra. Es decir, la innovación pública abierta no es una entelequia o un mero concepto de debate intelectual. Es una forma concreta de hacer

presente aquellos que presupone la democracia: que la participación ciudadana (aún mediada por dirigentes y representantes) es constitutiva de un gobierno desde, por, con y para el pueblo.

Referencias bibliográficas

Brito R., Mattalini M., Dal Pozzo F. e Ropelato D. (2021). *Cogovernança como processo de construção de fraternidade na política, a partir das cidades*. Caruaru-PE: Editora Asces. Recuperado de: <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/2771>

Fray de Augusta F. J. (2016). *Diccionario araucano-español y español-araucano*. Universidad Católica de Temuco.

Feeling y Federal Lab (2020). “Kit para Laboratorios de Innovación Pública (K.L.I.P)”. Equipo de trabajo: Javier Arteaga, Joanna Jiménez, Alejandra Burbano, Ernesto L. Figueroa (Neuquén), Julia Gorsky (Río Negro), Lautaro Aragón (Buenos Aires), Gretel Galeano (Catamarca), José Farhat (Tucumán). Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1pv-82qqefQWm2xMZqauVG16kxKg4RVbP/view>

Grandinetti R. (2018). “Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. Estado Abierto”. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* Vol. 2, N° 3. Recuperado de: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/62>

Lévy, Pierre (2004). *Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio* Washington D.C. Traducción del francés por Felino Martínez Álvarez. Recuperado de: <https://ciudadanosconstituyentes.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/05/lc3a9vy-pierre-inteligencia-colectiva-por-una-antropologc3ada-del-ciberespacio-2004.pdf>

Motta P. R. (1991). *Innovación y democratización de la gestión pública*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Neirotti N. (2015). “Hacia un nuevo paradigma en evaluación de políticas públicas”. En Neirotti N. (Coordinador). Brissón M.E., Mattalini M. (Editores). *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada, Lanús: EdUNLa, pp. 13-30. Recuperado de: http://repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Evaluacion_politicas_2019.pdf

Neirotti N. (2019). *Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia*. Remedios de Escalada: EdUNLa. Recuperado de: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Evaluacion_2019.pdf

Neirotti N. (2021). *Entre todos: educación e intersectorialidad en el espacio local*. Remedios de Escalada: EdUNLa. Recuperado de: http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Entre_2022.pdf

Neirotti N., Brissón M. E. y Mattalini M. (2019). *Tiempos de retorno del Estado. La evaluación de las políticas públicas en la Argentina 2003-2015*. Remedios de Escalada: EdUNLa. Recuperado de: http://repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/MON/Neirotti_N_Tiempos_2019.pdf

NOVAGOB (2017). *Innovación pública abierta: ideas, herramientas y valores para participar en la mejora de la administración*. Madrid: NOVAGOB.

Oszlak, O. (2013). “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual INPAE, San Juan de Puerto Rico.

Presidencia de la Nación (2013). *Alianza para el Gobierno Abierto. Plan de Acción Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_accion_de_la_republica_argentina_-_2013-2015.pdf

Vilas C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Remedios de Escalada: EdUNLa.

FINANCIAMIENTO PRODUCTIVO A PyMEs, MEDIANTE EL FONDO NACIONAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO

María Belén Mendoza

Introducción

Durante el período comprendido entre 2020 y 2023, la entonces Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (SIDP) implementó estrategias exhaustivas de evaluación, abarcando procesos, resultados e impactos en diversos programas. El propósito fundamental de estas iniciativas fue obtener información relevante y construir un conjunto sólido de evidencias que respalde la toma de decisiones informada, promoviendo así la eficacia y eficiencia en la gestión gubernamental. En este contexto, surgió la posibilidad de evaluar al Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), al ser una política fundamental y relevante tanto para el Ministerio de Economía (MECON) como para la SIDP.

El FONDEP se estableció como un Fideicomiso Financiero y de Administración, conforme a las disposiciones del artículo 1.666 y siguientes del Código Civil y Comercial de la Nación, con alcance nacional. Su propósito principal es la aplicación de los fondos provenientes de los bienes fideicomitidos para llevar a cabo operaciones con el fin de: (i) facilitar un acceso más amplio al financiamiento; (ii) fomentar la inversión y/o el consumo; (iii) contribuir al desarrollo de las cadenas de valor en sectores estratégicos para el crecimiento económico y social del país; y (iv) respaldar el inicio y/o sostenimiento de actividades y/o empresas con un alto contenido tecnológico, cruciales para el desarrollo nacional o significativas para la generación de mayor valor agregado en las economías regionales, según lo establecido.

Para cumplir con sus objetivos, el Fondo financia proyectos productivos vinculados al fortalecimiento de las cadenas de valor en economías regionales; producciones innovadoras con elevado contenido tecnológico y a empresas en reestructuración. Se priorizan los proyectos asociados a sectores estratégicos con potencial exportador, con capacidad de sustituir importaciones, de incorporar tecnología, generar nuevos puestos de trabajo y/o agregar valor a la cadena productiva. El FONDEP financia también aportes a fideicomisos cuyos fiduciantes sean jurisdicciones y/o entidades de la Administración Nacional, Gobiernos Provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En virtud de ello, el FONDEP ofrece, principalmente, préstamos, bonificación de tasas de interés, Aportes Reembolsables, Aportes No Reembolsables (ANR), aportes de capital en sociedades comerciales consideradas estratégicas para el desarrollo nacional; garantías directas; y aportes a fideicomisos cuyos fiduciantes sean jurisdicciones y/o entidades de la Administración Nacional o gobiernos provinciales.

Esto lo convierte en una herramienta clave de la política industrial y de desarrollo productivo donde la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SSPYME) tanto como el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) tienen un rol estratégico para su implementación.

Este trabajo busca analizar el estado de situación del FONDEP desde el 2020 a diciembre de 2023 para trazar un perfil preliminar de las características de la gobernanza, de su organización y equipos de trabajo y el estado de la sustentabilidad. Es el primer trabajo de carácter evaluativo que se realiza sobre el fondo y no pretende arrojar conclusiones determinantes sino ofrecer una mirada analítica que potencie su implementación a futuro a través de la identificación de algunos hallazgos y algunas recomendaciones de mejora.

La evaluación fue elaborada entre agosto y noviembre de 2023 y es producto de un trabajo conjunto entre la entonces SSPYME, la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (DNSEG) y el BICE.

1. ¿Por qué evaluamos el FONDEP?

El FONDEP, como eje central de la cartera financiera de la SIDP, se posiciona como el instrumento más sólido y con mayores recursos económicos. Su relevancia se destaca aún más al ser reconocido como el **principal componente estratégico dentro de la estructura financiera de la SSPYME**. Este papel destacado se atribuye a su capacidad para impulsar programas y proyectos para el desarrollo económico y su compromiso en fortalecer la capacidad financiera principalmente de las pequeñas y medianas empresas, consolidándose como una herramienta esencial para el progreso y la sostenibilidad empresarial.

Dada su posición central, resulta fundamental llevar a cabo un exhaustivo monitoreo y evaluación de sus indicadores, tanto en términos de gobernanza, organización y gestión del fondo, como de sustentabilidad. Este análisis continuo no solo permite evaluar la efectividad actual, sino que también proporciona perspectivas fundamentales para proyectar y asegurar la continuidad de su financiamiento a largo plazo. Al comprender en detalle estos indicadores, se establece una base sólida para el diseño de estrategias que fortalezcan la capacidad de respuesta del fondo ante los desafíos cambiantes, garantizando así su contribución sostenible al desarrollo y apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, considerando la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), resulta crucial llevar a cabo una evaluación minuciosa del FONDEP para dar seguimiento a **dos metas relacionadas con el acceso a financiamiento**, que constituye el propósito primordial de este fondo, y a las cuáles corresponde hacer seguimiento por parte del MECON en compromiso con la Agenda 2030. Las metas a las que hacemos referencia son:

- **Meta 8.3.** Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.
- **Meta 9.3.** Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.

2. Análisis de la calidad de la gobernanza

Una de las dimensiones críticas para asegurar buenas condiciones de funcionamiento de un fondo público que administra recursos económicos, como el FONDEP, es la gobernanza. A partir de este concepto, se otorga especial relevancia a la precisa definición de las misiones y directrices que el ente debe constituir para su puesta en marcha y continuidad, las cuales deben estar claramente establecidas en estatutos, documentos y planes anuales de las agencias (CEPAL y Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2021).

La experiencia regional destaca la presencia de tres pilares cruciales para una gobernanza efectiva de los Sistemas de Garantías de Crédito (SGC): la atención de consejos superiores, la definición clara de misiones, y la implementación de planes de trabajo plurianuales vinculados a metas verificables (CEPAL y Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2021). Las misiones se establecen en función de las prioridades de política, mientras que los consejos de gestión proporcionan directrices para la formulación de estrategias por parte del grupo ejecutivo del SGC y supervisan su cumplimiento. A su vez, este grupo ejecutivo propone acciones plurianuales mediante planes que, alineados con las prioridades de política, asignan recursos, movilizan capacidades y buscan resultados concretos.

Para el análisis del FONDEP, que se asemeja a los objetivos y funcionamiento del SGC, y en base a las categorías antes mencionadas, se consideran las siguientes variables o indicadores para el caso:

marco normativo, visión estratégica y articulación institucional. En lo que respecta al marco normativo, se engloba a las resoluciones, decretos y cualquier normativa relacionada a la definición del organismo y sus misiones y/o objetivos, como también sus capacidades y responsabilidades en cuanto al funcionamiento. Es esencial para garantizar el cumplimiento legal y ético de las actividades y operaciones, así como para establecer un entorno donde las partes involucradas operen de manera coherente y conforme a las normas establecidas. En este sentido, también se vinculan las transformaciones que ocurrieron en el FONDEP a lo largo de los años, tanto en relación a cómo su normativa se fue adaptando a la visión estratégica que se destaca durante las distintas gestiones. Con la visión estratégica no solo se trata de establecer metas a largo plazo, sino también de comprender el entorno externo, evaluar oportunidades y desafíos, y desarrollar planes y estrategias que permitan alcanzar la visión deseada. A su vez, implica un pensamiento estratégico que guíe la toma de decisiones y la asignación de recursos para lograr un funcionamiento acorde y con perspectiva a largo plazo. Por último, en la variable de articulación institucional se intenta reflejar la relación que caracteriza a los distintos actores relevantes del FONDEP y de qué manera se complementan.

2. 1. Marco normativo

El FONDEP, originalmente conocido como FONDEAR, fue creado el 28 de abril de 2014 mediante el Decreto N° 606 para facilitar el acceso al financiamiento de proyectos estratégicos que promuevan el desarrollo económico y social de Argentina, especialmente aquellos con alto contenido tecnológico y mayor valor agregado en las economías regionales. A lo largo de los años, se realizaron varias modificaciones normativas. La Ley N° 27.431 cambió su nombre a FONDEP y promovió la liquidación de otros fondos, capitalizando al BICE S.A. con los activos de estos y del FONDEAR.

En 2018, el Decreto 439 amplió los destinos de los recursos del fondo, incluyendo apoyo a empresas en reestructuración y nuevos proyectos productivos. Además, se incorporaron nuevos instrumentos como garantías y aportes a fideicomisos. Ese mismo año, la autoridad de aplicación pasó del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas al Ministerio de Producción. En 2021, el Decreto 122 añadió objetivos relacionados con la capacitación y el fomento del consumo de bienes y servicios de origen nacional. También se ampliaron los usos de los ANR y se flexibilizaron los Aportes de Capital en Sociedades.

Posteriormente, se aprobó el Reglamento de Acceso, que define los proyectos y sectores prioritarios, y se actualizó el Manual Operativo del FONDEP en 2022, estableciendo lineamientos para la administración del fondo y la implementación de las operaciones. Se identificaron áreas de mejora en el conocimiento y aplicación del manual, buscando optimizar su implementación. El Decreto 326 de 2022 agregó la posibilidad de otorgar fondos sin devolución en casos justificados y se introdujo el Financiamiento directo a largo plazo. A finales de 2022, mediante el Decreto 819, se redefinieron las condiciones para los ANR y préstamos, enfocándose en el financiamiento de bienes y servicios de empresas estratégicas.

Finalmente, la Resolución 708 de 2022 delegó la Autoridad de Aplicación en la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, consolidando la estructura operativa del FONDEP. A lo largo de estos cambios, el FONDEP ha evolucionado para adaptarse a las necesidades económicas del país, buscando siempre promover el desarrollo estratégico mediante el financiamiento de proyectos clave.

A modo de síntesis, se llevó a cabo este cuadro para resumir los cambios que se produjeron del FONDEAR al FONDEP a lo largo de los años, teniendo en cuenta los objetivos, los instrumentos y los destinatarios.

Cuadro 1. Comparación FONDEAR vis a vis FONDEP, según objetivos, instrumentos y destinatarios

	FONDEAR	FONDEP
OBJETIVOS	- Facilitar el acceso al financiamiento para proyectos que promuevan la inversión en sectores estratégicos - Poner en marcha de actividades con elevado contenido tecnológico - Generar mayor valor agregado en las economías regionales.	- Promover la inversión y/o el consumo - Promocionar la capacitación y actividades de capacitación para el desarrollo de las actividades mencionadas - Fomentar el consumo de bienes o servicios de origen nacional o con componentes nacionales
INSTRUMENTOS	Préstamos; Bonificación de tasas de interés; Aportes No Reembolsables (ANR); Aportes de Capital en Sociedades; Otros instrumentos de financiamiento	Aporte Reembolsables; Garantías; Financiamiento directo a largo plazo y Aportes No Reembolsables a bancos públicos; Otros instrumentos de financiamiento
DESTINATARIOS	Personas físicas o jurídicas constituidas en la República Argentina, y Fideicomisos cuyos fiduciarios sean jurisdicciones y/o entidades de la Administración Nacional o Gobiernos Provinciales.	Las personas jurídicas podrán ser, jurisdicciones y/o entidades de la Administración Pública Nacional (APN), Provincial, CABA o Municipal, las Sociedades del Estado o con Participación Estatal Mayoritaria, las Universidades Públicas y aquellos Fideicomisos cuyos fiduciarios sean jurisdicciones de CABA o Municipales.

Fuente: elaboración propia con base en la normativa

2.2. Visión estratégica del 2022-2023

Con respecto a la visión estratégica, y a partir de las entrevistas realizadas, desde la Subsecretaría PyME se afirma que los criterios utilizados para seleccionar los sectores prioritarios se basan en el marco normativo que estructura al FONDEP, y se adaptan a la realidad a través de una perspectiva de corto y largo plazo. Asimismo, en el corto plazo, es la coyuntura económica la que “marca la agenda”, muestra de ello son las líneas crediticias que surgieron a lo largo de los años por situaciones de emergencia que afectaron sectores productivos en el país, como por ejemplo la línea de financiamiento para víctimas de incendios que se gestionó con el Banco de Chubut.

A largo plazo, lo que proporciona el sustento de la toma de decisiones para el financiamiento del FONDEP, es el Plan Argentina 2030 que enmarca los sectores que deben ser prioritarios: la Industria, la Agroindustria, los Servicios Industriales, Oil and Gas y Minería, que tienen por fin último generar integración productiva. Esto se puede dilucidar claramente en los sectores mayoritariamente incluidos en las líneas de financiamiento del programa CreAr.

Por un lado, ante la existencia de criterios de elegibilidad para seleccionar proyectos estratégicos, con una mirada a largo plazo de lo que busca financiar el FONDEP, se promueve un análisis más exhaustivo de dichos proyectos al pasar por un “tamiz más fino” de evaluación. En línea con ello, existe una consistencia clara entre los criterios de elegibilidad de los proyectos del FONDEP con las anteriores líneas de CreAr proyectos estratégicos, exportadoras y sustitución de importaciones, por el requisito de obtener un certificado de elegibilidad proporcionado por la Secretaría antes de solicitar el financiamiento a la entidad bancaria.

Por otro lado, los programas o líneas de crédito que se pueden considerar de coyuntura o con una mirada a corto plazo, lo hacen por un “tamiz más grueso”, lo que implica que los requisitos no sean tan particulares para el acceso del financiamiento ya que no se busca acompañar proyectos estratégicos.

Lo antes explicado, tiene su correlato con el fondeo a nivel particular: el monto total de las líneas de coyuntura, es mucho mayor que las líneas estratégicas. Sin embargo, el monto máximo al que pueden

acceder de manera individual las primeras, es sumamente menor que a las líneas destinadas a los sectores estratégicos.

A su vez, los criterios de elegibilidad como de priorización del financiamiento productivo, no se modifican anualmente ya que no existen planes operativos anuales. Es por este motivo que la visión a largo plazo trata de ser consistente tanto como mejorar y adaptarse a la realidad.

A continuación, se muestra una representación que intenta capturar la visión estratégica que subyace al fomento del acceso del financiamiento promovida por el FONDEP:

Figura 1: Visión estratégica a partir del 2022 hasta 2023



Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

La visión estratégica que se circunscribe a partir de la gestión del 2022 hasta el 2023, con la creación del Programa CreAr por ejemplo, se explica la siguiente relación entre los resultados e impactos esperados:

1. La promoción del acceso al financiamiento se orientó inicialmente hacia el fortalecimiento de las PyMEs, con el objetivo primordial de incrementar su capacidad instalada.
2. Este impulso financiero tiene como meta principal fomentar el aumento de la productividad en estas empresas.
3. Al estimular la productividad, se aspira a propiciar un crecimiento sostenido en la producción y la generación de empleo tanto en las PyMEs beneficiarias como en sus proveedores, construyendo así sólidas cadenas de valor.
4. Este enfoque estratégico busca generar impactos significativos, entre los cuales se destacan el aumento de las exportaciones como resultado del fortalecimiento de la competitividad y calidad de los productos.
5. Este crecimiento en las exportaciones, a su vez, se traduce en una mayor recaudación para el conjunto económico.

A partir de esta visión, el acceso al financiamiento se posiciona como un catalizador clave para impulsar el desarrollo integral de las PyMEs.

Es preciso aclarar, que la actual visión estratégica no se encuentra publicada en documentos oficiales relativos al FONDEP, como tampoco en planes operativos anuales por la no implementación de los mismos, así como la baja institucionalización de esta práctica. Es por este motivo que se debe mejorar

la instrumentación de la visión estratégica actual en planes operativos anuales y la promoción de su institucionalización.

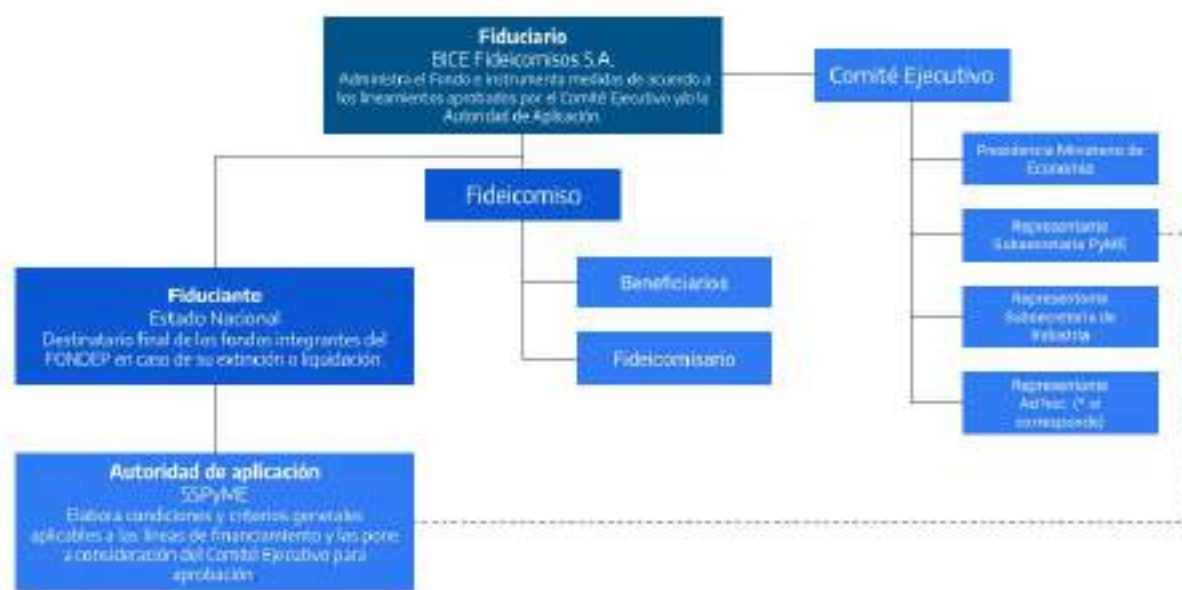
De la visión actual también se percibe que existe un mayor porcentaje de créditos del CreAr que promueven criterios de financiamiento basados en la demanda efectiva de las PyMEs, por sobre los lineamientos estratégicos. Esto responde a la necesidad imperante de adaptarse de manera ágil y efectiva a las demandas emergentes de las PyMEs, en contraposición a una perspectiva estratégica de largo plazo que, si bien es importante, debe coexistir con una respuesta dinámica a las necesidades inmediatas del tejido empresarial. Si bien este enfoque resalta la importancia de mantener una flexibilidad y adaptabilidad necesarias para proporcionar respuestas oportunas y específicas a las circunstancias del entorno empresarial, es preciso también instaurar como prioridad la satisfacción de los lineamientos estratégicos.

2.3. Estructura de funcionamiento y articulación institucional

El FONDEP, constituido como un **fideicomiso de administración y financiero**, se encuentra integrado por:

- **El Estado Nacional:** cumple el rol de fiduciante, en tanto transfiere la propiedad fiduciaria de los bienes fideicomitados al fiduciario; y de fideicomisario, siendo el destinatario final de los fondos integrantes del FONDEP en caso de su extinción o liquidación.
- **BICE Fideicomisos S.A.:** como fiduciario, administra el Fondo e instrumenta medidas de acuerdo a los lineamientos aprobados por el Comité Ejecutivo y/o las instrucciones impartidas por la Autoridad de Aplicación.
- **SSPYME:** autoridad de aplicación que elabora las condiciones y criterios generales aplicables a las líneas de financiamiento y las pone a consideración del Comité Ejecutivo a los fines de su aprobación.
- **Comité Ejecutivo:** conformado por 2 representantes titulares y 2 suplentes del Ministerio de Economía, 1 representante titular y 1 suplente AD HOC, únicamente en los casos en los que la especificidad de la temática lo requiera. La presidencia del comité será ejercida por uno de los representantes del Ministerio de Economía. Cada uno de los representantes será designado por el titular del respectivo ministerio y ejercerán sus funciones con carácter ad-honorem.

Figura 2: Estructura de funcionamiento del FONDEP



Fuente: elaboración propia en base a la normativa y el manual operativo del FONDEP.

Para realizar una descripción de los actores claves mencionados, se puede mencionar que el Fiduciante posee limitadas capacidades, aunque potencialmente puede desarrollar competencias, para la implementación de sus recursos, al mismo tiempo que es quien debe orientar la visión estratégica del financiamiento productivo. Es por esta razón que se acude al Fiduciario, quién detenta el rol operativo en relación a la asignación de los recursos, pero a su vez no posee la capacidad para implementar la mirada estratégica del Fiduciante.

A su vez, es relevante tener en cuenta también que tanto el FONDEP como el FOGAR dependen del mismo Fiduciario, lo que implica que recaiga un gran caudal de responsabilidades en la misma entidad.

La relación institucional entre el Fiduciante y el Fiduciario, se caracteriza por dificultades en su articulación, debido a la ausencia en la definición de sus roles como de reuniones formales entre ellos para la toma de decisiones. Por tal motivo, se considera oportuno impulsar una mayor integración entre el Comité Ejecutivo y el Fiduciario, lo que permitirá una mejora en términos de eficacia de la gestión. En un mismo sentido, el hecho de que la mayoría de los recursos del Fiduciario pertenezcan a la Autoridad de aplicación, es decir el Fiduciante, promueve que la relación entre ambos sea compleja.

Asimismo, con el ordenamiento institucional de los actores del Comité Ejecutivo, se fomenta una mirada transversal de los problemas de acceso de financiamiento, por encontrarse integrado por un equipo interdisciplinario de abogados como funcionarios de la gestión, lo que permite que conviva una “mirada económica y legal de los procesos”. Si bien es menester aclarar que en algún aspecto la mirada legal, “burocratiza el proceso, es sumamente necesario que exista esa estructura”. Esto es así porque los requerimientos legales pueden demorar la toma de decisiones, pero es fundamental que existan para su adecuado funcionamiento.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que ante la necesidad de mejorar la operacionalización de objetivos que contiene el manual operativo y de los lineamientos estratégicos propuestos en la norma, puede darse cierta limitación del Comité Ejecutivo para la efectiva implementación de dichos objetivos.

3. Análisis de la calidad de la organización y gestión

Se estima que para fomentar un pleno funcionamiento de los fondos públicos, los organismos cuenten con una estructura organizacional adecuada, con recursos humanos altamente calificados y autonomía técnica. Asimismo, se establece la necesidad de adoptar de manera intensiva el uso de tecnologías digitales. Para respaldar las estructuras de gobernanza y los órganos directivos, es esencial apoyarse en ejecutivos basados en burocracias competentes y estables (CEPAL y Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021). Entre las variables a tener en cuenta para la organización y la gestión del FONDEP, se pueden nombrar:

- El requerimiento de capacidades técnicas elevadas, áreas especializadas y personal altamente calificado, características comunes en las entidades vinculadas al otorgamiento de financiamiento productivo.
- La realización de informes periódicos sobre el rendimiento del fondo y de toda la información relevante de su funcionamiento, como su cartera de inversiones.
- La importancia de la capacidad técnica del organismo en su conjunto, involucrando recursos humanos acordes y autonomía técnica en la asignación de fondos.
- Finalmente, los sistemas de información, representan la plataforma imprescindible para alcanzar los objetivos establecidos.

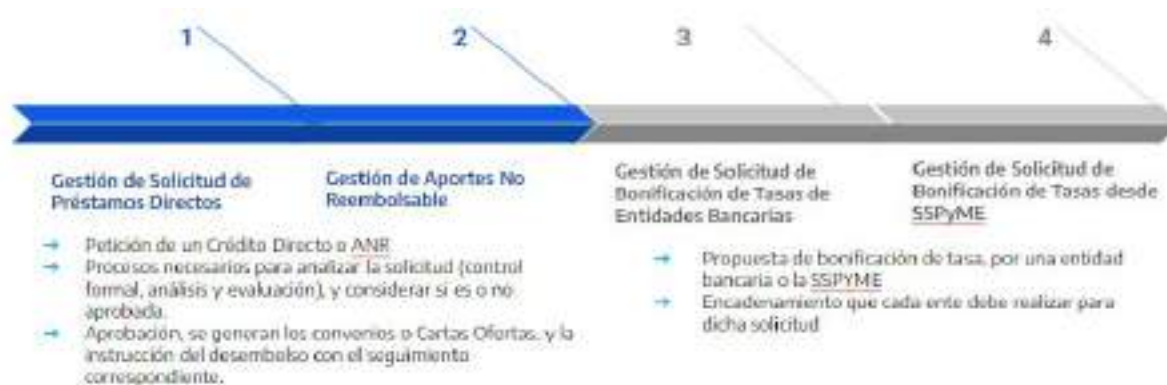
Sin embargo, las mencionadas variables se deben adaptar a la realidad concreta del FONDEP, y para ello se operacionaliza en las siguientes:

- **Procesos de trabajo:** abarcan las secuencias específicas de tareas y actividades que se llevan a cabo dentro de una organización, y que implican la operatoria diaria. Estos procesos están diseñados para lograr un objetivo particular y se caracterizan por la secuencia ordenada de pasos que se deben seguir para completar las tareas con altos estándares de calidad. La mejora continua y la optimización de estos procesos son aspectos fundamentales de la gestión eficaz y eficiente en cualquier entorno organizacional, y orientan a los equipos de trabajo en las tareas y actividades que deben realizar y de qué manera hacerlo de manera óptima.
- **Equipos de trabajo:** grupos de individuos que colaboran y coordinan sus esfuerzos para alcanzar objetivos comunes o metas específicas dentro de una organización. Estos equipos pueden estar formados por personas con diversas habilidades, conocimientos y experiencias, y trabajan de manera conjunta para aprovechar la diversidad y lograr resultados más efectivos. En esta categoría, se debe incluir la antes mencionada capacidad técnica que el organismo en su conjunto debe poseer, como también, la inclusión de recursos humanos acordes y autonomía técnica para el desarrollo de sus actividades.
- **Asignación de recursos:** se hace referencia al proceso de distribución y adjudicación de los recursos financieros disponibles del FONDEP por parte del Fiduciario, respetando la perspectiva estratégica del Fiduciante, con el objetivo de alcanzar los objetivos y metas establecidos. Con la asignación efectiva de recursos se intenta optimizar el rendimiento del FONDEP y a garantizar que los recursos se utilicen de manera estratégica para obtener los mejores resultados posibles.
- **Producción de información:** proceso de recopilación, creación, organización y generación de datos y conocimientos sobre la ejecución del FONDEP. Este proceso tiene por fin último, transformar los datos en información significativa, clara y comprensible para un público objetivo, que puede ser tanto de la gestión interna como de la ciudadanía. Se incluye la elaboración de informes, documentos, presentaciones, bases de datos y otros medios que faciliten la comunicación y el entendimiento de la información. Además, se tiene en cuenta la antes mencionada realización de informes periódicos que den cuenta de los rendimientos.

3.1. Procesos de trabajo

El manual operativo antes mencionado, tiene también por objeto estructurar los lineamientos operativos en lo que corresponde a la gestión de créditos y aportes no reembolsables, como de bonificación de tasas, tanto para ciudadanos como para entidades bancarias y la subsecretaría, a través de la creación de mapas contextuales. Se establecen 4 mapas contextuales que sintetizan las operaciones que mayormente se llevan a cabo en cuanto a la operatoria de trabajo del FONDEP, a continuación se puede observar un resumen de dichos mapas:

Figura 3: mapas contextuales del FONDEP



Fuente: elaboración propia en base al Manual operativo.

Entre las innovaciones en los procesos de trabajo que se incorporó durante la gestión a partir del 2022, teniendo en cuenta la visión de largo plazo, es el ajuste de la matriz de evaluación de los proyectos presentados a los programas de la secretaría, específicamente del programa Créditos Directos FONDEP, con el objetivo de transparentar la evaluación de proyectos. Dicha evaluación, toma en consideración el sector y tamaño de la empresa, el análisis del proyecto, y en algunos casos de créditos se opta por la inclusión de los certificados de elegibilidad. En los casos en los que no se exige el certificado de elegibilidad, se encuentran normados por lo establecido en los requerimientos de las líneas de créditos, que contiene los filtros necesarios para determinar el acceso al financiamiento, y es la entidad financiera que realiza el análisis en base a esos filtros ya que es la que evalúa las posibilidades de financiamiento.

Otro proceso de trabajo que también contiene el manual operativo, es el establecimiento de que las comunicaciones e intercambios de información entre Fiduciario y la Autoridad de aplicación se realicen a través del sistema de Gestión Documental Electrónica o correos electrónicos.

Tal como ya se mencionó, si bien se da cuenta de la existencia de un manual operativo, a partir de las entrevistas realizadas se observa que se produce el fenómeno de “Implementation gap”. Este fenómeno se puede describir la diferencia entre la formulación de políticas o planes, y su ejecución o implementación efectiva en la práctica. En otras palabras, es la brecha entre lo que se planifica o prescribe y lo que realmente se logra llevar a cabo, y que puede surgir por diversas razones, como falta de recursos, obstáculos técnicos, entre otros. Frente a esta situación, es preciso promover el conocimiento del manual operativo para estructurar aún más el funcionamiento del fondo.

Asimismo, se observan que existen dificultades en la comunicación e intercambio de información para la implementación de los procesos de trabajo, promovidos por la ausencia de reuniones formales más arriba mencionadas en relación a la articulación entre el Fiduciario y el Fiduciante.

3.2. Equipos de trabajo

Entre las mejoras implementadas en los programas de la SSPYME, específicamente en el programa Créditos Directos FONDEP, se contempla la estructuración de áreas para analizar los proyectos, que consisten en equipos de:

- análisis de la documentación a presentar en el proceso de solicitud del proyecto de financiamiento;
- análisis financieros y evaluación de los proyectos presentados;
- realización de informes de la evaluación realizada;
- y análisis jurídicos de los proyectos, para su posterior aprobación.

Otro aspecto a resaltar es la existencia de capacidades de gestión y equipos técnicos que son idóneos y comprometidos con los objetivos establecidos, que realizan las tareas vinculadas al funcionamiento del FONDEP, por fuera de las actividades que ya realizan en la SSPYME.

En lo que corresponde a la variable de equipos de trabajo, en cuanto a las cuestiones a mejorar, se puede mencionar la ausencia de equipos específicos para trabajar el gran caudal de trabajo que implica el funcionamiento del FONDEP.

Otro rasgo a resolver es la superposición y/o duplicación de tareas que se produce en cuanto al análisis crediticio, ya que las áreas de la subsecretaría analizan las solicitudes de créditos, y posteriormente el Bice Fideicomisos, repite el análisis crediticio para finalmente desembolsar el crédito.

A su vez, se analiza que los equipos de trabajo deberían dedicarse de manera exclusiva al FONDEP. Esta medida se considera con el objetivo de fortalecer y optimizar las operaciones relacionadas con el fondo, asegurando una atención más focalizada y eficiente.

A lo antes mencionado, se le suma el no compartir espacios comunes entre los equipos de trabajo del Fiduciante y el Fiduciario, lo que puede afectar la articulación entre partes. Esto puede afectar la fluidez de la comunicación y eficacia en la ejecución de tareas conjuntas. Es fundamental abordar esta limitación para fomentar una mayor integración y sinergia entre los equipos involucrados, promoviendo así un trabajo más colaborativo y eficaz.

Se puede examinar que el Comité Ejecutivo no logra supervisar y evaluar el progreso y el impacto de los proyectos financiados por el FONDEP, ya que no existe un equipo de trabajo que se dedique particularmente a la realización de estudios que evalúen los impactos producidos. Básicamente, el Comité Ejecutivo se centra únicamente en la toma de decisión, ya que se encuentra únicamente conformado por autoridades de primera línea.

3.3. Asignación de recursos

Entre las acciones que permiten mejorar la asignación de los recursos del FONDEP se puede mencionar:

Legajo Único Financiero y Económico (LUFÉ): en noviembre del 2022 se lanzó el LUFÉ, una herramienta digital que concentra la información financiera de las MiPyMEs. En septiembre de 2023, con el objetivo de simplificar el acceso a los créditos y agilizar los desembolsos, se acordó la integración al sistema bancario del LUFÉ, y ya son 37 bancos y 39 Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) las que adhirieron al régimen.

CreAr: Se lanzó este programa, que es el esquema de crédito más grande y articulado que conoció en el sector productivo, con el objetivo de unificar la oferta de financiamiento PyME. El paquete inicial de 2022, compuesto por 6 líneas de crédito se amplió en un 80%, para llegar a 11 líneas con tasas 50% por debajo de las tasas de mercado diseñadas para financiar proyectos de inversión que cambien la estructura productiva, fomentando el desarrollo de cadenas de valor estratégicas, las exportaciones y el reemplazo de importaciones. Se duplicó el presupuesto inicial a \$1 billón de pesos y se aumentaron los montos máximos a otorgar, alcanzando los \$2.000 M por crédito. Entre las líneas ampliadas se destaca la de Inversión PyME que quintuplicó su cupo producto de los buenos resultados obtenidos.

CreAr: también se destaca el trabajo eficiente y veloz en la cantidad de créditos otorgados del programa. Un hecho que muestra ello, es que a mediados del 2023 se lanzó una línea específica para microempresas, que a la fecha ya acompañó a más de 80.000 monotributistas argentinos. El 42% de los créditos fue tomado por mujeres, y el 17% corresponde a personas sin antecedentes en el sistema financiero, que pudieron acceder gracias al apoyo del FONDEP y la garantía del FOGAR. A su vez, tal como nos mencionaron en las entrevistas, “los créditos bancarios tienen una agilidad propia, porque el circuito ya está armado. La estructura ya está armada en los bancos, están automatizados.” Es por esto que se califica favorablemente el rol de las entidades financieras por poseer circuitos bien establecidos que permite un funcionamiento ágil y capaz de manejar grandes caudales de solicitudes, análisis y posteriormente, desembolsos de créditos.

Créditos Directos FONDEP: se mejoraron las condiciones de desembolso, a través de la reducción de los tiempos de demora que antes eran habituales, marcando un hito de gestión del último período. Se realizó una reducción de todos los procesos de recepción, análisis y evaluación de las solicitudes y posterior desembolso, de 6 meses a 60 días, por lo que se redujo en un 60%.

A partir de los aspectos mencionados, se permite fomentar la optimización de las etapas de gestión y acelerar los procesos de desembolso, “generando mayor estabilidad a la hora de implementar proyectos financiados en un contexto económico volátil”.

Las cuestiones a mejorar se sintetizan, por un lado, en la falta de información sobre los criterios y matrices de evaluación utilizadas por las entidades financieras para la asignación de créditos. Por

otro lado, en lo que respecta a los programas de las subsecretaría, es otro el circuito establecido para la evaluación de solicitudes, por lo que los tiempos, comparativamente con las entidades financieras, se hacen más largos. A su vez, si bien “tienen una estructura y esquema de trabajo, a veces los equipos son chicos en comparación a la cantidad de caudal de recepciones.”

3.4. Producción de información

A partir del análisis realizado, se identifican como acciones positivas para la producción de información las siguientes:

- La disponibilidad de información de calidad sobre los estados financieros del FONDEP. La transparencia y accesibilidad de los estados financieros no solo fortalece la rendición de cuentas, sino que también facilita la toma de decisiones informadas tanto para los organismos involucrados.
- Se establece, a través del manual operativo, la producción de regímenes informativos de periodicidad mensual, trimestral y anual para los estados contables, lo cual también representa un paso significativo hacia la transparencia en la gestión de los fondos. Estos regímenes no solo cumplen con la necesidad de cumplir con requisitos formales, sino que también se conciben como una valiosa fuente de información. Más allá de la función interna que deben cumplir, estos informes se convierten en insumos esenciales que respaldan la rendición de cuentas mediante su posible divulgación a la ciudadanía. Esta práctica no solo fortalece la transparencia, sino que también puede contribuir al aumento de confianza en las instituciones por parte de la comunidad, al proporcionar detalles claros y accesibles sobre el manejo y los resultados financieros del fondo. Seguidamente, se presenta una figura que representa los regímenes informativos a los que se hizo alusión:

Figura 4: Regímenes informativos del FONDEP



Fuente: elaboración propia en base al manual operativo del FONDEP.

Considerando los componentes a resolver en la variable de producción de información, se determina como un desafío la generación de información consolidada sobre los beneficiarios del FONDEP. La ausencia de dicha información dio a la superposición de programas y líneas de crédito, lo que crea obstáculos para una gestión eficiente y coordinada, afectando la optimización de recursos y la implementación estratégica de los programas.

Se observa una carencia en la formulación de la estrategia de Monitoreo y Evaluación (M&E) que aborde los resultados e impactos del FONDEP. Si bien existen casos particulares, en donde se puede observar el seguimiento y evaluación de los proyectos financiados, estos procesos se desarrollan de manera informal y sin una estructura clara, por lo que depende de la intención de las firmas de comunicar los efectos producidos luego del financiamiento, y de los equipos de trabajo de recopilar

esa información. La ausencia de un enfoque estructurado para evaluar y medir los logros, limita la capacidad de la institución para aprender de las experiencias pasadas, mejorar continuamente y demostrar de manera transparente el impacto de sus intervenciones.

Otro desafío identificado radica en la limitada accesibilidad a información pública relacionada con el FONDEP, a excepción del manual operativo que está disponible en línea. Esta falta de transparencia y acceso a información clave puede obstaculizar la comprensión integral de las operaciones del Fondo y dificultar la participación informada de los interesados.

4. Análisis de sustentabilidad

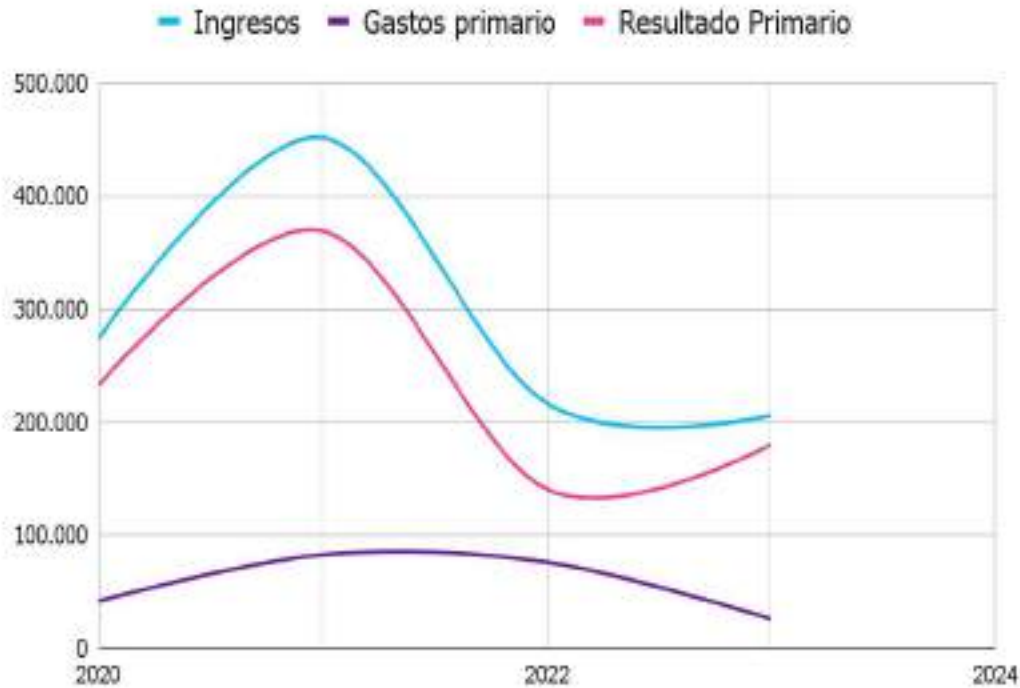
4.1. Análisis del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento

Mediante el análisis realizado en los ingresos, gastos y resultados primarios del FONDEP, se observa que:

- El resultado financiero y primario ha sido superavitario entre el 2020 - 2022 de manera sostenida;
- El gasto primario aumentó en términos reales un 83% en 2022 con respecto a 2020.
- A pesar de este fuerte incremento, los ingresos se mantuvieron de manera sostenida por encima de los gastos - fueron entre 6,5 y 2,5 veces mayores - para el período 2020-2022;
- Como consecuencia, el resultado financiero fue superavitario promediando los AR\$ 100.000 millones para el período.

Gráfico 1: Evolución de ingresos, gastos y resultado primarios.

En millones de AR\$ constantes a 2022



Nota: el gasto primario es el gasto total, menos los pagos de intereses. Fuente: elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda.

En lo que respecta, a los resultados primarios y financieros desde el 2020 a 2022, en la siguiente tabla se visualizan los valores en millones de pesos a valores constantes de 2022 y la proyección (lineal y estimada) a 2023:

Tabla 1: Resultados del FONDEP

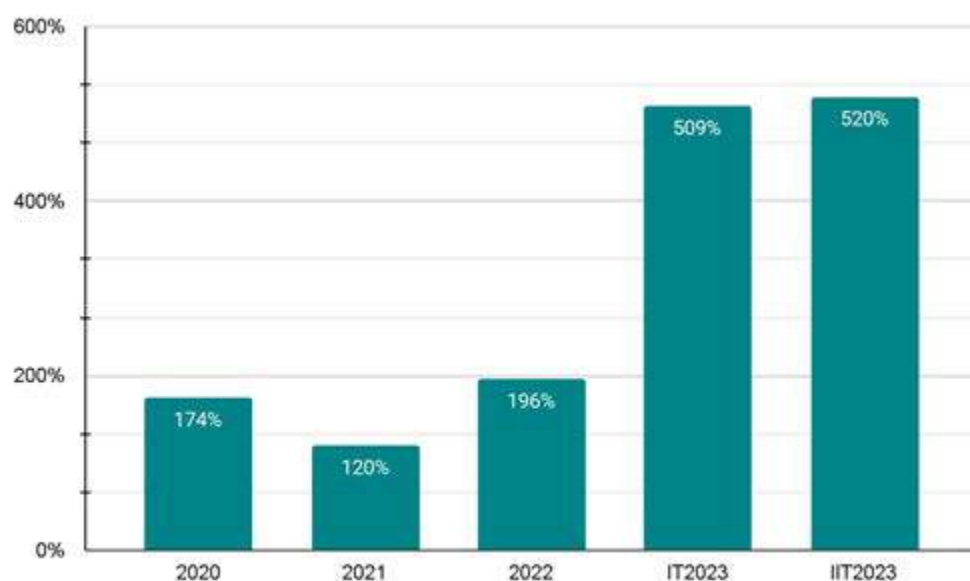
Resultado Primario	101.523	161.169	61.463	179.915
Resultado Financiero	98.629	154.477	60.946	174.648

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los ingresos propios del FONDEP, se advierte que:

- Representaron casi el doble que las erogaciones realizadas por el fondo para el periodo 2020-2022, excluyendo las transferencias de la Administración Pública Nacional;
- Los resultados parciales hasta el II trimestre de 2023 y la proyección al cierre de 2023 muestran que esta relación mejoró sustantivamente llegando a quintuplicar los ingresos propios por sobre el total de gastos.
- Como consecuencia, los recursos propios del FONDEP lograron cubrir el total de erogaciones realizadas por el mismo sin la necesidad de contar con la asistencia del tesoro nacional.

Gráfico 2: Ingresos propios sobre gastos totales, como %



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Hacienda.

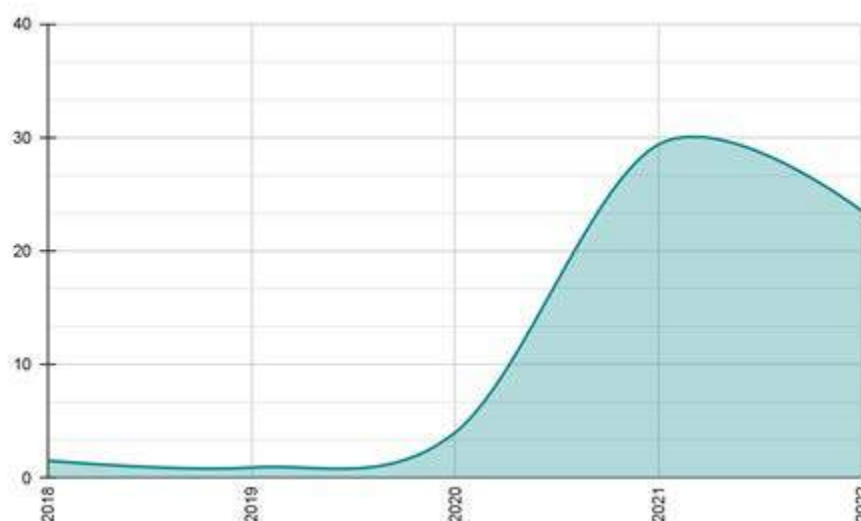
4.2. Situación patrimonial: Una mayor solvencia del FONDEP

El patrimonio del FONDEP está constituido por los recursos provenientes del Tesoro Nacional que le asigne el Estado Nacional; el recupero del capital e intereses de los préstamos otorgados; los dividendos o utilidades percibidas por la titularidad de acciones o los ingresos provenientes de su venta; los ingresos generados por el financiamiento de otros instrumentos financieros; el producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos; los ingresos obtenidos por emisión de Valores Representativos de Deuda que emita el Fiduciario; y otros ingresos, aportes, contribuciones, subsidios, legados o donaciones que se le efectúen.

Entre los aspectos distinguidos de la solvencia del FONDEP, se contempla que:

- El estado financiero y económico del FONDEP muestra un crecimiento en su solvencia - es capaz de liquidar sus compromisos de pago en el largo plazo. En este sentido, con excepción del 2019, la valuación de los activos siempre estuvieron por arriba de los pasivos del fondo de manera significativa.
- La mejora en el indicador de solvencia se explica por un crecimiento sostenido en los activos del fondo desde 2018 y una fuerte reducción en sus pasivos, en particular, desde 2019 con una caída anual promedio del 54% interanual.
- Vale la pena destacar la fuerte capitalización del FONDEP en el año 2021 - donde recibió transferencias de la APN por un total de AR\$ 84.733 millones - lo que implicó un fuerte crecimiento en sus activos, que junto con la fuerte caída en los pasivos (58%), incrementaron fuertemente el índice de solvencia del fondo.
- La caída del ratio en 2022 se explicó por la caída en los activos con respecto al año previo (-28,4% i.a.), aunque también los pasivos bajaron (-10,7% i.a.).

Gráfico 3: Índice de solvencia del FONDEP. Ratio entre activos y pasivos al cierre del ejercicio



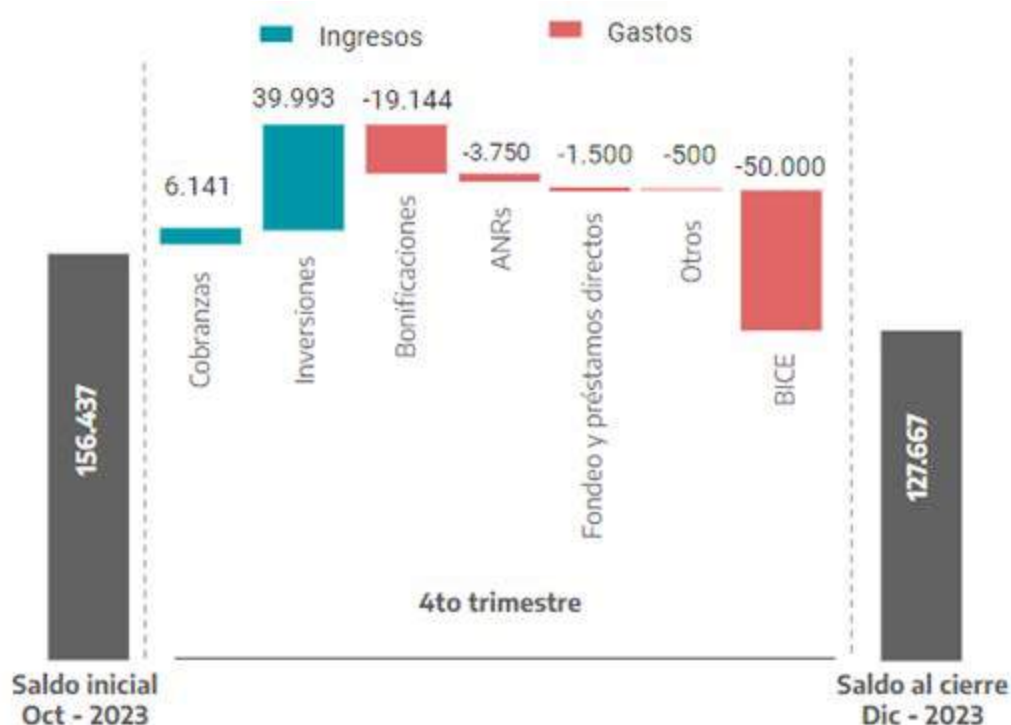
Fuente: elaboración propia sobre la base de BICE fideicomisos

4.3. Proyección al cierre de 2023

Considerando la proyección de cierre de este año del FONDEP, se resalta los siguientes aspectos:

- Los ingresos totalizarían los AR \$46.134 millones para el último trimestre, donde las inversiones aportarían el 87% (AR \$39.993 millones) y las cobranzas 13% (AR \$6.141 millones).
- Por su parte las erogaciones alcanzarían los AR\$ 74.894 para el último trimestre de 2023, donde BICE representaría el 67% y las bonificaciones a tasas el 26% del total, mientras que los ANRs 5% y Fondos, Préstamos Directos y Otros un 2% conjuntamente.
- Los ingresos estimados del FONDEP en 2023 tanto a partir del rendimiento de las inversiones como del recupero de los préstamos será de \$172 mil millones, mientras que las erogaciones entre bonificación de tasas, aportes no reembolsables, líneas de fondeo a entidades financieras y créditos directos, \$154 mil millones. Esta situación refleja una evolución positiva de ambos indicadores manteniendo un resultado positivo entre los ingresos y las erogaciones del fondo.
- Como resultado, la proyección al cierre de 2023 muestra que el fondo terminará con recursos disponibles por AR \$127.677 millones, un resultado superavitario.

Gráfico 4: Proyección al cierre 2023. En millones de AR\$



Nota 1: las erogaciones incluyen los comprometidos y los no comprometidos.

Nota 2: los resultados no son directamente comparables con los del esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento.

Fuente: elaboración propia sobre la base de BICE fideicomisos

4.4. Política de inversiones: Objetivos y composición de la cartera de inversiones

Entre los lineamientos y pautas de inversión del FONDEP, se enfatiza que:

- Las inversiones tienen como objetivo resguardar la capacidad financiera de los recursos, manteniendo la capacidad de pago y priorizando la liquidez para aplicar a las distintas herramientas de política de financiamiento en los tiempos requeridos;
- Por ello, el fondo busca adecuada diversificación de la cartera (por tipo de instrumento, plazo y moneda) tendiendo a lograr la mayor cobertura posible ante los posibles riesgos sistémicos y crediticios, priorizando la proyección del flujo de fondos del fideicomiso.

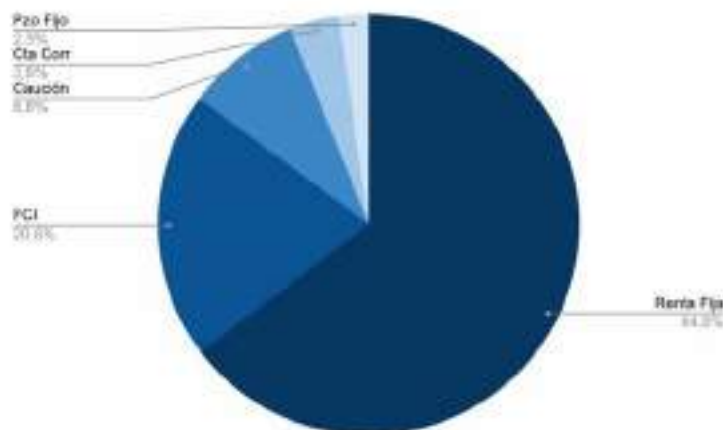
En mayo de 2023 a través del acta 920 del FONDEP se determinan las Políticas de Inversión FONDEP recomendándose participaciones máximas sobre la composición de la cartera del fondo con la siguiente distribución:

1. Títulos Públicos e instrumentos de regulación monetaria (75%), convergiendo al 50% a partir del 31/12/2023;
2. Títulos Públicos o Letras Provinciales y de CABA un 30% y un máximo de 25% por provincia;
3. Acciones de Sociedades Anónimas autorizadas por CNV (10%);
4. Plazos fijos (40%) y un 25% máximo por entidad en relación al total de la cartera;
5. Cauciones (10%);
6. Obligaciones Negociables, Valores Residuales de Deuda y Fideicomisos Financieros (5%)
7. Fondos Comunes de Inversión (40%).

8. Calculado sobre el total de la cartera del FONDEP, incluidos los Fondos de Afectación Específica (FAEs). Alineado con otros manuales de inversión como FOGAR y FGS.

Gráfico 5: Composición cartera de inversiones del FONDEP. % por tipo de instrumento,

31 agosto 2023



Fuente: elaboración propia sobre la base de ACTA FONDEP 920 Políticas de Inversión FONDEP y BICE fideicomisos.

5. Hallazgos y recomendaciones

5.1. Gobernanza

FONDEP se sostiene en el tiempo y se adapta al contexto socioeconómico nacional, ya que fue creado para alcanzar una estrategia productiva de largo plazo y no como un fondo temporal de emergencia, demostró una capacidad de respuesta eficaz en esos contextos. Con un marco normativo que lo avala, fue creado y ampliado a lo largo del tiempo, en términos de objetivos, instrumentos y destino de los recursos, mediante normas de alto rango, a diferencia de la mayoría de los fondos fiduciarios creados en el mismo período. Cuenta con una visión estratégica de financiamiento definida, que se instrumenta a través de programas y herramientas, no instrumentadas en planes operativos anuales lo que genera desafíos al comité ejecutivo para operacionalizar la estrategia. Finalmente, con el CreAr se observa un retorno a los objetivos originales del FONDEP con foco en inversión en sectores estratégicos.

5.2. Organización y gestión:

1. **Oportunidades de mejora en la relación fiduciante-fiduciario**, en términos de distribución de roles, organización de equipos de trabajo y articulación.
2. **Brecha de implementación entre los lineamientos operativos y su uso efectivo**: en términos de comunicación, procedimientos y procesos de trabajo e instrumentos.
3. **Cambios institucionales surgidos entre 2022-2023 que promovieron mejoras en la eficacia**: se simplificó el acceso al financiamiento del fondo a través del LUFÉ y se unificó la oferta crediticia para la inversión mediante el CreAr. Asimismo, en la línea de Créditos Directos se aumentó la capacidad operativa de los equipos para evaluar las solicitudes y otorgar el fondos, reduciendo los tiempos de desembolso un 60% (de 6 a 2 meses). A su vez, se subraya el rol de las entidades financieras en relación a la velocidad y cantidad de créditos otorgados, principalmente con el CreAr Microempresas.
4. **FONDEP cuenta con datos de calidad sobre sus estados financieros y administrativos pero no hay información disponible sobre los resultados e impactos del financiamiento sobre beneficiarios y la matriz productiva**: tampoco hay análisis de eficiencia y pertinencia que midan el costo fiscal de los programas e instrumentos financieros.

5. **Rendición de cuentas del FONDEP:** si bien existe un régimen informativo es preciso conocer su ejecución y uso, como también su posible publicación en las páginas oficiales de la SIDP.

5.3. Sustentabilidad: capitalización y manejo prudencial de los recursos

1. **Solvencia del FONDEP:** Entre 2020 y 2022 el FONDEP registró una fuerte capitalización por parte de la Administración Pública Nacional (APN) que transfirió un total de AR \$257.698 millones (a valores constantes de 2022).
2. **Resultado financiero y primario superavitario entre 2020 y 2022:** si bien estas transferencias permitieron una fuerte capitalización del FONDEP, el resultado fue superavitario en ese período, incluso cuando sólo se contabilizan los ingresos propios (excluyendo las transferencias de la APN). Es decir, los ingresos propios mostraron ser suficientes para cumplir con las erogaciones.
3. **Integridad presupuestaria del FONDEP:** las mejoras registradas hasta el 2022 dan cuenta de una salud económica y financiera del FONDEP, cuando se considera su esquema de ahorro-inversión-financiamiento (2020-2022) y el estado patrimonial del fondo (2018-2021).
4. **Manejo prudencial del FONDEP:** la capitalización del fondo junto con el manejo prudencial de los compromisos asumidos, particularmente en aquellos vinculados a la bonificación de tasas, llevaron a una posición de solvencia, liquidez y reducción del endeudamiento del FONDEP.

6. Recomendaciones

6.1. Para mejorar la Gobernanza

1. **Promover la creación de planes estratégicos y lograr una mayor implementación de los lineamientos operativos en planes operativos anuales.**
2. **Fomentar una mayor institucionalización de la estructura del FONDEP:** fortalecer la relación entre fiduciario y fiduciante con el establecimiento de roles claros, promover reuniones formales para aumentar la articulación y crear equipos destinados únicamente al funcionamiento del FONDEP. Una posible mejora es constituir al Fiduciario como una sociedad anónima, de manera de poseer una estructura más institucional a través de la creación de un directorio que operativice los fondos del FONDEP.

6.2. Para mejorar la Organización y gestión

Diseñar una estrategia de M&E del FONDEP: para ello se debe mejorar la cooperación entre fiduciario y fiduciante para generar y sistematizar datos de calidad; promover la medición de los resultados e impactos del FONDEP sobre la competitividad y productividad; documentar e institucionalizar las buenas prácticas; y publicar información accesible del FONDEP de manera centralizada.

6.3. Para mejorar la Sustentabilidad

1. **Monitorear la sustentabilidad del fondo:** unificar las bases de información (presupuestarias, financieras y patrimoniales), construir indicadores y sensibilizar sus parámetros para realizar un seguimiento activo de las condiciones de sostenibilidad y liquidez del FONDEP en el mediano plazo.
2. **Lograr el cumplimiento completo en la política de inversiones:** concentrar esfuerzos en alcanzar las cuotas máximas establecidas por el comité ejecutivo en materia de distribución

de la cartera de inversiones²⁶⁵, particularmente, en aquellos de alta liquidez como los FCI y Cauciones.

7. Próximos análisis

- Explorar la relación entre el Fondo y las entidades financieras: indagar cómo las entidades financieras evalúan las solicitudes de crédito de las PyMEs y desembolsan el financiamiento, para conocer los procesos y mejorarlos. A su vez, averiguar la vinculación efectiva entre los bancos y el fondo.
- Examinar el perfil de beneficiarios: investigar el perfil (tamaño y sector) de las PyMEs que son beneficiadas por el FONDEP y cuál es el tipo de PyMEs mayormente beneficiadas, en el caso de que lo hubiera. A su vez, considerar si se deberían promover políticas destinadas a otro tipo de perfil de empresas.
- Analizar el funcionamiento de los programas de ANR del FONDEP: conocer el funcionamiento, los procesos y el desempeño de los programas de ANR para mejorar el cumplimiento de los objetivos del FONDEP y la eficiencia en el uso de los recursos.
- Promover el armado de nuevos indicadores: tasa de repago, el nivel de tasa de interés del FONDEP por sobre las tasas de créditos privados y el volumen de crédito por sectores económicos, tamaño de empresa, distribución regional y el destino del crédito.

Bibliografía y sitios web consultados

Aivazian, Varouj, D. Mazumdar y E. Santor (2003), “Financial Constraints and Investment: Assessing the Impact of a World Bank Loan Program on Small and Medium-Sized Enterprises in Sri Lanka”, Working Paper 2003-37, Bank of Canada.

Akcigit, U., Seven, U., Yarpa, I., & Yilmaz, F. (s. f.). Firm-Level Impact of Public Credit Guarantees. 45.

Amamou, R., Á Gereben and M Wolski (2020). Making a difference: Assessing the impact of the EIB's funding to SMEs, EIB Working Paper. Consultado en: https://www.eib.org/attachments/efs/economics_working_paper_2020_04_en.pdf

Brizuela, G., Curbelo, F., López, S. y Ascúa, R. (2022). El rol estatal en el desarrollo de la industria de capital de riesgo. Referencias internacionales, Argentina y el FONDCE. Documento N° 37. Serie de Documentos Argentina Productiva 2030. Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía de la Nación.

CEPAL, N. (2021). Hacia un sistema nacional de garantías: antecedentes, mejores prácticas e implicancias para el caso argentino.

Clemente, A.; M. González Rozada (BID, 2022). Consultoría para la Medición de Impacto, Formulación de Indicadores Analíticos de Evolución y Generación de Capacidades de Gestión Pública - Ar-L13281, Rg-T34882. (Evaluación de impacto del Programa Global de Crédito para la Reactivación del Sector Productivo suscripto en el año 2020 entre Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo).

²⁶⁵ En mayo de 2023, a través del acta 920, se determinan las Políticas de Inversión FONDEP recomendándose participaciones máximas sobre la composición de la cartera del fondo con la siguiente distribución: Títulos Públicos e instrumentos de regulación monetaria (75%), convergiendo al 50% a partir del 31/12/2023; Títulos Públicos o Letras Provinciales y de CABA un 30% y un máximo de 25% por provincia; Acciones de Sociedades Anónimas autorizadas por CNV (10%); Plazos fijos (40%) y un 25% máximo por entidad en relación al total de la cartera; Cauciones (10%); Obligaciones Negociables, Valores Residuales de Deuda y Fideicomisos Financieros (5%); Fondos Comunes de Inversión (40%).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2008). Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean. Santiago, Chile: CEPAL.

INAP (2022). Evaluación de Políticas Públicas. El diseño de la evaluación: aspectos conceptuales y metodológicos.

Izurieta, G. y Pastrana, F. Sistema de garantías argentino. Estado actual, desafíos y oportunidades. Documentos de Trabajo del CCE N°40, marzo de 2023, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo.

López Acevedo, y H. W. Tan (Banco Mundial, 2010). Evaluación de Impacto de los Programas para PyME Latinoamérica y el Caribe.

<http://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/MJ-JJD-Evaluacion%20de%20Impacto%20Pyme.pdf>

OECD (2017), "Evaluating Publicly Supported Credit Guarantee Programmes for SMEs", www.oecd.org/finance/Evaluating-Publicly-Supported-Credit-Guarantee-Programmes-for-SMEs.pdf

Pastrana, F. El financiamiento productivo en Argentina: fundamentos y ejes conceptuales para un Sistema de Banca de Desarrollo. Documentos de Trabajo del CCE N° 3, marzo de 2021, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Rodriguez-Clare, A. (BID, 2005). Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions. <https://publications.iadb.org/en/publication/coordination-failures-clusters-and-microeconomic-interventions>

Rougier, M. 2021. La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020). Recuperado el 10 de octubre de 2023 en

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital.pdf

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y Universidad Nacional Guillermo Brown (2023). Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores.

Stiglitz Joseph E. (2000). La economía del sector público.

<https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>

Ximena Valentina Echenique Romero (2020). Análisis de las fallas de mercado, visiones ortodoxas y heterodoxas, incluyendo J. Stiglitz, P. Krugman., y J. Tirole.

<http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/421/01EcheniqueRomero.pdf>

LA TOMA DE DECISIONES Y EL CONTROL EN LA GESTIÓN DE MUNICIPALIDADES. LOS INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPAL, INSTRUMENTOS INDISPENSABLES EN TIEMPOS DE HOY

Andrea Silvina Morales

1. Introducción.

Los indicadores de gestión constituyen los signos vitales de una organización, y su continuo monitoreo permite establecer las condiciones e identificar los diversos síntomas que se derivan del desarrollo normal de las actividades. En mi experiencia profesional y laboral ya sea integrando equipos de administración de entidades públicas o privadas he advertido su falta de utilización e incluso cierta resistencia a su incorporación.

El presente trabajo parte de la premisa fundamental de que todo organismo debería contar con métodos de medición de desempeño, que permitan la preparación de indicadores para su supervisión y evaluación, interna y externa, con el objeto de disponer de parámetros objetivos a fin de compulsar la evolución de las organizaciones en el tiempo.

Un indicador es un indicio expresado numéricamente o en forma de concepto, sobre el grado de eficiencia o eficacia de las operaciones de la entidad, una dependencia o un área y constituyen uno de los instrumentos más valiosos destinados a evaluar y controlar la gestión de una organización por cuanto permiten a las organizaciones obtener mediciones de eficiencia y eficacia.

Asimismo, se hace hincapié en el rol fundamental de indicadores de gestión y la relevancia de las fuentes principales de información para la obtención de los mismos. En tal sentido, se pone de manifiesto además la importancia de la información contable para transformarse en información de gestión, útil y oportuna para la toma de decisiones y el control.

1.1, Municipio: Concepto e importancia.

Existen diversas definiciones del término municipio, entre las cuales podemos mencionar las siguientes²⁶⁶:

- El municipio es una comunidad humana de vida y es además de las más antiguas en la historia de la humanidad. Es una forma primaria de organización.
- Se designa con el término de municipio a aquella entidad administrativa menor que agrupa una sola localidad o varias de un Estado.
- Es una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado nacional o provincial.
- Los municipios son personas jurídicas autónomas dentro de las provincias y son parte fundamental del sistema político, económico y social local. Poseen un gobierno representativo elegido en forma directa. El poder ejecutivo municipal es ejercido por el Intendente y el órgano colegiado de las municipalidades es el Concejo Deliberante.

No obstante, cabe señalar que el nivel de gobierno municipal recibe distintas denominaciones en otros países tales como alcaldías, ayuntamientos, comunas, distritos, parroquias, comunidades, concejos, departamentos, “local government”, etc. y más allá de los diferentes términos utilizados para

²⁶⁶ MURA R. y Otros (2008) Cátedra Abierta: Una aproximación a las políticas públicas. Centro de Estudios en Políticas Públicas FCEYA. Universidad Nacional de Catamarca. CEPP – Serie Estudios y Propuestas N° 01. p-26.

definirlos, los Municipios, en todas sus formas, probablemente sea el factor más importante para el desarrollo de una nación por cuanto constituyen un importante agente político, social y económico de una región.

Los Municipios, junto con la Nación y las Provincias, conforman los tres niveles de Estado que, la República Argentina contiene como país federal. El Artículo N° 5 de la Constitución Nacional de 1853 establecía que las constituciones provinciales debían contemplar, entre otros elementos, un Régimen Municipal. Esta escueta mención de los Municipios fue complementada por el Artículo N° 123 de la Constitución de 1994. En el mismo se establece que las provincias deben garantizar la autonomía Municipal, como así también regular “...su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero”.²⁶⁷

El “régimen municipal” argentino comprende distintas formas de gobierno con particulares denominaciones y estructuras organizativas: municipios –con o sin carta orgánica-, comunas, delegaciones, comisiones municipales, vecinales o de fomento. No obstante esta diversidad, en todas ellas puede reconocerse la existencia de tres elementos comunes e interdependientes: el social, el territorial y el institucional (Hernández, 1984²⁶⁸; Ossorio, 1998)²⁶⁹.

Se advierte que diversas constituciones de nuestro país omiten efectuar una definición taxativa, estableciendo como municipio al centro poblado que supere un número mínimo de habitantes. Tal es el caso de la definición incluida en la Constitución de la Provincia de Catamarca “*270* Asimismo se reconoce la autonomía municipal manifestando que: “... *Gozan de autonomía administrativa, económica y financiera. Ejerce sus atribuciones conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten. Las autoridades serán elegidas directamente por el Pueblo.*”

En Argentina, y según datos del Censo Nacional 2010 existen 2.171 municipios y comunas con un promedio de 17.173 habitantes por municipio²⁷¹. Particularmente, en Catamarca ascienden a 36 e integran los 16 departamentos de la Provincia. Asimismo, se advierte una gran heterogeneidad en los municipios en nuestro país, y dentro de los más de dos mil (2.173) municipios, existen unidades de muy diferente desarrollo y características.

Es posible visualizar que la provincia que más municipios y comunas tiene es Córdoba con 428, seguida por Santa Fé con 363, Entre Ríos con 265 y Provincia de Buenos Aires con 134. Particularmente, en Catamarca ascienden a 36 e integran los 16 departamentos de la Provincia. Asimismo, se advierte una gran heterogeneidad en los municipios en nuestro país, y dentro de los más de dos mil (2.173) municipios, existen unidades de muy diferente desarrollo y características.

Por su parte, cabe señalar que el nivel de gobierno municipal recibe distintas denominaciones en otros países tales como alcaldías, ayuntamientos, comunas, distritos, parroquias, comunidades, concejos, departamentos, “local government”, etc. No obstante ello, y más allá de los diferentes términos utilizados para definirlos, los Municipios, en todas sus formas, probablemente sea el factor más importante para el desarrollo de una nación por cuanto constituyen un importante agente político, social y económico de una región.

²⁶⁷ Cao, H y Vaca A. (1998). Información sobre Municipios. Instituto Nacional de la Administración Pública. SERIE INAP. p-8.

²⁶⁸ Hernández, A. (h.). (1984) *Derecho Municipal*. Vol. I Teoría General. Depalma, Buenos Aires. Citado por ITURBURU M. (2002) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. (2° edición). SERIE INAP. p-10.

²⁶⁹ Ossorio, A. (1998). Marco constitucional, legal y organizativo del ámbito municipal. En: *El Municipio de Cara al Tercer Milenio*. INAP y Gobierno de la Provincia de Misiones (eds.), p. 43-85. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires. Citado por ITURBURU Op cit. (2002).

²⁷⁰ Constitución Provincia de Catamarca. Artículo 244. Editorial Sarquís.

²⁷¹ INDEC. Censo Nacional 2010.

En término de funciones, los Municipios desarrollan tareas que tiene que ver con su cualidad de ser la organización pública que tiene el contacto más directo con los habitantes. Conceptualizando este tema, puede decirse que la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno, se basa en los siguientes criterios:

- Particularización de los servicios
- Economías de Escala
- Efectos de derrame

Por su parte, para los autores Musgrave y Musgrave²⁷², las funciones a cargo del gobierno serían las siguientes:

- Prestar bienes y servicios públicos
- Redistribuir el ingreso
- Estabilizar el nivel de actividad económica
- Promover el desarrollo.

No obstante lo manifestado precedentemente, y con relación a la determinación de las competencias de los municipios Iturburu²⁷³ sostiene que la mayoría de las constituciones adhiere a sistemas de determinación de las competencias que posibilitan asumir tareas no contempladas originariamente, pero casi un tercio recurre a la enumeración concreta, vale decir que sólo se puede ejercer competencia en las materias indicadas por la ley. En tal sentido la Constitución de la Provincia de Catamarca enuncia en su Artículo 252 las Atribuciones y deberes del Gobierno Municipal, expresando “...*Todas las atribuciones y facultades necesarias para poner en ejercicio las enumeraciones ya referidas a la propia organización legal y al libre funcionamiento económico, administrativo y electoral.... sin perjuicio de lo que establezcan las Cartas Orgánicas y la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas*”

Sin dudas y más allá de las competencias emanadas de la ley, los Municipios tienen actualmente un rol preponderante generado por el proceso de descentralización y desconcentración de las funciones del Estado. Así, dejaron de ser simples prestadores de servicios públicos básicos, para convertirse en agentes claves en el desarrollo territorial local.

En efecto, el municipalismo actualmente atraviesa cambios que son más que sustanciales. La ciudadanía demanda involucrarse en los nuevos desafíos que impone la vida pública, tales como el fomento de actividades productivas que sean generadoras de fuentes de trabajo para los habitantes de su comunidad, o el apoyo a la cultura y el deporte o funciones directas o indirectas o inmiscuirse en cuestiones de salud, educación y seguridad. Asimismo, tienen una gran responsabilidad ante la sociedad local, originada principalmente en la administración de los recursos públicos.

1.2. Contextualización del problema a nivel local.

El sector público abarca una amplia variedad de entidades que realizan actividades heterogéneas; está constituido por organizaciones complejas, en las que existen responsabilidades, objetivos y fuentes de financiamiento diferentes, que tienen como objetivo básico satisfacer las necesidades sociales en continua expansión.

La utilización de los recursos de forma eficaz y eficiente debe ser uno de los principales objetivos del sistema de gestión de cualquier entidad pública, para garantizar el cumplimiento adecuado de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

²⁷² Musgrave, R. y Musgrave, P. Public finance in theory and practice. Mc. Graw Hill, New York, 1973, citado por CAO y VACA, Op. Cit.

²⁷³ Iturburu, M. (2020). Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional. INAP.

De acuerdo al trabajo investigativo en los Municipios de la Provincia de Catamarca se advierten entre otras, las siguientes debilidades en la gestión municipal:

- Dificultades generadas en la toma de decisiones principalmente sobre los servicios a prestar por administración o por terceros.
- Prestaciones de servicios deficitarias: La cantidad y variedad de servicios que prestan los Municipios ha crecido muy por encima de la financiación que estas instituciones reciben para llevar a cabo esa prestación.
- Ignorancia de los costos en el ámbito municipal y en consecuencia de ello, la falta de consideración de los mismos en la toma de decisiones y el control.
- Problemas vinculados al establecimiento de precios o tasas de sus servicios, generado en la falta de la cuantificación de los costos y gastos de las operaciones.
- Falta de definición de objetivos, carencia o deficiencia de planificación.
- No obstante, las exigencias normativas, no poseen información vinculada a la determinación de los costos de las operaciones públicas y evaluación de la gestión gubernamental.
- Inexistencia de un sistema información integral que permita determinar costos de servicios.
- Debilidades administrativas en el control y rendición de los recursos públicos.
- Percepción ciudadana de falta de transparencia pública.

Asimismo, se advierten insuficiencias en los sistemas de gestión públicos, que influyen en su utilidad para la toma de decisiones, debido a que los mismos se encuentran centrados principalmente en el cumplimiento de la legalidad y en la presentación de información con carácter presupuestario, por lo que es necesario que, además de dar seguimiento a la ejecución del presupuesto y realización de la información comprendida en los estados financieros, las entidades públicas elaboren una información interna que les permita comprobar periódicamente el grado de cumplimiento de los objetivos, analizar el costo de funcionamiento de los servicios, y el rendimiento o utilidad de los mismos.

Consideramos que la Administración Local de la Provincia de Catamarca necesita con urgencia una respuesta que modernice sus sistemas ante las necesidades de información que tienen los Municipios y se requiere gobiernos que realicen una adecuada planificación y una evaluación continua por resultados. La gestión de los servicios públicos en el municipio requiere no solo de su buena implementación sino también de lograr el control de los mismos y de una evaluación, la cual de cómo resultado el verdadero desempeño del municipio para hacer llegar a su población los diversos servicios que tiene como obligación proveer a sus habitantes. En efecto, razones de interés general exigen conocer si el Estado cumplió con sus fines y si en función de ello, administró correctamente los fondos que pertenecen a la comunidad; verificándose con ello el cumplimiento de los objetivos fijados y la eficiencia o ineficacia con que se lograron.

Sin dudas, los resultados de la gestión municipal que lleve a cabo el municipio serán uno de los principales indicadores de la calidad de los servicios que reciben los habitantes, así como un gran revelador sobre la relación y comunicación que exista entre el gobierno y la comunidad.

La gestión de los servicios públicos en el municipio requiere no solo de su buena implementación sino también de lograr el control de los mismos y de una evaluación, la cual de cómo resultado el verdadero desempeño del municipio para hacer llegar a su población los diversos servicios que tiene como obligación proveer a sus habitantes.

En virtud de lo antes expresado podemos advertir que resulta fundamental el conocimiento de los costos para un municipio, y reviste de gran importancia la implantación de un sistema integral de costos municipales, como una forma de coadyuvar a la optimización de los recursos destinados a tal fin por el presupuesto del Estado.

2, -Proyecto sistema integral de costos para municipios -SICOM- su incidencia para una gestión municipal eficiente. El caso de la provincia de Catamarca.

2.1. Objetivos

El citado proyecto de investigación pretende contribuir a los administradores municipales de la Provincia de Catamarca de herramientas para una gestión municipal más eficiente. El mismo se sustenta como un aporte de la Contabilidad Gubernamental y la Contabilidad de Gestión para facilitar la administración de las organizaciones encuadradas en el Sector Público Local, apreciándose que posibilitará la optimización de los recursos destinados a tal fin por el presupuesto del Estado y la mejora de la eficiencia en la gestión, representando un desafío muy importante en el marco de las buenas prácticas de gestión pública.

El abordaje –a modo particular- lo constituye el análisis de la implementación de un Sistema Integral de Costos Municipales –SICOM- que les sea útil para mejorar la toma de decisiones en la gestión de los servicios.

El objetivo principal de este proyecto se ha formulado en torno a la evaluación de los costos municipales a través del diseño de un **Sistema Integral de Costos para Municipios -SICOM** – que posibilite:

- Generar información de gestión municipal, destinada a atender las demandas internas y externas.
- Brindar información útil y oportuna relacionada a la cuantificación de los costos municipales.
- Mejorar la toma de decisiones y el ejercicio del control en el ámbito municipal.
- Contribuir a optimizar el uso de los recursos públicos con el objeto de obtener eficiencia y productividad por parte de los municipios en el desarrollo de sus actividades.
- Aportar a la mejora de la gestión pública municipal.

Los objetivos específicos que se postulan para el cumplimiento del objetivo general son:

1. Identificar a los Municipios de la Provincia de Catamarca.
2. Releva el marco normativo y estructura organizativa de los Municipios.
3. Identificar las principales actividades desarrolladas por el municipio Provincia en el desempeño de su gestión.
4. Detectar las necesidades de información de costos y las fuentes de información.
5. Realizar una caracterización y tipificación de los municipios de la Provincia y de las actividades desarrolladas.
6. Elaborar esquemas de cálculos de los costos de gestión municipal.
7. Formular una propuesta de sistema integral de costos de gestión municipal.

2.2. Hipótesis de trabajo

1. La determinación de los costos y la incorporación de herramientas de gestión permitirán a los Entes Municipales mejorar la toma de decisiones y el control y sobre el uso racional de los recursos públicos.
2. Quienes administran municipios lo hacen desconociendo que los costos constituyen una herramienta clave de gestión para lograr la eficiencia pública y mejorar la toma de decisiones y el control.

2.3. Antecedentes

En los últimos años ha adquirido una especial importancia la Evaluación de la eficiencia del Sector Público, para cual relevamos información sobre el tema objeto de la investigación. En tal sentido podemos mencionar entre otros, algunos de los antecedentes considerados para la formulación e implementación del proyecto:

- Ley N° 4938 que establece y regula “La Administración Financiera, las Contrataciones, la Administración de los Bienes y los Sistemas de Control del Sector Público Provincial” Provincia de Catamarca que en su Artículo 73° inc. d) cuando expresa que “El Sistema de Contabilidad Gubernamental estará orientado a **determinar los costos de las operaciones públicas**, mientras que en su artículo 80° establece que el Poder Ejecutivo debe informar al Poder Legislativo a través de la Cuenta de Inversión - **El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto.- El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública y la gestión financiera del Sector Público.** Para cumplir con estas disposiciones legales se requiere contar con un **sistema integral de información contable, que abarque los aspectos presupuestarios financieros y de costos.**

- Proyecto “Evaluación de los costos del Servicio Municipal de Higiene Urbana” en el marco del convenio celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca.
- Resultados del proyecto de investigación Evaluación del desempeño de municipios del Oeste Catamarqueño a través de indicadores de gestión elaborado por docentes investigadores de la FCEYA –Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - y de la FCA – Facultad de Ciencias Agrarias – de la UNCa.
- “Proyecto FEMP” una experiencia novedosa que la Federación Española de Municipios y Provincias puso en marcha en 2003 en el ámbito de la administración local española consistente en el diseño e implantación de un sistema de cálculo de costes e indicadores de gestión en determinados ayuntamientos españoles y participaron del mismo, investigadores de diversas universidades españolas.
- Proyecto CANOA (Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Autónomos) desarrollado por la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado) se consideró “la implantación en el ámbito de la Administración Institucional del Estado de Sistemas de Contabilidad Analítica que, en unión de otros sistemas de información, faciliten la gestión de las organizaciones encuadradas en este subsector de las Administraciones Públicas.
- El Estudio 12 del Public Sector Committee (PSC) dependiente de la Federación Internacional de Contadores – IFAC- “Perspectivas sobre Contabilidad de Costes para los Gobiernos.
- Otros Antecedentes: nacionales e internacionales.

2.4. Metodología, Diseño Experimental y Métodos

El proyecto se enmarca en una investigación de tipo exploratoria y descriptiva, combinará las diferentes técnicas de la investigación social cuantitativa y cualitativa que se presentan a los investigadores desde la evolución lograda en esta disciplina. Asimismo, se utilizarán técnicas de investigación-acción participativa (IAP).

2.5. Resultados

Entre los resultados más importantes podemos destacar:

- Relevamiento de situación de los Municipios de la Provincia de Catamarca.
- Documento de Diagnóstico de Gestión de los Municipios de la Provincia de Catamarca.
- Identificación de las actividades de prestación de servicios y productivas municipales.
- Identificación de las necesidades de información por parte de los gestores municipales.
- Relevamiento de las actividades generadoras de costos, centros de costos, tipos de costos, bases de distribución, tipos de costos, etc.

2.6. Construcción de indicadores para el sector público

El sistema implantado debe ser **preventivo, detector y corrector**. Es decir, debe actuar lo antes posible en el proceso de gestión, identificando las desviaciones producidas, reduciendo su incidencia en el resultado y, finalmente, asegurando que son adoptadas las medidas correctoras necesarias. En

efecto, dicho sistema de seguimiento para poder facilitar la revisión y la adaptación de las líneas de actuación, deberá informar no solo sobre los resultados que se han conseguido, sino también sobre las desviaciones observadas para un determinado periodo de tiempo, así como las posibles perturbaciones y variaciones no previstas que puedan afectar al adecuado funcionamiento de la organización.

Por su parte, la medición de indicadores de gestión, que en estricta lógica tendría que iniciarse por el proceso integral Planificación Estratégica, debe involucrar en forma democrática y participativa a todos los funcionarios implicados en la producción de un servicio o función, por lo que su desarrollo e implementación debería beneficiar tanto a sus productores como a sus destinatarios.

Asimismo podemos decir que “fijar objetivos y establecer indicadores no es tarea que suele ser acometida con agrado por los gestores públicos, y ello no sólo por la dificultad añadida que pueda suponer su seguimiento, sino, más bien, porque la información suministrada puede constituir un contundente instrumento en manos de la oposición cuando se debaten las cuentas...”⁽²⁷⁴⁾.

Si bien a nivel internacional son muy utilizados, y reflejo de esto son diversos países que han desarrollado sistemas de seguimientos de objetivos, en nuestro país aún no ha alcanzado su desarrollo esperado.

2.7. Indicadores de gestión municipal.

En este punto se analizan alternativas de aplicación práctica de indicadores tomándose de base algunas investigaciones y experiencias en España. Cabe señalar que intervinieron un importante número de ayuntamientos (municipios) y sus objetivos concretos eran “pasar de un marco teórico a la práctica”, “saber quién hace qué”, “conocer las experiencias concretas de aplicación de indicadores de gestión a nivel municipal”, “potenciar la comunicación entre los entes locales” y “conseguir más transparencia para los ciudadanos”.

Al respecto se definen indicadores básicos establecidos por ámbitos funcionales que engloban algunas de las competencias y los servicios más comunes en un municipio, adaptándose en algunos casos a fin de una mejor interpretación saber:²⁷⁵

- Indicadores de perfil de la ciudad
- Servicios sociales
- Servicios personales
- Atención al ciudadano
- Limpieza viaria
- Recogida de residuos sólidos urbanos
- Alumbrado

2.8. Métodos de cálculo

Método de cálculo	Ejemplo	Fórmula
Sumatoria	Cantidad de personas que recibieron el subsidio.	Suma de unidades observadas
Porcentaje	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (hasta 14 años)	Cantidad de niños/as y adolescentes con déficit en el

⁽²⁷⁴⁾ Jordán A. D. (2006), Indicadores para la gestión municipal. Revista de Presupuesto y gasto Público del Instituto de Estudio Fiscales de España. Madrid.

²⁷⁵ Mora, A. (2004), Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales, Revista Auditoría Pública Nº 32. Mes de Abril. Pág. 54-62.

	que viven en el Municipio con déficit en el acceso a la canasta básica alimentaria.	acceso a la canasta básica alimentaria / Cantidad de niños/as y adolescentes que viven en el Municipio.
Promedio	Promedio de edad de niños, niñas y adolescentes (hasta 14 años) que viven en el Municipio con déficit en el acceso a la canasta básica alimentaria	Suma de las edades de todos los niños, niñas y adolescentes (hasta 14 años) que viven en el Municipio con déficit en el acceso a la canasta básica alimentaria / Cantidad de niños, niñas y adolescentes contabilizados.
Tasa de variación	Tasa de variación interanual en la cantidad de niños, niñas y adolescentes (hasta 14 años) que acceden a la canasta básica alimentaria en el Municipio.	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (hasta 14 años) que viven en el Municipio con déficit en el acceso a la canasta básica alimentaria en 2021 / Porcentaje de niños, niñas y adolescentes (hasta 14 años) que viven en el Municipio con déficit en el acceso a la canasta básica alimentaria en 2022.
Brecha	Brecha de género en la tasa de empleo	<u>Tasa de empleo en mujeres</u> Tasa de empleo en varones

Fuente: Adaptado de Arias et.al. (2022).

2.9. Ejemplos de indicadores de gestión municipal

a. Indicadores de perfil socioeconómico de la ciudad:

Indicadores de perfil socioeconómico de la ciudad	Población
	Ingreso medio
	Tasa de ocupación
	Tasa de desempleo
	Tasa de subempleo
	Tasa de inflación

b. Indicadores de Servicios sociales:

Indicadores de Servicios sociales	Servicios básicos de atención primaria.	Gastos por personas atendidas. Nivel de cobertura (personas atendidas o usuarias en relación con el total de habitantes.
	Prestaciones y ayudas económicas.	
	Rentas mínimas de inserción.	

c. Indicadores de Servicios personales:

Indicadores de Servicios personales	Bibliotecas	Gasto/habitantes Plazas/habitantes Visitantes/plazas Gasto/visitantes Visitantes/habitantes
	Deportes	Gasto/habitante
	Policía Local	Gasto/habitantes Habitantes/policías locales Habitantes/personal de la policía
	Enseñanza infantil y primaria	-Gasto consolidado estándar obligatorio/habitantes - Gasto consolidado complementario/habitantes - Gasto total/habitantes - Gasto total/aula - Gasto total/ alumnos
	Educación no obligatoria	- Gasto/habitantes - Gasto/alumnos - Esfuerzo/habitantes - Esfuerzo/alumnos
	Guarderías	- Gasto/habitantes - Gasto/alumnos - Esfuerzo/habitantes - Esfuerzo/alumnos

d. Indicadores de atención al ciudadano:

Indicadores de Atención al ciudadano	Gasto/atención Gasto/habitante Atenciones/personal de atención directa Atenciones/1.000 habitantes Atenciones presenciales/atenciones totales

e. Indicadores de Limpieza general:

Indicadores Limpieza general	Gasto por habitante Gasto/km lineal Km lineales/trabajador Km lineales/máquina Km lineales anuales limpiados/km totales anuales

f. Indicadores de Recolección de residuos sólidos urbanos:

Indicadores Recolección de residuos sólidos urbanos	Gasto por habitante Gasto por kilómetro lineales Rendimiento contenedor por año (capacidad de kilos que pueden almacenar un contenedor) Rendimiento por habitante Kg. reciclados con relación a kg de residuos recolectados.

2.10. Otros indicadores municipales.

Recaudación por Habitante o Presión Tributaria por habitante.

Recaudación por Habitante = Ingresos Tributarios Municipales / Población Municipal.

Recursos de Otro Origen sobre Total de Recursos.

Grado de dependencia financiera = Recursos de Otro Origen / Total de Recursos.

Este indicador, mide el grado de dependencia o independencia de los recursos de otro origen.

Relación entre Recursos Propios y Erogaciones Totales.

$\text{Correspondencia Fiscal Municipal} = (\text{Recursos Propios} / \text{Erogaciones Totales}) * 100$

Este indicador fiscal señala el grado en que los Recursos Propios (incluye ingresos tributarios, no tributarios, venta de servicios públicos y renta de la propiedad) de cada municipio cubre sus erogaciones totales.

Participación del Gasto en Personal en el Gasto Corriente.

Gasto en Personal / Gasto Corriente

Este indicador muestra la calidad del gasto que realizan los municipios.

Participación del Gasto de Capital en el Gasto Total.

Gasto de Capital / Gasto Total

Este es otro indicador que muestra la calidad del gasto que realizan los municipios.

Conclusión

Sin dudas y más allá de las competencias emanadas de la ley, los Municipios tienen actualmente un rol preponderante generado por el proceso de descentralización y desconcentración de las funciones del Estado. Así, dejaron de ser simples prestadores de servicios públicos básicos, para convertirse en agentes claves en el desarrollo territorial local.

No obstante su importancia territorial, política e institucional, se detectan serias debilidades en la gestión de los Municipios de la Provincia de Catamarca. A tales efectos y con la finalidad de aportar herramientas de gestión que permitan mejorar la administración de los recursos públicos se implementó el proyecto de investigación Sistema Integral de Costos para Municipios -SICOM- su incidencia para una gestión municipal eficiente” en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNCA.

No obstante lo analizado en el presente trabajo nos resulta oportuno señalar que no debemos caer en la equivocación de que la evaluación de gestión consiste única o principalmente en la elaboración de unos buenos indicadores y que de ellos podemos obtener sin más cualquier conclusión. En efecto, es importante tener presente que los indicadores no son más que una unidad de medida y en algunos casos su aplicación producirá resultados directamente significativos, y en otros simplemente nos señalará unas magnitudes que habrá que interpretar, muchas veces en colaboración con otras magnitudes, hechos o circunstancias, que habremos de obtener por otros medios.

Finalmente, y en virtud de lo antes expresado podemos decir que la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca, consciente de su responsabilidad social y la de sus egresados, persigue, con este proyecto, cumplir su rol atendiendo las necesidades de información de los diferentes sectores de la sociedad.

Bibliografía

Arias E., Ciolli V., Bressano C. (2022). Los usos de los indicadores en la gestión pública Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión. Secretaría de Gestión y Empleo Público. Buenos Aires, mayo.

AECA. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2002), Un Sistema de indicadores de gestión para ayuntamientos. Comisión de Contabilidad de Gestión, Documento N° 26.

Cao, H y Vaca A. (1998). Información sobre Municipios. Instituto Nacional de la Administración Pública. SERIE INAP. Buenos Aires.

Constitución de la Provincia de Catamarca. Editorial Sarquís.

Constitución Nacional, República Argentina. Editorial La Ley.

García Del Castillo Pérez, A. (2006), *Fiscalización Operativa del Sector Público: El análisis de eficacia*. Ministerio de Administración Pública. Madrid.

Guinart I SOLÁ, J. M. (2003), *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá 28-31 de octubre de 2003.

Hernández, A. (h.). (1984) *Derecho Municipal*. Vol. I Teoría General. Depalma, Buenos Aires.

Iturburu M. (2020) *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. (2º edición). SERIE INAP. p-10.

INDEC. Censo Nacional 2010.

Jordán A. D. (2006), *Indicadores para la gestión municipal*. Revista de Presupuesto y gasto Público del Instituto de Estudio Fiscales de España. Madrid.

Ley N° 4938 de Administración Financiera, Contrataciones, Administración de Bienes y los Sistemas de Control del Sector Público Provincial Catamarca. Modificatorias y Normas reglamentarias.

Ministerio de Economía y Finanzas Gobierno de Neuquén. (2006) *Evolución de los principales indicadores municipales*. Documento 02-06.

Mora, A. (2004), *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*, Revista Auditoría Pública N° 32. Mes de Abril. Pág. 54-62.

Martín Sánchez, F. J. (2007), *Técnicas de control y evaluación de Proyectos en la Gestión de la Administración Pública*. Ministerio de Administración Pública. Madrid.

Morales A. y Morales M. (2008) *Indicadores de gestión en el Sector Público*. Jornadas Nacionales del Sector Público. Jujuy.

Mura R. y Otros (2008) *Cátedra Abierta: Una aproximación a las políticas públicas*. Centro de Estudios en Políticas Públicas FCEYA. Universidad Nacional de Catamarca. CEPP – Serie Estudios y Propuestas N° 01.

Musgrave, R. y Musgrave, P. *Public finance in theory and practice*. Mc. Graw Hill, New York, 1973, citado por CAO y VACA, Op. Cit.

Ossorio, A. (1998). *Marco constitucional, legal y organizativo del ámbito municipal*. En: *El Municipio de cara al Tercer Milenio*. INAP y Gobierno de la Provincia de Misiones. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.

Norma UNE 66175 (2003), *Sistema de Gestión de la Calidad. Guía para la implantación de indicadores*. Comité Técnico AEN/CTN 66. AENOR.

Pedraja Chaparro, F. y Otros (2005), *Los indicadores de gestión en el Sector Público*, Revista de Economía y Estadística Vol. XVIII (2) Instituto de Economía y Finanzas – Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.

Prado Lorenzo, J. y García Sánchez I. (2006), *Los indicadores de gestión en el ámbito municipal*, Universidad de Salamanca.

Rubio Delgado, F. (2006), *Fiscalización Operativa del Sector Público: El análisis de eficiencia y de economía*. Ministerio de Administración Pública. Madrid.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN DE PODER

Nerio Neirotti

Introducción

En un contexto donde la administración pública y la sociedad civil se enfrentan a desafíos cada vez más complejos, la capacidad para evaluar políticas y programas de manera efectiva se ha convertido en una necesidad imperiosa. Por efectividad entendemos una evaluación con capacidad transformadora y de diálogo, útil, transparente y propulsora de la innovación. En ese sentido, la efectividad de la evaluación supone la apropiación de los hallazgos por parte de todos los actores involucrados y de la ciudadanía en general. Por eso, la evaluación de políticas públicas no puede limitarse a ser un ejercicio técnico, sino que debe transformarse en una herramienta poderosa para la toma de decisiones informadas en todos los ámbitos involucrados (políticos, de gestión, de provisión de servicios, destinatarios, ciudadanos en general) y en todos los niveles estatales (nacional, provincial, local), para la innovación y para el enriquecimiento de la deliberación democrática sobre las políticas públicas.

Pero ¿qué significa hablar de “efectividad” de las evaluaciones si estas no se abren al espacio amplio de la transparencia y a la inducción de debates colectivos sobre las políticas públicas, donde la ciudadanía tiene mucho más que decir y hacer que la sola emisión del voto? La deliberación pública (a la cual las evaluaciones pueden hacer ricos aportes) debe estar nutrida de buena información para incrementar la capacidad de reflexión ciudadana y la participación en la misma. Ésta supone, a su vez, pensar en la distribución del conocimiento como factor de poder para la toma de decisiones.

A continuación se reflexiona en torno a estas inquietudes, haciendo un repaso de las cuestiones metodológicas, de la participación y el diálogo, de la comunicación y de la transparencia, de la apropiación de resultados y la innovación, para finalizar con la deliberación colectiva y el fortalecimiento de la democracia.

Probablemente se considerará demasiado ambicioso un enfoque de este tipo, tanto en la realización de las evaluaciones como en la formación de los evaluadores. Se pensará que primero hay que implantar estructuras evaluativas y el hábito permanente en el sector público, lo cual resulta incluso difícil de lograr, en un mundo en el que se duda si a los gobiernos les interesa (y si les resulta políticamente “rentable”) aplicar evaluaciones sinceras y transparentes. Sin embargo, así como en el mundo educativo los valores están presentes cuando se dan los primeros pasos del aprendizaje (no se postergan para ser abordados en una enseñanza posterior sino que permean el proceso educativo desde el comienzo), del mismo modo, las notas de un paradigma diferente se pueden plasmar inicialmente a través de prácticas que, aunque sea parcialmente, reflejen los valores que lo sustentan tales como verdad, transparencia, transformación y democracia.

De la metodología

Obviamente, el primer supuesto de la efectividad de las evaluaciones es que los análisis tengan validez, es decir, carácter científico basado en evidencias, con datos precisos y relevantes, métodos rigurosos y base teórica. Ha habido un avance muy importante en las últimas décadas en el desarrollo de metodologías de investigación evaluativa que dan cuenta de ello. Luego de un amplio desarrollo de modelos experimentales y cuasi experimentales se han valorado otros enfoques que integran el análisis cualitativo. Ha quedado atrás la dicotomía y el enfrentamiento metodológico entre perspectivas cuantitativas y cualitativas (sobre todo aquella concepción de que las primeras son superiores a las segundas en objetividad y rigurosidad científica), dando paso al multiplismo como propuesta integradora. De tal modo, junto con los aportes del positivismo, se ha ganado en

comprensión y entendimiento de aspectos profundos de la subjetividad, las percepciones, la satisfacción o animadversión, que permiten un mejor entendimiento del sentido de la acción.

Con la expansión de la práctica evaluativa, y con el propósito de liberarla de los densos protocolos académicos y sus extensos tiempos, se han difundido los métodos de “indagación rápida”, facilitando de este modo evaluaciones prontas a aportar conocimiento para las decisiones en ritmos más acotados, propios del dinamismo vertiginoso de los cambios (es sabido que ya no volveremos a la lentitud de épocas anteriores).

Por otra parte, en los últimos tiempos han adquirido un gran impulso los enfoques de evaluación participativa, que valoran la posibilidad de acceder a información que los técnicos no poseen, de contar con la validación de los estudios evaluativos y la garantía de uso del conocimiento evaluativo por parte de los distintos involucrados en las políticas públicas. Más adelante se plantean otras consideraciones sobre la participación en este documento.

A su vez, no hace mucho han emergido con gran fuerza las expectativas en torno a la inteligencia artificial y *big data*, que ofrecen muy rápido acceso a información de redes y ofrecen también asombrosos atajos para el procesamiento de información masiva. Junto con las expectativas hay un intenso movimiento de búsqueda y estudio en el mundo de los evaluadores para incorporar las nuevas perspectivas que se ofrecen.

Queda pendiente el desarrollo de más estructuras de generación y sistematización de información para la evaluación, que irá de la mano del crecimiento de los dispositivos evaluativos generados en distintas áreas de gobierno. En realidad, existen centros estadísticos y de otro tipo de información (tanto en el aspecto económico como social, de salud, trabajo, educación, etc.) pero aún no se ha ganado en funcionalidad de estos al servicio de la evaluación.

Por último, más allá de la investigación evaluativa, importa preguntarse por el todavía escaso nivel metodológico para la comunicación y la apropiación de las evaluaciones a fin de que sean un instrumento para la innovación y el debate público. Ya se ha planteado en encuentros anteriores la necesidad de que los decisores (políticos, gerenciales, niveles intermedios, técnicos y agentes públicos prestadores de servicios) articulen sus saberes, intereses y valores con los evaluadores. También se ha visto la importancia de generar entre los evaluadores mayores capacidades de gestión a fin de contar con mejores adaptaciones a los escenarios de alta movilidad y de recibir y brindar información precisa, convincente y oportuna.

De la participación, el diálogo y la mediación

La evaluación, si es participativa, brinda garantías de contar con información completa, validación del proceso analítico en sus distintos pasos y uso de los hallazgos y recomendaciones obtenidas. Si bien en cierta medida se ha puesto de moda y ha sido más un enunciado que una realización, han emergido propuestas y prácticas concretas que han dejado importantes enseñanzas.

Los involucrados en las políticas públicas, desde los que toman decisiones estratégicas a nivel de gobierno, hasta los gestores, técnicos, destinatarios o quienes son afectados (para bien o para mal) por dichas políticas, juegan un papel diferente en el campo de juego del poder. Los actores (entendiendo a los mismos como agrupaciones, organizaciones, instituciones con capacidad de decidir o incidir) tienen cada uno su propia explicación de la realidad, sus valores, sus intereses y sus recursos con los cuales luchan para darle a las políticas el sentido y la evergadura que desean. En esta línea, toman posición y generan alianzas (suman fuerzas) en relación con los distintos momentos de las políticas públicas: para elegir, priorizar y estructurar los problemas a abordar; para definir objetivos; para buscar alternativas de solución y seleccionarlas; para diseñar el modo de gestionar la política, para hacer el seguimiento y la evaluación. Esto ocurre tanto a nivel nacional (o subnacional) de las políticas públicas como al interior de cualquier organización donde la política (entendida como disputa de

poder) esté presente (nivel local, barrial, de organizaciones de la comunidad, gremios, asociaciones empresarias, hospitales, escuelas, universidades, etc.).

¿Puede ignorarse entonces que las evaluaciones se realizan en medio de un campo de juego? ¿Tiene sentido a esta altura minimizar la multiactoralidad? ¿Pueden los técnicos y académicos, por más perceptivos y agudos que sean, reemplazar las miradas y perspectivas de actores diversos que están presentes, directa o indirectamente, en los procesos decisorios de las políticas? ¿Puede entenderse que la política pública transcurre por un lado y que la lucha de poder entre los actores se da por otro, fuera de ella?

En rigor de verdad, los procesos decisorios están marcados por la lucha, sin duda inscrita en determinadas reglas de juego, y los actores involucrados también pugnan para darle a la evaluación determinado sentido, prioridades y características. Quienes evalúan deben hacer un análisis basado en la participación de los actores, ya sea por un principio democrático como por la necesidad de garantizar un mejor conocimiento, validez y uso de las recomendaciones.

Así, desde el momento inicial del planteamiento de las evaluaciones (aproximaciones acerca de qué y cómo evaluar) es necesario enriquecer la evaluación con la participación de los actores en todo el proceso, hasta llegar al momento del análisis y la extracción de conclusiones. La fase culminante de la participación se da, finalmente, cuando hay que sentar las bases para poner en marcha los mecanismos de aplicación de las conclusiones y recomendaciones (lo cual implica trabajar en el desarrollo de capacidades transformadoras).

Es muy habitual pensar que la participación atenta contra la calidad metodológica. Tal concepción entiende la investigación evaluativa alejada del escenario de la política y recluida en espacios de laboratorio. La participación es parte del método, es decir, incide y da forma a la metodología de evaluación, y hace tiempo se vienen desarrollando importantes aportes en este sentido. La participación en realidad enriquece el método y a fin de imprimirle rigor es necesario trabajar con equipos técnicos profesionales en la capacitación y coordinación, llevar a cabo talleres de avance progresivo y efectuar análisis y arribar a conclusiones sobre la base de ejes previamente consensuados.

Por último, trabajar en medio de espacios marcados por diferencias de opiniones e intereses, y en algunos casos francamente agonísticos, supone que quienes evalúan también deben hacer un arduo y paciente trabajo de negociación, de generación de diálogos y consensos, con avances progresivos. No siempre se encuentran acuerdos sobre todos los temas en cuestión, y a veces quedan planteados francos desacuerdos sin posibilidad de solución, frente a lo cual la mediación se debe enfocar en la elaboración de las reglas del juego para procesar las diferencias o convivir con ellas en el futuro.

De la comunicación y la transparencia

Es muy común escuchar que las tareas de comunicación de la evaluación se realizan en el momento de presentar los resultados, hacia el final, cuando en realidad, es una tarea que va de la mano de la participación y el diálogo de actores durante toda la evaluación. Es fundamental que los resultados y hallazgos se comuniquen de manera clara, accesible y convincente a todos los actores involucrados, incluyendo tomadores de decisiones, ejecutores de las políticas, destinatarios y sociedad civil en general, promoviendo de este modo, la transparencia, el uso práctico de la información generada y la deliberación colectiva. Pero cabe comenzar por el inicio, es decir por el planteamiento, el momento donde se encuentran, cara a cara, evaluadores y decisores, y en el cual, luego de haber hecho un análisis de actores, se los invita a opinar sobre los primeros esbozos (qué evaluar, cómo, cuáles son los interrogantes prioritarios, en cuánto tiempo, con cuáles recursos). Éste es el primer paso de comunicación a encarar con los actores participantes, quienes desde distintos ángulos son los “hacedores” de la política, o al menos están concernidos por ella. Hacedores de políticas públicas son

quienes llevan a cabo la dirección estratégica y la gestión de las políticas, pero también quienes proveen insumos, los que producen los bienes y servicios y los distribuyen, los destinatarios y aquéllos que brindan conocimientos y técnicas para la mejora de las mismas. Desde el inicio es menester contar con vías de comunicación para informar, hacer consultas o solicitar colaboración a lo largo del proceso evaluativo.

Previo al momento de la presentación de los resultados de la evaluación son necesarios los avances preliminares a fin de que exista emisión de información de ambos lados (evaluadores y actores). Asimismo, aparte de un documento general que reúna la información completa, cabe acercarse a los distintos actores reportes específicos cuya temática y forma de presentación refieran a la especificidad de su quehacer, de ser posible, con propuestas de aplicación de las recomendaciones en sus tareas concretas que faciliten la apropiación de los nuevos conocimientos.

Por otra parte, los informes de evaluación deben estar al servicio de todos los interesados y de la ciudadanía en general. Los sitios web de dependencias del Estado (ministerios, secretarías, etc.) contienen habitualmente información de las evaluaciones realizadas como así también las oficinas especializadas de evaluación (agencias, institutos, etc.). Se entiende que esta información debe estar actualizada, haciendo conocer sus características y dando lugar a opiniones, demandas y sugerencias de la ciudadanía. Es conveniente, incluso, que esté presente por adelantado (es decir, cuando la evaluación se está por realizar, anunciando sus propósitos, metodologías, etc.). Igualmente, tratándose de informes de medio término o informes finales, resulta conveniente generar puentes de debate, tanto de ciudadanos particulares como de organizaciones comunitarias e instituciones de la sociedad civil que se dedican al estudio y análisis de políticas públicas.

De la apropiación de resultados, la innovación y la inteligencia organizacional

En un mundo cambiante, la evaluación debe ser funcional a la innovación. Sus hallazgos deben ser útiles para la identificación de oportunidades de mejora, el diseño de intervenciones eficaces y la adaptación a nuevos contextos y desafíos.

La tarea de los evaluadores no debería terminar entonces con la entrega de los informes y la difusión de los resultados. Es conveniente un período posterior, de acompañamiento que podríamos llamar pedagógico, destinado a la apropiación del conocimiento por parte de los involucrados.

Cabe aplicar una “trasposición didáctica” desde una perspectiva de empatía con los distintos actores. Esta transferencia pedagógica no sólo refiere al “saber” que se recibe por transmisión, sino que también alcanza al “saber hacer” propio de la aplicación de conocimientos. Existe un salto entre los análisis valorativos de una política y las recomendaciones generales, por un lado, y el conocimiento aplicado que se genera en la acción, resolviendo los problemas concretos que obstaculizan el buen resultado de la política, por el otro. Sólo es posible salvarlo con un diálogo organizado entre los evaluadores y los que ponen en práctica la política, de allí que la presencia de aquéllos resulte indispensable en un período de transición hasta que se pongan en marcha las innovaciones y se instale la cultura evaluativa.

Esto supone también la generación de ámbitos específicos de monitoreo y evaluación en las organizaciones, y de talleres dedicados a la reflexión continua y al aprendizaje compartido, los cuales a su vez se orientan a la recepción de inquietudes a fin de canalizar todas aquellas preocupaciones que comúnmente se deslizan por los pasillos.

La constitución de estos ámbitos supone que además del “saber hacer”, se debe capacitar en el “saber actuar”, es decir, cómo organizar la práctica de la reflexión activa con el concurso de los diversos participantes de las organizaciones, de manera sistemática y progresiva, construyendo las coincidencias y procesando las diferencias.

Se presentan nuevos desafíos para los evaluadores (nuevos conocimientos, nuevas capacidades, nuevas prácticas y nuevas representaciones) a fin de poner en marcha esta secuencia de profundización, democratización y enriquecimiento del saber: Pasar del saber por transmisión, a la construcción de un saber compartido basado en el ejercicio crítico; y de allí al saber hacer, al saber actuar y al saber proyectar innovaciones.

De este modo se contribuye a brindar a las organizaciones la capacidad para recopilar, interpretar, compartir y utilizar información de manera efectiva para tomar decisiones estratégicas y lograr mayor eficacia operativa, es decir, al desarrollo de su inteligencia organizacional. Por esta vía, también las organizaciones adquieren capacidades de flexibilidad y adaptación, dado que las políticas públicas están sujetas de manera permanente a demandas cambiantes.

Por último, vale recordar que no todas las organizaciones ni los ciudadanos están en igualdad de condiciones y que, por lo tanto, los evaluadores deberán estar atentos a contribuir para empoderar aquéllos que se encuentran rezagados o en condiciones desventajosas, brindando atención especial no sólo para que tengan voz en las evaluaciones sino también para modificar su situación en el campo de la política pública a través de las innovaciones que se proponen en las recomendaciones.

De la deliberación colectiva y el fortalecimiento de la democracia

Lo planteado hasta acá en materia de participación y comunicación tiene que ver con el ámbito interno de la política pública (sus hacedores) y el entorno inmediato (los destinatarios más lo que están de algún modo concernidos o relacionados). Pero la política pública es un “bien” que pertenece e interesa al conjunto de la ciudadanía, lo cual tiene que ver con la transparencia pública y la emisión de mensajes destinados a fortalecer la deliberación colectiva.

Existe otro desafío relacionado por la participación y la comunicación, que es la organización de puentes para la puesta en marcha de diálogos con la ciudadanía a partir de varias instancias. Por un lado, los sitios web ya mencionados, son el primer paso para difundir las evaluaciones. Por otra parte, brindar información a la prensa, de modo sistemático y ordenado, como práctica continua, generando incluso “la necesidad” de información evaluativa por parte de la ciudadanía a través de este medio. Cabe resaltar la conveniencia de comunicar con lenguajes accesibles y argumentos que, si bien basados en evidencia empírica y técnicas académicas, sean claros, persuasivos y convincentes. Una vez más se impone la necesidad de la empatía (de ponerse en el lugar de los ciudadanos con sus preocupaciones) a fin de que el conocimiento que se comunica resulte significativo para las inquietudes que flotan en el ágora política.

Otra vía, de basamento institucional, es el aprovechamiento de las instancias parlamentarias. Más allá de que legalmente exista o no una obligación de reportar las evaluaciones al poder legislativo (en algunos países esto constituye una obligación legal), importa destacar la importancia de que las evaluaciones se acerquen a brindar claridad en el lugar mismo en que la ciudadanía delibera a través de sus representantes. Más allá de la visibilidad a través de jornadas de presentación, resulta provechoso que éstas sean puntualmente remitidas para su consideración en momentos clave para la toma de decisiones como lo son, por ejemplo, el tratamiento anual del presupuesto o la puesta en consideración de proyectos de leyes de carácter crítico o fundacional.

A su vez, las audiencias relacionadas con auditorías y las instancias de planificación participativa son excelentes oportunidades para enriquecer el debate público con la información provista por las evaluaciones.

Pero aún es conveniente dar más pasos hacia adelante. Se debe recordar que la democracia es un hábito que se forma desde la escuela y que se desarrolla en el trabajo, los espacios culturales, las asociaciones de la sociedad civil y en todos los ámbitos de sociabilidad. Por supuesto, más que en ningún otro espacio se la requiere en los ámbitos políticos, donde se toman decisiones que pertenecen al común de la ciudadanía y que son portadores y procesadores de puntos de vista diferentes, que se

mueven en medio de estados de tensión propios de los antagonismos del poder. Se supone, entonces, que los miembros de las organizaciones políticas y sociales tienen que contar con explicaciones del porqué de las decisiones que se toman, sus fundamentos, la información, las diversas posturas, las discusiones y los acuerdos. Esto implica contar con los datos, participar en los circuitos de información, acceder a fuentes de conocimiento y “aprender a aprender” de modo permanente sobre lo que ocurre en el mundo de su ámbito y en el espacio más amplio de lo público.

En este sentido, queda el desafío de entablar, desde las oficinas de evaluación, diálogos con las universidades y centros de investigación de políticas públicas, ámbitos de recolección y análisis de información tales como institutos, ateneos, fundaciones, centros de estudio de diferentes organizaciones sociales (gremios, organizaciones profesionales, empresarias, movimientos sociales) y obviamente, de los partidos y otras organizaciones políticas. Todas estas organizaciones se deben constituir en contrapartes, “socias” en el debate de las políticas públicas e intermediarias de la ciudadanía.

Queda un gran trecho para que esto sea llevado a la práctica, pero como en todas las transformaciones del Estado, lo importante es poner en marcha un proceso de exploración y aprendizajes colectivos, de avance incremental, para llevar la evaluación a los distintos ámbitos de la sociedad, incluso a sus senderos capilares, de modo que el hábito reflexivo basado en un piso indispensable de racionalidad (por encima de debates ideológicos y simbólicos vacíos de contenido) ilumine las políticas públicas y enriquezca los debates. El conocimiento es poder, y su distribución democratiza la toma de decisiones.

Conclusiones

La evaluación de las políticas públicas es uno de los caminos por medio del cual se puede contribuir, a través de la distribución y apropiación de conocimientos valorativos, a generar empoderamiento de los actores y a fortalecer la democracia.

Cabe recordar que los evaluadores no tienen el monopolio de la producción de conocimiento valorativo sobre las políticas públicas. Los medios de comunicación de masas y las redes tienen una enorme presencia en la producción de conocimiento, como así también tienen su influencia las organizaciones de la sociedad civil y las agrupaciones políticas, las universidades y los centros de investigación dedicados a brindar aportes al debate público. En este escenario, cabe aprovechar, articular y procesar los aportes diversos, debiendo los evaluadores avanzar en la reconfiguración constante de su propia producción de conocimiento, habida cuenta de que no son sólo “productores” sino que devienen mediadores, catalizadores y articuladores.

Es menester tender un puente cognoscitivo elaborando análisis y conclusiones que resulten “significativas” en relación con la práctica y la experiencia de los actores varios. A su vez, quienes deban continuar con la implementación de las políticas evaluadas, necesitarán adquirir nuevas herramientas de gestión, desarrollar capacidades para la innovación, el pensamiento crítico y el conocimiento organizacional indispensable en medio de una sociedad en cambio permanente.

Tanto los involucrados en la hechura de las políticas públicas como la ciudadanía en general que siente interés o está concernida por las mismas, tienen derecho a la información transparente y más aún, el sector público debe impulsar el debate democrático, promoviendo una participación amplia de las diversas organizaciones políticas y sociales y el consiguiente enriquecimiento de los argumentos.

Bibliografía

Abramovich, V. y Pautassi, L. (compiladores) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.

- Arboleda, M. (2021). *Sobre la planificación y el poder popular*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (2015). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Buenos Aires: Anagrama.
- Fetterman, D. M. y Wandersman, A. (editors) (2005). *Empowerment Evaluation Principles in Practice*. New York: The Guilford Press.
- Guba E. y Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Le Boterf, G. (2001). *La ingeniería de las competencias*. Barcelona: Ediciones Gestión.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Neirotti, N. (2019). “Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia”, en Neirotti, N. (coordinador), Mattalini, M. y Carpinacci, L. (editores). *Evaluación y toma de decisiones*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Neirotti, N. (2024). “Políticas Públicas: Notas para abordar su análisis y evaluación. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 22, Año XII, pp. 101 – 118.
- Patton, M. (2002). “A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy”. En *Evaluation*, Vol. 8 (1), pp. 125 – 139.
- Podems, D. (editor) (2017). *Democratic Evaluation and Democracy. Exploring the Reality*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Sadin, E. (2017). *La humanidad aumentada. La administración digital del mundo*. Buenos Aires: Caja Negra.
- Sosa Escudero, W. (2019). *Big data*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Stockmann, R, Meyer, W. y Szentmarjay, L. (editors) (2022). *The Institutionalisation of Evaluation in the Americas*. Cham / Switzerland: Springer Nature Switzerland / Palgrave Macmillan.
- Tapella, E. et al. (2021). *Siembre y cosecha. Manual de evaluación participativa*, Bonn: DEval.
- Ynoub, R. (2022). *Cuestión de método. Aportes para una metodología crítica*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

ENTRE EL IDEAL Y LA REALIDAD: LO POSIBLE DEL DESARROLLO DE LA CULTURA EVALUATIVA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN. APORTES DESDE UNA EXPERIENCIA DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN.

Mónica Marcela Nieva

La situación del desarrollo de la cultura e institucionalización de la evaluación en la Provincia de Tucumán

Para abordar la situación del desarrollo de la cultura e institucionalización de la evaluación en la provincia de Tucumán, se analizarán tres dimensiones del índice de capacidades nacionales en evaluación. INCE (www.inceval.org) Estas dimensiones incluyen: **a) Estructura institucional**, que se refiere a la arquitectura que sostiene la existencia y viabilidad de la función estatal de evaluación; **b) Calidad de la evaluación**, en cuanto a la disponibilidad de datos e información, a las metodologías y perspectivas utilizadas; y **c) Usos de las evaluaciones**, es decir, el nivel de accesibilidad e incidencia de los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones.

Tendremos en cuenta que es de vital importancia dotar al Estado de tres tipos de instrumentos de política: de un *dispositivo normativo* que estructure y oriente sus actividades, de un *dispositivo de gestión* que sostenga y concrete la política, y de los *recursos* básicos para su viabilidad, con los cuales se haga frente a la diversidad de problemas que se pretende resolver. (Isuani, 2012)

En relación con la normativa existente, se encuentra la Ley Provincial de Planificación de la Gestión Pública N. ° 8839, del año 2015. Esta ley tiene como objetivo el fortalecimiento de los procesos de planificación de la gestión pública en Tucumán, con el fin de “privilegiar la unidad de concepción y acción de la multiplicidad de dependencias y organismos de la APPT, priorizar los resultados sobre los procedimientos, fomentar la participación ciudadana y garantizar la transparencia de la gestión de gobierno” (Art. 1).

A partir de esta ley, se establecen los mecanismos para la formulación de los lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de Tucumán (LED) y para los planes estratégicos y operativos de los diferentes organismos. En cuanto a la evaluación, se establece la necesidad de organizar procesos y herramientas tanto para el monitoreo de los indicadores que permitan medir el avance y desempeño de las metas definidas, como para la evaluación que justifique los cambios producidos en los beneficiarios y en la sociedad, y explique los motivos por los cuales se cumplen o no las metas y acciones.

Además, la ley establece la realización de acciones de capacitación vinculadas a la implementación de los instrumentos de planificación, evaluación y monitoreo, reconoce al Sistema de Gestión Estratégica (SIGE) como una herramienta informática que facilita el monitoreo y evaluación de las políticas provinciales, y exhorta a la utilización de los medios de comunicación y difusión tanto para promover el uso de los indicadores como para dar a conocer las estrategias a nivel gubernamental.

Como dispositivo de gestión, se menciona que la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento es la autoridad de aplicación de la ley. Esta secretaría depende directamente de la Gobernación y contaba, hasta noviembre de 2023, con dos subsecretarías: la de Planeamiento y la de Tecnologías de la Información. Estas subsecretarías supervisan las siguientes direcciones: la Dirección de Planeamiento y Control de la Gestión, la Dirección de Innovación de la Gestión, la Dirección de Estadísticas, la Dirección de Tecnología de la Información, la Dirección de Coordinación de Proyectos Especiales y el Instituto Provincial para la Administración Pública. A partir de la nueva gestión, se han agregado a su estructura de la Secretaria citada la Dirección General de Recursos Humanos y la Subsecretaría de Innovación y Desarrollo Tecnológico, que cuenta con

dos direcciones: la Dirección de Programas y Proyectos y la Dirección de Relaciones con el Sistema Científico-Tecnológico

Los recursos con lo que contaba provenían de la cooperación técnica para el fortalecimiento de la gestión financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) destinada a asistir a los gobiernos subnacionales y con fondos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la implementación del Sistema Integral de Gestión Estratégica, que lleva a cabo tal seguimiento de metas, indicadores y acciones específicas en el ámbito de tres áreas de gobierno del Estado provincial (Planeamiento, Desarrollo Social y Salud).

En relación a las prácticas, desde el año 2016, la provincia adhiere a la Agenda 2030 y se compromete al desarrollo, adecuación, seguimiento y monitoreo de las metas de los ODS, conformado la Matriz ODS vigente hasta la actualidad, la que presenta la integración y sistematización de las políticas públicas del Estado provincial, las leyes vigentes, los proyectos de investigación de la comunidad científica, las iniciativas de las organizaciones de sociedad civil (OSC) y de las empresas, en vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Si bien se muestra avances en este sentido, el Sistema de Gestión Estratégica que realizaba el seguimiento de metas, indicadores y acciones específicas de tres áreas de gobierno provincial (Planeamiento, Desarrollo Social y Salud) dejaron de implementarse. En el documento “Diagnóstico sobre los sistemas de información existentes (transversales y sectoriales) y sobre las funcionalidades y usos del sistema de seguimiento”, Repetto (2015) puntualiza algunas dificultades, entre ellas:

- a) El escaso uso efectivo que se hacía de ellos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Esto se evidenció en algunos casos, como en Desarrollo Social, donde el SIGE, aunque ofrecía una visión general sobre la ejecución de las planificaciones estratégicas y las acciones, no permitía observar detalles sobre problemas específicos, cobertura, alcance efectivo y modalidades de intervención.
- b) La falta de uso tuvo como consecuencia lógica la falta de actualización de la información, ya que esta tarea era percibida como carente de sentido y generaba una sobrecarga de trabajo en la gestión cotidiana.
- c) El desarrollo autónomo e independiente de la modernización de los sistemas de información del Ministerio de Salud sin considerar el uso de instrumentos provinciales ni la integración con otros sistemas.
- d) En el caso de Desarrollo Social, los instrumentos utilizados eran adecuados para el seguimiento descentralizado y funcionaban como mecanismos de control para la entrega de prestaciones y beneficios desde una perspectiva administrativo-financiera. Sin embargo, no formaban parte de un repositorio común ni estaban organizados de manera formal y sistemática, lo que dificultaba su uso como fuente de información para la toma de decisiones, el monitoreo o la evaluación.
- e) La variación en el perfil técnico del área del SIGE provocaba cambios en los lenguajes de programación utilizados, lo cual dificultaba la reutilización de los componentes del sistema y complicaba el mantenimiento e integración de las herramientas.

Los principios en que se basa la ley y el posterior desarrollo de las acciones dan cuenta de una fuerte influencia de la corriente de la *nueva gestión pública*, enfocada, en general, en la rendición de cuentas, la transparencia, los resultados y la participación ciudadana. Se observa un desarrollo fragmentario y desigual con énfasis en las herramientas de monitoreo y seguimiento, con la construcción de metas e indicadores cuantitativos asociada más al control de gestión y rendición de cuentas; y la ausencia de un marco estratégico que defina la función de la evaluación y sus objetivos dentro de un sistema integral de evaluación.

Cuando se profundiza en la situación interna de los diferentes organismos de la administración pública durante los espacios de capacitación, se observa un bajo nivel de conocimiento y participación en los procesos evaluativos. En particular, se nota una tendencia a asociar a la evaluación principalmente con el control y rendición de cuentas, siendo percibida más como una amenaza que como una oportunidad de aprendizaje y de mejora de la política pública. Las evaluaciones de desempeño tienen una mayor prominencia, la evaluación tiende a concentrarse en la etapa final de los programas, y en general son realizadas de manera interna sin el uso de estándares y tecnologías. Además, se hace un uso predominante de metodologías cuantitativas, mientras que hay un desconocimiento generalizado sobre el uso de los resultados de las evaluaciones.

Otros aspectos cruciales que se observan son: el retroceso en cuanto a la planificación estratégica lo que por ende repercute en los procesos evaluativos. También hay una debilidad en los sistemas de información, ya que los datos recogidos limitan las posibilidades de las evaluaciones y en general, tienen un uso más burocrático que gerencial. En este sentido, la información y la evaluación no siempre retroalimenta los procesos de gestión de la política pública. Los programas, en general, que cuentan con la incorporación de evaluación son los que poseen financiamiento externo. En el caso de las evaluaciones sectoriales, en los casos que las haya, no son difundidas, no habiendo intercambio de experiencias y aprendizajes entre los diferentes sectores, es decir, no hay una articulación horizontal para capitalizar los aprendizajes en relación a la formulación, implementación y evaluación de la política pública.

Por otra parte, los participantes en una encuesta auto administrada²⁷⁶ identificaron varios obstáculos, entre los que destacan la falta de una carrera administrativa que estimule a los agentes públicos a la capacitación y mejora, la discrepancia de criterios en el proceso de evaluación del personal, y la ausencia de retroalimentación y capacitación para el personal evaluador de un área. También señalaron que las evaluaciones internas se caracterizan por su falta de objetividad y formalidad, por el énfasis en lo cuantitativo sobre lo cualitativo, y por el hecho de que a menudo no quedan registradas ni tienen incidencia en la toma de decisiones.

En conclusión, la Situación de la Provincia de Tucumán en relación a la cultura e institucionalización de la Evaluación comparte puntos en común con la situación nacional de Argentina. Actualmente la Provincia, a través del decreto N°50/1 del 31 de mayo del 2024 impulsa el Plan de Modernización del Estado, creado en junio del 2020 por la ley 9256. Este decreto prevé la creación de una comisión interministerial para la elaboración, definición y realización de las acciones de las políticas públicas, bajo la coordinación de la Secretaría de Gestión Pública y Planeamiento, y a través de la propuesta de ocho ejes. En este sentido, el Plan se encuentra en proceso de definición de sus objetivos específicos y operativos. Sin embargo, es posible observar que la institucionalización de la evaluación no está incluida como uno de sus ejes. En cambio, se da prioridad a la transformación digital y planificación estratégica y operativa, la cual incluye, entre otros aspectos, el desarrollo del monitoreo de las metas.

El aporte de las políticas formativas al desarrollo de la cultura e institucionalización de la evaluación

El Instituto Provincial para la Administración Pública tiene la función de capacitar, actualizar, especializar, formar y desarrollar los recursos humanos necesarios para el sector público, de acuerdo con las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico que atraviesa la provincia. Para ello, implementa diversas propuestas formativas dirigidas a los empleados públicos de la administración provincial.

²⁷⁶ La encuesta fue realizada en el marco del dictado de la capacitación de Monitoreo y Evaluación Nivel 2 del IPAP, en el año 2023.

En este contexto de una débil cultura evaluativa e institucionalización de la evaluación, dentro de su programa formativo, se ofrecen capacitaciones en Monitoreo y Evaluación, tanto en cursos abiertos como integrados en la currícula de la Diplomatura en Gestión de la Administración Pública, la Diplomatura en Gestión Pública Local y el Programa de Especialización en Gestión Pública. Además, se desarrollan cursos talleres personalizados según las necesidades de los organismos que los solicitan que aporten a dar herramientas para la auto evaluación de los programas. Un ejemplo de ello es la colaboración con los equipos técnicos de un programa alimentario del Ministerio de Desarrollo Social.

Las capacitaciones realizadas han tenido como objetivo general promover una cultura evaluativa a través de la sensibilización sobre la importancia y posibilidades que ofrecen las prácticas de monitoreo y evaluación en la mejora continua de la política pública. Entendemos que la cultura evaluativa, se caracteriza por la producción de nuevas significaciones y la reconstrucción del sentido de la evaluación a través de su efectiva conversión en *prácticas constantes, endógenas y autorreguladas*. (Hintze, 2001) Rutty, (2007) plantea, a partir de los aportes de los especialistas, que la misma implicaría la aceptación por parte de los involucrados de la utilidad y necesidad de la evaluación.

Por ello, los propósitos de las capacitaciones son que los participantes comprendan la importancia que adquieren los procesos evaluativos en el ciclo de las políticas públicas, y que desmitifiquen los contenidos amenazantes que a menudo se asocian con la evaluación. Además, se exploran las múltiples posibilidades que ofrece la evaluación para mejorar la gestión pública, incluyendo los distintos tipos, utilidades y diseños de evaluación posibles según los organismos. Finalmente, que los participantes puedan identificar, analizar y valorar tanto las instancias evaluativas existentes como las que podrían desarrollarse en los diferentes ámbitos públicos en los que desempeñan su labor.

La formación impartida por el IPAP, no tiene un propósito académico, sino que se centra en el desarrollo de competencias que mejoren la gestión pública y faciliten procesos de cambio social. La propuesta formativa en ME no se limita a la transferencia de conocimientos sobre contenidos y herramientas técnicas de evaluación, sino que busca lograr la apropiación y uso efectivo de estos saberes. Desarrollar competencias en este contexto implica adquirir la capacidad de articular y movilizar condiciones intelectuales y emocionales en términos de conocimientos, habilidades y prácticas para desempeñar una función de manera eficaz y creativa (Organización Internacional del Trabajo – OIT). Es decir, no basta con conocer; es necesario desarrollar habilidades y actitudes que permitan transformar el conocimiento en acción viable, ética y coherente. Esto requiere abordar de manera integral los aspectos del conocer, ser y hacer (Salinas Mulder, 2018). Así, las capacitaciones buscan ir más allá de la mera adquisición de conocimientos para desarrollar habilidades prácticas y actitudes que sean aplicables en el contexto laboral.

El desarrollo de una competencia requiere un proceso y tiempo de trabajo que, a menudo, no es posible debido a la duración limitada de los cursos, que pueden constar de 4 o 8 encuentros. Esta limitación hace que los cursos se propongan una sensibilización sobre los procesos evaluativos. Sin embargo, se busca que los participantes puedan realizar ejercicios de análisis crítico y de pensar posibles aplicaciones de los conocimientos adquiridos para mejorar sus áreas de trabajo.

En relación con las estrategias pedagógicas, cada encuentro se presenta a través de preguntas o imágenes disparadoras, con el objetivo de configurar un espacio de intercambio de experiencias, conocimientos y aportes que enriquezcan a todos los participantes. Se busca canalizar dudas y debatir los temas tanto en las clases como a través de los foros habilitados. Se invita a los participantes a reflexionar sobre sus propias prácticas a partir de los nuevos contenidos. En estos foros se fomenta la colectivización de experiencias, el análisis, la reflexión y el debate mediante preguntas que buscan profundizar en el análisis.

Entre las actividades prácticas propuestas a los participantes en los diferentes cursos se encuentran: relatar experiencias en las que hayan participado en procesos evaluativos, especificando los objetivos de dichos procesos, el momento del ciclo de la política pública en el que se realizaron, los aspectos positivos y negativos, así como los desafíos organizacionales y personales que implicaron estos procesos evaluativos. Otra actividad consiste en realizar un autodiagnóstico de la situación de los Sistemas de Información en las áreas en las que los participantes se desempeñan, y describir un aspecto de un programa, proyecto o área que sea de su interés para evaluar, explicando el motivo e interés de la elección y el problema que se busca resolver o transformar con la implementación de dicho aspecto, actividad o área. También se deben considerar los actores y audiencias involucradas, el tipo de evaluación que les interesa realizar y el posible abordaje metodológico que les parece más adecuado.

En el trabajo final, se invita a definir la evaluación y fundamentar la importancia y el sentido de los procesos evaluativos en la gestión pública. También a visualizar tanto los obstáculos como las posibles soluciones para llevar a cabo procesos evaluativos en los lugares de trabajo, como a considerar los aspectos importantes a evaluar de acuerdo con la función y tarea del organismo, así como el tipo de evaluación y la estrategia metodológica a utilizar. Para acompañar la elaboración de trabajos finales se ofrecieron tutorías grupales e individuales adaptadas a las áreas profesionales y organismos participantes, con el fin de facilitar la comprensión, apropiación y aplicación de los contenidos del curso. En este sentido, en algunos cursos se incluyó un coloquio virtual para la presentación de los trabajos, mientras que en otros se realizó una clase de devolución de los trabajos por parte del docente, quien tomó aportes de diferentes trabajos como una oportunidad adicional para reforzar los aprendizajes. En relación con qué se evalúa, se valora el nivel de reflexión y análisis alcanzado respecto a las prácticas realizadas, la comprensión de los contenidos y la aplicación de estos en las prácticas laborales, que impliquen una propuesta de mejora.

En cuanto a cómo la evaluación atraviesa el proceso formativo, el curso-taller realiza una evaluación diagnóstica para evaluar los conocimientos y experiencias previas en relación con la temática, con el fin de retomar y ampliar estos conocimientos, así como las evaluaciones realizadas en los lugares de trabajo. A partir de las características, intereses y motivaciones de los participantes, se reajustan las actividades o contenidos. La evaluación durante el proceso formativo nos permite repensar, modificar, adecuar o mejorar el desarrollo del curso para acercarnos a cumplir los objetivos propuestos. Al final del curso se realiza una evaluación final de la capacitación, en cuanto a sus contenidos, dictado, utilidad, como de sus fortalezas y debilidades.

Actualmente, el contexto sociopolítico provincial en el que se desarrolla la formación en Monitoreo y Evaluación se caracteriza por adoptar un enfoque tecnocrático. En este escenario, el paradigma de la nueva gestión pública ha quedado instalado y relegado a las áreas más técnicas, disociado de la dimensión política de la gestión pública. Esta última ha sido reducida a la política partidaria, sin encontrar en lo técnico una complementariedad, sino más bien un espacio a cooptar. Así, lo técnico opera de manera marginal y, en algunos casos, asume la forma de militancia política, donde tanto lo político como lo técnico pierden su verdadera dimensión.

Uno de los desafíos es desplazar la evaluación y su formación de una lógica liberal, en la cual tanto técnicos como políticos estamos insertos. Se trata de reconocer y reconocernos en las lógicas, valores e intereses que nos atraviesan, y en las consecuencias que derivan de estas formas de mirar y evaluar la realidad. Transferir herramientas de evaluación sin repensar los valores e intereses desde los cuales las utilizamos es asumir que la evaluación puede ser neutral, tal como postula el positivismo.

Un aspecto crucial en estos procesos es la perspectiva desde la cual se debe enfocar la formación en Monitoreo y Evaluación (ME). Se considera necesario avanzar del modelo técnico-formal a uno que aborde la dimensión política de la evaluación, reconociendo la complejidad de las interacciones a lo largo del ciclo de las políticas públicas, influenciadas por diversos valores e intereses. Esto implica

prestar atención a los aspectos culturales, institucionales e identitarios de los grupos sociales, así como al uso de los resultados en la toma de decisiones (Neriotti, 2012). Además, se debe incluir la evaluación de procesos junto con la evaluación de resultados, buscando explicaciones causales que afectan las políticas e incorporando enfoques cualitativos y mixtos para una mejor comprensión e interpretación de la realidad de los programas. Estos enfoques generan aprendizajes que contribuyen a mejorar las políticas públicas. La propuesta es integrar ambos modelos de prácticas evaluativas, vinculándolos y fortaleciéndolos, y superar el enfoque tecnocrático mientras se reconocen sus aportes (Neriotti, 2012).

En este contexto, la formación en ME enfrenta el desafío de recuperar ambas dimensiones, desde su necesaria y virtuosa vinculación. Por un lado, lo político debe centrarse en la construcción de políticas públicas como respuestas a las necesidades y problemas sociales, así como en la efectivización de los derechos, recuperando el sentido transformador que guía tanto a las políticas públicas como a las prácticas evaluativas. Por otro lado, es crucial reconocer la complejidad del desarrollo de las políticas públicas, en el que participan diversos actores con sus valores, intereses e interpretaciones, que influyen en la definición, el proceso y la mejora de estas políticas.

Recuperar la dimensión política en la formación en ME también implica generar un espacio de diálogo e intercambio con los participantes. Esto requiere poner en común las perspectivas, percepciones y visiones sobre la práctica evaluativa en los organismos de pertenencia, repensándolas desde los perfiles y posiciones específicas de los participantes, así como desde la mirada de otros actores. Además, se debe realizar un acto reflexivo para reconsiderar las propias posiciones frente a la evaluación, abordando las aristas problemáticas que muchas veces representa. Es fundamental interrogar las prácticas para profundizar en su análisis y, al final, ensayar posibles aplicaciones de la evaluación en los organismos de pertenencia. En este sentido, Puig (2020) propone un diseño formativo que tenga en cuenta casos prácticos y las experiencias propias de los participantes, permitiendo que las necesidades de evaluación surjan de forma natural a través de la colectivización de estas experiencias.

Desde la dimensión técnica, es necesario recuperar la evaluación de procesos con una perspectiva en los resultados, ya que estos orientarán y darán sentido a las acciones en el marco de la implementación de los proyectos. Esto significa que la evaluación de procesos debe estar en diálogo no solo con su planificación, sino también con los resultados e impactos esperados. Además, en los modelos pluralistas, es crucial incorporar criterios ético-políticos como componentes sustanciales de la evaluación. Esto implica que la evaluación debe orientarse hacia la justicia social sobre la base de valores genuinamente democráticos (Rivero Recuenco, 2011).

Considerando el contexto institucional local de la evaluación, observamos que la formación en este ámbito se desarrolla en un escenario donde prevalece una escasa cultura evaluativa en las diferentes áreas. Las prácticas evaluativas existentes suelen centrarse en los resultados y desempeños individuales (evaluación de desempeño), con un uso prominente de metodologías cuantitativas. Si durante el período neoliberal la evaluación externa tuvo un papel predominante, en el contexto actual, caracterizado por una crisis tanto política como técnica, es posible pensar en el evaluador como un agente promotor de evaluaciones internas. Estas evaluaciones internas pueden generar capacidades evaluativas desde dentro de las instituciones, siguiendo el principio de “no dejar a nadie atrás” y fomentando procesos de “aprender haciendo”. De este modo, se podría fortalecer y mejorar las capacidades del Estado, corrigiendo y enriqueciendo las políticas públicas desde su gestión macro y micro.

En este sentido, Neriotti (2020) señala que la mayor apropiación de la evaluación está asociada a una mayor comprensión y coproducción del conocimiento durante todo el proceso evaluativo. Es fundamental generar capacidades de pensamiento colectivo, fomentar el hábito reflexivo y cultivar una cultura evaluativa que perciba la evaluación como una oportunidad en lugar de una amenaza.

Estas características también se asocian a los procesos formativos, donde la capacitación se configura como una práctica evaluativa que debería incorporar estas características. Este enfoque desafía al docente a asumir la *conciencia de evaluador/a*, reconociendo su propia epistemología para integrar otros saberes y considerar alternativas metodológicas más adecuadas al contexto (Ghiano, 2020).

Partimos de la premisa de que la formación en competencias de Monitoreo y Evaluación en la administración pública provincial debe adquirir y nutrirse de la dinámica de las prácticas evaluativas emergentes propias. En este sentido, debe ser estratégica, teniendo en cuenta los contextos sociopolíticos y culturales particulares en los que se inscribe la formación y la práctica de la gestión pública, así como las posiciones de los actores y sujetos políticos que participan en ella. Además, debe adoptar enfoques pluralistas de la evaluación, incorporando la intersubjetividad y el giro lingüístico como ejes centrales, dado que los procesos evaluativos, especialmente en la construcción de indicadores, contribuyen a crear significados y constituir sentido. Los enfoques pluralistas promueven la creación de estos significados de manera colectiva e intersubjetiva (Ghiano, 2020). Esto es lo que se propone en los talleres al construir, de manera conjunta con los participantes, las dimensiones e indicadores.

Si consideramos la formación en ME, especialmente, las solicitadas por determinados organismos, también como una práctica evaluativa, observamos que está atravesada por las mismas tensiones entre políticos y burocracias respecto al rol del evaluador, debido a sus racionalidades en conflicto (Rivero Recuenco, 2011). En este contexto, el docente-evaluador debe negociar, consensuar y acordar sobre la dirección, los contenidos y las metodologías de la formación en servicio para la elaboración de diseños evaluativos adaptados, basándose en la información empírica de los programas. En este proceso, es necesario indagar sobre las expectativas y necesidades de los funcionarios y técnicos, conocer y comprender el programa desde las perspectivas de sus distintos protagonistas, y cuestionar las múltiples interpretaciones y teorías que emergen tanto en el diseño como en la implementación de los programas.

Para evaluar si las políticas de formación en Monitoreo y Evaluación (ME) contribuyen a la institucionalización de la evaluación, es necesario considerar que esta implica un "proceso político mediante el cual se legitima un marco normativo para el desarrollo de la función de evaluación, a partir de la estructura de espacios e instancias de las administraciones a las que se encarga tal función" (Garden Roca, 2006, p. 4). También se refiere a la incorporación de la función de evaluación como una responsabilidad de la gerencia (Neriotti, 2007). Esto conlleva el deber explícito de revisar y valorar sistemáticamente las acciones gubernamentales mediante técnicas de investigación social, que proporcionen evidencia para mejorar dichas acciones o para contribuir a los procesos de rendición de cuentas (Chelimsky, 2006; Weiss, 1999). Desarrollar esta función "implica pasar de una etapa en la cual la evaluación es una práctica puntual y aislada a una etapa en la cual se implementa una estrategia integral para su desarrollo" (Acuña et al., 2016, p. 23).

A partir de estas definiciones, las políticas formativas contribuyen a generar capacidades evaluativas, pero su desarrollo solo será posible si existe una decisión política firme. La institucionalización de la evaluación requiere tanto componentes de decisión y dimensión política como componentes técnicos que permitan el uso de diversas técnicas para realizar diferentes tipos de evaluación. Para que esto sea posible, es necesario fomentar una cultura evaluativa en la que los espacios formativos en ME realizan sus aportes.

Conocer si estos espacios formativos tienen un impacto en las organizaciones, es una cuestión todavía está en investigación. Si bien, como productos de las capacitaciones surgen propuestas interesantes que enriquecerían la gestión de las políticas públicas en la que participan los empleados, éstas muchas veces no llegan a materializarse por falta de decisión de los mandos medios o funcionarios. El aplicar los ejercicios de análisis y construcción de propuestas, se encuentra limitado por la posición que ocupan en sus instituciones u otros factores individuales, organizativos o contextuales.

En este sentido, se requiere promover en los diferentes organismos el uso de la evaluación, teniendo en cuenta que Weiss (2016) nos invita a reconocer las limitaciones endémicas que obstaculizan la influencia de la evaluación en el ámbito de las políticas y a ser realistas sin desconocer los logros posibles. Para Weiss, uno de los objetivos alcanzables es lo que él denomina "iluminación". Este proceso se refiere a cómo las ideas, datos e información derivados de la evaluación penetran lentamente en la conciencia de las personas, un fenómeno que Weiss describe como el "lento goteo de la iluminación". Este efecto acumulado podría llevar a una reconfiguración significativa en el orden de las políticas.

Así, es posible que lo reflexionado, analizado y elaborado en los espacios formativos actúe como ese lento goteo y eventualmente ilumine e influya en el uso instrumental de las evaluaciones, como ha sucedido en algunos casos. El objetivo es que su uso deje de estar asociado únicamente a un uso simbólico, definido por Yarahúan y Trujillo (2015) como la utilización para lograr la permanencia de programas o la legitimidad política y administrativa de los gobiernos en turno.

En conclusión, la formación en ME es una línea de acción importante para dinamizar los procesos evaluativos en los organismos públicos, siempre y cuando se considere no solo en su dimensión técnica, sino también en su dimensión política, al igual que la evaluación misma. Además, es fundamental que el docente asuma su rol evaluador desde un enfoque pluralista y adopte perspectivas emergentes durante el proceso.

En este sentido, las políticas de formación y capacitación para la administración pública aportan a incrementar y mejorar las capacidades y potencialidades del recurso humano, para que puedan responder a las necesidades de transformación y modernización del aparato público (Añez Hernández y López Valladares, 2005). Según Martínez Nogueira (2010), aunque existen diversos aspectos que influyen en el desempeño de una organización pública encargada de implementar políticas públicas de calidad, la burocracia estatal desempeña un rol fundamental. Se requiere de los mismos conocimientos actualizados, inteligencia, convicción, carácter convocante y visión a largo plazo. Y es allí, donde las instancias formativas hacen su aporte, pero requieren estar articulados a otras políticas para que su sinergia e impacto sea más eficaz.

La política formativa como parte de un sistema de engranajes

A partir de los aportes de O'Donnell y Oszlak (1976), es crucial considerar que la política estatal no debe entenderse como una respuesta aislada, sino como un conjunto de iniciativas llevadas a cabo por diversas unidades y aparatos estatales que están involucrados en diferentes aspectos de la respuesta estatal. Esta respuesta implica que el Estado adopte una posición frente a una cuestión, la cual no necesariamente será unívoca, homogénea ni permanente. Por lo tanto, las decisiones tomadas por estas instancias pueden resultar inconsistentes o conflictivas entre sí, ya que responden a intereses organizacionales y clientelísticos contradictorios.

Si consideramos esto, enfrentar el desarrollo de una cultura e institucionalización de la evaluación es un desafío y una responsabilidad que involucra a múltiples y diversas unidades estatales y políticas, las cuales a menudo no están exentas de incongruencias o conflictos. Las experiencias de los participantes en las capacitaciones revelan los numerosos factores que interactúan y pueden actuar como obstáculos o facilitadores, y estos factores pueden depender de diferentes organismos, y no solo de la formación personal que cada empleado asume como un compromiso individual

Es fundamental que exista una decisión política firme para incorporar la evaluación como una herramienta de gestión, reconocer sus aportes para la formulación de políticas basadas en evidencia, generar incentivos para su desarrollo y contar con equipos capacitados para llevar a cabo estas evaluaciones. Además, son necesarias determinadas condiciones para fortalecer las capacidades de evaluación de políticas, como ser: un adecuado contexto organizacional y perfiles de los gestores

públicos que le sean propicios; el fortalecimiento de los sistemas de planificación y de información; la garantía de independencia, calidad y utilidad de la evaluación; reconocer y aceptar los desafíos y límites de la evaluación, como generar y apuntalar la demanda de evaluación. (Acuña, Martínez Nogueira y otros, 2016)

En este sentido, podemos comparar la relación y sinergia entre diferentes políticas públicas con un sistema de engranajes, en el que cada engranaje cumple un rol específico, pero su efectividad depende de cómo encaja y opera con los demás engranajes del sistema. Así, cada política pública tiene roles y objetivos específicos, y su éxito y eficacia dependerán de cómo interactúa e integra con otras políticas. Lo mismo ocurre con las políticas formativas.

Para cumplir con su función y contribuir al desarrollo de una cultura e institucionalización de la evaluación, el IPAP necesita apoyarse en otras políticas, organismos, procesos y condiciones institucionales. Para potenciar su impacto, el IPAP podría considerar varias articulaciones posibles. A modo de ejemplo y sin pretender abordar exhaustivamente todas las relaciones posibles, es fundamental unificar criterios y perspectivas con las unidades encargadas de la planificación y evaluación. También es crucial articular con las políticas de desarrollo de personal para fortalecer las políticas de capacitación dirigidas a funcionarios, mandos medios y empleados.

Adicionalmente, se debe crear un ambiente laboral motivador y abierto al aprendizaje, así como apoyar y fortalecer las iniciativas de mejora surgidas desde los espacios de formación en colaboración con las políticas de innovación pública, como potenciar la incorporación de los aprendizajes en las unidades organizativas a través de la articulación con los funcionarios a cargo.

El desafío será integrar la formación en ME en un marco más amplio que la potencie y, a su vez, potencie otras políticas. Esto requiere articular las formaciones en ME con otras políticas relacionadas con Recursos Humanos, planificación, modernización e innovación, entre otras.

En resumen, para consolidar la institucionalización y la cultura de la evaluación, sería necesario promover la articulación y cooperación entre diferentes unidades estatales, reconociendo la importancia de integrar las formaciones en ME a otros procesos político-institucionales. De este modo, las formaciones en ME podrían tener un mayor impacto si también fueran pensadas de manera estratégica.

Considerar las formaciones en Monitoreo y Evaluación (ME) con un enfoque estratégico implicaría dirigir las a una diversidad de perfiles, especialmente a mandos medios y funcionarios. Estas formaciones deberían tener en cuenta los contextos sociopolíticos y culturales locales de los participantes, ajustarse a las necesidades y características de los organismos, y promover la participación por repartición. Además, se debería ofrecer un programa formativo en ME con distintas propuestas, instancias y niveles.

También es fundamental avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de evaluación dentro del propio organismo, así como en las áreas de investigación y gestión del conocimiento. Esto permitirá generar insumos para seguir reflexionando, analizando y valorando el potencial de las políticas formativas, con el objetivo de mejorarlas y asegurar que cumplan con las finalidades que se les asignan.

En conclusión, son numerosos los desafíos que deben abordarse, y no todos pueden resolverse de manera inmediata ni de forma positiva. Esto nos lleva a plantearnos qué hacer "mientras tanto". Apelando a la noción de Fernando Ulloa, el "mientras tanto" nos invita a recuperar el poder de actuar y trascender a través de los hechos, enfrentando esta temporalidad llena de incertidumbres enfocándonos en lo posible. Esto implica utilizar la libertad y la creatividad para construir propuestas viables en los contextos y condiciones actuales, sin renunciar a lo ideal.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., Martínez Nogueira, R., Rubio, J. y Potenza, F. (2016). *La evaluación de políticas públicas en Argentina: sentido, actualidad y perspectiva (Documento de trabajo 13)*. Instituto Interdisciplinario de Economía Políticas de Buenos Aires (IEP), Universidad de Buenos Aires.
- Amariles, F. - Salinas Mulder, S. (2018) Para No dejar a nadie atrás. Hacia una formación en Evaluación Transformadora de Género con pertinencia cultural en América Latina. (EvalGender)
- Áñez Hernández, C. y López Valladares, M. (2005) Reflexión sobre la política de capacitación de los servidores públicos. *Multiciencias*, 5, 2, 168-177.
- Chelimsky, E. (2006), The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. En I.F. Shaw, J.C. Green, y M.M. Melvin (Eds.). *Handbook of evaluation. Policies, programs and practices* (pp.33-52). SAGE.
- Garde Roca, J. A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31, 11-28.
- Ghiano, C. (2020) La capacidad transformativa de la Evaluación. Una reflexión desde la perspectiva del sujeto evaluador. *Revista Aval*, 4, 18, 139-153.
- Hintze, S. (2001) Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales, trabajo presentado en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.
- Isuani, F. (2012). Ecología Urbana. Política y Gestión Ambiental. En *Di Pace*, M. y Caride Bartrons, H. (Directores). Cap. 10. Págs.: 315-334. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina. Disponible en:
- <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/9789876301435-completo.pdf>
- Informe sobre la territorialización de los ODS en Tucumán. Diciembre 2022 en el marco de la Agenda 2030. ODS.
- Ley 3965 de 1973. Por la cual se crea el Instituto Provincial de la Administración Pública de Tucumán.
- Ley 8839 de 2015. De planificación de la gestión pública del Gobierno de Tucumán. 29 de diciembre de 2015.
- Neriotti, N. (2007). Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de Educación. Buenos Aires, Argentina.
- Neriotti, N. (2012) La Evaluación en América Latina. Paradigmas y Prácticas en los últimos tiempos. En Kushner, S. y Rotondo, E. (eds) *Evaluation voices from Latin América. New directions for evaluation* 134, 7-16. Traducción al español del autor.
- Neriotti, N. (2020) Los desafíos de la evaluación para el fortalecimiento de la democracia. En Nerio Neriotti (Comp.). *Evaluación y toma de decisiones* (pp. 23-52). EDUNLa.
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*, CEDES.
- Oficina Nacional de Empleo Público (2020). *Directorio Central de Competencias Laborales*.
- Pérez Yarahuán, G. y Maldonado Trujillo, C. editoras. (2015) Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina. Introducción y conclusiones.
- Puig, M. (2020). La institucionalización de la evaluación: reflexiones a partir de la experiencia de Iválua. En Nerio Neriotti (Comp), *Evaluación y toma de decisiones* (pp.117-135). EDUNLa. .

- Repetto, Fabián (2015) *Guía de Buenas prácticas en sistemas de información y Evaluación*. Documento elaborado en el marco del Plan de Acción PRODEV para la provincia de Tucumán.
- Rivero Recuenco, A. (2011) Tensiones y problemas de legitimación en la Evaluación de Políticas Públicas. Un análisis a la luz del caso español. *Revista Enfoques* - Vol. IX, N° 14, pp. 195-224.
- Rutty, M. G. (2007). *Evaluación de impacto en la capacitación de recursos humanos* [Disertación doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1186_RuttyMG.pdf
- Silva, Claudia (2014) *Manual de Evaluación*. Documento financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. BID, para la provincia de Tucumán.
- Ulloa, Fernando (2012) El saber curioso y el saber cruel, artículo en el diario Página 12.
- Weiss C. (2016) La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En Maldonado Trujillo, C. y Pérez Yarahuan, G. *Antología sobre Evaluación, la construcción de una disciplina*. CIDE- CLEAR

EVALUACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS. USOS DE LA INFORMACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS EN EL ESTADO DE HIDALGO

Talina Merit Olvera Mejía

Introducción

Las políticas públicas son las acciones tendientes a resolver los problemas que aquejan a un sector particular de la población y que debido a la gravedad de la problemática el gobierno debe intervenir. La evaluación de la intervención pública es útil para saber si esta ha contribuido o no a resolver la problemática ciudadana en cuestión y en función de sus resultados realizar los ajustes y toma de decisiones necesarias para su mejora y contribución al bienestar de la población. Desde el año 2004 en México se institucionalizó la práctica evaluativa, a través de su inclusión en la normatividad, incluso dentro de la Constitución; de la creación de organismos rectores y de la existencia de áreas de evaluación en cada secretaría de estado o dependencia pública. Esta institucionalización a nivel federal ha derivado en que a nivel subnacional la evaluación también vaya permeando cada vez más. El estado de Hidalgo no ha sido la excepción y desde el 2014 ha comenzado este proceso. A diez años de solicitar evaluaciones externas a sus programas y acciones públicas parece pertinente preguntarnos sobre la calidad de la información generada por estas y la relevancia y utilidad de las recomendaciones emitidas. No es suficiente con realizar evaluaciones si no se aprovecha su potencial y si no contribuye a reflexionar y mejorar la acción evaluada, sobre todo cuando se invierte recursos importantes en esta práctica.

El objetivo de este documento es analizar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas en el estado de Hidalgo entre 2014 y 2023, así como su contribución a la toma de decisiones y mejora de las acciones evaluadas. Identificando la rigurosidad en el proceso de recolección de información y si esta es oportuna, de calidad y sustentada en los hallazgos del programa y la evaluación, de tal manera que sea susceptible de ser utilizada por los actores interesados. Para ello realizamos un análisis documental de los informes finales de las evaluaciones realizadas durante este periodo, poniendo especial atención a los objetivos de la evaluación, la metodología aplicada, las conclusiones o valoraciones realizadas y las recomendaciones emitidas.

El documento se divide en 2 partes. En la primera realizamos una referencia al concepto y funciones de la evaluación de políticas públicas, así como a los distintos usos de esta. En la segunda parte abordamos la institucionalización de la evaluación en México con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y el Sistema de Evaluación del Desempeño, además de la institucionalización de la evaluación en el estado de Hidalgo con la instauración del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño. El tercer apartado exponemos el número y tipo de evaluaciones realizadas y analizamos las recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas. Finalmente, establecemos algunas conclusiones y aportes para optimizar el uso de la información derivada de las evaluaciones externas.

1. Evaluación como instrumento de mejora y rendición de cuentas

La evaluación es una actividad sistemática que valora no solo los resultados e impacto de las acciones públicas, sino también el diseño y la implementación para identificar áreas de oportunidad con el fin de emitir recomendaciones que mejoren dichas acciones y sean un insumo para la toma de decisiones, al tiempo que es un instrumento de rendición de cuentas. El fin último de toda evaluación es generar información útil para la toma de decisiones. En el contexto mexicano, generalmente la evaluación está más asociada a una función de rendición de cuentas. A través de la evaluación podemos obtener información valiosa sobre el destino y uso de los recursos públicos; sobre el desempeño, los avances y resultados de las acciones públicas; y sobre los efectos y cambio en el nivel de vida de la población.

Si una evaluación no proporciona información útil y relevante que contribuya al diseño, rediseño o mejora de las intervenciones públicas poco sentido tiene el trabajo realizado. En este sentido, la mejora es una función intrínseca a la evaluación, proporciona información objetiva y fidedigna a los gobiernos para la toma de decisiones. Otra función que cumple la evaluación es generar aprendizaje, es decir, contribuir a la comprensión de nueva información y datos, cambiar la perspectiva y entendimiento sobre los problemas públicos y la viabilidad y efectividad de las estrategias gubernamentales que son evaluadas. Estas ideas provenientes de la evaluación penetran poco a poco en la conciencia de las personas y alteran la forma en que se enmarcan los temas y se diseñan las alternativas de solución; los supuestos que alguna vez se dieron por hecho hoy se reexaminan (Weiss, 1999).

Una evaluación es eficaz si impacta en las decisiones tomadas. Esto implica que la evaluación debe generar información relevante y oportuna que guíe e influya en las políticas públicas. No obstante, no siempre la evaluación tiene un uso práctico o instrumental. Existen diversos tipos de usos de la evaluación dentro del sector público. A continuación mencionamos los más relevantes:

- Uso instrumental. Son las acciones efectuadas por los tomadores de decisiones. Este uso implica que los resultados obtenidos de la evaluación derivan en acciones inmediatas o cambios en los programas de actuación (Subirats, 1994).
- Uso conceptual. Los resultados de la evaluación se incorporan gradualmente en el marco de referencia global del usuario influyendo sobre el pensamiento (Weiss, 1979) pero no en la acción. Es decir, el receptor le ha prestado atención a la evaluación, se ha interesado por ella, la ha comprendido y por su mediación ha adquirido algunas habilidades que no tenía antes, pero no han puesto en marcha acción alguna o actuado con base a esa información (Vedung, 1997). Se influye en manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio (Subirats, 1994).
- Uso persuasivo. Los resultados de las evaluaciones dan argumentos que se usan para la defensa o el ataque de un cierto programa, organismo o posiciones políticas.
- Uso como legitimación. La evaluación se usa para justificar posturas previamente establecidas y fundamentadas en otras razones, ya sean políticas, electorales, etc. También se utiliza para ignorar o desacreditar aquellos resultados que se consideran perjudiciales.
- Uso táctico. La evaluación se usa para ganar tiempo o eludir responsabilidades. El hecho más importante no lo constituyen los hallazgos, sino el que esté en marcha una evaluación, por lo tanto, lo que se utiliza es el proceso de evaluación y no el resultado mismo (Vedung, 1997).

El fin último es que la evaluación cumpla con un uso instrumental, pues eso significa que sus resultados y recomendaciones son de utilidad para quienes toman las decisiones, sin embargo, los demás usos también contribuyen a una cultura de evaluación. Cabe mencionar que la evaluación tiene también usos poco legítimos, en este escenario, los gobiernos utilizan la evaluación o sus resultados para beneficios personales o políticos y no para la mejorar de las acciones públicas.

2. Institucionalización de la evaluación en México e Hidalgo

En 2004, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) marcó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el cual inició actividades formalmente en 2006, realizando las primeras evaluaciones. El Consejo tiene como funciones la medición de la pobreza y la evaluación de la política social. Aunado a esto, en 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la evaluación del desempeño de los programas, instaurando así el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El objetivo del PbR es que las decisiones presupuestarias tomen en cuenta el desempeño y los resultados obtenidos en la aplicación de los recursos públicos, para lo cual la evaluación es un instrumento central. El objetivo

del SED ha sido vincular, a partir de una evaluación basada en la Metodología Marco Lógico (MML) y de la Matriz de Indicadores para Resultado (MIR), la planeación, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario. La evaluación se ha planteado para racionalizar la asignación presupuestal a través de la medición del desempeño. A esto se sumó la publicación en 2007 de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales (LGEPF) que han dado precisión a la práctica evaluativa, ya que contemplan la planeación evaluativa a través de los Programas Anuales de Evaluación, la emisión de Términos de Referencia que especifican las características y alcances de la evaluación, los tipos de evaluación, la publicidad y difusión de los resultados de las evaluaciones, y el uso y seguimiento de dichos resultados por parte de las dependencias públicas.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los recursos económicos de que dispongan las entidades federativas y municipios deberán administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; y los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados por las instancias técnicas que establezcan las entidades federativas, con el objeto de que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos. En este sentido, en el nivel subnacional comienzan los ajustes normativos para dar cumplimiento a este mandato constitucional. Al respecto, el estado de Hidalgo reforma su artículo 108 Constitucional para homologarlo con el 134 de la Constitución Federal.

En este contexto, en 2012 inicia en el estado de Hidalgo el proceso de institucionalización de la evaluación cuando el gobierno estatal firma un convenio de colaboración con la SHCP para implantar el PbR y también el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño (SEED). El convenio fue posible por el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2017 el gobierno estatal firma un convenio de coordinación con el Coneval para contribuir al diseño y utilización del monitoreo y evaluación en la política social. En este sistema los indicadores son básicos para observar el avance en las metas estatales así como para la planeación. La Ley de presupuesto y contabilidad gubernamental del estado de Hidalgo se creó para adecuarse al mandato del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 referente a instrumentar políticas en un contexto de racionalidad y eficiencia en la aplicación del gasto. El objetivo fue crear el contexto normativo para la aplicación de la Gestión por Resultados, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en Hidalgo. El propósito era generar información periódica sobre la utilización de los recursos, el avance y logro de los resultados.

La ley establece que las dependencias realizarán las evaluaciones por sí mismas o a través de terceros. Establece, entre otras cosas, la publicidad de los datos de los evaluadores externos y la forma de su contratación, el costo de la evaluación. Esta evaluación está a cargo de la Secretaría de Finanzas Públicas, a ella corresponde establecer las metodologías, realizar el monitoreo de los indicadores del desempeño y emitir las respectivas recomendaciones. De manera particular, corresponde a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño (UTED), dependiente de la Secretaría de Finanzas Públicas, coordinar la implementación del SEED. Esta Unidad está facultada para desarrollar métodos y herramientas de monitoreo a los indicadores de desempeño en los que se requiera evaluar el gasto; realizar el seguimiento y monitoreo de los indicadores de desempeño a través de la MIR; proponer y aplicar la metodología y normatividad para la operación de la Evaluación del Desempeño; y dar seguimiento a las acciones establecidas para cumplir los aspectos susceptibles de mejora, derivados de los resultados de la evaluación.

Por su parte, la Ley de Planeación y Prospectiva del estado de Hidalgo pretende el desarrollo de políticas públicas sustentadas en procesos de investigación, donde la formulación esté basada en la evidencia y bajo una visión de largo plazo. Para esto, los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo deberán establecer indicadores estratégicos con metas al término de la administración. Contempla la evaluación externa e independiente al gobierno. Es la Coordinación General de Evaluación

Estratégica, dependiente de la Unidad de Planeación y Prospectiva (UPP), quien tiene a su cargo los procesos de evaluación estratégica y de las acciones implementadas para medir el impacto de los programas en el bienestar social. Es así como en Hidalgo se institucionaliza la evaluación con un marco normativo que obliga a realizar evaluaciones externas anualmente y con dependencias que coordinan el proceso de evaluación y den seguimiento a las recomendaciones emitidas por estas.

3. Análisis de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones en Hidalgo 2014-2023

De acuerdo a los Lineamientos Específicos de Evaluación del Desempeño, emitidos por la Secretaría de Finanzas, los tipos de evaluación que se pueden realizar en Hidalgo son las de desempeño, indicadores, procesos, específica, consistencia y resultados, impacto, complementarias, de desempeño y estratégicas. En este contexto, de 2014 al 2023 se han realizado evaluaciones específicas de desempeño, consistencia y resultados, diseño, específica e Integral, siendo un total de 60 evaluaciones. En las evaluaciones se destaca que éstas permiten identificar las fortalezas y emitir recomendaciones de mejora pertinentes para el programa o la acción pública evaluada. La tabla 1 muestra el total de evaluaciones realizadas por tipo.

Tabla 1. Tipos y total de evaluaciones realizadas entre 2014 y 2023

Tipo de Evaluación	Realizadas
Específica de Desempeño	30
Consistencia y Resultados	17
Diseño	7
Específica	5
Integral	1
Total	60

De acuerdo a los informes finales de evaluación, las **evaluaciones específicas** tienen como objetivo analizar el “diseño, cobertura, gestión operativa y mecanismos de monitoreo del programa permitiendo evaluar si cumple con lo necesario para el logro de sus metas y objetivos”. Las **evaluaciones de consistencia y resultados** tienen por objetivo generar información para retroalimentar el diseño, gestión y resultados del programa, para lo cual analizan siete rubros: diseño, planeación y orientación hacia resultados, cobertura de mediano y de largo plazo y ejercicio fiscal, procesos, sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas, instrumentos para medir la satisfacción de los beneficiarios y sus resultados, resultados respecto a la atención del problema, y medios de verificación para los indicadores de desempeño.

Las **evaluaciones de diseño** se centran en la justificación de la creación y diseño del programa, su vinculación con la planeación estatal y sectorial, las poblaciones y mecanismos de atención, la operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos, la consistencia entre el diseño y la normatividad, el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, y complementariedades y/o coincidencias con otros programas. La **evaluación específica** tiene como objetivo analizar el resultado del monitoreo con base en sus objetivos y la correspondencia del programa, para lo cual analiza los indicadores de desempeño y su influencia en el cumplimiento de sus metas anuales, el avance de las metas de la MIR, la evolución de la cobertura y el presupuesto, la contribución del programa al cumplimiento de los objetivos estatales y, finalmente, identificar los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

El objetivo de la **evaluación específica de desempeño** es analizar el desempeño de la acción pública en cuestión, para lo cual se examina el avance y resultados conforme a los indicadores y metas planteados en la MIR, se analiza la cobertura del programa, la evolución del presupuesto y el seguimiento a los ASM. Como podemos notar, los objetivos de las evaluaciones se centran principalmente en el diseño y desempeño, no tanto en los resultados o efectos en la población. La tabla 2 muestra el número y tipo de evaluaciones realizadas por año, así como las acciones públicas evaluadas y la consultoría que realiza la evaluación.

Tabla 2. Número, tipos y programas evaluados por año y organismo externo evaluador

Año	No.	Tipo de Evaluación	Programa	Consultoría
2014	6	Desempeño Consistencia y Resultados	Fondo Regional (Fonregión) Fondo de Aportaciones de Infraestructura Estatal (FISE) Fondo Regional (Fonregión) Programa Prevención y Atención a Menores y Adolescentes en Riesgo (PAMAR) Programa Ayuda en Especie a Desamparados Programa Comunidad Diferente	Polaris Group. Expertos en evaluación de políticas públicas
2015	7	Consistencia y Resultados Diseño Específicas de Desempeño	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud Fondo Metropolitano Centros de Asistencia Infantil Comunitarios Fondo de Aportaciones Múltiples Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	D&T Consultores
2016	8	Consistencia y Resultados	Casa de la Mujer Hidalguense Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Zonas Urbanas (APAZU)	

		Especifica de Desempeño	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) Fondo Regional (Fonregión) Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) Fondo para la Infraestructura Social Estatal FISE) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Evauare, Expertos en políticas públicas
2017	7	Especifica de Desempeño Consistencia y Resultados	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos(FAETA) Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable Fondo Metropolitano Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa (FONE) Fondo de Apoyo a Migrantes	Estudios y estrategias para el desarrollo y la equidad. EPADEQ
2018	7	Especifica de Desempeño Diseño	Programa Entrega de Útiles y Uniformes Escolares Programa Mantenimiento Carretero Programa de Apoyo a la Vivienda Programa Garantía de Aseguramiento Estrategia transversal para el desarrollo y protección de niños, niñas y adolescentes Programa Sectorial de Desarrollo Social Programa Pensión para Personas Adultas Mayores	Alianzas estratégicas para el tercer sector
2019	9	Especifica de Desempeño	Alimentación de Calidad Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres Inversión en Desarrollo Agropecuario Inversión para el Trabajo y Previsión Social Fomento al Primer Empleo Inversión en Turismo Prestación de Servicios de Salud	D&T Consultores

		Consistencia y Resultados	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) Agua, Drenaje y Saneamiento	
2020	7	Específica de Desempeño Consistencia y Resultados Específica	Inversión para la Infraestructura y Desarrollo de los Pueblos Indígenas Fortalecimiento a la Educación Básica con la Entrega de Útiles y Uniformes Atención a Adultos Mayores Infraestructura en Educación Inversión en Becas para la Educación Inversión para el Desarrollo Integral de la Familia Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública	D&T Consultores RIIEFI
2021	5	Consistencia y Resultados Diseño Integral	Programa de Fomento al Primer Empleo Programa de Bienestar Físico Social Programa Atención a Pueblos Indígenas Programa Inversión para el Fortalecimiento a la Calidad y Espacios de la Vivienda (EED) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal	Red de inteligencia e innovación económica y financiera (RIIEFI) D&T Consultores
2022	3	Consistencia y Resultados	Programa Inversión en Becas para la Educación Programa Inversión en Desarrollo Agropecuario Programa Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	RIIEFI
2023	1	Específica	Programa Inversión en Becas para la Educación	Soluciones Goltech

La tabla muestra que cada año es una sola consultoría quien realiza el total de evaluaciones, independientemente del tipo o área (programa) que se evalúe. Esto genera incertidumbre respecto de las competencias para analizar y emitir recomendaciones adecuadas a la acción evaluada que permitan su mejora sustantiva.

Metodología utilizada

Todas las evaluaciones, independientemente del tipo, son realizadas con trabajo de gabinete. Esto significa, que el equipo evaluador trabajó con información proveniente de registros administrativos, bases de datos, evaluaciones previas y documentación pública que la propia dependencia le proporcionó. En algunas ocasiones se recurrió a entrevistas o encuestas, en el menor de los casos. La metodología estuvo basada en los Términos de Referencia del Coneval para las evaluaciones en cuestión, es decir, el gobierno estatal adoptó los requerimientos establecidos por el Coneval para evaluaciones de programas federales. Dado que una misma consultoría realizó el total de evaluaciones por cada año, las metodologías son exactamente las mismas, no hay alguna variación que pudiera responder al tipo de programa, sector o problemática que se evalúa.

Valoraciones y recomendaciones

Los informes finales de evaluación tienen un apartado de conclusiones, que generalmente incluyen las valoraciones. Recordemos que la valoración es un nivel de análisis que caracteriza a la evaluación, sin el cual el trabajo realizado no sería una evaluación. El juicio de valor implica, por ejemplo, decir si algo es bueno o malo, si ha logrado o no los objetivos y resultados deseados, si la estrategia ha sido adecuada o inadecuada, si los recursos han sido suficientes para enfrentar el problema público, etc. Emitir juicios de valor, por parte de los evaluadores externos, permite identificar las áreas de oportunidad en las acciones públicas, las cuales darán lugar a las recomendaciones. En este sentido, los informes finales generalmente no emiten valoraciones, se limitan a señalar datos o hallazgos de los programas, pero no concluyen si esos datos son suficientes, correctos o adecuados. Con lo cual no se aprovecha el potencial que los profesionales externos pueden aportar al programa.

Respecto a las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos analizamos el tipo de información que emiten y si su claridad y relevancia es susceptible de impactar en la posible mejora de las intervenciones públicas evaluadas. Las recomendaciones de la evaluaciones **Específicas de Desempeño** se enfocan mucho en el diseño y seguimiento de indicadores, en que midan los resultados e impacto (no limitarse a entregas de apoyo), en que puedan ser monitoreados de manera efectiva y registren en fichas con formato único los resultados alcanzados por año. La mayoría alude a definir y cuantificar la población potencial, objetiva y atendida, así como establecer sus métodos de cálculo. Otra recomendación recurrente es la elaboración o actualización de un diagnóstico que identifique el problema atendido y que a su vez justifique la existencia de la intervención pública. El uso de la MML y la elaboración o estandarización de la MIR es constante.

Otra recomendación reiterada es la relacionada con el padrón de beneficiarios, que cuantifique y caracterice a la población atendida y dé seguimiento a la evolución en la cobertura. Las acciones relacionadas con los sistemas de información, ya sean presupuestales, bases de datos de la población atendida, beneficios otorgados, cumplimiento de metas, estandarización en los formatos de presentación son recomendadas. De igual forma se identifica una recomendación recurrente con relación a la claridad, objetividad y metodología de cálculo en las metas programadas. Destacan las acciones referentes al diseño de mecanismos que den cuanta de la atención a los ASM y la necesidad de realizar otros tipos de evaluaciones que complementen a la ya realizada. Otras recomendaciones tienen que ver con la coordinación entre dependencias involucradas en la implementación de la acción

pública, con la elaboración de Reglas de Operación, con la realización de ejercicios de planeación y con la creación de mecanismos que midan la satisfacción de la población beneficiaria.

Las recomendaciones de las evaluaciones de **Consistencia y Resultados** se dirigen a los objetivos que esta señala, se enfocan principalmente en ocho aspectos:

1. Diagnóstico: elaborarlo o actualizarlo para identificar de manera precisa el problema (sus causas y efectos) y la población que atiende la intervención pública.
2. Población potencial, objetiva y atendida: definirla y cuantificarla, y crear un padrón único de beneficiarios, desagregado por sexo y condición socioeconómica.
3. MIR y sus indicadores: ajustarla a lo requerido por la UTED.
4. Metas y sistemas informáticos: cuantificar las metas, que sean factibles y establecer plazos y crear bases de datos que concentren la información de los beneficiarios y los gastos realizados.
5. Manuales de procedimientos: elaborarlos y especificar criterios y mecanismos para la selección y entrega de proyectos.
6. Instrumentos de satisfacción de la población beneficiaria: diseñarlos y aplicarlos para conocer y medir la satisfacción de beneficiarios.
7. Elaborar otros tipos de recomendaciones: impacto, por ejemplo.

Una recomendación que llamó la atención de los evaluadores externos fue la de evaluar programas que cuenten con las características que le permitan ser objetos de evaluación o incluso fusionar algunos programas. Destaca también que cuando un mismo equipo evaluador realiza los mismos tipos de evaluaciones suelen establecerse resultados y recomendaciones muy similares en todas las evaluaciones que realizan.

Las evaluaciones de **diseño** se dirigen en los siguientes aspectos:

1. Diagnóstico: elaborarlos de forma rigurosa, de tal manera que muestren las causas y efectos del problema a atender.
2. Población potencial, objetivo y beneficiaria: definirla, estandarizarla en los diversos documentos y cuantificarla a través de una metodología para su cálculo. Actualizar el padrón de beneficiarios.
3. Procesos de recepción, registro y trámite: que sean definidos y establecidos en las Reglas de Operación
4. MIR: actualizarlas y ajustarlas de acuerdo a lo que solicita la metodología de la UTED.
5. Indicadores: revisar su coherencia con los objetivos del programa y establecer líneas base. Y que estos ajustes se reflejen en las Reglas de Operación.

Algunas de las recomendaciones también están dirigidas a la fusión de dos o más programas. Cuando las evaluaciones de diseño son realizadas por las misma consultoría, los resultados y las recomendaciones son bastante similares en todas las evaluaciones.

Las evaluaciones **específicas** se centran en:

1. Diagnóstico: elaborarlo de forma robusta de tal manera que precise la situación actual, definiendo claramente el problema a atender y los factores que lo generan.
2. Indicadores: (re) definirlos dentro de la MIR, particularmente los de desempeño.
3. Población potencial y objetivo: definirla y cuantificarla y contar con padrón de beneficiarios.
4. Procedimiento: elaborar manuales.
5. Bases de datos: diseñarlas de tal forma que brinden información relevante sobre el programa (metas) y contengan datos completos de los beneficiarios.
6. Aspectos Susceptibles de Mejora: diseñar mecanismos y plazos para atenderlos, así como realizar reuniones con los actores involucrados.

En 2020, las dependencias cuyas acciones públicas fueron evaluadas emitieron una valoración sobre el trabajo de los evaluadores desde 2014, señalando si los recomendarían para realizar otras evaluaciones. Salvo una evaluación cuyo trabajo fue totalmente satisfactorio, el resto fue valorado de indiferente. Esto significa que los informes de avance y final presentados, requirieron de constantes revisiones y observaciones por parte de la UTED, para lograr el producto final. La revisión de las recomendaciones externas muestra pocas recomendaciones centradas en el área que se evalúa, generalmente son sobre temas que aplican a cualquier programa público. En muchos casos, las recomendaciones son ambiguas, no hay claridad en la acción o actividad concreta que se sugiere realizar o mejorar. En ocasiones la propia redacción de la recomendación es poco sensible, por ejemplo, se encontró una que solicita “exigir información”.

Conclusiones

La evaluación se ha institucionalizado a nivel sub nacional y los estados han comenzado a implementar SMyE, el estado de Hidalgo no ha sido la excepción. En sentido estricto, la información generada por las evaluaciones da cuenta del desempeño, resultados e impacto de las acciones públicas; con ello se pueden hacer mejoras y reorientar dichas acciones para lograr los objetivos y metas establecidas. A pesar de ya casi una década de realizar evaluaciones externas en el estado de Hidalgo, estas han demostrado un aporte moderado. Bajo el argumento de que las evaluaciones externas otorgan mayor legitimidad a los resultados, además de un análisis más sólido, robusto e independiente debido a las capacidades y formación de los evaluadores se ha quedado limitado. Cuenta de ello ha sido la opinión de las dependencias evaluadas respecto a las evaluaciones y evaluadores externos, donde la mayoría no fue satisfactoria.

En este sentido, los aportes de la evaluación externa han sido limitados, debido a que las recomendaciones emitidas generalmente han sido muy similares cada año, cuando una misma consultoría realiza todas las evaluaciones, con lo cual no se ha potenciado el conocimiento de cada acción pública evaluada, pues se han homologado conclusiones y recomendaciones. Además de que la información ha sido insuficiente para que los evaluadores externos cumplan de forma satisfactoria los objetivos de la evaluación. La metodología, a pesar del costo nada despreciable de las evaluaciones, ha sido siempre análisis de gabinete, con lo cual varios vacíos se han argumentado con la falta de información y los resultados o valoraciones de los objetivos se han señalado como no aplica.

En conclusión, las evaluaciones externas a nivel local siguen siendo un reto. Probablemente las metaevaluaciones, que sean solicitadas por los organismos evaluadores, permitan tener un diagnóstico de la práctica evaluativa y reorientar las demandas, de tal manera que el recurso invertido en ellas tenga un impacto en las acciones públicas. Incluso los propios criterios de evaluación debieran establecerse considerando valores más amplios que involucren a un número mayor de actores, transitando a enfoques más participativos. Igualmente, la selección de evaluadores externos es un reto, al no solo basar la selección por lo impresionante de su información o experiencia, sino por el conocimiento que tienen del contexto local, de las áreas que evalúan, del compromiso por brindar información útil a los programas y recomendaciones sustantivas, sin ver a la evaluación sólo como un trabajo administrativo que termina con la entrega de un informe final.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2024). <https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas de Diseño (2015, 2018, 2021).Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo. <https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas de Consistencia y Resultados (2014, 2015, 2016, 2017, 2019, 2020, 2021, 2023). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas Específicas (2020, 2023). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.

<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluaciones Externas Específicas de Desempeño (2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Informes Finales de Evaluación Externa Integral (2021). Secretaría de Hacienda, Gobierno del estado de Hidalgo.

<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>.

Olvera, T. (2024). Evaluaciones Externas: Legitimación e Información Valiosa para los Programas Públicos. El Caso de los Gobiernos Subnacionales en México. *Memorias XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Lisboa, Portugal.

(2021) El uso de las evaluaciones en los gobiernos estatales: una aproximación al caso de Hidalgo y a los Aspectos Susceptibles de Mejora. *Memorias de la Conferencia Internacional de Evaluación. El uso de la evaluación para la toma de decisiones*. pp 143-153. Aceval, Seplan Yucatán.

(2019). Avances y retos de la evaluación de políticas y programas públicos en Hidalgo, México. *Revista Inclusiones*, Vol. 6, octubre-diciembre, 72-94.

(2013). *Evaluación de Políticas Públicas: Estudio de caso del Programa Escuelas de Calidad en el Estado de Hidalgo, México. 2001-2005* (Tesis de doctorado no publicada). Universidad Complutense de Madrid.

Secretaría de Hacienda del estado de Hidalgo. *Evaluación del desempeño*.
<https://ehacienda.hidalgo.gob.mx/Transparencia/UTED#>

Weiss, C. (1999). La interfaz entre la evaluación y las políticas públicas. En C. Maldonado y G. Pérez (Eds.), (2015) *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina* (pp.143-178). CIDE.

EL CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO. AUDITORÍA EN ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Lizet Ricci

1. Introducción

En los últimos años, las sociedades latinoamericanas han experimentado profundos cambios que tienen repercusión en la forma de gobernar y administrar. Las reformas del Estado han ido desde la Administración Pública Tradicional, a la Nueva Gestión Pública y la más reciente que nos sitúa en el auge de la Gobernanza o Buena Gobernanza, como nuevo modelo de gestión. (Kim, 2007).

Según Pierre (2000), la globalización, los cambios en la sociedad, su creciente complejidad, los fallos del mercado, la crisis fiscal del Estado, las nuevas formas de gobierno y la emergencia de la nueva gestión pública, están demandando una nueva manera de gobernar.

Estos nuevos escenarios hacen la acción del gobierno cada vez más difícil, al complicarse la consecución de las expectativas de la sociedad (Lebessis y poterson, 1997). Como consecuencia, la credibilidad y la legitimidad de los gobiernos, se han visto directamente afectadas y, paralelamente, los modelos tradicionales de representación democrática y de formulación de los objetivos sociales se han puesto en duda (Cerrillo, 2005).

La independencia, la rendición de cuentas y la transparencia son las condiciones previas de una democracia basada en el estado de derecho, base esencial para una auditoría pública independiente y responsable. El buen gobierno requiere esos dos elementos importantes que son la transparencia y la rendición de cuentas.

En este marco y teniendo en consideración que la forma de gestión pública que se utilice en un momento dado influirá necesariamente en las prioridades de la auditoría gubernamental, destacando que una gestión pública basada en normas y procedimientos le corresponde un control que busque corroborar el cumplimiento de esas normas y procedimientos; mientras que a una gestión orientada a resultados, le corresponde principalmente un control de gestión y evaluación de resultados. (Rezzoagli, 2015), es que las Entidades de Fiscalización Superior buscan responder a estos cambios.

2. Desarrollo

2.1 Las Entidades de Fiscalización Superior

Las EFS en ejercicio de sus competencias de control se encargan de las rendiciones de cuentas, del sistema de responsabilización estatal, fiscalización de la gestión de los recursos públicos y contratos administrativos; la inversión y percepción de caudales públicos; considerando que las EFS tienen independencia y capacidad para evaluar la acción de gobierno, informando a la sociedad civil la forma como las políticas públicas son gestionadas; es que contribuyen a la transparencia y el acceso de la ciudadanía a información pública, lo cual permite la transparencia de las acciones gubernamentales, siendo ello requisito de las democracias modernas.

La Rendición de Cuentas es una forma de instrumentar la gobernanza, y es la acepción más parecida de la palabra anglosajona Accountability, que no tiene traducción exacta al español pero puede entenderse como la obligación de los gerentes públicos de informar y explicar su gestión frente a los recursos públicos encomendados para administrar y a la vez, la capacidad de la sociedad de sancionar la misma (Núñez y Elviz, 2013).

Un rasgo distintivo de la rendición de cuentas es su relación con el concepto de responsabilidad de los funcionarios. Así el tratadista argentino Dr. Adolfo Atchabaian (2008) expresa “la responsabilidad

contable se traduce en la obligación de rendir cuenta que imponen las leyes financieras a los funcionarios que por su cargo deben administrar los bienes del Estado”.

Cortes de Trejo (2008) ha manifestado que “la INTOSAI propugna que los organismos de control externo contribuyan a asegurar el uso apropiado de los fondos públicos y del patrimonio de las naciones, fijando prioridades estratégicas en la lucha contra la corrupción y la promoción y la promoción de la rendición de cuentas (en sentido amplio), la transparencia y la buena gobernanza.

La OLACEFS (2014), define a “La Rendición de Cuentas” como un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario, informan y explican de manera detallada ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones y responden por la gestión y resultados de sus acciones, exponiéndose a sanciones legales y sociales en caso del mal uso de los recursos asignados, de acuerdo a la normativa del país, es que “será el desafío en torno al desempeño de las funciones que cumplen las EFS el de tender al logro de gestiones públicas más eficaces que cuenten con administradores públicos con capacitación suficiente y se sientan identificados con la visión y misión de una gerencia pública que asegure un buen gobierno”.

Debido que el control de los fondos públicos que ejercen estos organismos, indirectamente repercute en la sociedad verificando que la inversión de los fondos públicos responda a los objetivos de cada programa social; para las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se constituye en un desafío que debería comenzar a articularse en aras del fortalecimiento del control, de la gestión gubernamental y de la sustentabilidad institucional de estos órganos de fiscalización externa. (INTOSAI, 2018).

2.2 Control y Auditoria

Rezzoagli (2010) afirma que “...los términos “control” y “auditoría” no son equivalentes en su extensión, sino que la idea de control responde a una concepción global, dinámica y envolvente, abarcando otros términos de contenido más restringido, como el de auditoría o el de fiscalización”. Esto implica que el control es más abarcativo que la auditoría, y entendido la auditoría como un tipo de control. Llevado al ámbito de los programas gubernamentales, podemos afirmar que la evaluación de una política pública, consiste en estimar y apreciar el valor de la misma, atribuido por la sociedad sobre la que recae (efecto de una determinada política) mientras que el control de una política pública se limita a comprobar la sujeción de la actuación controlada con la norma (control de legalidad), con los principios contables (control financiero) y con los objetivos prefijados (control de eficacia).

En el marco de las Entidades Fiscalizadoras es que Rezzoagli (2008), afirma que la evaluación sirve para que el público se entere de lo que están logrando las autoridades con los fondos que manejan, por lo que la evaluación de políticas públicas es un instrumento al servicio de la rendición de cuentas. Actualmente algunas Entidades de Fiscalización Superior (EFS) tienen derecho a evaluar la eficacia de la política del Gobierno y/o el organismo, e incluyen la evaluación de programas entre sus competencias.

2.3 La auditoría tradicional y la auditoría de Gestión

La Auditoría en el sector público es practicada por todos los órganos de control de la República Argentina. En la actualidad, es éste ámbito su objeto es diverso y su acción de control requiere de parámetros que son de diversa índole: legal, normativo, técnico, operativo y procedimental (Moreno, 2019)

La auditoría tradicional, refiere al control del cumplimiento normativo de normas legales, contables, y financieras. Las auditoria de Cumplimiento, de Legalidad, refiere al control sobre si se ajusta al marco regulatorio, en cambio la Auditoria de Gestión refiere a que, si los proyectos y programas sean conforme a los principios de la Eficacia, Eficiencia, y Economía, en términos del producto público, para ello se utilizan Indicadores, que reflejen las relaciones y que sean parámetros técnicos de

referencia. La Auditoría de cumplimiento legal entendida como “la comprobación o el examen de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se han realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos que le son aplicables.

La auditoría Integral es una versión superadora, ya que integra y combina las auditorías de regularidad (financieras y de cumplimiento) y las de gestión. La Auditoría de Gestión/rendimiento/por resultados /integral en términos generales como los definen sus autores se centran básicamente en las 3E, agregando si se quiere otras 3E en el caso de Cassal (1999).

El concepto tradicional de auditoría, exclusivamente centrado en la verificación y comprobación de los estados financieros, es un concepto superado en la actualidad, ya que la auditoría es, además de esto, emisión de juicio respecto a la bondad o reparo que merecen estos estados financieros en conexión con la bondad o reparo que merece la gestión realizada”. (Rezzoagli, 2010). En este sentido el autor entiende “que existen distintas clases de auditorías de las que se vale el control posterior, entre las que se distinguen las auditorías de regularidad y las auditorías operativas...Las auditorías de regularidad incluyen las auditorías financieras y las auditorías de cumplimiento...la auditoría operativa constituye un examen sistemático y objetivo con finalidad de proporcionar una valoración independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, para evaluar el nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzada por esta en el empleo de los recursos disponibles, detectar sus posibles deficiencias y formular las oportunas recomendaciones.

Michel Barzelay (2002) sostiene que “La auditoría de gestión podría enmarcarse dentro de la auditoría de rendimiento”, y aclara que “no constituye un tipo de auditoría, sino que son evaluaciones propiamente dichas”, surge con combinaciones entre una auditoría tradicional y una Evaluación de programas.

Así, la Auditoría de Gestión es más amplia que la auditoría tradicional e incluye además la evaluación.

2.4 Entidades de Fiscalización Superior y Gobernanza

Como hemos mencionado anteriormente, las EFS son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y la gestión financiera pública. Constituyen las principales entidades de auditoría y control del sector público, centradas en la rendición de cuentas y la transparencia de los fondos públicos, gozan de una posición única para contribuir en el desarrollo y mantenimiento de una rendición de cuentas más sólida y eficaz entre los gobiernos y sus ciudadanos. La OLACEFS (2015) identifica que el concepto Gobernanza es utilizado en un sentido amplio para denotar ciertas características deseables de los procesos y resultados de la gestión pública en general.

Resulta importante señalar que la función de la rendición de cuentas no debe reducirse a una mera fiscalización formal, sino que debe verse como una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más transparentes y reflexivos que invariablemente se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad. En este contexto, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un papel clave e ineludible en el proceso de rendición de cuentas y en la construcción del conocimiento ciudadano respecto de lo hecho por los gobernantes con el mandato que la sociedad les dio para la efectiva utilización de los fondos públicos, además de la legitimación de la acción pública. Fontanini (2022), expone que “la buena gobernanza en el control, contribuirá a que los individuos y organizaciones puedan evaluar los resultados e impactos de las acciones desarrolladas por el Estado, en cumplimiento de los mandatos delegados por ellos mismos y en pos del bien común”.

Las EFS cuentan con herramientas para explicar la gestión de los fondos públicos por parte de las instituciones, así como para pedir cuentas y exponérselas al Congreso y los ciudadanos. Por otra parte, pueden cumplir un rol de liderazgo en la promoción y el fortalecimiento de la práctica y la cultura de la rendición de cuentas, en virtud de todo lo cual resulta muy importante fortalecer su independencia, sus recursos y sus capacidades, asimismo, es necesario que lleven a cabo acciones que les permita

convertirse en ejemplo para otras entidades en el campo de la gestión pública y la rendición de cuentas.

3. Conclusiones

Desde el punto de vista de las acciones de control, la inserción de las EFS en el proceso de fortalecimiento de la gobernanza pública, podrá consistir, además de la tradicional fiscalización, en incorporar la evaluación de gobernanza en políticas públicas desde las tareas de estas Auditorías Operacionales (o Auditorías de Desempeño); mediante la profundización del conocimiento sobre las políticas públicas a ser fiscalizadas, así como el dominio adecuado de técnicas de auditoría.

De esta manera, en el campo de actuación para fortalecer la Gobernanza, las EFS pueden orientar sus trabajos a Evaluación de procesos, sistemas y estructuras; actores o instituciones; políticas y programas de gobierno.

Bibliografía

- Atchabahian, A. (2008): Régimen Jurídico de la Gestión y Control en la Hacienda Pública, 3er ed.
- Barzelay M. (2002) “Auditorías de rendimiento. Estrategias en las Naciones de la OCDE”. Documentos y aportes en la Administración Pública y Gestión estatal. MAP-FCE-UNL.
- Casal Armando Miguel (1999) “La auditoría Integra o Total”. Informe final del proyecto. Publicación “Contabilidad y Auditoría” FCE-UBA-Instituto de Investigaciones Vontables, Año 5 N° 9.
- Cerrillo i Martínez, A. (2005): La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cortes de Trejo, L. C. (2008): Cuestiones de Contabilidad Gubernamental.
- Fontanini, G. (2022): La Buena Gobernanza en los Organismos de Control Estatal. Camino obligado para su subsistencia. El caso del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Santa Fe. Ed. Buyatti.
- INTOSAI. (2018). Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Una guía para mejorar el desempeño. Comité para la Creación de Capacidades. Estocolmo.
- Kim, P. (2007): Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno. Gestión y Política Pública, Volumen XVI, N°2.
- Lebessis, N., y Paterson, J. (1997): Evolution in governance: what lessons tot the Comissions? A first assessment. Bruselas: European Commission, Forward Studies Unit.
- Moreno, Sergio G. (2019) Control Público y Gubernamental. Ed. Buyatti. Buenos Aires, Argentina.
- Núñez, B y Elviz, D. (2013). Análisis Dinámico de la rendición de cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo (tesis). Universidad Complutense de Madrid. España.
- OLACEFS, CTPBG (2014). Las Entidades Fiscalizadores Superiores y la Rendición de Cuentas: Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América.
- OLACEFS (2015): “Fundamentos conceptuales sobre la Gobernanza” En <https://olacefs.com/ctpbg>
- Rezzoagli, Bruno Ariel (2010). Los Tribunales de Cuentas en la República Argentina. Fiscalización y Jurisdicción. ISBN 978-987-25117-0-8. Editorial Librería Cívica. Santa Fe (Argentina).
- Rezzoagli, Bruno Ariel (2008). Del control a la evaluación de las políticas gubernamentales. Publicado en la Revista Politeia, núm. 22, pp. 5-11. Culiacán. Sinaloa.
- Rezzoagli, Bruno (2015) Nueva gestión pública, mutaciones organizativas y control externo. Revista ciencias económicas páginas 9–18.

CRIPTOACTIVOS Y LOS DESAFÍOS PENDIENTES. MODELOS DE DATOS ALTERNATIVOS APLICADOS A LA CRIMINALIDAD ECONÓMICA CON USO DE CRIPTOACTIVOS

*Germán Silva
Marina Marsili*

I.- Introducción

El hecho de que la revolución digital haya transformando el sector financiero tradicional, creando nuevas prioridades y oportunidades, en su total abanico de posibilidades de uso: tanto aquellas alineadas con la legislación de cada Estado, aquellas que se bifurcan levemente, y finalmente aquellas que se encuentran al margen de lo establecido por la normativa penal.

Por lo cual en el presente artículo hemos de entender que dichas nuevos espacios también han provocado un terreno fértil para materializar hechos ilícitos y canalizar fondos derivados de la economía criminal, esquivando así los controles públicos.

El uso de monedas virtuales, debido a su naturaleza anónima y dinámica, casi como una verdad de perogrullo, pareciera facilita la perpetración de ilícitos, tales como el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el fraude. La naturaleza descentralizada y pseudoanónima de los criptoactivos, *a priori*, dificulta la detección y prevención de estos hechos sociales criminales mediante métodos tradicionales.

En este contexto, las redes criminales, al igual que todas las redes que constituimos los humanos en los hechos sociales, se encuentran en constante adaptación. Probablemente algunas redes criminales se adapten mejor que otras a los nuevos entornos, siendo aquellas que logren utilizar de manera más eficiente los recursos que a su disposición se encuentran. En este artículo nos centraremos en los recursos derivados de la revolución en las tecnologías financieras.

La adaptación a que hacemos referencia se funda en dos ejes: el primero de ellos refiere al conocimiento necesario para la utilización de dichas tecnologías, mientras que el segundo eje se erige sobre cómo utilizar dichas tecnologías para evitar el control de los Estados. Este segundo será central, pues es la variable que distingue entre los obstáculos derivados de toda revolución tecnológica a la que se someten los individuos, y aquellos obstáculos propios de las redes que nos ocupan, las empresas criminales.

Este escenario, por otro lado, exige al Estado un nivel de especialización y formación en los investigadores igual o superior al de las redes criminales. Además, requiere la disponibilidad de herramientas digitales específicas y, sobre todo, la implementación de un enfoque interdisciplinario en las agencias de regulación, investigación y control. Es fundamental destacar la importancia de este enfoque interdisciplinario, ya que al enfrentarse a redes de criminalidad compleja, que son altamente interdisciplinarias, la complejidad criminal se beneficia de esta integración de conocimientos. En contraste, los organismos estatales a menudo operan bajo una ilusión de trabajo conjunto entre disciplinas que, en realidad, no alcanzan la misma profundidad de las redes contra las que luchan.

Frente a estos desafíos, el objetivo es llevar a cabo una investigación que nos permita identificar las fortalezas y debilidades estatales respecto a la prevención y persecución de delitos cometidos con criptoactivos para diseñar mecanismos de control y prevención; y analizar herramientas de investigación disponibles, como así también aproximaciones teóricas.

II .Tipos de delitos vinculados a criptoactivos

Las criptomonedas, debido a su naturaleza digital y descentralizada, han surgido como una nueva

frontera tanto para la innovación financiera como para la actividad criminal. Como yo lo hemos dicho, este panorama introduce nuevos métodos en la materialización de los ilícitos, que frente a aquellos que pueden considerarse como “*tradicionales*” requieren otro grado de especialización y formación de los investigadores, la disponibilidad de herramientas digitales específicas y una adecuada interdisciplina, principalmente entre los profesionales de las ciencias económicas, los profesionales de las ciencias informáticas, y de todas aquellas disciplinas que se han especializado en la investigación social desde hace más de un siglo.

Las redes criminales están en continuo cambio, buscando obtener día a día nuevos mecanismos para sortear los controles que ejercen los distintos organismos. En este sentido, el nuevo mercado que plantea el uso de activos virtuales pareciera convertirse en una nueva arena social ideal para cometer ilícitos. A medida que su popularidad y adopción aumentan, también lo hacen las formas en que pueden ser explotadas para actividades ilícitas.

Todo delito complejo conlleva la coexistencia de distintos tipos de delitos que se suceden en forma paralela o intermitente y en diferentes magnitudes, y una de sus principales características es la mutabilidad. Para dar cuenta de dicha características, a continuación se listan los tipos de delitos asociados con criptoactivos, destacando en cada caso, las técnicas utilizadas para dificultar la investigación y el rastreo de estos fondos.

A continuación, a partir de una prospección sucinta de noticias periodísticas se identifican algunas de las prácticas más comunes. La primera descripta -*Initial Coin Offerings*- ha afectado significativamente al mercado de las criptomonedas generando una desconfianza en un gran sector de la sociedad, pues son las que más se han divulgado en los medios de comunicación. Pero no son los únicos modos registrados de utilización de criptoactivos, es por ello que se presentan un abanico de posibilidades de utilización del ecosistema de las nuevas tecnologías financieras vinculadas a tipos de delitos, con sus respectivos ejemplos en algunos casos, por si los lectores desean profundizar en algún tipo en especial.

Generalmente bajo el desarrollo de falsos proyectos, o basados en equipos inexistentes, y/o promesas exageradas sobre las supuestas ganancias. También se registran modos criminales de mayor vinculación a los modos tradicionales, como la suplantación de identidad (a través de phishing informático, o simples hackeos de contraseñas).

- Fraude en las ICO (*Initial Coin Offerings*): El fraude en ofertas iniciales de monedas implica la venta fraudulenta de tokens. Este tipo de fraude puede incluir falsedades sobre la empresa detrás de la ICO, publicidad engañosa y otras tácticas para estafar a los inversores.
 - Caso Giza: Los fundadores de esta ICO no lograron ser contactados tras recaudar más de \$2 millones. Los inversores nunca recibieron sus tokens, y se cree que la ICO fue una estafa.
 - Rivetz: En 2018, la Comisión Nacional de Valores (CNV) de Argentina advirtió sobre una empresa que ofrecía inversiones en la criptomoneda "Rivetz". La empresa fue denunciada por estafa y el CEO fue detenido.
- Estafas de Inversión: Las estafas de inversión en criptomonedas pueden presentarse de diversas formas, generalmente involucrando promesas falsas de altos rendimientos y retornos rápidos.
 - BitConnect: Acusada de ser un esquema Ponzi, dicha plataforma de préstamos llevó a los inversores a perder millones de dólares. El fundador fue arrestado.
 - Proyecto Wallet: En 2019, la policía argentina arrestó a un hombre acusado de estafar a cientos de personas mediante esta plataforma de inversión, con pérdidas estimadas en 15 millones de dólares.
- Robo: implica acceder ilegalmente a una billetera digital o cuenta de intercambio (exchanges) para sustraer monedas.

- Coincheck, Japón: En 2018, esta plataforma de intercambio fue hackeada, resultando en el robo de más de \$500 millones en NEM (moneda virtual no tan conocida, pero de gran capitalización en mercado).
- Ciudad del Este, Paraguay: Un grupo de delincuentes robó más de 2 millones de dólares en criptomonedas de una empresa de minería en 2018, utilizando armas de fuego para perpetrar el robo.
- Extorsión: ocurre cuando un atacante exige un rescate en criptomonedas a cambio de no divulgar información privada o comprometedor.
- WannaCry: ransomware que exigía pagos en Bitcoin para desbloquear sistemas infectados. El ataque afectó a más de 200.000 computadoras y los hackers obtuvieron alrededor de \$140.000 en Bitcoin.
- México: un grupo de hackers que extorsionaba a empresas exigiendo pagos en criptomonedas fue descubierto en el año 2020.
- Intermediación financiera no autorizada: cuando por cuenta propia o ajena, directa o indirectamente, se realizan actividades de compra, venta, ofrecimiento, colocación de valores negociables u otros instrumentos financieros como cheques, pagarés, acciones, letras de cambio, sin la debida autorización del Banco Central de la República Argentina o la Comisión Nacional de Valores. Por tanto, consiste en la posibilidad de procurar y conseguir recursos financieros del público para luego prestarlos al público, con lo cual deben darse los dos aspectos de la actividad regulada: la oferta y la demanda: se toman depósitos a plazo y se colocan estos fondos, el intermediario financiero se fondea en su actividad de prestar sobre lo que previamente tomó a plazo. (Greppi, 2022)
- La norma tiene como objeto los recursos financieros (art. 1 de la ley n° 21.256), entendidos como el dinero y otros activos financieros que por su liquidez puedan cumplir una función similar. Este elemento y las características propias de los criptoactivos lo hacen objeto de maniobras que se encuentran reguladas por la normativa en tanto las criptomonedas como recursos financieros que podrían ser objeto de la conducta punible de intermediación que define el art. 310. Párrafo 1° del C.P.
- Lavado de Dinero (De la Cruz Pinto, 2015; Marsili, 2019, Marsili, 2020): La sanción de la Ley 26.683 en 2011 marcó un hito significativo en la lucha contra este delito en Argentina, al reconocerlo como un delito autónomo. Ello reconocimiento no solo reflejó una evolución normativa, sino que también subrayó la naturaleza pluriofensiva del lavado de activos, destacando sus múltiples y graves consecuencias a nivel económico, social e institucional.
- El lavado de dinero con criptoactivos implica ocultar el origen ilegal de los fondos mediante transacciones financieras. Al igual que ocurre con el resto de los activos utilizados en el lavado de dinero, se parte de la premisa que todo ilícito que genere beneficios económicos conlleva luego operaciones más o menos eficaces de disimular su origen. A este escenario se enfrentan los agentes involucrados en la investigación o persecución penal que deben identificar las acciones desplegadas como maniobras destinadas a alterar la percepción respecto del origen de los activos en poder de la organización criminal. El lavado de activos implica la inserción de bienes o dinero de origen ilícito en la economía, afectando el funcionamiento normal de todos los sectores, incluidos el financiero, productivo y familiar. La principal función de esta maniobra es ocultar o enmascarar el verdadero origen de estos activos, permitiendo que la economía social los absorba.

Profundizando más en este uso de criptoactivos, desde una mirada criminológica, el lavado de activos permite que las organizaciones criminales se consoliden económicamente, robustezcan sus estructuras, potencien su accionar criminal y disfruten con mayor facilidad de los activos espuriamente obtenidos. Esto, a su vez, facilita la comisión de nuevos delitos y perpetúa un ciclo de actividad criminal (Marsili, 2020). Este proceso no solo facilita la comisión de nuevos negocios ilícitos, sino que también aumenta los beneficios de las organizaciones criminales, profundizando el

daño a la calidad de vida de los habitantes y afectando variables económicas clave como el producto bruto interno geográfico, el consumo familiar, los precios y la recaudación fiscal.

Como se ha observado en la enumeración de tipos y modos de utilización de los ecosistemas virtuales, existe una gran variedad de conductas y formas de relacionamiento entre los diferentes agentes involucrados. Esta diversidad puede llevar inicialmente a la percepción de un aumento en la complejidad. Sin embargo, una pregunta que deberíamos plantearnos pronto es si las estructuras reticulares profundas que se establecen entre las personas en los distintos modos son, en realidad, semejantes. Esto nos permitiría categorizar los fenómenos en función de una o unas pocas topologías que emergen de los vínculos sociales.

III . Maniobras comunes para evitar el rastreo o dificultar la investigación

Es inevitable destacar que al contrario de lo que a primera vista se suele pensar, intuitivamente, que la ya reiterada característica de pseudoanonimato es el principal valor que posee estas nuevas tecnologías para su uso en actividades ilegales. Lo cierto es que el uso de empresas “*exchanges*” ha incrementado su relevancia en dicho mercado. La curva de aprendizaje en la adopción de dichas nuevas tecnologías, tanto para el sectores legales como ilegales, ha supuesto el surgimiento de un nuevo rol que día tras día aumenta su *centralidad de intermediación* en las redes de transacciones de cryptoactivos.

Por lo cual en términos globales, el anonimato característico de dichos activos pareciera ir diluyéndose a medida que dichos agentes han irrumpido con fuerza en el mercado. Esto se explica por el simple motivo que para operar en dichas *exchanges* hay que registrarse, o al menos poseer modos de autenticación para poder operar, y con ello rompen con el ya famoso anonimato. Por lo cual, a partir de dicho momento, toda transacción pareciera quedar condenada idealmente a la perfecta trazabilidad de fondos.

A partir del surgimiento de dichas plataformas, los usos legales e ilegales parecieran o deberían comenzar a bifurcar sus caminos evolutivos. Ninguna organización criminal, *a priori*, vería alguna ventaja en su capacidad operativa en transacciones fácilmente rastreables, algo que el dinero fiduciario permite con mucha mejor performance. Por lo cual, para abocarnos a la utilización de cryptoactivos en el contexto de actividades ilícitas, deberíamos alejarnos en una primera instancia del uso de las plataformas *exchanges*.

A continuación, se presentan algunos de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dificulta el rastreo de sus operaciones:

- *Peeling Chain*: Es la técnica utilizada para lavar grandes cantidades de criptomonedas obtenidas ilegalmente mediante la financiación de una larga serie de pequeñas transacciones. Pequeñas cantidades se “pelan” de las tenencias de una persona en transferencias de bajo valor repetidas veces, a menudo a través de un intercambio donde se pueden convertir a moneda fiduciaria.
- *Cross-Chain Swaps*: Los cross-chain swaps o intercambios atómicos entre cadenas permiten a los usuarios intercambiar directamente criptomonedas entre distintas blockchains sin intermediarios -recordemos cada moneda posee su propio registro denominado blockchain-. Aunque no son ilegales y son ampliamente utilizados, a veces pueden ser usados para ocultar el movimiento de fondos. Estos intercambios mejoran la interoperabilidad entre blockchains y facilitan el acceso a una variedad de criptomonedas.
- Los *Mixers* (mezcladoras) son servicios diseñados para aumentar la privacidad de las transacciones que permiten mezclar transacciones para dificultar su rastreo. Funcionan mezclando las criptomonedas de varios usuarios para “disfrazar” su origen, de modo que sea difícil rastrear de dónde provienen y a dónde se dirigen los fondos. Servicio ideal para quienes estén interesados

en dificultar la capacidad de reconstruir la trazabilidad de los fondos. Cabe mencionar sobre este último punto, que en Argentina, se ha detectado el uso de *mixers* en el caso del *Virus Mekotio*.

IV, El mercado y la economía criminal

Las organizaciones delictivas utilizan innovaciones en producción, distribución y consumo de bienes y servicios, aprovechándose de las debilidades del Estado en materia de controles y regulación. Estas organizaciones establecen estructuras sólidas, diversificando sus actividades entre negocios legales e ilegales, y se interrelacionan con actores de diferentes orígenes y pertenencias.

La investigación –por tanto- debe considerar estas innovaciones y adaptarse a ellas para comprender mejor el funcionamiento de las organizaciones criminales, incorporando otras metodologías de investigación provenientes de ciencias no jurídicas para dotar de mayor profundidad al análisis de la información.

Es importante no obstante, tener presente que el mercado es el ámbito donde se desarrollan intercambios de bienes o servicios entre individuos. Por ello, una investigación penal exitosa requerirá interpretar las formas de vinculación de los actores, las herramientas que utilizan, los roles en la organización, canales de comunicación, actividades legales e ilegales, y vínculos internos y externos. También será esencial estudiar el mercado en que opera la organización, identificando precios, estructuras de negocios, volúmenes, mecanismos de pago, legislación, regímenes sindicales y formas de comercialización.

Obtener información respecto de la organización criminal y de los delitos cometidos por esta, serán tareas primordiales que deberá desplegarse a la vez que se procuren detectar los activos de la organización criminal para adoptar medidas cautelares oportunas y establecer acciones de decomiso; identificar al beneficiario final de los activos y quienes aparecen como titulares registrales, y comprender las relaciones entre los sujetos y el funcionamiento de la organización.

a. Obtención de información y análisis

Investigar el crimen organizado es una tarea compleja y desafiante debido a una serie de factores, entre ellas cabe referir que las organizaciones criminales operan en secreto y mantienen una estructura clandestina para ocultar sus actividades, muchas de ellas lo hacen a nivel transnacional, lo que demanda nuevas formas de lograr el flujo tanto de mercaderías como de dinero, lo que hace que se encuentren en continua modificación, adoptando nuevas tecnologías entre las que se pueden enumerar el uso de criptomonedas, la *dark web* y el cifrado de comunicaciones. Estas herramientas, a raíz de su naturaleza anónima, dificultan el seguimiento de sus actividades y el rastreo de las transacciones.

Estas complejidades son las que se enfrentan las diferentes agencias a diario y que hacen que la investigación del crimen organizado sea un proceso complejo y de largo plazo que requiere la cooperación y coordinación entre diferentes organizaciones, así como el uso de tecnologías y estrategias innovadoras.

Para obtener información primaria de calidad, se deben identificar las personas implicadas, conocer su entorno, relevar los bienes identificados y verificar su titularidad; analizar operaciones registradas como resúmenes de cuentas bancarias, formas de pago, transacciones en casas de cambio, giros de dinero, transferencias bancarias, compra de divisas, participación en sociedades, y actividades económicas sospechosas.

Los cryptoactivos adicionan un nuevo activo a analizar que incorpora una dificultad técnica que invita a explorar.

b. Contexto y desafíos

Los desafíos en el abordaje de los aspectos económicos de los delitos son fundamentales para atacar

las estructuras delictivas complejas que afectan tanto al sistema económico como al social. Es crucial conocer la organización criminal para proyectar investigaciones financieras efectivas. Las empresas criminales tienen vida propia y su análisis debe partir de las actuaciones vinculadas a la causa judicial y la estrategia de investigación, considerando los delitos investigados, el contexto, los sujetos involucrados y otros elementos que permitan analizar la tipicidad objetiva y subjetiva.

Los elementos que componen una organización criminal son inciertos y cambiantes, siguiendo los postulados de Etkin son complejos (2006). La investigación de delitos complejos representa uno de los mayores desafíos para el sistema de justicia. La coexistencia de subtipos de delitos que operan en paralelo o intermitentemente, y en diversas magnitudes, requiere un enfoque integral que aborde no solo el hecho principal sino también las ramificaciones económicas y organizativas que lo sostienen. Este documento explora las técnicas, herramientas y metodologías necesarias para una efectiva investigación de organizaciones criminales complejas.

Epistemología de una producción de información estratégica

La producción de información estratégica es esencial en la investigación de delitos complejos. Según Morin (2009), el conocimiento se genera a partir de la selección de datos significativos y la exclusión de los irrelevantes. Este proceso implica la clasificación, jerarquización y centralización de datos que se transforman en información cargada de significado, con un objetivo concreto y efectos determinados.

La utilización de tecnologías avanzadas y la inteligencia artificial pueden facilitar la transformación de datos en información estratégica, mejorando la eficiencia de las investigaciones. Davenport y Prusak (1998) destacan la importancia de identificar, estructurar y utilizar la capacidad analítica para interpretar estos insumos, determinando qué tipo de información y conocimiento son necesarios para la investigación.

Para ello, la metodología en la investigación criminal debe incorporar elementos de planificación y evaluación, atendiendo a la política criminal definida. La planificación permite establecer metas realistas y concretas, desarrollar hipótesis de trabajo y estrategias específicas. Esto facilita el control de las acciones, el registro histórico del caso, y la optimización de los recursos disponibles.

La estructura de los equipos de investigación es fundamental. Estos deben ser pequeños, altamente capacitados, profesionalizados e interdisciplinarios, incluyendo expertos en áreas como economía, ciencias sociales e informáticas. La proactividad y una comunicación horizontal dentro de los equipos son cruciales para abordar los delitos complejos, que no se pueden circunscribir a un solo hecho.

Innovación en la estructura de investigación

La investigación de delitos complejos requiere de estructuras innovadoras y flexibles, capaces de adaptarse a las modificaciones del contexto. La dirección de estas investigaciones debe ser creativa, innovadora en métodos y formas de abordaje, y capaz de operar en un entorno de "caos creativo". Los equipos deben estar abiertos al pensamiento lateral y a nuevas formas de investigación y recolección de datos.

La magnitud de datos relevados en la investigación de delitos complejos exige una adecuada clasificación, etiquetado e inserción en bases de datos. Esto permite un posterior procesamiento y análisis conforme al tipo de investigación, el delito perseguido y el plazo temporal asignado. La recopilación de información debe pasar por las etapas de compilación, limpieza, almacenamiento y categorización, con un filtrado eficaz para garantizar la calidad de los datos.

La idea de que la política criminal debe ser una labor estratégica ha sido utilizada por diversos autores, incluido Binder, para enfatizar el contraste con las lógicas burocráticas que tradicionalmente han determinado las lógicas de selectividad de la política criminal (Binder, 2013).

Los caracteres esenciales de lo que ha sido denominado como política criminal estratégica son:

- i. **Planificación:** que tenga el qué, cómo, cuándo, dónde, con qué. Adaptabilidad y flexibilidad: ajustándose a las cambiantes dinámicas de la delincuencia y la conflictividad.
- ii. **Evaluación y monitoreo:** seguimiento constante y una evaluación rigurosa de las intervenciones y políticas implementadas para ajustar las estrategias según sea necesario y garantizar que las políticas sean efectivas.
- iii. **Enfoque interdisciplinario y multidimensional:** Adoptar un enfoque interdisciplinario que incorpore conocimientos y perspectivas de diversas disciplinas, como economía, sociología, antropología, criminológico, para comprender mejor la complejidad de los delitos económicos y sus vínculos con la regulación estatal.

Se requieren estructuras innovadoras, con mecanismos de interacción con otras áreas de gobierno, y colaboración internacional. Una dirección creativa, que permita un poco de desorden, un poco de flexibilidad, innovadoras en sus métodos, con capacidad de mutar; abierta en la lectura de los mercados donde opera la empresa criminal. Los equipos deben ser proactivos, abandonando la lógica del caso a caso; capaces de considerar los problemas desde nuevos ángulos, pero partiendo de una batería de medidas, a las cuales apelar para comenzar a conocer el problema.

Un grupo de investigación interdisciplinario que se ocupe de relevar la estructura económica en la cual se inserta la organización; conocer el Mercado, precios, estructuras de negocios, volúmenes, mecanismos de pago/cobro, formas de comercialización y distribución, instituciones financieras, mercado de capitales y ahorro, regímenes sindicales.

Equipos capacitados e interdisciplinarios son fundamentales para la investigación de delitos complejos con maniobras que involucran criptoactivos tornan necesario el conocimiento de expertos de otras materias alejadas al derecho penal y resultan necesarios profesionales vinculados a las ciencias económicas, sociales, informáticas, entre otras.

Abordajes alternativos para analizar la información que surja de las distintas etapas del proceso cognitivo con un doble propósito: obtener referencias que contribuyan a diseñar la estrategia de persecución penal, por un lado, e identificar modos de gestión de los recursos materiales y humanos por parte de las organizaciones criminales para reciclarlos en ocasión de proceder a diseño de las tareas de seguridad preventivas, por el otro.

Los flujos y las formas de trabajo requieren proactividad, abandonar la lógica del caso a caso y las “baterías” de sugerencias de medidas. La dirección de estos equipos, más allá de la horizontalidad con la que cuentan y la expertise propia de cada uno, estará en cabeza de la autoridad judicial o exclusivamente fiscal en un futuro, que lleven adelante la investigación los cuales deben ser dinámicos, tener un conocimiento completo del entorno criminal, así como de los instrumentos legales, y por sobre todas las cosas, la capacidad de poder ver más allá del aquí y ahora.

Estos equipos deben ser capaces de considerar los problemas desde nuevos ángulos, tener una base de medidas a las cuales apelar para comenzar a conocer el problema y acomodar sus partes constitutivas, pero sin olvidar que para poder abordar las organizaciones complejas deben estar abiertos al pensamiento lateral, a salir de las formas típicas de investigación y recolección de datos.

Estrategias de investigación, persecución penal y colaboración interinstitucional

El sistema preventivo debe identificar operaciones que pretendan introducir fondos ilícitos en el sistema formal. La prevención requiere la obtención de datos y la producción de información pública para evitar que el producto del delito se integre en la economía formal. La colaboración entre distintas áreas del gobierno, tanto económicas, tributarias, legales como de seguridad, es esencial para generar un clima de cooperación en la lucha contra estos delitos.

Las investigaciones judiciales han demostrado que las economías legales e ilegales se imbrican y entrelazan. Las organizaciones delictivas montan estructuras con apariencia de legalidad mediante la manipulación de figuras societarias y la constitución de empresas transnacionales, lo que facilita la canalización de divisas hacia países centrales (Biscay, 2016).

En otros términos como lo ha detallado Salcedo y Garay (2016), las políticas criminales deberían estar centradas en la identificación de aquellos sujetos que operan en las denominadas zonas grises. La idea de dichos autores se resumen en que los miembros de las organizaciones criminales operan tanto en la ilegalidad plena como en lo que se conoce como "*zonas grises*", es decir, áreas donde sus actividades pueden no ser completamente ilegales, pero aun así pueden ser consideradas de relevancia estratégica para el desmantelamiento de dichos entramados. Por lo cual, trabajar con metodologías de investigación que nos otorguen indicadores cuantitativos sobre los roles que desarrolla cada sujeto en un entramado social investigado es de suma importancia.

Solo mediante un enfoque integral y sostenido se podrá desmantelar económicamente a las bandas criminales y proteger la salud del sistema económico y la confianza de los ciudadanos en las reglas de la economía. Crear fiscalías especializadas concebidas desde la misma lógica de la complejidad, que establezcan mecanismos de trabajo horizontales y flexibles para la sistematización de datos, obtención de información y procesamiento a través de una mirada multidisciplinaria (económico, político y antropológico) pareciera el único camino que debemos recorrer si queremos alterar el desequilibrio de fuerzas entre las redes criminales y las redes estatales que procuran la lucha contra las primeras.

Por lo cual, todo lo dicho sobre las estructuras que cometen delitos complejos ya que cuentan con un alto nivel de dinámica intrínseca, hecho por el cual las organizaciones destinadas a su investigación también deberían poseer las más mismas cualidades:

- *Adaptabilidad.* Los equipos de trabajo deben ser capaces de pensar estrategias innovadoras para el abordaje de delitos complejos, conforme se registran modificaciones del contexto.
- *Coordinación interinstitucional:* La cooperación y coordinación entre las diversas agencias e instituciones involucradas en la prevención del delito y la justicia penal.
- *Sostenibilidad:* Las políticas criminales deben ser diseñadas e implementadas de manera que sean sostenibles en el tiempo, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y la capacidad de las instituciones para llevar a cabo las intervenciones planificadas.

Identificación de activos y beneficiarios finales

La identificación de activos puede ser vista como una acción orientada al decomiso o como una estrategia compleja asociada a la producción de información, con el objetivo de desarticular las redes que financian actividades criminales.

La identificación de activos es crucial para adoptar medidas cautelares, como el decomiso, que reduzcan la capacidad operativa de las organizaciones criminales. Es necesario identificar tanto a los titulares registrales como a los beneficiarios finales de estos activos, comprendiendo cómo operan las organizaciones y cuáles son sus estructuras de poder.

La proliferación de ciberdelitos como estafas, phishing, compras en mercados ilegales entre otros, subraya la urgente necesidad de poseer recursos tecnológicos y humanos especializados para combatirlos. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias de los ministerios públicos para adquirir o formar dichos recursos y capacitarlos de manera constante plantean la necesidad de explorar nuevas alternativas. Una posible solución es que el propio combate a los ciberdelitos genere los recursos necesarios para ello.

El objetivo es acabar con toda una operatoria criminal, recuperando no solo los fondos robados a la víctima denunciante sino también cualquier ganancia obtenida por la inversión de criptoactivos. Estos fondos adicionales pueden ser destinados a la adquisición y mantenimiento de hardware y software especializado, así como a la capacitación de recursos humanos para combatir los nuevos modos de criminalidad, como lo es todo lo relativo al mundo cripto.

En investigaciones relacionadas con phishing, por ejemplo, se observa que los fondos obtenidos ilícitamente son frecuentemente convertidos en criptoactivos. Esta conversión se realiza con el objetivo de perder la trazabilidad de los activos y, a su vez, lograr la impunidad de los delincuentes. A menudo, los delincuentes realizan transacciones con valores superiores a los robados, lo que sugiere que estos fondos podrían ser de otras víctimas. Para llevar adelante esta estrategia, es necesario trabajar en dos frentes: a) hacia afuera y b) hacia adentro del ministerio público.

- Frente “Hacia fuera”
 - a. Campañas de Denuncia: Difundir la importancia de denunciar ciberdelitos a través de campañas publicitarias.
 - b. Convenios con entidades financieras: Establecer asociaciones con bancos y entidades financieras para incentivar a sus clientes a denunciar y para que entreguen rápidamente la información requerida por oficio judicial, previo levantamiento del secreto bancario.
- Frente “Hacia dentro”
 - a. Protocolos de Actuación: Establecer protocolos claros para la actuación desde el momento de la denuncia y durante el trabajo de los fiscales.b)
 - b. Fiscalías Especializadas: Crear fiscalías especializadas en ciberdelitos, las cuales no necesitan ser por ciudad o distrito, sino que pueden ser regionales o provinciales debido a la naturaleza virtual y global de los criptoactivos.

Procedimiento de recupero de activos

El proceso de recuperación de activos involucra varias etapas críticas, cada una con un conjunto específico de acciones destinadas a asegurar la identificación, localización, y recuperación efectiva de los activos involucrados en actividades ilícitas o sospechosas. A continuación, se describe un esquema general del procedimiento basado en estas etapas:

a. Identificación de las Personas Involucradas

Recolección de Datos Personales: Se debe iniciar el proceso obteniendo información básica y necesaria sobre las personas involucradas, tales como nombre, apellido, número de documento, CUIT o CUIL. Esta información es fundamental para realizar las consultas pertinentes ante diferentes organismos.

Levantamiento del Secreto Fiscal, Bancario y Financiero: Es crucial solicitar el levantamiento de los secretos fiscales, bancarios y financieros para obtener acceso a toda la información relevante que pueda estar protegida por confidencialidad. Este paso permite una visualización completa de las transacciones y activos de las personas investigadas.

Determinación del Periodo de Investigación: Es necesario establecer un periodo de tiempo específico para circunscribir la investigación, lo que permitirá focalizar la búsqueda de activos y transacciones relevantes dentro de un marco temporal determinado.

b. Solicitud de Información a Entidades Relacionadas

Banco Central de la República Argentina (BCRA): informe detallado de la totalidad de cuentas bancarias y cuentas digitales registradas a nombre de las personas investigadas durante el periodo en cuestión. Esto incluye la revisión de todas las transacciones, con especial atención a las transferencias P2P (peer-to-peer) que podrían indicar movimientos de fondos sospechosos.

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): declaraciones juradas de bienes personales, impuesto cedular e impuesto a las ganancias de las personas investigadas, con el fin de determinar si han declarado correctamente la tenencia de activos o los ingresos provenientes de transacciones bursátiles.

Información de Terceros: También es necesario obtener información sobre transacciones y tenencias que involucren a terceros, especialmente a través de resoluciones generales del fisco que obligan a los activos virtuales en Argentina a reportar estas actividades. (RG 4614/2019-RG4647/2019-RG5029/2021- RG5512/2024 -RG5348/2023)

Exchanges y Wallets: sobre las transacciones operadas por las personas investigadas, incluyendo tenencias de criptomonedas, datos personales asociados a las cuentas, direcciones IP utilizadas, entre otros detalles relevantes.

c. Análisis y medidas cautelares

Una vez analizada la información recopilada, se han de identificar patrones sospechosos, movimientos de activos, y cualquier indicio de actividades ilícitas. Si se identifican activos que podrían estar en riesgo de ser trasladados o liquidados, es fundamental que el juzgado solicite el congelamiento e inhibición de dichos bienes. Esto asegura que los activos permanezcan disponibles para una posible recuperación o para ser utilizados como evidencia en procedimientos legales. La velocidad en la que congelen o recuperen los fondos siempre es suma relevancia, pero sobre lo es en los casos de los criptoactivos, ya que podrían ser transferidos remotamente por cualquier sujeto que posea las claves y/o contraseñas para operar con ellos.

Este procedimiento asegura un enfoque sistemático y exhaustivo para la recuperación de activos, maximizando las posibilidades de éxito y minimizando la posibilidad de que los activos se pierdan o sean ocultados durante la investigación.

V. Modelos de datos alternativos

La complejidad asociada al uso de los criptoactivos en adición a las características propias de las organizaciones criminales demanda del diseño metodológico de las tareas a llevar a cabo, el que debe incluir planificación de los recursos a utilizar tanto tecnológicos como materiales y humanos; y el planteo de etapas de abordaje. El uso de nuevas herramientas disponibles se reconoce como una condición necesaria para abarcar este tipo de escenarios.

En este sentido, se propone el uso de la aplicación de la metodología Social Network Analysis (SNA - ARS en su siglas en español), sumado a las nuevas posibilidades de las nuevas inteligencias artificiales, tanto para el reconocimiento preprocesamiento de la información a categorizar, como así también para luego el reconocimiento de patrones a partir de técnicas de aprendizaje automático provenientes de las estadística o de las nueva Ciencias de los datos.

Respecto al análisis reticular, vale aclarar que es tanto una teoría (basada en la teoría de grafos cuyo origen proviene de las matemáticas), una metodología que brinda los investigadores un recetario claro de cómo deberían analizarse los datos de las topologías resultantes de las interacciones de los sujetos en estudio. Y finalmente, también es una herramienta, la cual provee software de muy fácil aprendizaje para su utilización por operadores judiciales. Dicha herramienta permite la rápida generación de indicadores que arrojan luz sobre la importancia de cada sujeto en el contexto de la red investigada. Para ello el SNA, nos otorga indicadores a nivel holístico como lo son las medidas estadísticas de densidad o longitud de una red; medidas de sobre agrupamientos específicos que permiten entre otras cosas determinar subredes -cluster- de una red global más amplia. Y finalmente los indicadores que refieren las medidas de centralidad de cada uno de los participantes del entramado social estudiado.

Por tanto, la propuesta de utilizar el Análisis de Redes está basado en la posibilidad de identificar estructuras que explican la conducta de determinados elementos a partir de sus interconexiones; asimismo, permite extrapolar las vinculaciones de lazos interpersonales a fenómenos de mayor escala (Reynoso, 2011). El SNA permite relevar, mapear y analizar las redes de interacción, destacando nodos/personas y vinculaciones críticas que pueden ser indicativos de actividades ilícitas, puesto que contribuye a procesar datos recabados a partir de una investigación, permitiendo además de los indicadores mencionados una dimensión visual de los mismos, identificar patrones de relaciones que se establecen en el interior de una determinada estructura social, determinar redes existentes y modos de vinculación entre estas (Marsili, 2020)

Por otro lado, la segunda herramienta mencionada en este apartado, específicamente las Inteligencias Artificiales generativas, se ha convertido en un recurso ineludible, tanto para su uso independiente como en combinación con el SNA. Estas tecnologías, cada vez más presentes en nuestra vida cotidiana, representan una herramienta de gran relevancia por su capacidad de aplicación inmediata en las investigaciones criminales. Aunque dejaremos de lado las aplicaciones más complejas debido a las pronunciadas curvas de aprendizaje que requieren, es importante destacar que, en lo que respecta a la estructuración y categorización de información, así como a la generación de descripciones de los valores hallados, las IA populares (*chat-gpt, copilot, gemini, claude*, etc.) Nos proporcionan una herramienta poderosa para reducir el tiempo dedicado a tareas de baja complejidad (por supuesto, previa anonimización de todo dato compartido con dichas plataformas).

Dentro de este posible inmediato podemos destacar la posibilidad del análisis de comunicación y específicamente de su contenido:

- Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN): La IA puede analizar conversaciones en redes sociales, correos electrónicos y otros textos para identificar lenguaje o términos asociados con actividades criminales. Como así también lo que se denomina “Análisis de sentimientos”: pudiendo las IA evaluar las emociones expresadas en comunicaciones para detectar posibles modos y términos que indiquen o sugieran actos criminales (i.e. actos de habla como por ejemplo lo son la extorsión, la amenaza, etc.)
- Automatización de tareas rutinarias: Muchas tareas repetitivas, como la revisión de videos o la clasificación de datos no estructurados, pueden ser automatizadas, librando de este modo a los operadores judiciales para que puedan concentrarse en tareas mayor complejidad.
- Las inteligencias artificiales articuladas con el SNA, facilitan por ejemplo, y como la hemos dicho, la categorización del contenido de las comunicaciones entre los sujetos de estudio. Esto permite explotar mejor aún las posibilidades que nos otorga el análisis de redes pues, cuando lo deseemos podrían incorporarse dicha información como datos atributivos en los vínculos, permitiendo no solo un análisis formal y tipológico de la red, sino también robustecer con una caracterización cada tipo de vínculo social establecido en el modelo de datos construido.
-

VI. Consideraciones finales

La revolución digital y el avance de las tecnologías financieras presentan tanto oportunidades como desafíos en la lucha contra la economía criminal. Ello obedece a que el uso de monedas virtuales contribuye a la materialización de nuevos ilícitos valiéndose de su naturaleza anónima y cambiante, se registran débiles marcos normativos y contables que se adicionan a las brechas tecnológicas existentes.

El uso de criptomonedas ha revolucionado las transacciones financieras, pero también ha abierto la puerta a una variedad de delitos. Desde fraudes y estafas hasta lavado de dinero y extorsión, lo que amplía la complejidad de las investigaciones asociadas a organizaciones criminales, que adicionan desafíos únicos a las autoridades.

Es por ello que las agencias del Estado deben tener mayor grado de especialización y formación en los investigadores, disponibilidad de herramientas digitales específicas y una adecuada interdisciplina en las agencias de regulación, investigación y control.

Es fundamental entonces que las agencias de prevención, regulación y persecución penal adapten sus estrategias y herramientas para enfrentar estos nuevos retos, garantizando una adecuada formación y especialización de sus investigadores, y desarrollando marcos normativos sólidos que permitan una prevención y persecución efectiva de los delitos cometidos con criptoactivos.

Entender las dinámicas que pueden registrarse a través del uso de activos virtuales será clave tanto para desarrollar estrategias efectivas de prevención como para diseñar políticas criminales tendientes a combatir la actividad criminal relacionada con criptomonedas.

En lo que respecta a la investigación de delitos complejos, esta demanda un enfoque multifacético e interdisciplinario que combine técnicas avanzadas de recolección y análisis de datos, estructuras organizativas innovadoras y una colaboración estrecha entre diferentes áreas del gobierno. Solo a través de una planificación meticulosa, el uso de tecnología avanzada y una comprensión profunda de la estructura y funcionamiento de las organizaciones criminales, se pueden enfrentar eficazmente los desafíos que estos delitos presentan al sistema de justicia.

El recupero de criptoactivos, por su parte, se presenta como una oportunidad para fortalecer las áreas de investigación en cibercriminos, proporcionando recursos financieros necesarios para la adquisición de tecnología y la capacitación de personal especializado.

Otro aspecto en el que el Estado, en relación con las políticas públicas para combatir la criminalidad compleja, debe enfocarse es en el fortalecimiento de las estadísticas sobre estos delitos. Las políticas basadas en evidencia y la transparencia institucional deberían ser la norma, y no excepciones limitadas a informes *ad hoc*. Lamentablemente, en la actualidad, obtener datos sobre la cantidad de delitos, la desagregación por tipo, la cantidad de sentencias relacionadas con criptoactivos, o los montos recuperados de estos activos, es casi tan difícil como rastrear las transacciones de criptoactivos realizadas por las bandas criminales.

Implementar una estrategia integral que abarque tanto el incentivo a la denuncia como la creación de estructuras especializadas dentro del ministerio público como apoyatura transversal a las investigaciones es crucial para enfrentar eficazmente los desafíos que presentan los delitos relacionados con estos.

VII. Glosario

Activo virtual: representación digital de valor que puede comercializar o transferir digitalmente y se puede utilizar para pagos e inversiones.

Blockchain: es la tecnología que hace realidad el sistema, se trata de una base de datos almacenada en forma virtual y donde cada usuario del sistema tiene una copia actualizada y sincronizada. Es un espacio de almacenamiento digital infinito, que independientemente que esté abierto para todos, es de acceso público para todos los usuarios. Esta cadena de bloque elimina la infraestructura centralizada, cada usuario tiene pleno control de sus datos y activos. Podría asemejarse a un libro contable digital, que hace un seguimiento del valor a medida que se mueve de un sitio a otro.

Exchange: son intermediarios en el mercado de las criptomonedas. Se trata de casas de cambio digitales que permiten cambiar dinero fiduciario por criptomonedas o criptomonedas entre sí. Se identifican de dos tipos, aquellas centralizadas o sea controladas por una empresa que custodia esos activos de los usuarios (las claves privadas de los clientes) o descentralizadas o sin control. Las primeras se caracterizan por la aplicación de dos tipos de controles: KYC “*know your customer*” (conoce a tu cliente), es un proceso que identifica y verifica la identidad del usuario y AML “*anti money laundering*”, prevención de blanqueo de capitales o de lavado de dinero; controles que deben realizar las empresas y/o organizaciones para evitar, identificar y reportar posibles conductas sospechosas relacionadas al lavado de dinero o blanqueo de capitales que puedan llevarse a cabo dentro de sus actividades.

Las exchange descentralizadas se caracterizan por ser plataformas que se estructuran sobre una blockchain mediante intercambios directos entre pares (P2P). En este tipo de mercados las comisiones suelen ser nulas, carecen de procesos de KYC y AML.

Token: objeto físico o digital que tiene valor en cierto contexto o para determinada comunidad, aunque su propia materialidad no contenga ese valor en sí. Se generan a partir de piezas de código de programación, en formato de “smart contracts” que corren sobre la blockchain; estos contratos inteligentes son porciones de código de computadoras que determinan las reglas o el funcionamiento de una herramienta o de una plataforma cripto.

Wallet o billetera: cartera, billetera o monedero virtual en el que podemos gestionar nuestros activos criptográficos. Es un software o hardware diseñado exclusivamente para almacenar y gestionar las claves públicas y claves privadas de las criptomonedas. Entonces, estos monederos digitales operan con dos tipos de claves, una privada y otra pública, ambas se encuentran relacionadas. La clave pública se utiliza para asegurarse de que se es propietario de una dirección que puede recibir fondos, es el código que identifica la cuenta de blockchain. La clave privada es la que otorga la propiedad de los fondos en una dirección determinada, es la verdadera contraseña. Además se utiliza una dirección digital que cumple una función similar a un alias de CBU bancario, esta dirección es la que se envía a terceros para poder recibir las criptomonedas. Existen dos clases de monederos digitales, las billeteras on line, también denominadas caliente o “hot storage” y las off line, de tipo fría o “cold wallet”, cuyas claves se almacenan sin conexión a una red de internet. Estas últimas pueden ser del tipo hardware (similar a un dispositivo USB) o billetera papel, que es una copia impresa de las claves públicas y privadas.

Referencias bibliográficas

Biscay, P. (2006). La justicia penal y el control de los delitos económicos y de corrupción. Revista Sistemas Judiciales Nro. 11. Recuperado de: https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_11

Binder, A. (2013). Ponencia Seminario Internacional: Desafíos actuales y futuros de la persecución penal y de la atención a víctimas y testigos en Chile. Seminarios Organizados por Fiscalía de Chile. Recuperado de: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/Ponencias_Seminario_diciembre_2014.pdf

Davenport, T., & Prusak, L. (1998). Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know.

De la Cruz Pinto, M. (2015). La problemática del lavado de dinero y sus efectos económicos sociales. Mecanismos contables para prevenirlo y detectarlo. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Etkin, J. (2006). Gestión de la complejidad en las organizaciones: la estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado. Buenos Aires. Editorial Granica.

Editorial Adhoc

Greppi, D. (2022). La tipicidad en la intermediación financiera no autorizada: El artículo 310 del Código Penal. Editorial Adhoc. Buenos Aires.

Marsili, M.; Radyna, N. (2019). Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”. Las ventajas comparativas transitorias en los sujetos que cometen delitos complejos.

Marsili, M., & Radyna, N. (2020). Crimen, Complejidad y Economía. Buenos Aires. Osmar D. Buyatti.

Morin, E. (2009). Introducción al pensamiento complejo. Madrid. Gedisa.

Reynoso, C. (2011). Redes sociales y complejidad: Modelos interdisciplinarios en la gestión sostenible de la sociedad y la cultura. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Salcedo-Albarán, Eduardo & Garay-Salamanca, Luis & Gómez, Francisco & Ugaz, José & Sullivan, John & Bunker, Robert. (2016). Macro-criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales.

Silva, G., Feser, M. E., Santos, M., & Ferreiro, J. (2023). Criptomonedas y delitos complejos: hacia una nueva perspectiva de su impacto en la investigación criminal. *Minerva*, 2(6), 6–19. Recuperado de <https://ojs.editorialiupfa.com/index.php/minerva/article/view/118>

SECCIÓN 3

Transiciones en los sistemas de empleo público, la profesionalización del servicio civil y la gestión del talento humano

SISTEMA DE SALUD ARGENTINO: LÍNEA DE BASE Y DATOS PARA UN DIAGNÓSTICO REAL EL INSTRUMENTO Y LOS RESULTADOS

Javier Arakaki

Universo de análisis, tipo de estudio y objetivos

Desde la Secretaría de Profesionales de UPCN, Seccional Trabajadores Públicos Nacionales y GCBA nos propusimos desarrollar una investigación exploratoria/descriptiva en base a datos cuantitativos primarios, sobre las características demográficas, laborales y de percepción, del universo de *Trabajadoras/es de Instituciones y Organismos del Sistema Público Nacional de Salud del AMBA*, durante el segundo trimestre de 2024

La decisión de que fuera en el AMBA tiene que ver con una estrategia gremial que comienza por la mayor concentración de las Unidades de Análisis; y la iniciativa de proponernos un estudio de tipo exploratorio/descriptivo responde a la necesidad de trazar una “línea de base” en este contexto político y económico sobre las condiciones generales de trabajo de este universo, para poder proyectar a futuro mediciones de la evolución de las variables estudiadas en el presente estudio.

Los objetivos que nos trazamos son de doble índole: por un lado nos propusimos un objetivo científico que buscó caracterizar demográfica y laboralmente al universo estudiado para derribar (o confirmar) prejuicios propios y ajenos sobre las y los trabajadores de los organismos del sistema público de salud; por el otro, proyectamos objetivos gremiales a partir de detectar las principales demandas y percepciones de las y los trabajadores en sus lugares de trabajo.

El instrumento de recolección

Se decidió generar un instrumento de recolección semi-estructurado para que pueda ser autoadministrado en forma digital por los propios actores encuestados. Estas decisiones se basan en el tipo de acceso al campo que nos propusimos, el cual fue a través de los cuerpos de delegados de los organismos e instituciones que seleccionamos para la muestra.

El cuestionario fue organizado en torno a las principales dimensiones con sus respectivas variables agrupadas en torno a ellas:

- a) Perfil sociodemográfico: municipio de residencia; género autopercebido; edad; y nivel de educación.
- b) Perfil laboral y profesional: institución u organismo donde trabaja; antigüedad en la profesión y el trabajo; horas de trabajo; presencia de otra fuente laboral; función laboral específica; y capacitación permanente.
- c) Condiciones de trabajo: respeto de la carrera administrativa; obstáculos para el ejercicio de la profesión; y la evaluación de la seguridad e higiene en los ambientes de trabajo.
- d) Gastos y pretensión salarial: tiempos y gastos de traslado al trabajo; medios de transporte que se utilizan diariamente; pretensión de aumento salarial; y temas necesarios para la agenda gremial.
- e) Evaluación de la política de salud: evaluación y justificación de opinión de la política de salud del gobierno nacional.

Diseño de la muestra y acceso al campo

En el presente contexto político, en el cual las y los trabajadores del sector público ven amenazada

su continuidad laboral, evaluamos que podría ser difícil acceder a que todos los perfiles laborales quieran responder a una encuesta de este tipo, más cuando esta propuesta surge desde una organización sindical.

Por esta razón diseñamos una muestra no probabilística a través de la técnica conocida como “bola de nieve”, cuyo método se basa en comenzar la promoción del relevamiento a través de una serie de actores cercanos al estudio (los cuerpos de delegados) y busca propagar en sus entornos (en este caso laborales) la incorporación de nuevos actores para responder a la encuesta.

Este tipo de muestra no-probabilística presenta un problema a la hora de la representatividad de las identidades del universo de análisis. Por más que el número de casos sea muy abultado, siempre es factible encontrar sesgos de origen en este tipo de relevamientos. Por esa razón fijamos arbitrariamente el piso de la muestra en 400 casos, y buscamos controlar los sesgos durante el mismo proceso de recolección de datos.

El monitoreo del relevamiento se realizó de la siguiente manera: si bien el trabajo de campo se llevó a cabo durante la ventana de tiempo que va del 17 de abril al 17 de julio, en realidad el 50% de los casos fueron relevados entre el 17 y el 20 de abril; y luego el otro 50% entre el 26 de junio y el 3 de julio de 2024. Este relevamiento efectivo en dos semanas muy concretas tiene que ver con que, tras relevar el primer 50%, se realizó un análisis de consistencia de la muestra comparando lo relevado con las proporciones de los perfiles de las dotaciones totales de los organismos estudiados²⁷⁷, tomando en cuenta sobre todo las magnitudes de las dotaciones de trabajadoras/es, y las variables sexo y edad. Luego, a partir de ese análisis, se buscó orientar la segunda parte del relevamiento para compensar los desvíos detectados en estas variables.

Sesgos, limitaciones y representatividad del estudio

Se presentan los resultados de una muestra no probabilística de 400 casos, cuya representatividad estimamos como muy alta en el universo de *Trabajadoras/es de Instituciones y Organismos del Sistema Público Nacional de Salud del AMBA*, afiliados y/o allegados a UPCN en cada organismo estudiado; grupo que operó como “semilla” de la técnica *bola de nieve* utilizada.

Este sesgo de *confiabilidad* no afecta la descripción de las condiciones de trabajo ni el perfil profesional y laboral en líneas generales; sí puede presentar desvíos en la opiniones políticas y en la pretensión de recomposición salarial.

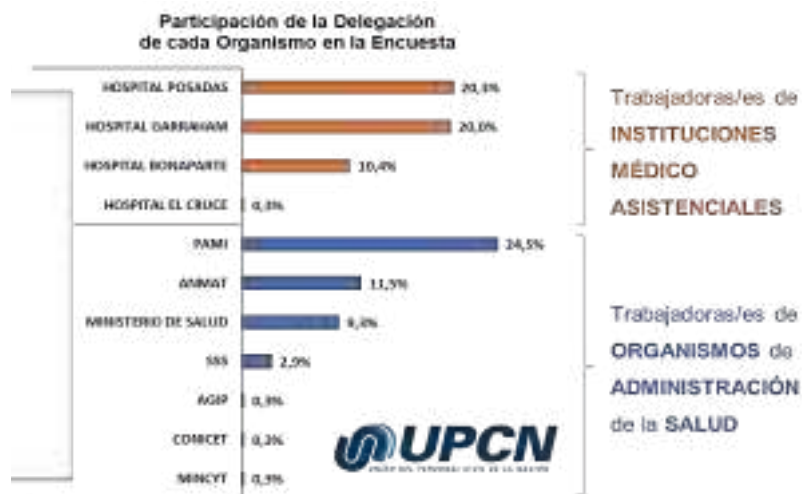
Plan de lectura de los Datos

Para analizar el universo muestrado de trabajadoras/es del Sistema Público Nacional de Salud en el AMBA, decidimos llevar a cabo un análisis comparativo entre dos grandes perfiles diferenciados según la función que cumple el organismo/institución relevado:

- a) por un lado identificamos a las y los trabajadores de *Instituciones Médico-Asistenciales* (Hospitales Posadas, Garrahan y Bonaparte), que dentro del sistema público nacional de salud cumplen el rol de efectorización concreta de la asistencia médico-sanitaria;
- b) por el otro, a las y los trabajadores de los *Organismos de Administración de la Salud* (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS), que en el mismo sistema público nacional de salud cumplen una función más administrativa, financiera y de auditoría del sistema asistencial.

²⁷⁷ Presidencia de la Nación Argentina. (2024). Base Integrada de Información de Empleo Público y Salarios (BIEP). En *Argentina.gob.ar*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep>

De esta manera, presentamos a continuación un gráfico que muestra la proporción de ambos grupos (y las instituciones que los representan) en la composición de la muestra que generamos desde UPCN.



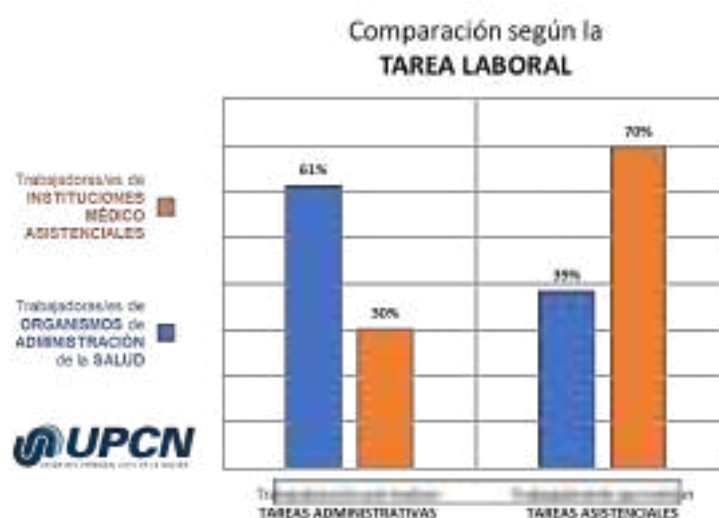
Se puede observar que en el gráfico se muestran algunos organismos que tras haber sido incorporados en un primer momento en forma teórica, por diversas razones (sobre todo de posibilidad de acceso al campo) luego fueron descartados para el presente estudio.

La decisión de separar la muestra en dos grupos para llevar a cabo el plan de análisis de los datos fue tomada en forma teórica por las y los investigadores, pero se puede observar en el siguiente gráfico que dicha decisión no sólo es teóricamente relevante, sino que a su vez encuentra un espejo destacado en la distribución estadística de la variables “tarea laboral”.

Con dicha variable se relevó información acerca de las *tareas concretas* que llevan a cabo en sus trabajos las unidades de análisis. Ante una variación importante de respuestas se procedió a agrupar las tareas laborales en dos grandes tipos:

- Tareas Asistenciales: medicina; enfermería; traslado de pacientes; nutrición; psicología; etc.
- Tareas Administrativas: secretariado administrativo; contaduría; abogacía; auditoría; etc.

Al analizar la composición de los dos grandes subuniversos estudiados a la luz de la categorización de la variables “tareas concretas”, nos encontramos con una fuerte diferencia entre ambos grupos comparados:



Como se puede observar, en los organismos que categorizamos como de “Administración de la Salud”, el 61% de las y los trabajadores estudiados desarrolla “Tareas Administrativas”²⁷⁸; mientras que en las instituciones que categorizamos como “Médico-Asistenciales”, el 70% del subuniverso estudiado desarrolla tareas precisamente “Asistenciales”.

Resumen de resultados

A modo de cierre de este trabajo cuyo objetivo fundamental fue mostrar el proceso de construcción de: los objetivos de la investigación; el universo de análisis; el instrumento de recolección de datos; el diseño de la muestra; el desarrollo del trabajo de campo; el análisis de sesgos; y la presentación del plan de análisis de los datos, presentamos un resumen estadístico que muestra las variables donde los dos subuniversos comparados dentro de la muestra presentan mayores diferencias entre sí:



**Trabajadoras/es de
Organismos de
Administración
de la Salud**
(PAMI, ANMAT,
Ministerio de Salud,
SSS)

**Trabajadoras/es de
Instituciones
Médico-
Asistenciales**
(Hospitales Posadas,
Garrigam Y
Bonaparte)

Se destacan las variables que presentaron mayores diferencias entre los dos subuniversos analizados:

% de MUJERES	57%	+11	66%
% que realiza Formación Continua	40%	+20	60%
% Trabajadoras/es con Pluriempleo	22%	+8	30%
% que trabaja 55 horas o más semanales	14%	+4	18%
% respeto la Carrera Administrativa	21%	+15	36%
% traslado al trabajo en transporte propio	28%	+11	39%
% tarda más de 2 hs diarias en traslados al trabajo	35%	+18	53%
Promedio de gasto mensual en traslados al trabajo	\$39.000.-	+\$9.000	\$48.000.-
Promedio de % pretendido de aumento salarial	80%	+22	102%

En líneas generales observamos que las y los trabajadores de las Instituciones Médico-Asistenciales presentan una dotación más feminizada; que realiza con mayor intensidad cursos de formación continua; y una mayor presencia del pluriempleo. Esta última característica implica que haya una mayor proporción de trabajadoras/es que trabajan más de 55 horas semanales; que utilicen mayor carga de tiempo en los traslados al/los trabajo/s; que utilicen en mayor medida el transporte propio para trasladarse al trabajo; y que gasten más dinero en traslados. Acaso por estos últimos datos, es

²⁷⁸ La mayor parte de las “Tareas Asistenciales” de este subuniverso las llevan a cabo trabajadoras/es de PAMI, que entre sus funciones tiene a cargo también instituciones hospitalarias como el “efector propio” Hospital Milstein, cuyos trabajadoras/es formaron parte de la muestra. También se contabilizaron aquí las funciones en terreno de las y los Trabajadores Sociales.

que también el subuniverso de las y los trabajadores de instituciones médico-asistenciales pretenden en promedio una mayor actualización salarial (102%) que el subuniverso de las y los trabajadores de organismos de administración de la salud.

PROPUESTAS Y DESAFÍOS DESDE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO" DESDE EL INSTRUMENTO DE RELEVAMIENTO A LAS PROPUESTAS

Javier Arakaki

Introducción

El Espacio de Salud de la Secretaría de Profesionales de UPCN (Seccional Trabajadores Públicos Nacionales y GCBA) se propuso desarrollar una investigación exploratoria/descriptiva, en base a datos cuantitativos primarios, sobre las características demográficas, laborales y de percepción del universo de *Trabajadoras/es de Instituciones y Organismos del Sistema Público Nacional de Salud del AMBA*, durante el segundo trimestre de 2024.

Se generó un instrumento de recolección semi-estructurado para que pueda ser autoadministrado en forma digital por los propios actores encuestados. Se diseñó una muestra no probabilística a través de la técnica conocida como “bola de nieve”, en la cual los cuerpos de delegados de los organismos estudiados operaron de “semilla” que inició el movimiento. Y se fijó el piso de la muestra en 400 casos, buscando controlar los sesgos durante el mismo proceso de recolección de datos monitoreando de manera continua el perfil de las unidades de análisis cargadas en la base.

A continuación se presentan datos que caracterizan a la población estudiada y se hace hincapié en sus demandas, con el objetivo de generar conocimiento y sustentar propuestas de mejoras para el empleo público nacional en el área sanitaria, que fortalezcan las políticas públicas en salud.

Plan de lectura de los Datos

Para analizar el universo muestreado de trabajadoras/es del Sistema Público Nacional de Salud en el AMBA, decidimos llevar a cabo un análisis comparativo entre dos grandes perfiles diferenciados según la función que cumple el organismo/institución relevado:

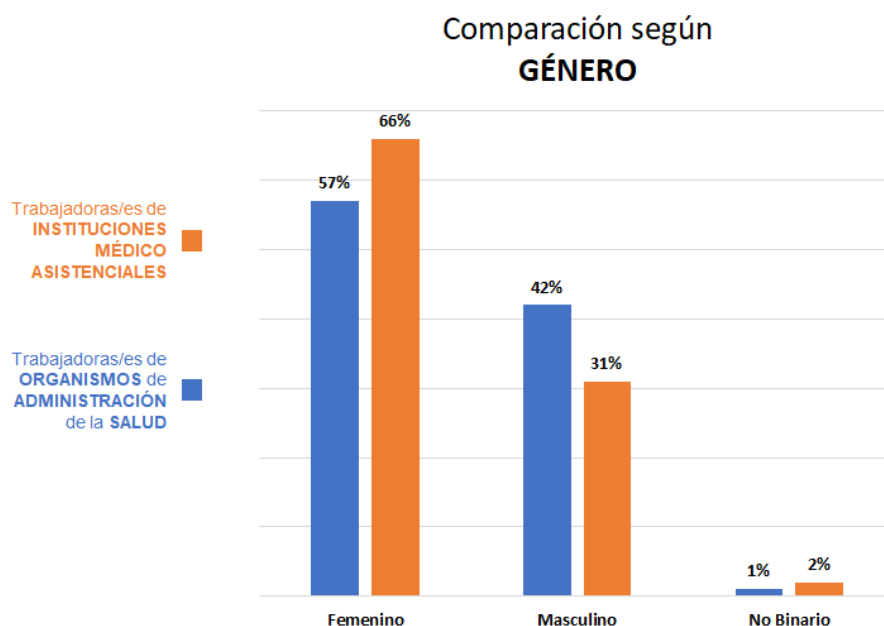
- a) por un lado identificamos a las y los trabajadores de *Instituciones Médico-Asistenciales* (Hospitales Posadas, Garrahan y Bonaparte), que dentro del sistema público nacional de salud cumplen el rol de efectorización concreta de la asistencia médico-sanitaria;
- b) por el otro, a las y los trabajadores de los *Organismos de Administración de la Salud* (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS), que en el mismo sistema público nacional de salud cumplen una función más administrativa, financiera y de auditoría del sistema asistencial.

A partir de estos criterios, a continuación se presentan los principales resultados del análisis comparativo entre estos dos subuniversos.

Perfil Demográfico

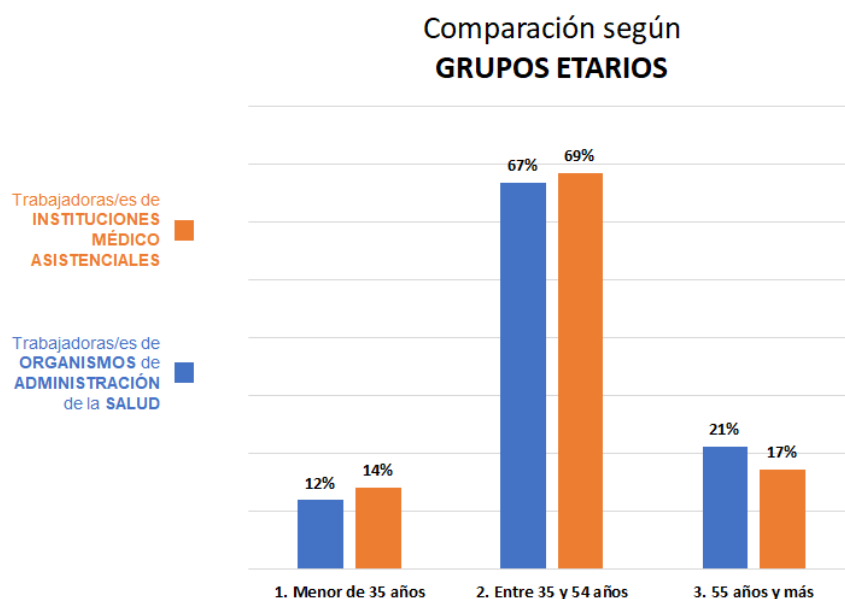
En esta sección presentamos el análisis comparativo entre los dos subuniversos indicados, comparando tres grandes variables que constituyen el perfil demográfico de una población: género autopercebido; grupo etario; y nivel de educación formal.

En general (como en casi todo el Estado Nacional) se observa una mayor presencia femenina, que representa el 57% de la muestra en los Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS); y el 66% en las Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales):



En este gráfico se muestra que **las políticas públicas de salud en el ámbito estatal nacional del AMBA, son efectorizadas principalmente por mujeres.**

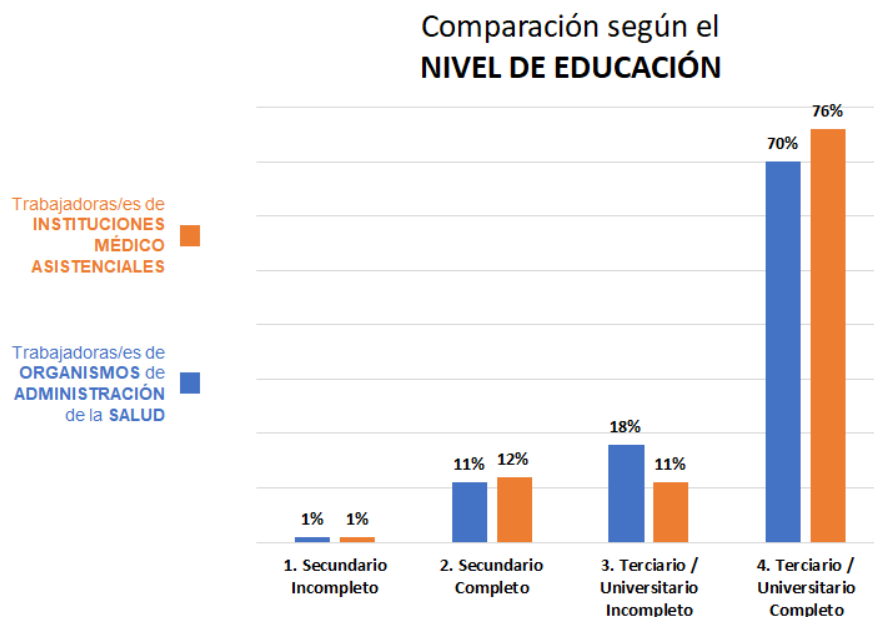
A su vez, en ambos subuniversos observamos que más de dos tercios tienen entre 35 y 54 años de edad, lo que nos indica que el perfil demográfico mayoritario de los agentes que efectorizan la política pública nacional de salud en el AMBA está marcado por el **universo de personas de “mediana edad”**.



Las personas de mediana edad, sobre todo las mujeres, son quienes tienden a tener a su cargo los cuidados familiares en general, tanto de hijas/os como de padres y/o abuelos. Si a esa tendencia cultural le sumamos la tarea laboral que se trata de “cuidar enfermos” (sobre todo en las Instituciones Médico-Asistenciales), podemos pensar que esta población se encuentra en **riesgo de burnout** o “sobrecarga de cuidados”.

En los dos grupos analizados se observa un **alto nivel de educación**: casi tres cuartos de cada universo son trabajadoras/es con formación superior (Terciaria y/o Universitaria), levemente más en los Hospitales.

Si a esto le sumamos que hay un sector que se encuentra cursando estudios superiores, el resultado nos muestra que cerca de 9 de cada 10 trabajadoras/es encuestados muestran los más altos niveles de educación formal.

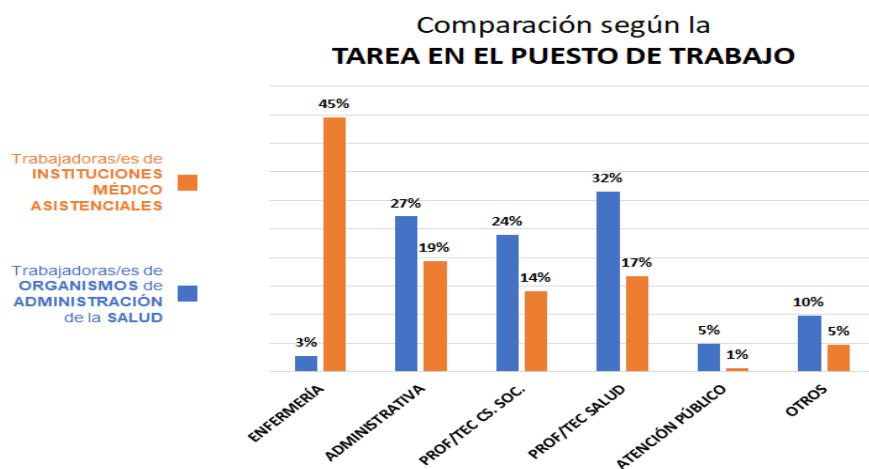


En ciencias sociales, la cantidad de años de educación formal es una variable muy asociada a la “condición socioeconómica” de la población, por lo cual podemos decir que el universo que nos encontramos analizando puede ser categorizado como de los sectores socioeconómicos más altos entre las y los trabajadores de la administración pública nacional.

Perfil laboral y profesional

En esta sección presentamos el análisis comparativo en torno a las siguientes variables: tarea específica; realización de formación continua; antigüedad; presencia de pluriempleo y horas de trabajo semanales.

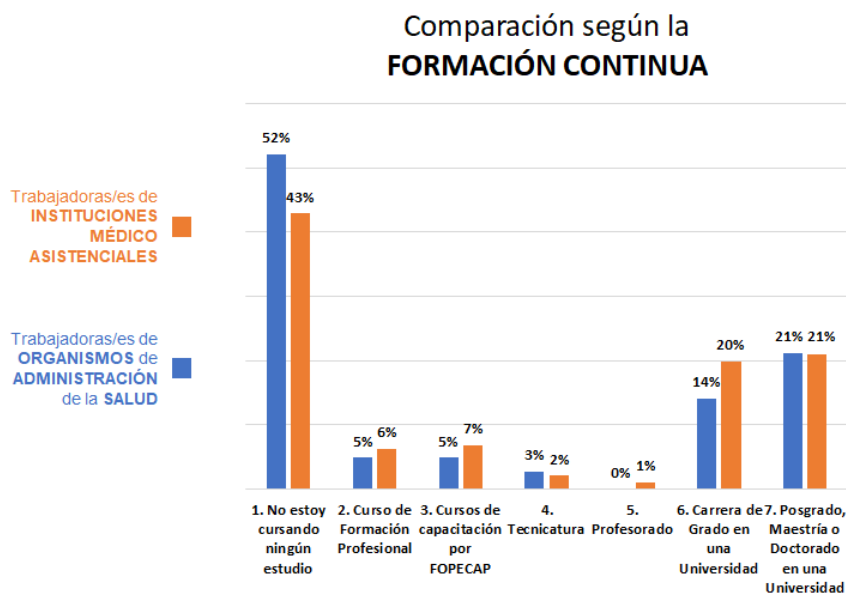
La consulta por las tareas concretas en el trabajo fue abierta, es decir, sin pre-categorizaciones. Agrupamos las respuestas en forma *ad hoc* en una serie de categorías que refieren a las tareas típicas de organismos de salud:



Entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales), prácticamente la mitad de los encuestados realiza tareas de **Enfermería**, y un 17% realiza otras tareas Técnicas y/o Profesionales ligadas a la Asistencia, como la Medicina propiamente dicha.

Por el lado del universo encuestado en Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS), un tercio desarrollan tareas Profesionales y Técnicas ligadas a la administración, y un cuarto del universo son agentes que desempeñan tareas administrativas básicas.

Con respecto a lo que denominamos “formación continua”, preguntamos si en este momento se encuentra realizando alguna actividad formativa, desde “carreras de grado” hasta “cursos de formación profesional”. Obtuvimos la siguiente distribución:

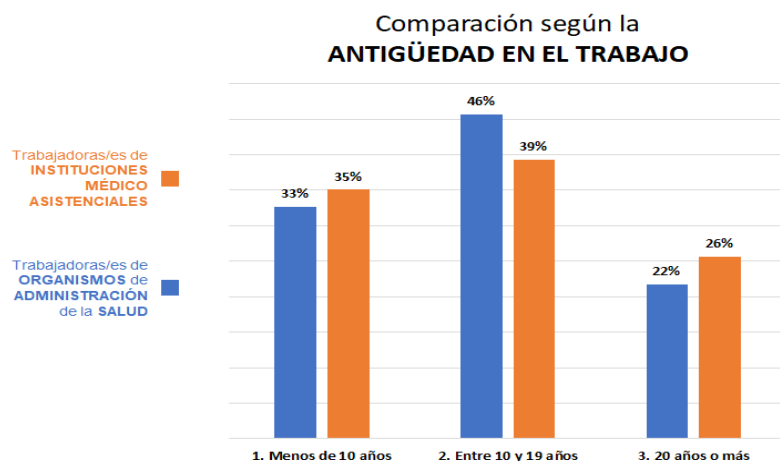


Entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales), hay un 41% que se encuentra formándose en ámbitos universitarios (realizando carreras de grado o posgrado). A su vez, otro 15% se encuentra formándose en diversos ámbitos, entre ellos el 7% en FOPECAP. En total, la formación continua en este universo de trabajadoras/es alcanza a casi el 60%.

Por el lado del universo encuestado en Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) un 35% se encuentra formándose en ámbitos universitarios y un 5% en FOPECAP. En total, en torno al 40% de este universo se halla realizando formación continua.

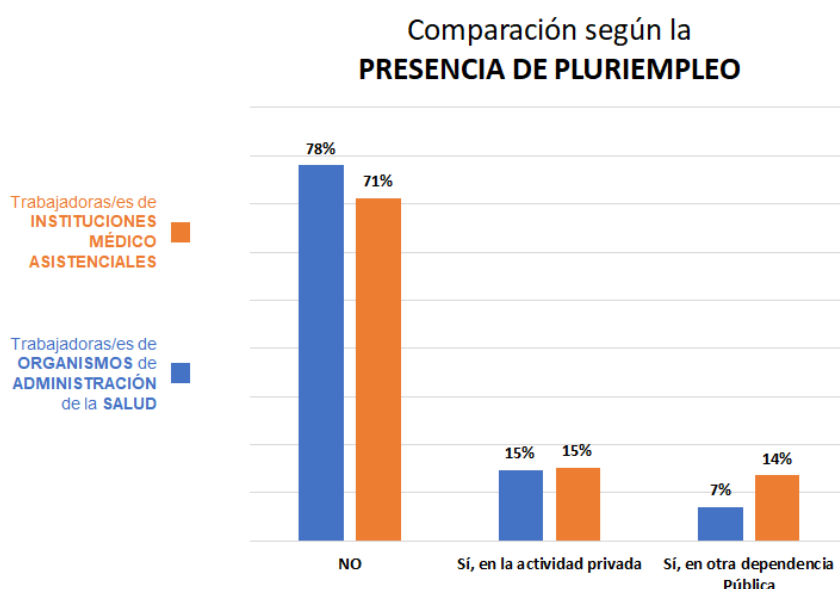
La formación continua es más fuerte entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales).

Con respecto a la antigüedad en el trabajo no hay muchas diferencias entre ambos subuniversos estudiados: en ambos el promedio de antigüedad es 14 años.



Un tercio de la planta de ambos grupos ingresó a su trabajo antes de 2004. Pero **la mayoría de las y los trabajadores de ambos grupos ingresaron a sus trabajos entre 2004 y 2014.**

Uno de los puntos principales de la investigación tiene que ver con la presencia de **pluriempleo**, es decir: con que las y los trabajadores encuestados tengan otro trabajo (público o privado) además del trabajo principal en la administración pública nacional por la cual se los encuestó.

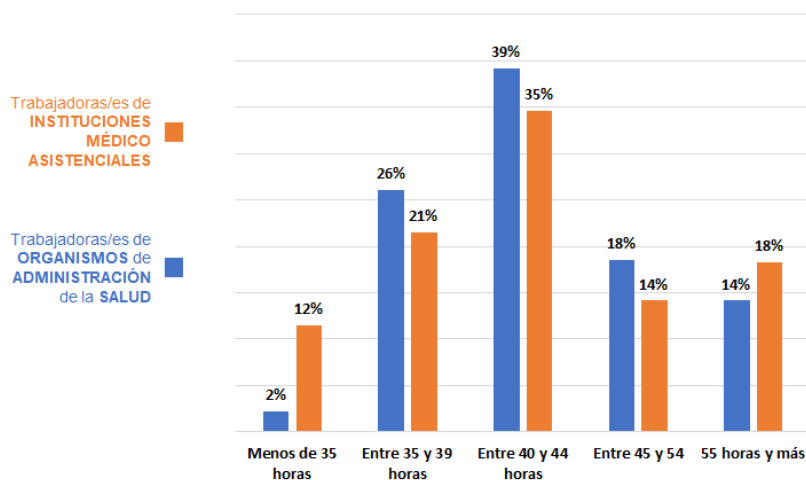


Casi 8 de cada 10 de las y los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) tienen un solo empleo. Entre quienes tienen más de un trabajo, la mayoría lo tiene en la actividad privada (actividades profesionales principalmente).

Por el lado de las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales), un 30% tiene otro empleo además del principal: la mitad en la actividad privada (médicas/os principalmente) y otro 14% en otra dependencia pública (posiblemente de nivel provincial y/o municipal).

Con respecto a la cantidad de horas de trabajo semanales, en este gráfico presentamos el total de horas incluyendo todos los trabajos (pluriempleo) que tenga la persona.

Comparación según la cantidad de
HORAS DE TRABAJO SEMANALES



Se observa que entre los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) el horario laboral se encuentra más estandarizado entre las 35 y las 45 horas semanales.

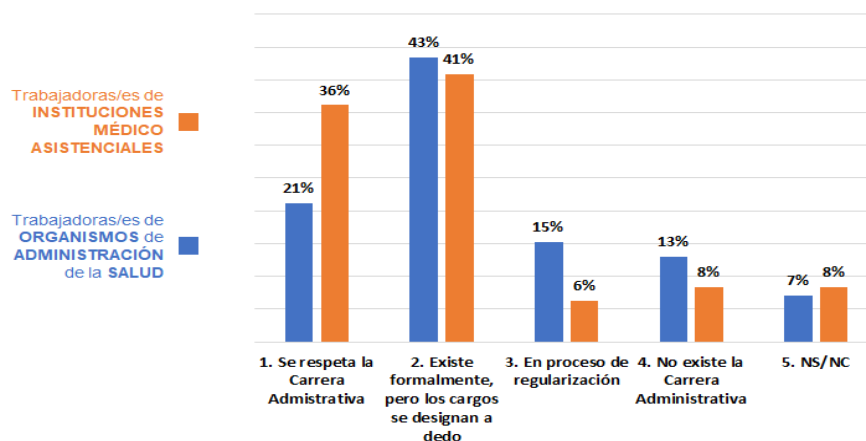
En cambio, entre las y los **trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales** (Hospitales), hay desviaciones hacia los dos extremos: un **12% trabaja menos de 35 horas** semanales (posiblemente por el régimen de turnos de guardia); y un **18% trabaja en total más de 55 horas** semanales.

Condiciones de trabajo

En esta sección presentamos el análisis comparativo en torno a las siguientes variables: el respeto a la carrera Administrativa para las promociones; las condiciones generales de seguridad e higiene; la percepción de los principales obstáculos para el ejercicio de la profesión en el ámbito laboral; y el modo de traslado al trabajo, los tiempos y los costos.

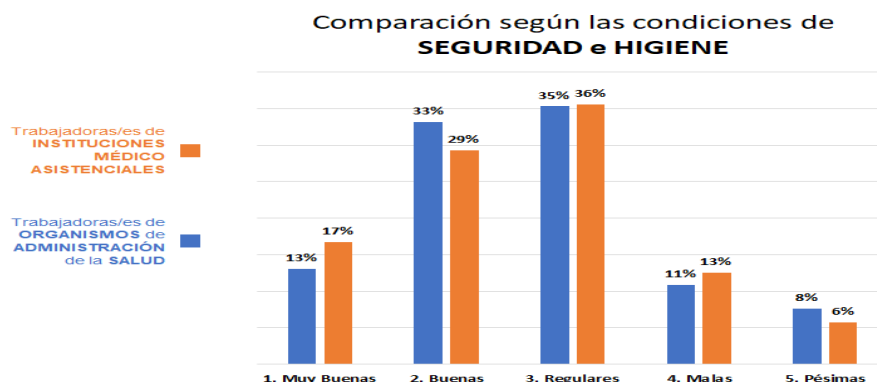
Se observa que entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales), un 36% manifiesta que hay un alto respeto a la Carrera Administrativa, mientras que entre las y los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) sólo el 21% dice que se respeta. Hay 15 puntos porcentuales de diferencia entre ambos grupos con respecto a esta categoría.

Comparación sobre el respeto de
LA CARRERA ADMINISTRATIVA



Se percibe una mayor formalidad en la Carrera Administrativa entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales). A su vez, en ambos grupos, 4 de cada 10 reconoce la existencia formal de la Carrera Administrativa, pero con cargos designados “a dedo”.

Cuando se consultó a los encuestados sobre las condiciones de **Seguridad e Higiene** en sus lugares de trabajo, prácticamente no surgieron diferencias significativas: el 46% en ambos grupos las categorizó como “Buenas o Muy Buenas”.



Acaso es de preocupar principalmente que en las Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) casi un 20% de las y los trabajadores consideraron que las condiciones de Seguridad e Higiene son “Malas o Muy Malas”.

Uno de los **hallazgos del estudio** tiene que ver con las respuestas libres (variables abiertas) que las y los encuestados dieron cuando se les preguntó por los principales **obstáculos para el ejercicio de la profesión**.

Para presentar la información se procedió a categorizar *ad hoc* las respuestas abiertas en torno a grandes conceptos. Se cita el ejemplo de dos de las categorías que más se reiteraron:

. “**No hay conducción**”: en este concepto incluimos respuestas que en general refieren a una falta de capacidad de liderazgo del funcionariado de turno. Las respuestas hablan desde una falta absoluta de comunicación interna hasta la discontinuidad de políticas públicas por decisiones arbitrarias; pasando por falta de reconocimiento de idoneidad por parte de las y los trabajadores a sus jefaturas.

. “**Mal clima laboral**”: con esta categoría se agruparon a todas las respuestas que hablaban de malos tratos entre compañeros; falta de reconocimiento en las tareas profesionales (sobre todos las de enfermería); o falta de respeto en el trato y competencia desleal por los puestos de mando.

Los resultados de esta categorización se presentan a continuación con la técnica de “nube de palabras”:

Comparación según los principales OBSTÁCULOS PARA EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN



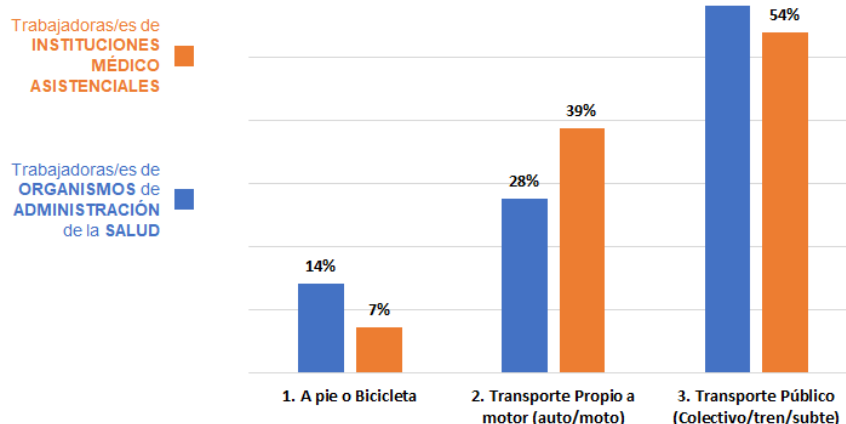
Los principales obstáculos para el ejercicio de la profesión señalados en cada uno de los subuniversos analizados son:

- . Entre las y los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS): La ausencia de una conducción clara, que organice y planifique; la falta general de elementos de trabajo; la falta de capacitación; y los bajos salarios.
- . Entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales): La ausencia de una conducción clara, que organice y planifique; la falta general de elementos de trabajo; y apareció mucho también el mal clima laboral, la falta de empatía entre compañeros, la falta de comunicación interna y el no reconocimiento de profesiones como la enfermería.

Como parte de las “condiciones de trabajo” incorporamos información sobre los **traslados desde el lugar de residencia**. Consideramos al traslado como condición laboral con el mismo criterio que una ART considera que esa actividad del sujeto tiene que ver con trabajo, puesto que de otra manera no realizaría ese traslado.

Con respecto al “**modo de traslado**”, nos encontramos que más de la mitad de las y los trabajadores encuestados en ambos grupos se trasladan en transporte público al trabajo. Sólo una minoría se traslada “a pie o en bicicleta”.

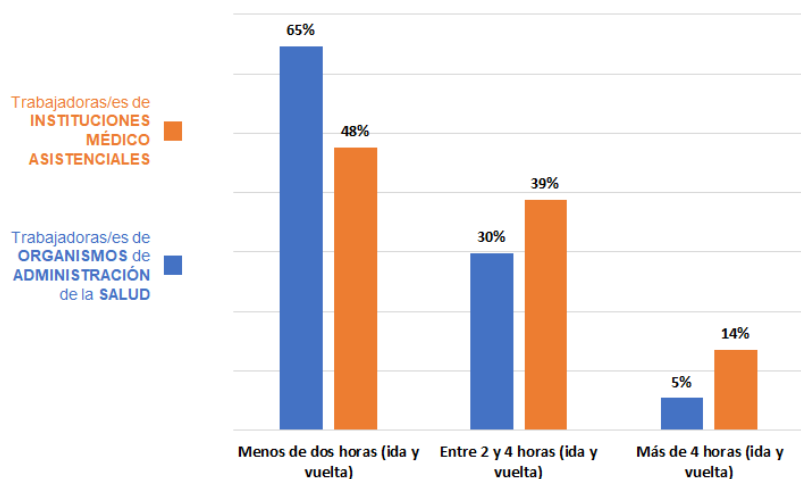
Comparación según el MODO DE TRASLADO AL TRABAJO



Pero la mayor diferencia de 10 puntos porcentuales la encontramos en el uso de un transporte propio (auto o moto): las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) utilizan más el transporte propio (acaso por los horarios laborales y la mayor presencia de pluriempleo) que los encuestados en los Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS).

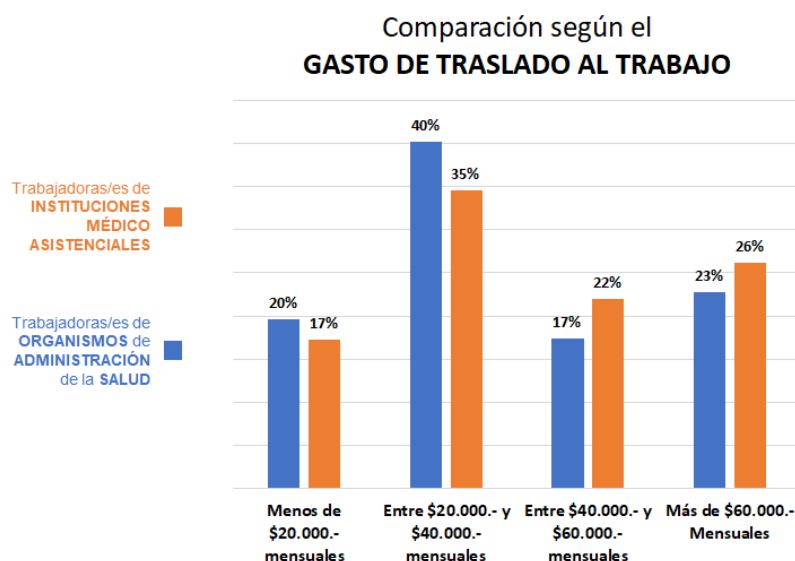
Por el lado del “**tiempo de traslado**” encontramos que a las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) les lleva más tiempo de traslado ir y volver de sus trabajos que a los de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS).

Comparación según el TIEMPO DE TRASLADO AL TRABAJO



Un 65% de las y los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) tardan menos de 2 horas para ir y volver de sus trabajos; y más de la mitad de las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) tarda más de 2 horas.

Por último analizamos el “**costo de traslado**”, y en líneas generales, las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) tienden a gastar más que los de los Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) en sus traslados al trabajo.



El promedio de gasto mensual para trasladarse ida y vuelta al trabajo entre los encuestados de los Organismos de Administración de la Salud es de \$39.000.-

Entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales el promedio del gasto mensual de traslado es de \$48.000.-.

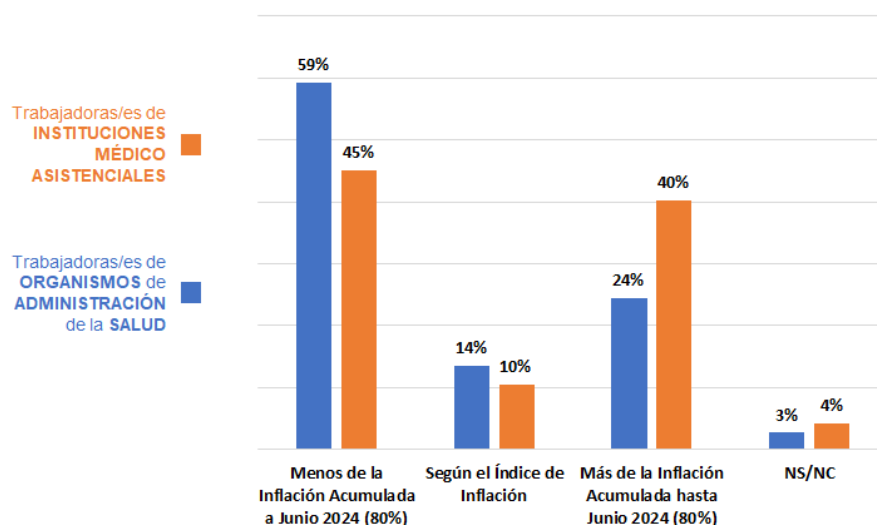
Agenda gremial

En esta dimensión se consultó al universo estudiado en torno a dos grandes variables: por un lado, cuánto consideran que debe ser su aumento salarial; y por el otro, qué temáticas deberían incorporarse a la agenda gremial del organismo.

Con respecto a la **pretensión de aumento salarial**, la variable fue abierta, es decir: no se le ofreció ninguna opción de referencia al encuestado. A la hora de procesar los datos, y para tener una referencia, nos pareció simbólico (no necesariamente contable) graficar las pretensiones de aumento comparándola con la inflación semestral acumulada, que de enero a junio 2024 estuvo en torno al 80% (79,8).

Esta decisión metodológica para analizar esta variables puede no ser exacta desde el punto de vista contable, ya que, como decíamos, a la inflación semestral (80%) habría que descontarle el proceso de aumentos parciales obtenidos en la administración pública en el mismo periodo (por ejemplo, salario básico en PAMI en el mismo periodo aumentó un 50%). Pero este gráfico nos pareció importante desde el punto de vista simbólico, ya que en diálogos cotidianos los cuerpos de delegados coinciden en que el “trabajador medio” no tiene presente exactamente ni la inflación ni los aumentos logrados, se suele tener sensaciones (por lo general negativas) de la inflación y del impacto de las paritarias. Por estas razones de índole simbólicas es que categorizamos las respuestas abiertas en torno al índice del 80% de inflación:

Comparación según la pretensión de RECOMPOSICIÓN SALARIAL



Entre las y los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS), el 73% manifestó una pretensión de aumento salarial por debajo (o a lo sumo en la línea) de la inflación.

Entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales), si bien la mayoría manifestó pretensión de aumento con “techo” en la inflación, hubo un 40% (15 puntos porcentuales más que el otro grupo) que manifestó una **pretensión por encima de la inflación acumulada**.

Para el diseño de políticas gremiales es muy importante conocer cuáles son las pretensiones reales (y los costos que está dispuesto a pagar) la masa de trabajadores representados.

Por otra parte se los consultó por temáticas que deben ser incorporadas a la agenda gremial en cada organismo, y las respuestas libres obtenidas a partir de variables abiertas fueron categorizadas *ad hoc* por los investigadores en torno a grandes conceptos. A modo de ejemplo, bajo el concepto “*Auditorías de Cymat*” se agruparon las respuestas que referían a la necesidad de que el gremio se haga presente en los lugares de trabajo para evaluar las condiciones físicas laborales.

Comparación según las principales DEMANDAS DE AGENDA GREMIAL

Organismos de Administración de la Salud
(PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS)



Instituciones Médico-Asistenciales
(Hospital Posadas, Garrahan, Bonaparte)



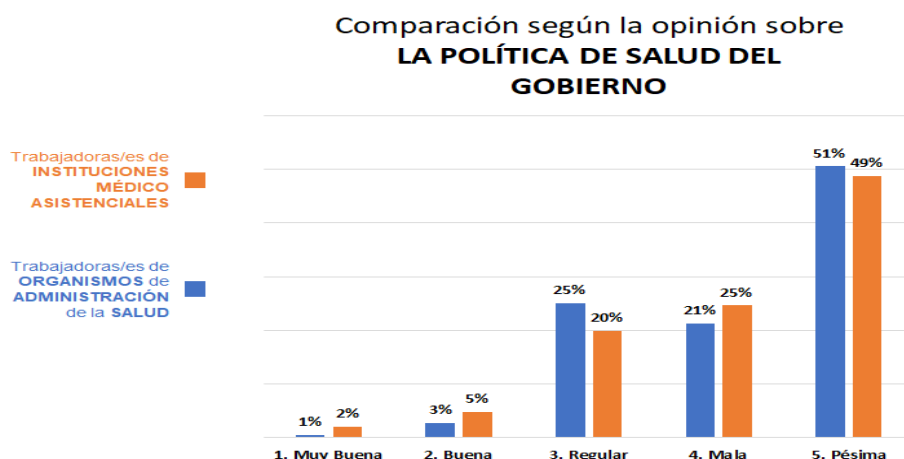
En los Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS) nombraron principalmente: la necesidad de mejorar los salarios; de mejorar y fortalecer la comunicación interna del sindicato; mayor presencia de CyMAT “auditando” los espacios de trabajo; y la estabilidad laboral. Y en las Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) nombraron que es necesaria una mayor presencia sindical en los lugares de trabajo; generar más ámbitos de discusión, y lograr mayores mejoras salariales.

Evaluación de la política de salud del gobierno nacional

Para cerrar la encuesta se le pidió al universo muestreado que vertiera una opinión (precategorizada) sobre la política de salud que lleva adelante el Gobierno Nacional, y que argumentara brevemente su respuesta en una variable abierta.

Prácticamente no hay diferencias entre ambos grupos en cuanto a la opinión acerca de la Política de Salud que lleva adelante el Gobierno Nacional: en torno al 75% considera que la misma es “Mala o Pésima”.

Se podría afirmar que en el universo encuestado **hay un enorme espacio potencialmente receptivo a nuevas propuestas en torno a la Política de Salud** en los organismos e instituciones del Sistema Público Nacional de Salud en el AMBA.



Y a la hora de analizar las respuestas abiertas con los argumentos de la opinión vertida en la variable anterior, las respuestas fueron prácticamente las mismas en ambos subuniversos analizados: se percibe un **abandono de toda política sanitaria; un fuerte desfinanciamiento de la salud pública que lleva a una sensación de desmantelamiento del sistema de salud.**



Entre las y los trabajadores de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales) se destacó también la **ausencia de planes ante las epidemias; los bajos salarios y la “falta de respuesta” ante demandas y emergencias.**

Conclusiones

Entre los dos subuniversos de trabajadores que compusieron nuestra muestra: los de Instituciones Médico-Asistenciales (Hospitales Garrahan; Posadas y Bonaparte); y los trabajadores de Organismos de Administración de la Salud (PAMI, ANMAT, Ministerio de Salud, SSS), podemos destacar diferencias y similitudes.

Las principales diferencias que podemos referir tienen que ver con que el subuniverso de **Instituciones Asistenciales (Hospitales)** presenta en general **condiciones “menos amigables” de trabajo** que los de los Organismos de Administración. Por ejemplo, entre las y los trabajadores de Hospitales encontramos una mayor proporción de trabajadoras/es con “pluriempleo”; gastan más tiempo y dinero en trasladarse a sus lugares de trabajo; mayor presencia de una percepción negativa con respecto al “clima laboral”; preocupaciones más inmediatas (por ejemplo: ausencia de plan ante epidemias como el dengue) en lo que respecta a la política de salud del gobierno nacional. Lo que tienen a favor estos trabajadores es que en las instituciones asistenciales se percibe un mayor respeto a la carrera administrativa que en los organismos de administración de la salud.

Por otra parte, las similitudes entre el perfil de **trabajadoras/es en ambos grupos** muestra: un alto nivel de educación y de formación continua; mayor presencia de mujeres y de población de mediana edad; disconformidad con las políticas del gobierno actual; y una coincidencia en que el principal obstáculo para la realización profesional en los ámbitos laborales se encuentra en una falencia en la conducción política de los organismos e instituciones por parte del funcionariado de turno.

ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO ¿OTRA VEZ? EL PESO FISCAL DEL GASTO EN PERSONAL, Y SU RELEVANCIA PARA REDUCIR EL TAMAÑO DEL ESTADO

*Liliana Buchner
Alejandro Krebs*

1.-Introducción

El empleo público en Argentina es un universo interesante y complejo, a la vez. El presente informe tiene el objetivo de describir la situación del empleo del sector público, en todos sus niveles, sector público nacional, provincial y municipal; y poderes de gobierno, incluyendo en este ámbito, al poder ejecutivo, legislativo y judicial. La medición estadística del empleo público representa un problema para las fuentes de información disponibles. Así, se puede inferir que, para el total del país el empleo público es de alrededor de 3.9 millones de personas.

En una reestructuración del Estado, la mirada inicial es puesta sobre los trabajadores públicos, y extensivo a ello, se hace referencia al tamaño del estado. La burocracia elefantiásica que consume el gasto público, y no produce bienes. ¿Cuál es la causa? Según señala Oszlak, una de las dos características esenciales de las instituciones de muchos de los países sudamericanos es la deformidad, cuya descripción es la actividad de los diversos gobiernos, que van a acumulando proyectos en las instituciones, y, sobre todo, camadas de funcionarios que se añaden a los anteriores, que no desaparecen con el siguiente gobierno. Se produce, entonces, una sobredimensión de estructuras en relación con los objetivos a cumplir.

En este contexto, en la Ley de Bases, TÍTULO II: Reforma del Estado, CAPITULO I: Reorganización administrativa, el ARTÍCULO 2º. - Se establece como bases de las delegaciones legislativas, lo siguiente:

- a) mejorar el funcionamiento del Estado para lograr una gestión pública transparente, ágil, eficiente, eficaz y de calidad en la atención del bien común;
- b) reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal a fin de disminuir el déficit, transparentar el gasto y equilibrar las cuentas públicas; y
- c) asegurar el efectivo control interno de la Administración Pública nacional con el objeto de garantizar la transparencia en la administración de las finanzas

Históricamente se ha señalado la relevancia y el peso presupuestario de los Gastos Corrientes de la Administraciones Publicas, con especial énfasis de la participación que le cabe al gasto en personal. Si se observan las estadísticas de las que se disponen, se concluirá que esta observación es una falacia, en especial en el SP Nacional, aun así, la dimensión del Estado y los servidores públicos ha sido una preocupación constante, y según Oszlak” sin una dimensión suficiente del Estado (lo que implica recursos suficientes y extensión territorial que permita su presencia en los confines de los países) no es posible el desarrollo económico y social”.

En este informe, en primer lugar, se definen las variables que intervienen en el estudio de los recursos humanos del Sector Publico; en segundo término, se analiza la evolución histórica por sectores y en especial intra Sector Público Nacional. A continuación, se profundiza en el estudio de los datos de los que se dispone, a partir de las diferentes fuentes de información. Para finalizar, se observa la estructura del empleo de la Administración Nacional, y su composición, diferenciando el Alto Gobierno, de la Alta Dirección Pública.

Como último tema del informe, se analiza el indicador de gasto en personal, para remarcar su relevancia en una reestructuración del estado o del empleo público.

2.- Definiendo el Sector Publico

El Estado argentino está formado por el Estado Nacional, los [Estados Provinciales](#), los Gobiernos [Municipales](#) y la [Ciudad Autónoma de Buenos Aires](#). Cada nivel posee sus propios regímenes laborales que regulan la relación del Estado empleador con los empleados públicos. Tanto a nivel nacional como en provincias y municipios, cuando hablamos de empleo público hacemos referencia a un universo complejo y heterogéneo.

Si se dimensiona el análisis del Sector Público Nacional según su naturaleza institucional, se puede circunscribir el estudio al Sector Público Nacional No financiero (SPNNF), y en especial a la Administración Pública Nacional (APN), El Sector Público Nacional No financiero (SPNNF) está integrado por la Administración Pública Nacional (APN), las Empresas y del Estado, Otros Entes Públicos excluidos expresamente de la APN y los Fondos Fiduciarios total o mayoritariamente con bienes y/o fondos de Estado Nacional²⁷⁹ (OPC, 2019). La ocupación de la Administración Pública Nacional (APN) según Carácter Institucional, se distribuye en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo, que a su vez comprenden a la Administración Central (AC), los Organismos Descentralizados (ODs) y las Instituciones de la Seguridad Social (ISS). Se dispone de información mensual de la Secretaría de Hacienda a partir de la base de datos del SIRHU- Sistema Integrado de Recursos Humanos. Lo que nos permite estudiar la evolución de distintos indicadores ocupacionales y salariales²⁸⁰.

La ocupación dentro de la Administración Pública Nacional se distribuye entre poderes constitucionales en 88,2% (343.065 empleados) Poder Ejecutivo Nacional (PEN), 4,2% (16.371 empleados) Poder Legislativo (PLN), y 7,6% (29.473 empleados) Poder Judicial (PJM).

La AC está formada por diferentes organizaciones públicas y representa a cada uno de los poderes. Según el informe mensual de la dotación de personal de la Administración Pública Nacional, Empresas y Sociedades que publica INDEC, las definiciones vinculadas a la estructura organizativa del Estado, son:

Administración central: formada por diferentes organizaciones públicas y representa a cada uno de los poderes. (Buchner, 2021)

Administración descentralizada: todas aquellas unidades organizativas con autonomía funcional, capacidad de disposición de patrimonio propio o personería jurídica propia.

Administración desconcentrada: todas aquellas unidades organizativas dotadas de cierto grado de autonomía técnica, funcional o administrativa en razón de su materia o territorio. No cuentan con capacidad de disponer de su patrimonio ni autonomía presupuestaria o personería jurídica. Se encuentran jerárquicamente subordinadas a una unidad organizativa central.

Otros entes: cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio. No están incluidos en el presupuesto de la administración nacional y su normativa presupuestaria es similar a la de las empresas públicas.

Empresas y sociedades del Estado: empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

En este punto, es oportuno definir **ocupación** para diferenciar la información desde el punto de vista presupuestario, que comprende a los cargos y a la que proviene de la ejecución. Se define a la

²⁷⁹Según la Ley 24,156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (art, 8)

² La base de datos de Recursos Humanos, formada por la Plataforma Mínima de Información Salarial Presupuestaria, constituye el fundamento sobre el cual se estructura el Sistema SIRHU- Sistema Integrado de Recursos Humanos- con prestaciones de tipo ocupacional, salarial, presupuestario y organizativo, con periodicidad mensual. La base SIRHU es administrada por la Secretaría de Hacienda en la órbita del Ministerio de Economía, y entre los atributos cualitativos que recopila se encuentra obviamente el indicador de género.

Según la Ley 24,156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (art, 8)

ocupación como toda persona física que se desempeña en forma permanente, transitoria o temporal, en las jurisdicciones y entidades del Estado Nacional, cuya relación laboral está dentro de un marco legal y su gasto es atendido por las partidas presupuestarias específicas del Presupuesto General. Es decir, son las personas efectivamente ocupadas o empleadas, incluyendo los agentes contratados.

La conducción del PEN es unipersonal, encabezada por el Presidente, y es piramidal. Su AC tiene 258,436 empleados, la descentralizada ocupa a 70.630 personas, y el resto se desempeña en las ISS, siendo aproximadamente 14.000 empleados.

Los empleados públicos tienen regulada su relación de empleo con el Estado a partir de leyes marco²⁸¹, las cuales rigen para el personal civil, y cartas orgánicas, que lo hacen para el personal militar y de seguridad (Buchner, 2016)

La jerarquía administrativa es funcional. Cada área se va subdividiendo en nuevas áreas, que se especializan en determinadas funciones.

Para el caso de la Administración Pública existen factores, asociados con el precio (salarios) y la cantidad (unidades físicas de cargos, horas de cátedra, cargas familiares, horas extras, horas hombre), que participan en la gestión de los recursos humanos, condicionando el diseño e implementación de los sistemas administradores de dichos recursos.

Si se extiende el estudio a otros países, el tamaño y las funciones de la fuerza laboral del sector público difieren significativamente entre los países de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Por ejemplo, en algunos países, el gobierno emplea a la mayoría de los profesionales de la salud, educadores y personal de respuesta a emergencias. En cambio, en otros países, estas funciones esenciales son desempeñadas principalmente por empleados de organizaciones privadas o sin fines de lucro, lo que evidencia los contextos socioeconómicos particulares de la región y las expectativas de sus ciudadanos, y de los gobiernos.

3. Evolución histórica de la representatividad del empleo público.

3.1. Sector Público argentino

Para conocer el tamaño del Estado y hacer un diagnóstico oportuno, es necesario analizar su evolución a través de los años. Se asiste a un progresivo «debilitamiento o crisis» de las capacidades estatales, en el que se entrecruzan conflictos de intereses de orden político, económico y social. Dicho proceso de deterioro se extiende a lo largo de diferentes momentos en la vida del Estado. Argentina atravesó distintas etapas en su modelo de desarrollo que tuvieron un correlato en el aparato institucional del Estado. El primero fue el llamado modelo agro-exportador, que tuvo su mayor impulso entre 1880 y 1930. Si bien el Estado garantizó ciertas condiciones necesarias para el funcionamiento del modelo (como, por ejemplo: obras de infraestructura ferroviaria, impulso a la inmigración, sistema educativo), su papel se encontraba acotado y el factor dinámico lo desempeñaba el sector privado. Luego, con la crisis económica mundial de 1930, se impuso el llamado modelo de industrialización y a partir de la década del setenta, el Estado fue asumiendo crecientes niveles de intervención en el plano económico a través de la creación de nuevas instituciones (Empresas Públicas, Junta Nacional de Granos, Banco Central, entre otros), y se amplió el sistema de seguridad social a grandes sectores de la población. Con el golpe militar de 1976 y el ascenso de la corriente neoliberal, se instaló la idea de que la acción estatal dificultaba el proceso de acumulación económica. La estrategia consistió en la apertura de la economía y la descentralización de las actividades del Estado. (Buchner, y otros, 2016),

Sidicaro (2010) ha desagregado en distintos periodos: a) Estado intervencionista (1930-1955), b) crisis del Estado y la profundización del intervencionismo (1955-1976), c) desarticulación estatal (1976-1983), d) debilitamiento de las capacidades estatales para la democracia (1983-1989) y e)

²⁸¹ Como por ejemplo la Ley 25.164.

profundización de la crisis estatal (1989-2001). Se pone de manifiesto la progresiva declinación del número de empleados públicos a nivel del Estado nacional, según se detalla en este informe. En efecto, y como parte de un proceso abierto durante los últimos cuarenta años, se observa una drástica reducción del empleo del Sector Público Nacional, si se toma en cuenta que la dotación de agentes correspondiente al año 2000 representaba apenas el 48 % de la existente en 1960.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 y durante el Gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín, se distingue una recuperación del empleo hasta 1988, aunque —a posteriori— las dotaciones del Sector Público Nacional crecieron en menor medida que en el resto de las jurisdicciones. En efecto, ya en 1991 se observa el crecimiento del empleo público en las provincias, modificando definitivamente la participación del mismo en el total del empleo, como resultado de las políticas de descentralización de competencias hacia las provincias y los municipios, especialmente las de salud y educación. Su participación en el total del empleo público llega a triplicarse, de forma que en 2010 se advierte que el 62,2 % pertenece a las provincias, mientras que el 21,7 % al Estado nacional y el 16,1 % a los municipios. Cuadro 1.

A posteriori, se advierte un incremento del empleo público tras la crisis de 2001-2002, época que muestra el nivel más bajo, por ejemplo, en la cantidad de agentes del Estado Nacional desde la década de 1970, en consonancia con la mayor crisis del mercado de trabajo argentino (López, Zeller, 2020). Entre 2001 y 2015, el empleo del sector público creció más de un 60%, a un ritmo anual promedio del 4%. Esta variación se explica en un 27% por la incorporación de personal en el ámbito Nacional, en un 68% en el Provincial, y en un 5% en el Municipal. Si bien en términos absolutos el Sector Provincial es el que registra una mayor incorporación de personal, se observa una misma tasa de crecimiento entre éste nivel y el Nacional.

De acuerdo a información de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), considerando los tres niveles de gobierno, nación, provincias y municipios, la cantidad de empleados públicos paso de 2.2 millones a 3.6, entre 2003 y 2015, es decir que creció un 63%. Según CIPPEC, desde 2003, el estado fue ampliando sus fronteras, creando nuevos organismos y empresas.

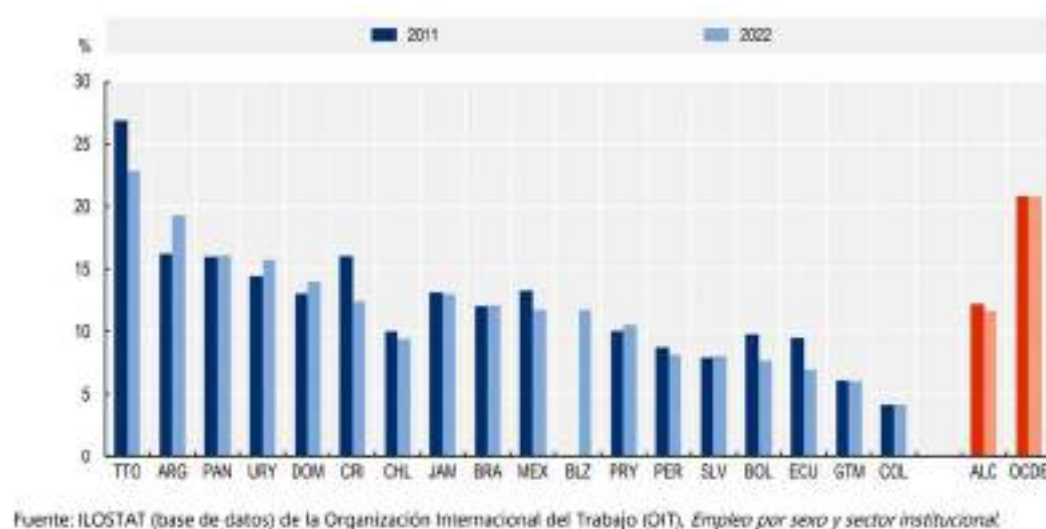
Cuadro 1: Total Empleo Nación, Provincias Y Municipios

ANO	1960		1970		1980		1991*		2001		2010	
	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%
Nación	917.967	67,68	777.895	57,16	752.751	46,66	620.007	30,53	436.693	20,31	634.359	21,76
Provincias	315.000	23,20	415.000	30,49	648.000	39,04	1.109.932	54,65	1.359.002	63,22	1.899.703	62,07
Municipios	125.000	9,20	168.000	12,34	224.000	13,70	301.039	14,82	354.335	16,48	471.639	16,18
Total	1.357.967	100,00	1.360.895	100,00	1.634.751	100,00	2.030.978	100,00	2.150.630	100,00	2.915.701	100,00

Fuente: Datos de empleo público: Ferreres (2010). Datos de población: INDEC, censos de población 1969-2010. *Corresponde a 1992.
Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)

De acuerdo a la OCDE los gobiernos son responsables de llevar a cabo varias funciones cruciales por lo que requieren una fuerza laboral calificada y comprometida. Corresponde al gobierno decidir qué servicios deben prestar directamente las entidades públicas y cuáles deben prestarse mediante asociaciones con el sector privado y organizaciones sin fines de lucro. Como resultado, el tamaño y las funciones de la fuerza laboral del sector público difieren significativamente entre los países de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Asimismo, el ritmo al que crece o disminuye la fuerza laboral pública ofrece alguna idea sobre la capacidad del sector público para adaptarse a los cambios de las necesidades sociales y las condiciones económicas, así como sobre su atractivo como empleador. Entre 2014 y 2021, el empleo en el sector público de la región de ALC creció en un promedio anual de 0.6%.

Gráfico 1 Empleo del sector público como porcentaje del empleo total 2011 y 2022



Según el Gráfico 1, entre 2011 y 2022, las tasas de empleo público aumentaron en 9 de los 18 países de ALC; los mayores incrementos se produjeron en Argentina y Uruguay.

3.2. Sector Público Nacional

Si se circunscribe el estudio del empleo público al Estado Nacional, dado que se dispone de información más completa y representativa, se verifica que, al observar la evolución histórica, entre 1960-2009 (cuadro 2), la representatividad del sector ha variado sustantivamente, esto se debe a las sucesivos cambios políticos y económicos, que resultaron, como se ha mencionado, en procesos de descentralización administrativa de las décadas del 70 y 90, de los servicios de salud, educación y seguridad.

Cuadro 2: Evolución de la participación del Sector Público Nacional en la PEA y la población ocupada período 1960-2009

AÑO	POBLACIÓN ECO- NÓMICAMENTE ACTIVA	POBLACIÓN OCUPADA	TASA DE DESEMPLEO	SECTOR PÚBLICO NACIONAL		
	miles de personas	miles de personas	% de PEA	TOTAL NACIÓN	% PEA	% POBL. OCUP.
1960	///	7064,10	///	917.997	///	13,00
1970	8349,00	7917,40	5,17	777.895	9,31	9,82
1980	8996,50	8767,10	2,55	762.751	8,47	8,70
1990	11.034,40	10.200,80	7,45	835.485	7,57	8,19
2000	13.099,50	11.877,10	15,00	436.693	3,33	3,67
2002	13.521,90	10.452,70	22,64	469.414	3,47	4,49
2009	16.219,60	14.328,50	11,66	634.359	3,91	4,42

La participación de los empleados públicos nacionales con relación a los ocupados es mayor a partir de los años noventa, fenómeno que se explica por el deterioro de la ocupación general, y en los años de mayor participación porcentual, por la alta tasa de desocupación general, como puede observarse en los dos años de crisis, como fueron 1990 y 2009. (Zeller, López, 2020).

Es importante mencionar que, a partir de 2003, se observó un aumento ininterrumpido de la ocupación en el sector público nacional, que significaron un quiebre de un largo periodo de caída del empleo, especialmente como resultado de las privatizaciones. En efecto, entre 2001 y 2015, la cantidad de

empleados públicos del Sector Público Nacional, se incrementó casi el 64%. En 2016 creció un 1%, es decir, 6.000 nuevos empleados públicos.

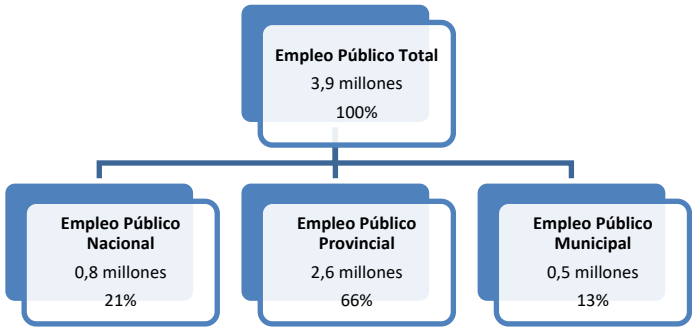
4.- Actualidad del Sector Público, en números

Según datos del INDEC, obtenidos a partir del Censo 2022, el empleo público representa el 8% de la población total, y si se toma como referencia la información que publica la Secretaría de Trabajo, este universo abarca alrededor de 3.9 millones de trabajadores. Este número comprende el total de puestos de trabajo registrados dependientes del sector público en todos sus niveles y jurisdicciones (incluyendo los poderes legislativo y judicial). Cabe aclarar, que el dato mencionado, se encuentra levemente subestimado por el faltante de información de ciertos organismos públicos provinciales (principalmente Santa Cruz) y de algunos estados municipales.²⁸²

Según las estadísticas de la OIT, empleo en el sector público representaba en promedio el 11.6% del empleo total en los países de ALC en 2022, una proporción menor a la del promedio de los países de la OCDE (20.8%) en el mismo año. Sin embargo, estos promedios ocultan una variación significativa en el tamaño del empleo público entre los países de ALC. Por ejemplo, Trinidad y Tobago (22.8%) y Argentina (19.3%) registraron los niveles más altos de empleo público como porcentaje del empleo total en 2022. Por el contrario, Colombia y Guatemala registran los porcentajes más bajos entre los países latinoamericanos, donde menos del 6% de su fuerza laboral total pertenece al empleo público.²⁸³

En la actualidad, las provincias y municipios ocupan cerca del 80% del empleo público total, producto de procesos de descentralización administrativa de las décadas del 70 y 90, de los servicios de salud, educación y seguridad. Como se ha señalado, tanto a nivel nacional como en provincias y municipios, cuando hablamos de empleo público hacemos referencia a un universo complejo y heterogéneo. En términos generales, se advierte que la mayor parte del empleo público corresponde al ámbito provincial, que según el Cuadro 3, concentra el 66% del empleo público en Argentina, mientras que un 21% pertenece al empleo público nacional y un 13% al municipal.

Cuadro 3: Distribución del empleo público según niveles



FUENTE: Ex MTEySS en base a SIPA (AFIP).

De acuerdo al Cuadro 4, y según datos del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU)²⁸⁴, el

²⁸² La estimación de los datos del empleo público alcanza a los trabajadores de organismos públicos nacionales, de organismos provinciales y municipales que declaran empleo al SIPA desde los primeros años de su creación.

²⁸³ Los datos se obtuvieron de la base de datos ILOSTAT de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los datos se basan en la Encuesta de Población Activa. El empleo en el sector público abarca el empleo en el sector gubernamental más el empleo en empresas residentes de propiedad pública. Los datos representan el número total de personas empleadas directamente por estas instituciones sin tener en cuenta el tipo de contrato de trabajo.

²⁸⁴ Información mensual de la Dirección Nacional de Seguimiento de la Inversión en Capital Humano del Sector Público Nacional de la Secretaría de Hacienda a partir de la base de datos del SIRHU- Sistema Integrado de Recursos Humanos, para el PEN y el PJN. En referencia a PLN y Defensoría General de la Nación, son los cargos incluidos en la Decisión Administrativa N 12,

Sector Público Nacional No Financiero²⁸⁵, 767.412 ocupados, se distribuye en: Administración Pública Nacional (APN), 406.340 ocupados; Otros Entes del Sector Público Nacional, 34.872 ocupados, las Empresas y Sociedades del Estado. Estimado en 124.519 ocupados, Universidades Nacionales, 201.669 puestos, y los Fondos Fiduciarios (s/d). La ocupación actual de la Administración Pública Nacional abarca los tres poderes constitucionales, en 88 % (358.377 empleados) Poder Ejecutivo Nacional (PEN), 4 % (16.224 empleados) Poder Legislativo (PLN), y 8% (31.739 empleados) Poder Judicial (PJN). Se debe aclarar, que el personal universitario nacional tiene un peso significativo, dado que representa alrededor de una tercera parte del total de agentes públicos (26 %). En efecto, el personal docente y no docente de las universidades crece —entre 2003 y 2015 en 56%, la evolución creciente de la participación de estos trabajadores en términos absolutos, se debe a los cambios en materia de políticas públicas en el campo de la educación, vinculados al aumento de partidas presupuestarias para sostener el financiamiento de este nivel educativo y a la creación de quince nuevas instituciones universitarias, entre otros factores.

Al desagregar el Poder Ejecutivo Nacional por carácter institucional, se verifica que la Administración Central está constituida por 266.909 empleados, los organismos descentralizados comprenden a 77.904 empleados, finalmente las Instituciones de Seguridad Social, 13.564. Adicionalmente, se puede distribuir el personal del Poder Ejecutivo Nacional que resulta en 358.377 personal, en planta permanente y transitoria, 297.194 y personal contratado, 61.183. Siendo que, este último número de ocupados que se menciona, corresponde casi en su totalidad al personal civil.

El personal uniformado que representa el 57,3% del total de los empleados públicos, comprende al personal militar de las Fuerzas Armadas del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y al personal de seguridad de la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria.

Cuadro 4- Distribución del empleo público argentino

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ARGENTINO (ESTIMACIÓN)				
ABRIL 2024				
SECTOR PÚBLICO NACIONAL (SPN)				
NO FINANCIERO (SPNIF)				
ESTIMADO: 767.412				
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL (APN)	OTROS ENTES	EMPRESAS Y SOCIEDADES	UNIVERSIDADES NACIONALES	FONDOS FIDUCIARIOS
83%	5%	16%	26%	-
TOTAL: 406.340	SIRHU: 34.872	ESTIMADO: 124.519	SIRHU: 201.669	S/D
PODER LEGISLATIVO NACIONAL 4% PRESUP: 16.224 PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN Y MIN. PÚBLICO 8% SIRHU: 31.739 PODER EJECUTIVO NACIONAL 88% SIRHU: 358.377				
CÁRTER INSTITUCIONAL	CARGOS FINANCIADOS	PLANTA PERMANENTE Y TRANSITORIA	PERSONAL CONTRATADO	OCCUPACIÓN TOTAL
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	256.514	241.038	25.871	266.909
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	59.671	43.759	34.145	77.904
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	14.073	12.297	1.267	13.564
TOTAL	330.258	297.194	61.183	358.377
PERSONAL CIVIL: 183.364		PERSONAL UNIFORMADO: 205.173		
42.7%		57.3%		

FUENTE: Información mensual de la Dirección Nacional de Seguimiento de la Inversión en Capital Humano del Sector Público Nacional de la Secretaría de Hacienda a partir de la base de datos del SIRHU

²⁸⁵ Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, no comprende el Sector Público Nacional Financiero (Sistema Bancario, Sistema Financiero no Bancario y Otras Instituciones Públicas Financieras)

Este crecimiento del empleo público desde 2003 encuentra su correlato en una importante expansión de la estructura organizacional del Estado Nacional, así como en 2001, la cantidad de ministerios era 10, en 2015 había pasado a 16, y ya en 2020 había crecido a 21. Esto implicó un crecimiento sostenido de los cargos políticos de la Administración Central del PEN, registrando en 2020 más del doble que en 2001 (Cuadro 6), como fue incrementándose el empleo total.

Con la llegada del nuevo gobierno, en diciembre de 2023, comienza la etapa cambio de la organización estatal, que implica que actualmente el número de ministerios ha descendido a 7, siendo la composición de la estructura, de 9 Jurisdicciones, 39 Organismos Desconcentrados, 74 Organismos Descentralizados y 64 Entes del Sector Público Nacional, tal como se verifica en el Cuadro 5. Esta nueva organización va a incidir en el número de empleados que integran o que en el futuro formen parte de este nuevo universo de trabajadores.

Cuadro 5: Composición del Sector Público Nacional



5.- Composición del empleo del Poder Ejecutivo Nacional

En este punto del informe, se debe realizar un diagnóstico de la situación organizacional del Poder Ejecutivo Nacional, tanto a nivel de los cargos políticos, como de la Alta Dirección Pública, y su relación con el empleo público.

En primer lugar, es recomendable definir cada uno de los indicadores que se analizan, para que no se produzca una superposición de información y se pueda interpretar, de forma más acertada los universos de datos a los que se hace referencia.

- **Alto Gobierno (AG):** conformado por las Autoridades Superiores: el Presidente, el Vicepresidente, el Jefe de Gabinete de Ministros, los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios (Administración Central); y las Autoridades Máximas de los Organismos Descentralizados (presidentes, gerentes, directores o administradores), a estos datos se deben sumar el resto de los integrantes del nivel político, a los que se los denomina: “Extraescalafonarios, y un resto (Otros), que son aquellos que pueden ser nombrados con Rango y Jerarquía de Secretarios y Subsecretarios.
- **Alta Dirección Pública (ADP):** en la Administración Central, está formado por los funcionarios de carrera que están a cargo de las Direcciones Nacionales, Generales, Simples, y Coordinadores, mientras que, a nivel descentralizado, son los titulares de los organismos. (L.Buchner, 2018)

Cuadro 6: Estructura y empleo

Estructura y empleo, PODER EJECUTIVO NACIONAL 2003- 2024									
	Néstor Kirchner (Jul-2003)	Cristina Kirchner (Oct-2007)	Cristina Kirchner (Oct-2015)	Mauricio Macri (Oct-2016)	Mauricio Macri (Oct-2019)	Alberto Fernández (Oct-2020)	Alberto Fernández (Sep-2021)	Alberto Fernández (Dic-2023)	Javier Milei (May-2024)
1) PEN - ADMINISTRACIÓN NACIONAL	130	174	232	312	241	277	283	306	177
Ministerios	10	10	16	20	12	21	21	18	8
Secretarías de Gobierno					10				
Secretarías	47	54	71	85	89	83	84	106	52
Subsecretarías	73	110	145	207	130	173	176	182	117
2) TOTAL ALTO GOBIERNO-Nivel Conducción Política*	456	493	759	846	736	565	713	726	344
3) ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA- ADP	882	1.013	2.124	2.707	2.555	2.569	3.122	3.160	2.418
4) OCUPACIÓN TOTAL PEN	348.366	278.068	381.124	379.136	343.472	343.317	348.458	361.985	356.534
Planta permanente y transitoria	230.012	247.299	309.390	307.429	283.277	282.113	281.700	298.242	296.049
Contratos	15.354	31.770	72.034	71.707	60.195	61.804	66.759	69.743	60.485

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos de Jefatura de Gabinete y del Ministerio de Hacienda

*Abarca Autoridades Superiores de la Administración Central y de Organismos descentralizados. También incluye designaciones con Rango y Jerarquía de Ministros, Secretarios o Subsecretarios (no se visualizan en las estructuras organizativas de las distintas jurisdicciones).

Si se analiza la evolución de estos indicadores desde julio de 2003, en el gobierno de Néstor Kirchner se mantuvo la cantidad de ministerios heredada de la gestión anterior (10, en total), pero se crearon 7 secretarías y 37 subsecretarías. Sin embargo, se observa un crecimiento del 34% desde el final de su presidencia hasta el primer mandato de Cristina Kirchner, pasando de 130 a 173, el número total de ministerios, secretarías y subsecretarías, pero estas últimas, lo hacen en una proporción mayor, 52%. Si se amplía el análisis al total del Alto Gobierno, este creció 8,1%, durante toda la gestión de Néstor Kirchner. En relación a la ADP, también se incrementó en 14,9%, porcentaje similar al registrado en el caso del empleo público total del Poder Ejecutivo Nacional-PEN, pero que, según se observa en el cuadro 6, muestra en esta etapa, una duplicación del personal contratado.

Cuando asumió la presidencia Cristina Kirchner, durante su primer mandato, aumentó sólo un 8% (de 456 a 493) la cantidad de funcionarios de Alto gobierno. Sin embargo, estos funcionarios se multiplicaron notablemente en su segundo período de gobierno (de 2007 a 2015), puesto que se abrieron nuevos puestos de conducción política. Entre los dos períodos presidenciales 2007-2011 y 2011-2015), se observó un incremento en el tamaño de la estructura organizacional, del 33%, creciendo un 60% la cantidad de ministerios (de 10 a 16). A éstos, se sumaron 17 secretarios y 35 subsecretarios, junto con todo su personal de asesoramiento y las máximas autoridades de los organismos descentralizados. En consecuencia, durante estos años la cantidad total de funcionarios políticos se incrementó un 54% (de 493 a 759). En concordancia con lo expuesto, La ADP también creció exponencialmente durante el periodo, pasando de 1013 niveles ejecutivos en 2007, a 2324 en 2015.

En relación al empleo público, aumento un 37% pero con una variación en términos absolutos tanto de la planta permanente, que paso de 247.299 personas a 309.390; como del personal contratado, el que se incrementó de 31.770 empleados a 72.034, un 127%.

En el 2016, luego de asumir la presidencia Mauricio Macri la estructura del PEN creció otro 34% (de 232 a 312 unidades funcionales), se elevó la cantidad de ministerios de 16 a 20, y en la práctica también se crearon 14 nuevas secretarías y 62 subsecretarías. De hecho, también se crearon nuevos cargos políticos por ocupar con personal de confianza: se sumaron 87 políticos más (de 759 a 846), lo que muestra una variación porcentual del 11% en el Alto Gobierno. Aunque el pico máximo de toda la serie se da en el 2017, si se analiza en términos porcentuales, las mayores variaciones se registraron durante el primer año de la presidencia, en 2016. A partir de 2018, se verifica una baja promedio del 9%. Esta disminución es consistente con lo propuesto por el Gobierno Nacional (8), respecto al “reordenamiento” del Estado, sancionando una norma que oficializo el recorte de los

cargos políticos prometidos, y acorde a las propuestas de campaña política anterior, de reducir el Estado debido a su sobredimensionamiento. La información relevada, refleja que, en promedio, la caída de la conducción política de la de la Administración Central fue del 24%, pero la baja real se verifica en el número de subsecretarios, que lo hacen en un 41%. Este descenso incide en el promedio, y produce una ilusión estadística. La caída en la cantidad de ministerios no implicó una disminución en el gasto en personal, dentro del presupuesto nacional, ya que los mismos pasaron de 21 a 11, pero se crearon 11 secretarías de gobierno, dentro de la estructura organizacional.

Respecto a la ADP, al inicio de esta gestión, se incrementó casi un 17%, y luego hacia el final del periodo, pierde un 6%. El empleo del PEN muestra medidas reduccionistas en toda la gestión, verificándose una baja de 10% en el total y con mayor peso en las contrataciones, 17%.

La transición de la administración gubernamental en diciembre de 2019, con el cambio de gobierno, vino aparejada con una nueva reestructuración de la administración pública centralizada, con la jerarquización de 6 áreas que habían sido convertidas en secretarías de gobierno (Ambiente y Desarrollo Sostenible; Salud; Turismo y Deportes; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y la creación de 3 nuevos ministerios como el caso de Desarrollo Territorial y Hábitat, Mujeres, Género y Diversidad y Obras Públicas. La cantidad de ministerios (21 incluyendo a la Jefatura de Gabinete de Ministros) y de secretarías (83) están en línea con el promedio del periodo 2015-2019 durante el gobierno de la coalición Cambiemos. Las mayores fluctuaciones se dieron a nivel de las subsecretarías: incrementaron un 33% respecto al momento previo al cambio de gobierno en diciembre de 2019, aunque continúan en un nivel inferior con respecto a diciembre de 2017, cuando promediaba el gobierno de Mauricio Macri. (CIPPEC, 2020). En relación a la ADP, recupera su volumen anterior y el empleo del PEN se mantiene relativamente estable.

Si se analiza la información a septiembre 2021, y se compara con el inicio de la presidencia de Alberto Fernández, la conducción política de la Administración Central creció casi un 17% pero con una estructura con valores todavía por debajo de los picos máximos de 2016. Para diciembre de 2023, se verifica un incremento adicional del 2% y en paralelo, creció la ocupación total del PEN, más del 5%.

En referencia a la evolución de la ADP, el espacio directivo público siguió en ascenso, aumentando un 22% respecto a octubre 2019, lo que equivale a 567 unidades funcionales. En relación a la ocupación en el PEN, vuelve a crecer el número de contrataciones, 11%.

Para finales del mandato, diciembre 2023, se verifica un número de asalariados en ascenso, tanto para el personal permanente, como para los contratados. En resumen, durante los últimos 20 años, la ocupación creció un 49%, habiéndose incrementado los contratados, en este mismo periodo, un 360%.

En líneas generales, se verifica una relación de 8,1 ADP por cada AS dentro del universo de jurisdicciones analizadas. En términos porcentuales equivale a un 89% ADP y 11% AS existiendo similitud entre cada una de las jurisdicciones.

En relación a la Alta Dirección Pública, intra SINEP, el sendero de crecimiento, desde 2003, fue similar al del resto de las variables ocupacionales, tanto en volumen como en su composición. Adicionalmente, se debe señalar el tipo de nombramientos que se verificaron durante todo el periodo, ya que, mientras en 2014 se pudo verificar que, el 89% de directores nacionales y generales fue designado de forma transitoria (es decir, sin seguir los concursos), en 2020 el porcentaje ascendió a 99%. Asimismo, en 2014 el 58% de directores nacionales y generales fue designado exceptuando requisitos de carrera, y durante 2020 el número subió a 78%. Conclusión, estas modalidades muestran que **el mérito o la idoneidad, dejó de ser requisito imprescindible para dirigir las estructuras de gobierno.**

Ya con la nueva gestión, a partir de diciembre de 2023, la estructura política muestra grandes transformaciones. El número de ministerios a julio 2024 pasa a 8: de Relaciones Exteriores, de Comercio Internacional y Culto, · de Defensa, de Economía, de Justicia, de Seguridad, de Salud, de

Capital Humano, y de Desregulación y Transformación del Estado, última incorporación. Asimismo, se registra una importante caída en la cantidad de secretarías y subsecretarías, del 51% y del 32%, respectivamente. Para finalizar, se debe destacar el cambio que se produce, a partir de 2024, en el número y la composición de la ADP, que mostro una baja de 23%.

Cuadro 7: ADP-SINEP- mayo 2024

FUNCIÓN EJECUTIVA	OCUPACIÓN	MASC	FEM
NIVEL I - DIRECCIÓN NACIONAL	669	57%	43%
NIVEL II - DIRECCIÓN DE 1RA APERTURA	265	54%	46%
NIVEL III - DIRECCIÓN DE 2DA APERTURA	758	54%	46%
NIVEL IV - COORDINACIÓN	726	52%	48%
TOTAL	2.418	54%	46%

Fuente: SIRHU- Sistema Integrado de Recursos Humanos, Ministerio de Economía.

6.- Evolución del Gasto en Personal

El universo que comprende el Presupuesto del Sector Público Nacional está conformado actualmente por la Administración Nacional, las Empresas y Sociedades del Estado, los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional y los Fondos Fiduciarios. A su vez, el Presupuesto de la Administración Nacional abarca a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social.

Se define Gasto en Personal (Inciso 1 del Presupuesto Nacional), como la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia y las correspondientes contribuciones patronales. Incluye retribuciones en conceptos de servicios extraordinarios, asistencia social, y beneficios y compensaciones recibidas por agentes del estado. También incluye el pago de retribuciones al personal de planta permanente, temporaria, a los contratos, al gabinete de autoridades superiores y al dictado de horas cátedra.

Si se observa el cuadro 8, se puede sintetizar que el Gasto en personal no muestra mucha variabilidad a través de los años (Buchner, L.2016), registrando una representatividad frente al gasto total, del 13.6% en 2001 y de 11,4% en 2015.

Cuadro,. 8. –APN Evolución anual del gasto en personal y participación respecto al gasto total y al PBI. 2001-2015

Año	Gastos en personal (en pesos corrientes)	Participación Gasto en personal respecto Gasto Total (2)	Participación Gasto en personal respecto al PBI (3)
2001	6.388.376.887	13,6%	2,2%
2002	6.046.168.974	13,5%	1,8%
2003	7.173.394.597	12,7%	1,8%
2004	7.710.836.384	12,4%	1,6%
2005	9.310.118.340	11,1%	1,6%
2006	11.505.239.386	11,3%	1,6%
2007	14.802.247.078	10,7%	1,6%
2008	19.543.756.500	10,3%	1,7%
2009	26.886.940.193	10,9%	2,1%
2010	36.605.868.847	11,2%	2,2%
2011	47.766.993.721	10,8%	2,2%
2012	63.119.603.491	11,3%	2,4%
2013	82.034.771.470	11,0%	2,4%
2014	118.278.325.439	11,0%	2,6%
2015	161.001.404.733	11,4%	2,8%

Fuente: Buchner, L (2016), en base a INDEC y Sistema Integrado de Información Financiera

Si se analiza el cuadro 9, donde se comparan los gastos a 2022 y 2023, se puede observar que, si bien esta relación había caído a 9,7% en 2022, que implicó una pérdida del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores públicos, esta pérdida se recupera durante 2023, volviendo prácticamente a la relación anterior. Esto se verifica en la variación que muestra el gasto en personal durante 2023, del 153%, muy por encima del resto de los otros gastos corrientes.

Se debe destacar que, dentro de los gastos corrientes se registran, por su relevancia económica, las Prestaciones de la Seguridad Social, las Remuneraciones, los Intereses y Otras Rentas de la Propiedad, la asistencia financiera a empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes; las transferencias a empresas privadas, las asignaciones familiares (dentro de la cual se incluye la asignación universal por hijo), las erogaciones en Bienes y Servicios (que contemplan en 2023 los gastos para la realización de las elecciones nacionales), las transferencias a provincias y municipios y a Universidades Nacionales y la asistencia financiera al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). Todas ellas registraron, en conjunto, el 80,9% del gasto total devengado por la Administración Nacional durante 2023. Siendo que, en toda esta estructura de gastos, las remuneraciones representaron el 11,3%.

CUADRO 9- GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL (en millones de \$)

CONCEPTO	ACUMULADO AL 4° TRIMESTRE 2022	ACUMULADO 4° TRIMESTRE 2023	% DE VARIACIÓN
Transferencias	13.278.054,9	28.509.093,9	114,7
Gastos en Personal	1.691.479,5	4.285.170,0	153,3
Servicio de la Deuda	1.601.110,8	3.472.795,6	116,9
Bienes de Uso	372.293,4	696.557,5	87,1
Servicios no Personales	275.385,9	658.770,8	139,2
Bienes de Consumo	204.495,3	351.614,6	71,9
Incrementos de Activos Financieros	105.049,9	59.347,5	-43,5
Otros Gastos	0,5	28,3	5590,9
TOTAL (millones de pesos)	17.527.870,2	38.033.378,1	117,0

Fuente: ONP, en base a Sistema de Inf. Financiera (SIDIF)

Para la mitad de 2024 se registra un leve crecimiento del Gasto en Personal en relación al Gasto total, debido a que, las prioridades de política económica establecidas por el nuevo gobierno, resultaron en una disminución de las transferencias, sobre todo asistenciales.

El problema que subyace es que, a pesar de lo mencionado, la participación del gasto en personal en el PBI, ha crecido en especial a partir del 2008, llegando a un pico máximo del 2,8%, en 2015 y a partir de allí se ha mantenido en 2,1%. Se espera que, a partir de los objetivos fiscales y económicos de la nueva gestión, esta relación haya también disminuido.

7- Conclusiones

La información presentada, permite realizar algunas reflexiones y conclusiones:

- ✓ El empleo del Sector Público corresponde al 19% de la población ocupada en el país, siendo que de este indicador el Estado Nacional representa un 4%, y emplea a alrededor del 21% del total de asalariados públicos argentinos.
- ✓ Se aprecia que el aumento de las propias dotaciones a nivel de las provincias (y también de los municipios) está destinado a las funciones de seguridad interior, justicia, educación y salud, lo que profundizó el crecimiento del empleo.
- ✓ A medida que crece el empleo, se incrementa el número de Autoridades Superiores o cargos políticos, aumentando más que proporcionalmente la cantidad de personal perteneciente a la

Alta Dirección Pública. El sendero de crecimiento, desde 2003, fue similar al del resto de las variables ocupacionales, tanto en volumen como en su composición.

- ✓ El crecimiento del empleo público, ha encontrado su correlato en una importante expansión de la estructura organizacional del Estado Nacional, durante al menos los últimos 20 años. A partir de la nueva gestión, estos indicadores han mostrado cambios fundamentales.
- ✓ A diferencia del Estado nacional, el peso del gasto en personal en los presupuestos provinciales es uno de los rubros más significativos del gasto público. Se puede sintetizar que el Gasto en personal de la APN, en relación al Gasto Corriente, no muestra mucha variabilidad a través de los años.
- ✓ Toda reestructuración del Estado Nacional, ha recaído siempre sobre el personal civil, ya se de la planta permanente y transitoria, o contratado, sin tomar en consideración las finalidades y funciones de las áreas en las que se desempeñaron.
- ✓ De acuerdo al adelanto que se envió al Congreso, según el Presupuesto 2025, una de las prioridades de la política presupuestaria para el próximo ejercicio se enmarcan en: la modernización y simplificación del Estado, se busca hacer un Estado moderno, eficaz, eficiente, simple y útil para los ciudadanos, enfocándose en sus funciones esenciales y no entorpeciendo el desarrollo del sector privado. Se trabajará en la digitalización y simplificación de trámites, desburocratización y eliminación de intermediarios.
- ✓ Es importante a su vez plantearnos ir más allá del debate sobre el tamaño adecuado del Estado, que no puede evaluarse en forma separada de sus funciones y servicios. El tema del empleo público requiere un abordaje integral, continuar trabajando en la mejora de las reglas que refieren al ingreso de los agentes, su movilidad en la función pública, la capacitación, la evaluación y las remuneraciones. No sólo preocuparnos por cuántos, sino también por quienes ingresan y cómo desarrollan sus tareas en el Estado. Son estas capacidades, en última instancia, las que tienen un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos

Bibliografía

Bonifacio, J. (1986). El empleo en la Administración Pública Nacional entre 1959-1985. Características generales. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Informe de Investigación

Buchner, L.- Barousse, P.- Krebs, A.- Cafarelli, L.- (2016) “Evolución y características del empleo y las remuneraciones en el Sector Público Nacional argentino (2001-2015): ¿Cuántos y para qué?”. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Buchner Liliana- (2020) Equidad de Género: ¿Después de la crisis del Covid-19, la nueva Normalidad y el Teletrabajo aumentan la brecha de género en la Administración Pública Nacional? ¿Y las Diferenciales Salariales? II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

Buchner Liliana- (2021) Evolución de la estructura organizacional y del empleo del Poder Ejecutivo Nacional entre 2003 y 2021-

CUINAP Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015) Andrea López y Norberto Zeller Secretaría de Gestión y Empleo Público Instituto Nacional de la INAP

Ley de Bases, TÍTULO II: Reforma del Estado, CAPITULO I:

INDEC Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades

Jefatura de Gabinete de Ministros (oct 2023) Informe sobre la estructura organizativa de la²⁸⁶ Administración Pública Nacional centralizada (APN central)- Autoridades Superiores

Jefatura de Gabinete de Ministros (oct 2023) -INFORME SOBRE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA Informe sobre la estructura organizativa de la²⁸⁷ Administración Pública Nacional centralizada (APN central)- Alta Dirección Pública-ADP.

López, A. y Zeller, N. (2014). Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960 a 2010). Documento CEIL-CONICET N.º 19, serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo. Buenos Aires.

López, A. y Zeller, N. (2020)- CUINAP 4- Argentina: Evolución histórica del personal del Estado nacional (1960-2015)

MINISTERIO DE ECONOMIA- OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO- BOLETIN FISCAL - Acumulado al 4to. Trimestre de 2023, A PARTIR DE LA CUENTA AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO.

<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/boletin/4totrim23/4totrim23.pdf>

Ministerio de Trabajo- Subsecretaria de [Estudios y estadísticas laborales](#) (2023). A partir de los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y del Sistema de Simplificación Registral (SSR) de la AFIP.

OECD (2024), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD, incluye en promedio datos de 25 países de América Latina y el Caribe que se basan en la información disponible - <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>.

Sidicaro, R. (2010). La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001). Buenos Aires: Eudeba.

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS EN GOBIERNOS LOCALES: UN ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE VILLA MERCEDES (SAN LUIS)

Cámara Guillet, Silvia

Introducción

En las últimas décadas, la descentralización del Estado ha puesto a los Gobiernos Locales en el centro de la gestión de las necesidades comunitarias, redefiniendo su rol y aumentando su importancia. Desde principios de los años 90, hemos sido testigos de un cambio significativo en la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, lo que ha llevado a los municipios a enfrentar nuevas y crecientes demandas en áreas clave como el desarrollo económico, la salud y la educación.

Sin embargo, a pesar de la evolución en las demandas sociales, muchas municipalidades siguen operando con recursos limitados y capacidades técnicas que no siempre están a la altura de estos retos emergentes. Esto plantea una cuestión crucial: ¿cómo están respondiendo los municipios a estos desafíos y qué capacidades necesitan para hacerlo de manera efectiva?

En esta ponencia, nos enfocaremos en el caso de Villa Mercedes (San Luis), un caso particularmente interesante. Con una población de más de 150,000 habitantes y siendo el segundo aglomerado urbano de la provincia, ha experimentado un notable crecimiento demográfico y es uno de los centros industriales más importantes de Argentina. Se analizarán sus capacidades en términos de recursos humanos y gestión. Para ello, utilizaremos el Modelo Integral de Gestión de Recursos Humanos propuesto por Francisco Longo para evaluar la capacidad del municipio (particularmente en cuanto a habilidades y conocimientos de sus recursos humanos), para adaptarse, asumir y gestionar estas nuevas demandas sociales.

1 Aspectos teóricos

1.1 La agenda local actual

Históricamente, las competencias municipales en Argentina se centraron en infraestructura urbana, regulación territorial y asistencia a la población en riesgo. No obstante, las agendas locales actuales han ampliado sus áreas de intervención, incluyendo temas como medio ambiente, seguridad, promoción económica, y desarrollo social. Villar (2007) identifica cambios significativos, como la inclusión de la planificación estratégica, una nueva visión del medio ambiente, y un enfoque más integral en políticas sociales. De forma más reciente, la "Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible" también guía a los gobiernos locales a abordar objetivos globales como erradicar la pobreza y promover la igualdad de género.

Algunos autores como García Delgado (1997) señalan que la descentralización ha conducido a una mayor presión sobre los municipios, y que éstos enfrentan dificultades en la implementación de políticas debido a recursos limitados y capacidades técnicas insuficientes. Cravacuore (2007) avanza en una clasificación de éstas dificultades en dos categorías: de gestión y políticas, destacando problemas como la falta de planificación, dependencia financiera y deficiencias en la administración de recursos humanos. En esta ponencia se focalizará en este último aspecto.

1.2 Hacia una definición de las capacidades estatales

Según Alonso (2007), la capacidad estatal se refiere a la habilidad de las agencias gubernamentales para realizar tareas con efectividad y eficiencia. Repetto (2003, 2007) y el PNUD (2010) definen esta capacidad en términos de habilidades para resolver problemas y alcanzar objetivos sostenibles. Más

recientemente, Completa (2017) distingue entre la capacidad real (actual) y potencial (futura), sugiriendo que la evaluación de la capacidad estatal debe ir más allá de los resultados pasados e incluir el comportamiento potencial.

El análisis de capacidades estatales se puede abordar, como resume Alonso, (2007), desde dos dimensiones: técnico-administrativa (micro institucional) y política-relacional (macro institucional). La dimensión técnico-administrativa se centra en la brecha de habilidades y conocimientos, crucial para la eficacia burocrática y el logro de objetivos institucionales. La dimensión política-relacional incluye brechas en las relaciones interinstitucionales y en la carrera en la función pública.

Si bien existen diversas definiciones de capacidad estatal que la entienden e interpretan desde diversas perspectivas, la línea que más se vincula con los objetivos de esta ponencia es aquella que relaciona la capacidad estatal con la dimensión administrativa, específicamente vinculada a la noción burocrática weberiana de la administración pública (como es el caso de Evans y Rauch, 1999), aunque se entienda que esta dimensión es solo una parte del análisis.

1.3 La dimensión técnico-administrativa: Burocracia y Profesionalización

La burocracia, definida por Max Weber (1974) como una administración formal basada en reglas, es esencial para las capacidades estatales. Guillermo O'Donnell (1993) y Evans y Rauch (1999) destacan la relación entre una burocracia eficiente y el crecimiento económico. Echebarría (2003) por su parte, subraya la importancia de una administración pública imparcial y objetiva.

En América Latina, la burocracia enfrenta desafíos como el clientelismo y la falta de profesionalización, lo que afecta la eficacia de la administración pública. La existencia de "burocracias paralelas" como describe Thwaites Rey (2001), también es un problema, ya que los nuevos gobiernos a menudo crean nuevas estructuras paralelas para reemplazar las heredadas.

Frente a los mencionados desafíos de la región, Zuvanic y Iacoviello (2010) resaltan la necesidad de conformar una burocracia profesional para el efectivo funcionamiento del sistema democrático, puesto que su existencia puede ser un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica, que contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron.

1.4 El modelo integrado de gestión de RRHH como guía del análisis

Francisco Longo (2002, 2004) propone un modelo integrado de gestión de recursos humanos (GRH) para mejorar la capacidad estatal. Este modelo que incluye subsistemas como la planificación de RRHH, la organización del trabajo, la gestión del empleo, el rendimiento, la compensación, el desarrollo y las relaciones humanas y sociales se tomará de ahora en más como pilar para efectuar una descripción y diagnóstico de las capacidades técnico-administrativas del Gobierno Local seleccionado.

Longo destaca la importancia de la coherencia estratégica y la integración de los mencionados subsistemas para lograr una gestión eficiente y efectiva. También en esta línea, se ha considerado La "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (CLAD, 2003) que, en consonancia con este modelo, aboga por la profesionalización de los servidores públicos y la implementación de un proceso de gestión de RRHH que refleje los subsistemas propuestos por Longo.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque cualitativo descriptivo con un diseño flexible, centrado en el análisis detallado y contextualizado de un caso específico: el Gobierno Local de Villa Mercedes, San

Luis, y dentro de éste, se focalizó en la Secretaría de la Mujer y Género. A los fines de esta investigación, se decidió dejar de lado las secretarías tradicionales (como servicios públicos y hacienda) ya que éstas no se relacionan con los objetivos del trabajo y se focalizó en un área específica: La Secretaría de la Mujer y Género, dado que representa un caso novedoso y actual que ilustraría la institucionalización una de las posibles problemáticas emergentes del Gobierno Local en estudio.

Estrategia de Investigación:

- Tipo de Investigación: Descriptiva, cualitativa, flexible.
- Unidad de Observación: Gobierno Local de Villa Mercedes, específicamente la Secretaría de la Mujer y Género, para alinear el estudio con los Objetivos de la agenda 2030
- Temporalidad: Investigación sincrónica centrada en la gestión municipal comprendida en el periodo 2019-2023.

Métodos y Técnicas:

Primera Etapa: Análisis de datos secundarios a partir de documentos públicos, planes estratégicos y normativas, utilizando fichas textuales para sistematizar la información.

Segunda Etapa: Recolección de datos primarios mediante entrevistas semi-estructuradas con funcionarios, empleados de la Secretaría de la Mujer y Género, un concejal, y otros informantes clave. Se empleó la técnica de "saturación" para determinar el número de entrevistas.

Cuestionarios:

Elaboración basada en la metodología de Francisco Longo y Mercedes Iacoviello, con cuestionarios distintos para funcionarios/jefes y empleados de planta.

Análisis de Datos:

Se utilizó la técnica de análisis de contenido para interpretar y codificar los datos, enfocándose en el significado de palabras y temas expresados por los actores entrevistados en su contexto.

Este enfoque metodológico permitió un análisis profundo y detallado de la gestión local y la Secretaría de la Mujer y Género, con el objetivo de identificar fortalezas y áreas de mejora en el contexto de las tendencias globales y las especificidades locales.

Resultados

Luego de analizar el funcionamiento de los distintos subsistemas en los cuales se desglosa el modelo, se evidenciaron ciertas fallas o brechas entre lo ideal y lo real.

Se detectó en principio un déficit en materia de planificación de personal, la cual a pesar de ser la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH se encontraría limitada desde su existencia e integridad, sin coherencia y conexión con la estrategia organizacional, con escasa o desactualizada información de base y sin el desarrollo de un instrumental planificador apreciable.

A nivel administrativo se revela la inexistencia de descripciones de puestos. No se encuentra una descripción detallada e impersonal de las competencias y capacidades que el nuevo empleado deberá acreditar, como así tampoco se delimitan claramente las actividades y responsabilidades inherentes a cada puesto.

Por otro lado, la ausencia de definición de perfiles profesionales para los cargos jerárquicos hace que quienes ocupan tales puestos en muchos casos no presenten los antecedentes profesionales que hagan presumir una aptitud para su desempeño, pero, como lo expresa Zuvanic y Iacoviello (2010), la

incorporación al empleo público se daría a través de lazos políticos más que por la existencia de un sistema sólido de mérito y a causa de un bajo desarrollo de los sistemas de organización del trabajo.

A la hora de analizar los métodos de reclutamiento del personal se evidenció un marcado desajuste entre lo normado y lo implementado, ya que si bien la normativa vigente plantea un procedimiento de ingreso por concurso en la práctica nunca llegaron a ejecutarse, siendo inexistentes e inobservados los criterios de igualdad y mérito en el acceso, credibilidad, transparencia, imparcialidad y fiabilidad que deberían estar presentes en los órganos e instrumentos que intervienen en los procesos de reclutamiento y selección de candidatos.

Tal como se explica en Echeverría (2006), la vulneración del criterio de mérito pone en riesgo todo el sistema, puesto que cuando la toma de decisiones sobre el personal, en cualquiera de los subsistemas apuntados, se realiza por consideraciones ajenas a las capacidades y merecimientos de las personas, la calidad del sistema en su conjunto se resiente. Dichas vulneraciones al principio de mérito pueden producirse por numerosas causas; pero, (como pudo constatar en las entrevistas realizadas), la patrimonialización de la administración por las clases políticas es la más frecuente, y la que suele estar en la raíz de numerosas prácticas de arbitrariedad y patronazgo.

La discordancia entre la norma y la realidad también se detectó en el análisis de la desvinculación de personal, en la deficiente aplicabilidad del régimen disciplinario, y la inexistencia de evaluaciones de desempeño, lo cual denotaría un desconocimiento de la importancia de estos mecanismos como herramienta motivacional y para el correcto funcionamiento del sistema de GRH.

En este sentido, y en la misma línea de lo planteado por Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, (2003) para el caso argentino, en el Municipio de Villa Mercedes se reconocieron los mismos factores centrales que erosionan y dificultan la capacidad de implementación plena del sistema: a) la ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos, b) la politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos, y c) la persistencia de la cultura burocrática.

Se reconoce también que las falencias parten de una desconexión entre la GRH y la estrategia global de la organización y aunque muchos de los subsistemas se encuentren normados siguiendo una estructura acorde al modelo, no existiría ni habría existido una política clara y definida hacia la profesionalización del personal, adecuados niveles de capacitación, carrera administrativa, evaluaciones de desempeño o ingresos y ascensos por concurso. Por el contrario, algunas particularidades descritas y las prácticas clientelares mencionadas por las fuentes entrevistadas se encuentran fuertemente arraigadas y naturalizadas en la cultura organizacional y demostrarían un preocupante nivel de atraso en esta materia a la vez que un acentuado desconocimiento o desinterés por parte de los directivos sobre la importancia de revertirlo.

El caso estudiado coincidiría con las características de los Regímenes Patrimonialistas descritos por Oszlak (1980), en tanto el gobierno ejerce un “cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios en cualquier nivel, jerarquía o función de gobierno”, así mismo el autor asegura que en éstos regímenes se desarrolla una estructura informal fundada en relaciones personales y obligaciones recíprocas entre el gobierno y los funcionarios.

Bajo este punto de vista, podría decirse que el caso analizado constituiría un claro ejemplo de una implementación deficitaria del modelo burocrático weberiano debido a las constantes prácticas patrimonialistas y como consecuencia de ello la designación de los funcionarios a través de las conocidas e instituidas prácticas clientelistas, lo que obstaculizaría la consolidación de un servicio público profesional y meritocrático.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), (1998) resalta la importancia de la profesionalización de la burocracia en el marco de la modernización del sector público y la Reforma Gerencial del Estado en América Latina. Propone que se constituya un núcleo

estratégico en el seno del aparato estatal capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos y plantea como fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas (partidarias), bien remunerados y motivados, en otras palabras, la consolidación de una “élite burocrática” que además deberá desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político.

En síntesis, se plantea como necesario reducir el clientelismo y la excesiva politización (también partidaria) en los organismos públicos a la vez que se fortalezca la profesionalización de la alta burocracia, lo cual no significa producir un quiebre entre el poder político y la administración pública, sino que ambas actúen en conjunto, manteniendo una estricta supervisión democrática, y donde el Estado no se desentienda de los resultados y de la evaluación de las políticas.

Conclusiones

Planteado lo anterior, y alineado con la pregunta planteada al inicio de la investigación, intentamos ofrecer una respuesta y analizar aquí si el municipio estudiado cuenta con las capacidades técnico-administrativas necesarias para afrontar las problemáticas locales emergentes.

La situación actual es preocupante. Según la evaluación de la investigadora, aunque algunos empleados tengan habilidades individuales, el sistema en su conjunto parece ser insuficiente e ineficaz. La falta de profesionalización en la función pública y la ausencia de una gestión estratégica de recursos humanos, junto con la falta de un aparato burocrático sólido y democrático, impide la correcta implementación de políticas. Sin un conocimiento claro de los objetivos y una visión de cómo cada empleado contribuye a ellos, la implementación de las políticas se vuelve incierta y carece de una orientación a largo plazo.

En otras palabras, aunque el municipio esté alineado con la agenda local global y responda rápidamente a las demandas emergentes con políticas innovadoras, si el sistema de recursos humanos encargado de implementarlas no evoluciona conforme a las capacidades técnicas necesarias y sigue las demandas de los grupos políticos en lugar de las necesidades reales, las políticas no se llevarán a cabo de manera efectiva.

Por tanto, es crucial que la política priorice revertir esta situación, no solo en palabras, sino en acciones concretas. Sin embargo, debido al sistema patrimonialista o neopatrimonialista mencionado, y la complejidad de la implementación que involucra aspectos técnicos, políticos y culturales, cualquier reforma enfrentará una resistencia significativa por parte de una cultura organizacional rígida, redes informales establecidas y una tradición clientelista arraigada. Será necesario diseñar una estrategia de mejora que contemple estas particularidades.

En primer lugar, según el criterio de esta investigadora, la búsqueda del consenso y unidad entre los diversos actores involucrados, y un compromiso que sobrepase los años de ejercicio de una sola gestión, sería crucial para aportar legitimidad, transparencia y credibilidad a dicha reforma (para la sociedad y para los propios empleados), con la introducción paulatina de políticas estratégicas de GRH que lentamente pero de forma ininterrumpida y progresiva vayan poniendo en marcha los subsistemas débiles, inertes o incluso inexistentes.

Basándose en el diagnóstico realizado, la investigadora recomienda una estrategia gradual, que priorice objetivos y áreas específicas en lugar de una estrategia de "shock" que abarque todo el sistema. Iacoviello y Strazza (2009) sugieren que la primera alternativa es más viable en contextos con bajo desarrollo burocrático, ya que permite construir un marco normativo coherente y establecer criterios de mérito, fundamentales para el desarrollo del sistema y la reducción de la politización.

Esta estrategia gradual requiere diagnósticos precisos para comenzar con la implementación de funciones críticas que generen legitimidad y apoyo, avanzando luego hacia la puesta en marcha

gradual del sistema. Se empezaría con los subsistemas básicos, incluidos áreas específicas que sirvan de "casos piloto", para luego continuar con el desarrollo de los demás.

La segunda recomendación se centra en fortalecer la función de recursos humanos. Uno de los principales problemas detectados fue la baja participación del departamento de RRHH en cuestiones clave del sistema, limitándose a tareas rutinarias como control de asistencia y procesamiento de licencias. Según Iacoviello y Zuvanic (2006), las experiencias exitosas de reforma en países como Chile, Costa Rica, Brasil, Colombia y República Dominicana se caracterizan por la presencia de áreas rectoras de recursos humanos institucionalizadas, que aportan valor y son clave para el desarrollo y mejora de los servicios civiles. Por lo tanto, es esencial definir claramente el rol y la autoridad del área rectora en relación con el resto de la administración pública y con las oficinas de recursos humanos.

La tercera recomendación se dirige a fomentar la participación ciudadana mediante la creación de mecanismos que incentiven y permitan el control social sobre el cumplimiento del mérito y la transparencia en los concursos. Esto implicaría que la ciudadanía misma presione para mantener el sistema en vigor. Según Oszlak (2013), no es suficiente que los gobiernos se controlen a sí mismos; también es necesario que los ciudadanos ejerzan control sobre ellos. Sin embargo, como señala el autor, la disposición para el control y la voluntad de controlar no son componentes naturales de nuestras democracias y los ciudadanos no siempre actúan como actores políticos.

Además de la aplicabilidad de estas recomendaciones, es necesario un cambio cultural tanto dentro de la organización como en la ciudadanía. El cambio de mentalidad debe ser defendido y sostenido a lo largo del proceso de reforma, con sistemas de incentivos que promuevan las buenas prácticas y que conduzcan a un cambio cultural real. Las prácticas y relaciones subyacentes a lo normado imponen sus propios modos de hacer las cosas. Por lo tanto, es crucial lograr que los empleados comprendan los beneficios del nuevo sistema y que los políticos dejen de ver el servicio civil como una herramienta para premiar lealtades, reduciendo gradualmente la discrecionalidad en la gestión de recursos humanos. Como afirma Longo, "el verdadero cambio es aquel que penetra en las mentes de los individuos y se traslada a sus conductas".

Bibliografía

Alonso, Guillermo. (2007). "Capacidades estatales, instituciones y política social". Prometeo Libros. Completa, Enzo (2017). "Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?". En Revista POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. 22, N° 1, Abril de 2017. Buenos Aires, Argentina.

Cravacuore, D. (2007). "Los municipios argentinos (1990 - 2005)": en Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 - 2005). Buenos Aires (Argentina). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

Evans, P y Rauch, J (1999) "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", en American Sociological Association, Vol. 64, N° 5.

García Delgado, D. (1997). "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión": en Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina. FLACSO, UBA, Universidad Católica de Córdoba.

Iacoviello, M y Strazza, L (2009). "De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América latina". XIV Congreso del CLAD. Salvador de Bahía, Brasil.

Iacoviello, M., Zuvanic, L. y Tommasi, M (2002). "El servicio civil en Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de abordaje". II Congreso Argentino de Administración Pública.

- Longo, F,(2004) Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós. España.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad 128
- Oszlak, Oscar (2013) “Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”; Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.
- Oszlak, Oscar.(1980) “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. CEDES.
- PNUD (2010). “Medición de la capacidad”. Grupo de desarrollo de la capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York, junio de 2010.
- Repetto, Fabián y Nejamkis, Facundo (2005), “Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina”, Documento de Trabajo 2005-006, Fundación PENT, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel (2001) “Tecnócratas vs Punteros Nueva falacia de una vieja dicotomía política vs administración”, Revista ENCRUCIJADAS N° 6. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires
- Villar, Alejandro (2007). Políticas municipales de desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local. Editorial Ciccus, Buenos Aires.
- Zuñanic, L y Iacoviello, M (2010) La Burocracia en América Latina. ICAP. Revista Centroamericana de Administración Pública.

PROFESIONALIZACIÓN Y RESIGNIFICACIÓN DE LO PÚBLICO EN LAS PERIFERIAS. PENSAMIENTO DICOTÓMICO ¿ENCUBIERTO?

Laura Beatriz Fernández,

Introducción

El trabajo y principalmente el trabajo estatal, ha sufrido diferentes transformaciones de manera concomitante con los desarrollos macrosociales o variaciones de tipo histórico, cultural, económico, político, tecnológico, entre otros. Esto nos indica que el trabajo es un fenómeno sociológico y, por tal razón, determinado por variables sociohistórico-culturales fundamentalmente. En el mismo sentido, trabajar en el estado ha cobrado diferentes valores e interpretaciones, en algunos casos estigmáticas, para la sociedad y sus individuos, según su posición social y sus filiaciones ideológicas, sobre todo, de carácter político.

El proceso de reestructuración político- administrativo que se ha venido desarrollando, desde diciembre pasado, en nuestro país, la lógica mercantilista con que se visionan las distintas relaciones sujeto – estado, los cambios en las modalidades de gestión del empleo público, entre otros fenómenos, se han reflejado en la categoría trabajo estatal de las periferias, incluso, al interior de nuestras instituciones.

Esto lleva tal como Berger y Luckmann (2004) lo identifican, a la existencia de una crisis de sentidos debido a la pluralidad de valores, de instituciones, y discursos, que influyen los sujetos sociales en diferentes direcciones y perspectivas. Frente a esto, se considera relevante, social y científicamente, comprender los resignificados y los sentidos del trabajo estatal en la actual sociedad Argentina y específicamente en sus periferias.

En este trabajo se optará por poner en suspenso el marco conceptual por excelencia en el estudio de las burocracias, aunque no desconocerlo, y adicionaremos a esta propuesta aquellos elementos que entendemos configuran, intensifican y tamizan el Ethos burocrático: la interfaz política-gestión (Abal Medina, 2006; Longo, 2010; Iacoviello, 2006), y los aspectos socioculturales y sociohistóricos (Pantaleón, 2005; Frederic, 2014; Oliveira, Piccinini, Fontoura y Schweig, 2004).

En términos metodológicos, esta presentación se apoya en etnografías de la burocracia (Abrams, Mitchell y Gupta, 2015), a fin de visualizar las aristas que enmarcan nuestro problema de investigación: la profesionalización y la resignificación de lo público como trabajadores estatales, en contextos de desafíos para las administraciones públicas periféricas.

Para tratar esta problemática, el presente artículo incluye una breve revisión conceptual sobre el trabajo estatal y sus transformaciones, y presenta diferentes concepciones sobre sus significados y sus sentidos, apoyándose en entrevistas de profundidad a trabajadores estatales del campo de la salud, con diferentes vinculaciones contractuales con el gobierno, en la ciudad de resistencia, Provincia del Chaco.

Condiciones como las expuestas hacen necesario conocer no sólo cuáles son las consecuencias de un sistema tal como se presenta hoy día en nuestra cotidianeidad, sino cómo está siendo significado el trabajo estatal hoy bajo nuevas condiciones (casi diríamos impuestas) por los agentes estatales implicados en él.

En este sentido, se trata de conocer cuál es la nueva configuración que cobra entre los trabajadores la subjetividad laboral, entendida como proceso singular de atribución de significado determinado históricamente, dinámico y con referencia a lo colectivo que da, no sólo sentido, sino también identidad. Esto es, la subjetividad laboral emergente en los profesionales de las periferias en el ámbito estatal.

Desarrollo.

1- Configuración de intereses y perspectivas del entorno.

Iniciativas modernizadoras en torno a la profesionalización de las Administraciones públicas como máximas de recomendación supremas, a la Inteligencia Artificial o la llegada de la robótica en algunas de sus proyecciones, son discursos que resuenan distantes, aún, en los niveles subnacionales del Estado.

NO INGRESAR SIN BARBIJOS, (una secuela postpandemia aún vigente por esta zona en época invernal), una botella de alcohol en gel y mucha cartelería de información sobre los días y horarios de los profesionales médicos te reciben al ingresar.

Áreas claves para la barriada (estadísticas²⁸⁸, enfermería, vacunación y farmacia), con sillas a ambos lados, guirnaldas, banderines y carteles de colores decoran las paredes brindando información relevante (jornadas de adultos mayores, mes de la niñez, programa para embarazadas, información de prevención y cuidado de enfermedades y otras, etc.).

Se nota que es un centro de salud cuidado, con infraestructura y mobiliarios nuevos y circuitos de atención bien diseñados.

Con el rostro escondido detrás de un barbijo, y plásticos que hacen de contención a los virus, dos de profesionales de la salud, con mucha amabilidad consultan casi al unísono *“buen día señora, ¿en que la podemos ayudarla?”*.

Yo sabía que debía hablar con la directora del centro de salud para poder acceder a entrevistar a los/las trabajadores/as. Pregunte por ella y en búsqueda de una respuesta y consultando con otros compañeros me contestaron *“ha salido un ratito, está haciendo campo y unas diligencias para el centro de salud, por lo que no debe tardar mucho en volver”*. Agradecí su respuesta y volví un poco más tarde.

Las estructuras burocratizadas del Estado, destinadas a garantizar la producción y universalidad de bienes y servicios esenciales para los ciudadanos, cobran vida a través de sus trabajadores. Es a través de éstos, inmersos en los barrios, en el campo, destinando sus propios recursos²⁸⁹, en espacios donde los límites de la acción estatal se funden con los de la acción comunitaria, donde la cotidianeidad del intercambio y de las significaciones ve distorsionados los límites de la trama cotidiana con los rasgos de institucionalidad estatal, desde donde representaremos esta ponencia.

La multiplicidad de aspectos a los que atiende el Estado genera una extensísima variedad de espacios organizacionales, múltiples objetivos, y por supuesto, gran diversidad de profesiones. Son estos trabajadores (administrativos, técnicos, profesionales de la salud) quienes conforman la fuerza de trabajo estatal.

Existe un convencimiento de nuestra parte en fijar que el empleo público es relevante y no menor. El trabajo estatal ha estado siempre, y hoy más que nunca, estigmatizado o analizado desde lo cuantitativo: cuántos empleados tengo, cuántos sobran y cuántos faltan.

La salud es un campo en permanente disputa, - convergencia de actores, recursos, problemas e intereses que conforman una red de relaciones, con autonomía relativa, en el que los diferentes agentes luchan por la consolidación, o por la apropiación y el predominio de una o más dimensiones (económico, social, cultural, etc.).²⁹⁰

²⁸⁸ Área principal al que al ingresar se debe presentar el paciente, explicar sus necesidades y anotar para algún turno de un especialista médico. Funciona como primera línea de contacto con la ciudadanía.

²⁸⁹ Informante 1: *“Tenemos una asistente social, es nueva con nosotros, trabajadora, no sabes lo que es, va y viene por el barrio con su autito rojo, elabora unos los informes y reportes muy completos, es meticulosa y muy ordenada”*

²⁹⁰ Informante 3: *“nuestro trabajo es demandante y gratificante a la vez. La sociedad debe entender que aún estamos agotados por Covid. El reconocimiento nunca llegó, quizás no debería existir, pero nosotros como trabajadores estatales*

Si bien no es noticia del lunes, el campo de la salud ha atravesado y atraviesa por luchas en torno a su definición, alcances y límites; a las intervenciones político-técnicas y de gestión que se realizan; a los actores que participan y las relaciones que entablan.²⁹¹

Es necesario poner el acento en la calidad del trabajo público porque es el vector que nos permite garantizar la efectividad de las políticas públicas y su desarrollo.

El empleo público representa un papel central en la estructura del Estado, llegando a constituir la mitad del gasto público nacional (DAIPEF, 2014). En la provincia del Chaco, encontramos que la masa de trabajadores estatales (nacional, provincial y municipal agregados) representaba el 37.9% del empleo formal según último informe presentado (IPECD, 2023).²⁹²

2- Subjetividad Profesional/laboral y Trabajo estatal.

Las investigaciones sobre el trabajo, orientadas fundamentalmente a la comprensión de las dimensiones materiales (objetivas) del mismo, han llegado a un punto de inflexión; y se hace necesario girar la mirada hacia las dimensiones cualitativas, subjetivas de la experiencia laboral (De la Garza, 2007).

Hablar de subjetividad implica pensar en el trabajador estatal desde dos puntos de vista: primero, como ser histórico-social, que realiza actividades y significaciones dentro de un marco cultural contextual particular; y segundo, como ser consciente, con capacidad de reflexividad sobre lo que lo rodea y se construye a su alrededor; esto es con conciencia de sí, de su entorno y posicionándose en un rol activo o no, en el que crea una visión propia sobre lo que oye, observa y vivencia diariamente.

De la Garza (1998) plantea la subjetividad como un proceso dinámico antes que estático, y contingencial. Así, para él:

La subjetividad [...] es [...] un proceso que pone en juego estructuras subjetivas parciales (cognitivas, valorativas, de personalidad, sentimentales, discursivas y de formas de razonamiento); en diferentes niveles de abstracción y profundidad que se reconfigura para la decisión y situación concretas. Es decir, [...] cabe hablar [...] de la subjetividad como proceso de dar sentido a determinadas situaciones. (p. 87).

Partiendo de lo anterior podríamos plantear a la subjetividad laboral como un proceso/actividad social que permite dar sentido y significado a la realidad que vivimos, la forma en que la experimentamos, la percibimos y relacionamos con las expectativas, los valores, las percepciones y actitudes que se encuentran como parte de nuestras estructuras mentales, expresado a través del lenguaje. La cultura interviene como factor determinante en el desarrollo de la identidad y subjetividad laboral de cada trabajador, ya que es en ésta donde se presentan las interacciones sociales e intercambios simbólicos que le permiten retroalimentar y/o restablecer constantemente las ideas, los significados y representaciones que se tiene de la realidad, como de sí mismo dentro de ésta.

2.1- *Significados y sentidos del trabajo. ¿Dicotomía encubierta?* La temática de los significados y del sentido del trabajo ha sido abordada por psicólogos, sociólogos y otros, ya a partir de la década de 1970. Diferentes corrientes han venido dando sustento a la producción científica en este campo.

dejamos nuestra vida y lo seguimos haciendo. Los problemas deben quedar en la puerta y eso es algo que compartimos. Imagínese ud. señora si a los problemas del trabajo que por suerte son minúsculos sumamos los personales, esto sería un caos..."

²⁹¹ Informante 1: "discúlpame por no recibarte antes, estábamos presentando notas para ver si podemos obtener recursos para hacer un pequeño evento para los chicos del barrio con chocolates y regalitos, algo pequeño pero con presencia del centro de salud"

²⁹² <https://ipecd.chaco.gob.ar/uploads/infografias/estructura-del-mercado-de-trabajo-provincia-del-chaco.html>

Lo que sabemos cierto es que los componentes del significado del trabajo están en permanente proceso de construcción y que centralizan, básicamente, el grado de importancia que el trabajo tiene en la vida de un individuo en algún punto dado de tiempo.

Según Ruiz-Quintanilla y Claes (2000) en Da Rosa et al. (2011), el significado del trabajo incluye valores, creencias, actitudes y expectativas, que las personas de la sociedad contemporánea han desarrollado en relación con el trabajo. Los significados son un componente de la realidad social, con implicaciones tanto en las acciones individuales como en los procesos grupales y en la sociedad.

Para la investigadora brasileña Livia Borges (1997), el significado del trabajo es definido como una cognición multifacética, con carácter histórico, dinámico y subjetivo; que tiene tres componentes principales: a) un *saber subjetivo*, que refleja la historia personal y muestra la forma como el individuo interpreta y da sentido al trabajo; b) un componente *sociohistórico*, que, además de situar al trabajador frente y con otros individuos, refleja las condiciones históricas de la sociedad en la cual están insertados y c) un componente *dinámico*, en permanente proceso de construcción.

Es decir, los individuos construyen el significado del trabajo en su proceso de socialización, cuando se apropian de contenidos referentes a las concepciones formales del trabajo, a la estructura social de las organizaciones, al entorno, los desafíos y retos diarios y a los aspectos socioeconómicos de las actividades que desarrollan.

Borges (1997) argumenta que el individuo, al atribuir significados al trabajo o al resignificarlo, porque recordemos su característica de dinámica constante, intenta justificar lo que ve, vivencia y oye del ambiente de trabajo, quiere explicaciones que hagan claras sus vivencias y pretende crear un camino para sus acciones.

Las principales razones que dan sentido a las personas respecto al trabajo son: “actualizar sus potenciales; adquirir seguridad y ser autónomas; relacionarse con otros y tener sentimientos de pertenencia; prestar un servicio y hacer su contribución a la sociedad” Morin (2001).

La autora reconoce ciertas concepciones positivas del trabajo: A) actividad que agrega un valor a alguna cosa y por la cual hay que tener en cuenta de los resultados; B) actividad que proporciona a quien lo realiza un sentimiento de pertenencia y que conlleva una contribución a la sociedad; C) actividad que beneficia a otros, con contribución social y valor agregado.

La producción de la resignificación de los sentidos en la cotidianidad ocurre por medio de prácticas discursivas, que implican acciones, selecciones, lenguajes, contextos, en fin; una variedad de producciones sociales de las cuales los trabajadores se valen para el desarrollo de sus acciones e interacciones diarias.

Entonces, la cultura y el lenguaje están íntimamente vinculados. Éste es el mecanismo esencial por medio del cual la cultura produce significados sociales. El concepto de lenguaje pasa a tener un nuevo dimensionamiento, con un lugar especial en la construcción de los sentidos. “Al nombrar los objetos, los sujetos crean el mundo en el cual actúan, pues, a través de los sistemas de significación, hacemos el mundo inteligible, operacional y constituido de sentidos” (Bernardes & Hoenisch, 2003).

Método.

La metodología que pretendemos desarrollar se basa en una aproximación etnográfica a la burocracia de las periferias. En este caso se trata de conocer cuál es la nueva configuración que cobra entre los trabajadores de un centro de salud de la Provincia del Chaco, la subjetividad laboral, entendida siempre como proceso singular de atribución de significado históricamente determinado, dinámico y con referencia a lo colectivo que da, no sólo sentido, sino también identidad. Esto es, la subjetividad laboral emergente en los profesionales o no de las periferias en el ámbito estatal provincial. Se trata de un estudio cualitativo, descriptivo e interpretativo.

Esta propuesta puede resultar interpelante, abogando a los objetivos del presente trabajo ya que conforma un modo de conocimiento que privilegia la experiencia y la cotidianidad (Das y Poole, 2004, en Barragán y Wanderley, 2009), y que permite significar o resignificar lo público a partir de cómo los trabajadores perciben al Estado y a ellos como parte de él, y cómo este a su vez, se expresa en la vida de la gente.

Se seleccionaron 4 trabajadoras para ser entrevistadas en profundidad al respecto de los significados que atribuyen al trabajo, las situaciones asociadas y la resignificación en épocas de desafíos políticos-institucionales como la actual. Los criterios de selección fueron: trabajadores activos, profesionales o no, de más de 2 años de antigüedad en la vinculación laboral bajo alguna modalidad de trabajo (planta permanente, contrato de obra o servicio, becas, otros) y las participantes estuvieron informadas del propósito del estudio y consintieron participar en él.

Aportes y anotaciones finales. Resignificando lo público desde las periferias.

Del proceso de entrevistas se obtuvo, como primera medida, que el trabajo estatal es un espacio para desarrollar y adquirir conocimientos, al mismo tiempo que aplicarlos. El trabajo permite ser útil en aquello que uno hace diariamente y retroalimentarse de la sociedad y para con ella.

Así nos lo hicieron saber las entrevistadas: Informante 1.

“El contacto con el vecino, con los pacientes, ver a nuestros adultos mayores movilizados y con ganas de venir a cada clase es algo que no tiene comparación. Este es un gran equipo de trabajo en el que ninguno es más que el otro y vamos siempre por el mismo objetivo: servir a la comunidad. Mas allá que pueda volcar lo que estudié y de lo que me recibí. Soy enfermera profesional hace 44 años, trabajar en salud es una fuente de satisfacción y de desarrollo profesional”;

Mientras que la informante 2 dijo:

“trabajar era necesario. Vengo de una familia numerosa y siempre me vi ante la necesidad de no quedarme de brazos cruzados. Es importante avanzar más allá de las limitaciones, siempre trabaje y estudie en mis tiempos libres, así pude recibirme y por suerte hoy puedo aterrizar lo que aprendí, en el trabajo, es ahí cuando uno realmente entiende o aplica o aprende la teoría que vio. Si bien te puedo decir que ingrese en busca de estabilidad a salud pública, el camino y los años me enseñaron otro trabajo que realmente me gusta. A mi manténganme todo el día en la gestión administrativa y no me des contacto con los pacientes. Realmente me gusta lo que hago y no me cansa, y como dijo la informante 1, este es un ambiente en el que nunca no hay ganas de venir”.

La informante 3 y 4 coincidieron diciendo:

“el trabajo significa un complemento de la vida (...) un camino o un puente para conseguir muchas cosas que quiero laboralmente y muchas cosas que quiero en lo personal. Necesitamos trabajar, no concibo vivir sin ello, no quiero hablar de un deber pero es necesario. Tenemos que hacer algo productivo.

Lo que nos gusta de trabajar es relacionarnos con las personas, aprender, ayudar, entender cómo funcionan las cosas, estar ocupadas y que se vea el trabajo de uno plasmado”.

El trabajo en general es representado como un campo de expresión de las potencialidades personales y profesionales, y es subjetivamente valorado como positivo si así lo permite el desafío personal y la aplicación de los conocimientos y la experiencia.

Por otra parte, se tiene una representación de trabajo como una forma de pertenecer a la sociedad, donde la institución determina al trabajador, pero donde el trabajador también determina la institución a la cual pertenece.

Esta concepción de trabajo concuerda con lo mencionado por Méda (2007):

El trabajo es el fundamento del orden social y determina ampliamente el lugar de los individuos en la sociedad. Es el principal medio de subsistencia y ocupa una parte esencial de la vida de los individuos. Trabajar es una norma, un “hecho social total” (p.17).

Del mismo modo, el trabajador de la salud realiza una relación con el territorio al cual ingresa porque él también tiene construida una identidad con anterioridad, que permite construir un mejor entorno. Así nos lo hizo saber la informante 1.

“la enseñanza a los pares y el aporte en ámbitos superiores relativos al trabajo diario o lo aprendido, es una oportunidad de sentir que uno de alguna manera influye y puede cambiar o mejorar la realidad.

Yo recuerdo de joven cuando ingrese a la planta de la provincia que quería trabajar para cambiar aunque sea mi espacio y sabía que en algún momento lo iba a hacer. No quería ser directora sólo por cuestiones económicas, sino porque esto te permite tener una voz que muchas veces falta y no se tiene en cuenta. Hay mucha gente preparada pero que no tiene voz.

Vos fijate, hace poco sucedió que teníamos faltante de remedios específicos y por un comunicado desde el Ministerio nos enteramos de que otros centros de salud estaban por tirar algunos de esos fármacos por vencimiento. Imagínate mi indignación. Me reuní con las chicas de farmacia y redactamos una especie de recomendación o aporte que por suerte tomaron desde arriba y ahora elaboraron una circular en donde las áreas respectivas tienen cada tres meses que verificar vencimientos y faltantes en otros centros a efectos de colaborarnos entre todos y suplir carencias. Algo que pareciese lógico pero que no se hacía.”

El trabajo estatal para estas trabajadoras se encuentra asociado con las experiencias de vida de cada una de ellas, específicamente aquellas que impactan en las diferentes dimensiones de su vida: la solvencia económica, la educación, la posibilidad de interactuar con otros en otros espacios (grupos de iglesia, de la comunidad, entre otros), la propia elección del trabajo y el porqué de ello –“ingrese con un plan en la década de los 2000, limpiaba la calle. Mi papá trabajaba en este centro de salud y pregunto al director de ese momento si podía cumplir mis horas acá, siempre estudié y aprendí, el director nunca me mando a limpiar, empecé como auxiliar de la gente de administración y aquí continuo”- “trabajé desde muy chica en comercio, ingresar al ámbito de salud pública me permitió volcar lo que sabía y poder colaborar” y el asumir responsabilidades de manera temprana, entre otras.

Otra significación del trabajo indica que el trabajo es un espacio que permite la interacción del empleado con grupos de personas dentro y fuera de la organización, con las cuales se pueden establecer relaciones interpersonales valiosas.

Informante 1.

“Hacer las cosas lo mejor posible es beneficioso no sólo para mí como directora, o para el centro de salud, sino también para mis compañeros, los vecinos, la comunidad en general. Acá vienen pacientes de otras localidades. Nosotros acá no hacemos paro. Obviamente cada uno analiza de manera particular la situación. Pero en general el centro de salud no hace paro. Pues si lo hacemos perjudicamos a quien realmente

necesita y el gobierno termina resolviendo con unos pocos que carecen de representatividad. El gobierno nunca pierde, los vecinos sí”.

Informante 4.

“No imagino pensar en trabajar en otro lugar; el centro de salud es mi segunda familia. El ambiente es muy agradable”.

Otro de los aspectos importantes que se obtuvo en las entrevistas, fue la importancia que cada sujeto le atribuye al trabajo, y el puesto que le otorgan dentro de sus prioridades como actividad social. Se encontró que aunque la religión y la familia están primero que el trabajo, este se encuentra entre las prioridades de los individuos entrevistados antes que el ocio por ejemplo.

Así nos lo hizo saber la informante 3.

“lo más importante, posiblemente considero que es la familia, en el sentido de que mi grupo familiar se transformó en mi sostén en mi motivación. Muchas veces es tu motor interior para lograr cosas en la vida (Nos pasó en pandemia. Corríamos riesgos pero los nuestros fueron los únicos que reconocieron nuestro trabajo, fue difícil), después está el trabajo”;

La informante 2 dijo, por su parte: “en orden están para mí Dios, la familia y el trabajo, la actividad social, y de ultimo el ocio”.

Por su parte, la informante 4 expresó: “yo optaría por el estudio de tercero, el trabajo de segundo y la familia de primero.

La significación relativa del trabajo presupone una jerarquización de este en las esferas de la vida (familia, trabajo, religión, ocio y comunidad). En sus investigaciones relativas al lugar ocupado por el trabajo entre las esferas de la vida, Borges (1997) verificó que este era precedido solamente por la familia, en grado de importancia.

Los estratos profesionales suelen significar el trabajo, en este caso estatal, como algo interesante que hacer, que proponerse y que demostrar, asociado a ejercicio de responsabilidad, de sus deberes, un desafío personal y logro social. Mientras que en el caso de los niveles inferiores, implica habitualmente una tarea a ejecutar de modo preciso y predeterminado, como un medio de ganarse la vida, de cumplir con obligaciones financieras, de subsistir y satisfacer necesidades.

En los trabajadores profesionales el trabajo tiene valor auto expresivo, mientras que en los trabajadores que no lo son, tiene un valor instrumental, fundamental, pero no exclusivamente permite la consolidación de un estilo de vida.

Entonces, ¿qué sentidos y significados se le atribuyen a la categoría de trabajo estatal por los empleados en tiempos caracterizados por desafíos políticos, económicos y sociales que ponen en debate una vez más al Estado y a la Administración Pública y sus roles y contribuciones para la construcción de una sociedad más equitativa?

Existen tres espacios que las trabajadoras asociaron al trabajo en salud: el contacto con la comunidad, el compromiso con sus actividades laborales más allá de la opinión política y social, y la adquisición o refuerzo de un conocimiento específico sobre la salud pública.

✓ *“contacto con la comunidad”*

Por supuesto que no todos los trabajadores estatales, y los centros de salud tienen la misma relación con los pacientes. Hay muchos trabajadores en la provincia que no cumplen sus labores, entendiendo su rol para con la ciudadanía y a la vez, hay personas que quieren trabajar, “guapas” que necesitan y no pueden ingresar. Vos fijate, el centro de salud no tiene personal de limpieza, lo pido hace un par de años, sin embargo en otros

figuran como que tienen alrededor de seis y no encontrarás ninguno cumpliendo funciones.

Otro caso, tengo un señor, vecino, al que llamo cuando tengo que hacer arreglos de electricidad o plomería. Don Carlos es excelente, no cobra nada porque lo hace a modo de devolución. Intente por todos los medios conseguirle un contrato, una beca y nada.

El contacto con la comunidad en los trabajadores estatales varía de acuerdo con la actividad específica de su función (puede tratarse de un trabajo administrativo, de producción de insumos, de atención, entre otros), de acuerdo con el sector dentro del que se desarrolla y a la jerarquía del puesto laboral.

Fue común entre las cuatro trabajadoras entrevistadas el resaltar que trabajar en el centro de salud implica necesariamente tener contacto con la ‘comunidad’ y que ese “contacto” va más allá de los dimes y diretes que los gobernantes y algunos ciudadanos puedan opinar sobre el trabajo público.

“(...) las cosas siguen sucediendo sin importar quien esté o que diga. De alguna, manera debemos asegurarnos el servicio a nuestra comunidad. Lo importante es hacer bien las cosas y desde este centro de salud lo intentamos todos los días. Ya te digo que vienen a atenderse pacientes de barranqueras, de Vilelas. Eso es mucho. Obvio que a veces el reconocimiento se espera, pero no podemos parar nuestras labores por ello. Lo gratificante es recorrer el barrio y sentir que uno hace lo correcto. Ver a nuestros adultos mayores avanzar y estar en movimiento, ver crecer a nuestros niños, cuidar a nuestras embarazadas. Ponemos de nosotros y nuestros recursos todo el tiempo”.

✓ *“Compromiso individual y colectivo”*

Por un lado, las trabajadoras asocian sus laborales a un compromiso afectuoso y profesional con los pacientes en la medida en que velan por su salud.

“(...) El personal del centro no tiene comparación, son excelentes, desarrollan sus tareas con total profesionalismo, más allá de la preparación que tenga cada uno y realizan un total trabajo en equipo. Buscamos que nuestros vecinos y pacientes ingresen sean bien atendidos y tengan una respuesta. Cuando uno va a un centro de salud lo hace por alguna dolencia, necesidad o simplemente como en el caso de nuestros adultos mayores para compartir y sentirse mejor, “acompañados”. Somos uno de los pocos centros que llevamos a cabo actividades y planes relativas a los distintos rangos etarios de nuestros vecinos (embarazadas con el programa PIM, niñez y adultos mayores) y eso nos enorgullece”.

Pero por otro lado, el compromiso en el trabajo está asociado a la defensa de algo colectivo y superior que incluye a los que más necesitan y al sostenimiento de la salud pública, como a las necesidades propias.

“Acá somos todos iguales, avanzamos hacia un mismo objetivo que es cuidar al vecino que necesita y la salud pública. La única diferencia conmigo que estoy a la cabeza es que me pusieron ahí arriba para cortármela primero”.

Esta doble dimensión del compromiso en el trabajo, con los pacientes y con la defensa de la salud pública, aparece muchas veces como una relación causal: el compromiso con el sistema público de salud es explicado por la existencia de un compromiso inicial con los pacientes y viceversa.

Al hablar de su ingreso al sistema de salud las trabajadoras afirman que se debió a su decisión de defender lo público y contribuir al derecho a la salud, pero sin dejar de pensar en lo económico. La informante 1, por ejemplo, explica que su ingreso al sector público se debió a que ella consideraba que necesitaba hacer otras cosas, no tanto para el dueño del sanatorio o el cliente como le llaman en el privado sino para el paciente, para el vecino, la gente de a pie. *“Dejar de sentirme una maquina y tener más libertad de acción, pero buenas acciones, cosa de no tener que responder aun no estando de acuerdo con ciertas directivas.*

“pocos entienden el sacrificio del personal de salud, y como a veces estando en la primera línea de contacto con el vecino y ante las faltas de insumos, porque las hay, verificar si el paciente puede o no comprarse el remedio o podemos dárselo nosotros. Es una carga mental importante que no es para cualquiera. Y duele indigna saber que uno le pone mucho cuerpo a esto y sin embargo sigue escuchando presagios negativos sobre el personal de salud, que somos muchos, que no hacemos nada, etc.” Informante 3 y 4.

Así puede verse que el compromiso con el trabajo se vuelve uno de los aspectos más fuertes de la construcción identitaria. La identificación con sus espacios de trabajo es tal que muchos trabajadores hablan de los mismos en primera persona o se refieren a las características del sector como si fueran características personales. *“(…) Esto de poner el pecho a las situaciones aún en épocas de crisis (pandemia), fue muy común en el equipo...”*

La asociación que los trabajadores establecen entre trabajo estatal en las periferias y compromiso impacta tanto en la percepción individual como en la construcción de significados de grupo. Permite identificar un nosotros *“trabajadores comprometidos que estamos al frente”* y posibilita la identificación de otros sujetos que *“no suman y se encuentran parados en otra la vereda y que aún hoy no han reconocido fuertemente nuestras labores”*.

La designación de trabajador va más allá de las meras formalidades y abarca un proceso multifacético de innovación cultural. Implica algo más que una simple afiliación contractual con el gobierno local como empleador; también implica un compromiso continuo con la comunidad y una responsabilidad dedicada a defender la salud pública (tanto en términos de deberes profesionales como de obligaciones gerenciales).

✓ *“Conocimiento continuo”*

La mayoría del personal del centro de salud está formado por profesionales sanitarios altamente capacitados, incluidos enfermeros, obstetras, clínicos, pediatras, bioquímicos, odontólogos y otros especialistas que han completado la educación universitaria o terciaria.

Además de la educación sanitaria especializada, el trabajo diario también implica adquirir un cierto tipo de conocimiento que es común a todos los trabajadores, incluidos aquellos sin credenciales sanitarias específicas (como mantenimiento, limpieza y otro personal). Este conocimiento pertenece a la capacitación continua a través de cursos internos e instrucción sobre los aspectos únicos de la salud. El trabajo aparece en ocasiones asociado a la adquisición de un conocimiento referido al funcionamiento del sistema de salud pública.

“Es necesario identificar los puntos fuertes y débiles del sistema, los problemas que precisan ser urgentemente solucionados, los sectores afectados por las políticas de gobierno o decisiones que se tomen más arriba, etc. Este conocimiento se adquiere en la práctica, y a través de reuniones periódicas de seguimiento, puesto que implica la internalización de las estructuras del sistema” Informante 1.

Por lo tanto, de acuerdo con los sentidos y la resignificación de los actores, *el trabajo en el Estado da fundamentos simbólicos a la conformación de los trabajadores como grupo en tanto ellos forman parte de un conjunto de relaciones interpersonales horizontales en las que una serie de valores hacen que los individuos y la comunidad se vuelven mutuamente dependientes* (Frederic, 2004).

Los sentidos asociados a la noción de trabajo (el contacto con la comunidad, el compromiso con el sistema de salud y la posesión de un conocimiento) dan sustento simbólico a los lazos horizontales entre los individuos y el/los grupo/s.

Finalmente, comprender la significación atribuida al trabajo por parte de trabajadores estatales de las periferias, aporta un marco de referencia para pensar en las individualidades y en aspectos que se

entrelazan en la trama de las dimensiones prácticas o como lo marca Luisina Perelmiter en Burocracia Plebeya (2016), en aquello que efectivamente sucede (y funciona).

El plano de lo valorativo funcional pierde relevancia para dar cuenta que, en esos micro sentidos hasta compartidos, la creatividad implica poner en juego también el cuerpo y la dimensión humana de la gestión del trabajador estatal.

Bibliografía.

Abal Medina, J. (2006) Iniciativas de fortalecimiento institucional en la Argentina: hacia una nueva concepción del Estado. En XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala.

Abrams, P., Gupta, A., Mitchell, T. (2015) Antropología del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

Barragán, R y Wanderley, F. (2009) Etnografías del Estado en América Latina. Presentación del dossier. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Núm. 34, Quito, mayo 2009, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. Disponible en: <http://www.redalyc.org/jatsRepo/127/12756052004/html/index.html>

Berger, P. L. & Luckmann, T. (2004). Modernidade, pluralismo e crise do sentido - A orientação do homem moderno. Petrópolis: Vozes.

Bernardes, A. G. & Hoenisch, J.C. D. (2003). Subjetividade e Identidades: possibilidades de interlocução da Psicologia Social com os Estudos Culturais. En M. F. Guareschi & M. E. Bruschi (Orgs.), Psicologia Social nos estudos culturais: perspectivas e desafios para uma nova psicologia social (pp. 95-126). Petrópolis: Vozes.

Blanch, J. (1996). Psicología Social del Trabajo. En: Álvaro, J., Garrido, A. y Torregosa, J. (Comps.). Psicología Social Aplicada. (pp. 85 - 120). Madrid: Mc Graw- Hill.

Borges, L. O. (1997). Os atributos e a medida do significado do trabalho. Psicologia: Teoria e Pesquisa, 13(2), 211-221.

Borges, L. O. (1998). Os pressupostos dos estudos do significado do trabalho na psicologia social: no caminho do existencialismo. Vivência, 12(2), 87-105

Da Rosa, S., Chalfin, M., Baasch, D., & Soares, J. (2011). Sentidos y significados del trabajo: un análisis con base en diferentes perspectivas teórico-epistemológicas en Psicología. Universitas Psychologica, 10(1), 175-188.

De La Garza, E. (1998). Trabajo y mundos de vida. En: E. León y H. Zemelman (Comps.), Subjetividad: umbrales del pensamiento social. Barcelona: Anthropos.

De la Garza, E. (2007). Tendencias actuales en la investigación sobre el trabajo. En: IX Congreso Nacional de Sociología. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Ponencia Inédita.

Dirección de Análisis de Información Presupuestaria y Estudios Fiscales - DAIPEF (2014) El Empleo Público en las Provincias Argentinas: 2005-2012. Presentado en 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, septiembre 2014.

Frederic, S. (2004). Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Buenos Aires: Prometeo.

Frederic, S.; Graciano, O; y Soprano, G. (2010), “Profesión, Estado y Política. Estudios sobre formación académica y configuración profesional en la Argentina”, en: S. Frederic, O. Graciano y G.

Soprano (coord.), El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas, Prohistoria, Rosario, 2010, pp.13-50.

Iacovello, M. (2006) Análisis comparativo por subsistemas. En Echebarría, K. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina (pp.533-572) Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, DC

Longo, F. (2010) Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N.º 46. 73-102.

Méda, D. (2007) ¿Qué sabemos del trabajo? Revista de trabajo. 3(4) 17-32

Morin, E. M. (2001). Os sentidos do trabalho. Revista de Administração de Empresas, 41(3), 8-19.

Oliveira, S. R., Piccinini, V. C., Fontoura, D. S. & Schweig, C. (2004). Buscando o sentido do trabalho [CD-ROM]. En Anais do XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Porto Alegre, RS: ANPAD.

Pantaleón, J. (2005) Entre la carta y el formulario política y técnica en el desarrollo social. Buenos Aires: Antropofagia.

Perelmiter, Luisina (2016) Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Ruiz-Quintanilla, S. A. & Claes, R. (2000). MOW Research Programs. En J. A. Katz (Ed.), Databases for the study of entrepreneurship (pp. 335-391). New York: JAI/Elsevier Science Inc.

Spink, M.J. & Frezza, R. M. (2004). Práticas discursivas e produção de sentidos: a perspectiva da psicologia social. En M. J. Spink (Ed.), Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas (3a ed., pp. 17-39). São Paulo: Cortez.

EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL DE ARGENTINA. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS PROTAGONISTAS

Daniel Fihman
Sara Lourdes Carrión Garro

Introducción

El presente trabajo constituye una contribución a la problemática del teletrabajo en la Administración Pública Nacional de Argentina, posterior a la pandemia por COVID-19, y un aporte significativo para futuras investigaciones y discusiones sobre este tema. La pandemia global obligó a las organizaciones, incluidas las entidades gubernamentales, a adoptar rápidamente el teletrabajo como una medida para mantener la continuidad de sus actividades durante los periodos de aislamiento y distanciamiento social preventivo y obligatorio. Este cambio repentino y masivo en la forma de trabajar planteó múltiples desafíos y oportunidades, que aún hoy siguen siendo objeto de estudio y debate.

En este sentido, iniciamos el trabajo con un recorrido sobre algunos de los estudios realizados en Argentina acerca de esta cuestión, enfocándose particularmente en el trabajo en el Sector Público. Muchos de estos estudios han destacado las particularidades que adoptó el teletrabajo durante los tiempos de crisis sanitaria, mientras que son escasos los análisis sobre las características que esta modalidad ha adoptado una vez superada la emergencia.

Por lo tanto, en el presente trabajo pretendemos analizar el fenómeno del teletrabajo a partir de la perspectiva de un grupo de personas que trabajan en un organismo de la Administración Pública Nacional, con el fin de conocer sus opiniones, perspectivas y valoraciones. Este enfoque cualitativo nos permite profundizar en la comprensión de las experiencias y percepciones que tienen respecto a la implementación y el impacto del teletrabajo en su vida laboral y personal.

Asimismo, la investigación constituye el resultado parcial del proyecto de investigación orientado por la práctica profesional titulado “Las nuevas formas de trabajo en la Argentina de la post-pandemia. Una exploración sobre el trabajo híbrido desde la perspectiva de los actores de las relaciones laborales”, actualmente en desarrollo y con sede en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (DEyA-UNQ) de Argentina que tiene como objetivo explorar y documentar las nuevas dinámicas laborales que han emergido en el contexto post-pandemia, con un énfasis particular en el trabajo híbrido y las percepciones de quienes desarrollan esta modalidad.

Por medio de esta investigación, buscamos aportar evidencia empírica y reflexiones críticas que puedan contribuir a la formulación de políticas públicas y estrategias organizacionales más efectivas y equitativas, que no sólo respondan a las necesidades actuales, sino que también anticipen y gestionen los desafíos futuros del teletrabajo y de las nuevas formas de organización laboral.

El teletrabajo en el Sector Público, en la literatura especializada

Diversos estudios han sostenido que el teletrabajo se ha convertido en una práctica más común después de la pandemia mundial por COVID-19 en la medida en que las disposiciones de aislamiento y distanciamiento social actuaron como un impulsor determinante de la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones al ámbito laboral.

Algunos estudios se centraron en las características sociodemográficas de las personas teletrabajadoras durante la pandemia. El estudio, realizado por Schteingart, D.; Kejsefman, I.; y

Pesce, F. (2021) en el que se analizaron las características particulares que adoptó esta modalidad en nuestro país durante la pandemia con información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) permitió conocer que el “teletrabajo tuvo una difusión heterogénea, en consonancia con la estructura productiva argentina (...) La reconversión al teletrabajo también fue dispar entre las regiones del país, aunque su expansión se dio en todas ellas. Finalmente, las desigualdades en los niveles educativos formales también reflejaron ventajas y dificultades en la posibilidad de realizar trabajo remoto” (Schteingart, D.; Kejsefman, I.; y Pesce, F., 2021:4).

También a partir de la EPH-INDEC, Fihman (2024) observó que *“el número de personas encuestadas por la EPH-INDEC, asalariadas que teletrabajaron durante el tercer trimestre de 2020 creció de manera exponencial en relación al tercer trimestre del año inmediato anterior (prepandemia), con un incremento levemente superior a cuarenta y cinco (45) veces. Ese incremento disminuye significativamente en la postpandemia, resultando ser más de seis veces superior durante el primer trimestre de 2023 respecto de la prepandemia (tercer trimestre de 2019). En este último período y si consideramos las características sociodemográficas de las personas asalariadas que trabajan en una vivienda y que operan sistemas o equipos informatizados, observamos que cerca del 60% son menores de 40 años y que un 51,4% son mujeres, mientras que un 48,5% son varones. En cuanto al nivel de instrucción, más del 60% son personas con título de grado universitario. Respecto a la intensidad del trabajo, algo más de la mitad trabajó entre 40 y 50 horas semanales en la semana anterior a la realización de la encuesta.”* (Fihman, 2024:304).

La literatura sobre las particularidades de esta modalidad de trabajo en el sector público se ha centrado, principalmente, en el estudio del teletrabajo durante el aislamiento y el distanciamiento social por la pandemia. Entre las principales producciones respecto de ese período, podemos mencionar las siguientes:

En el estudio realizado por Nelson Cardoso y Pablo Bulcourn (2020) se examinan, desde una mirada comparativa, los cambios normativos surgidos en el contexto de la pandemia COVID 19. Su investigación abarca la región Iberoamericana y las medidas adoptadas por las diversas naciones con las distintas experiencias que cada país adopta. Se plantean sobre todo cómo afecta el trabajo remoto en la nueva era exponencial y el impacto que sobre las Administraciones Públicas provoca. A lo largo del artículo, los autores tratan de dar respuesta a este interrogante a partir del abordaje complejo que las distintas sociedades enfrentan ante una emergencia.

Oscar Oszlak (2020) se aboca a indagar el origen y el desarrollo del trabajo remoto en los Estados Unidos para luego examinar algunos de los logros de su práctica durante la pandemia, así como de los problemas que han debido enfrentarse para viabilizar su ejecución. Rastrea entonces los orígenes del término trabajo remoto, y las razones de su aparición en la década del ‘70 (lo atribuye a la crisis del petróleo y los altos costos de traslado de los empleados a sus lugares de trabajo). Continúa luego afirmando que la pandemia del coronavirus COVID-19 convirtió al trabajo remoto en un masivo experimento social y laboral. Para finalizar enumera una serie de recomendaciones que se deben tener en cuenta cuando no hay experiencias previas de trabajo remoto (como en Argentina), como la de realizar encuestas e investigaciones sobre el desempeño individual que esta nueva modalidad genera en los trabajadores.

Fihman (2023) analiza la adopción del teletrabajo en la Administración Pública desde el punto de vista de los principios establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD y NACIONES UNIDAS-DESA, 2003). Al respecto, señala que las condiciones de trabajo introducidas por el teletrabajo enfrentan el desafío de lograr que la función pública pueda adaptarse a los cambios tecnológicos y a las necesidades de la sociedad moderna sin afectar su eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

Ariana Bardaui y Mariana Peroche (2021) realizan una compilación de tres trabajos que tienen como objeto de estudio el fenómeno del teletrabajo en la Administración Pública, en el marco de la

pandemia. El primero de ellos realizado por Vanesa Cyngiser, Ivana Calós, Mariana Gambera y Laura Padín proponen diversas estrategias para implementar el teletrabajo de forma exitosa, por parte de las áreas de personal de los organismos de la Administración Pública. El segundo trabajo, realizado por Sebastián Novarin, analiza el rol del Estado frente a los cambios tecnológicos, sociales y culturales de los últimos años y cómo ha abordado el teletrabajo en la Argentina. El tercero y último trabajo incluido en la mencionada compilación que lo tiene como autor a Alejandro Gustavo Val, analiza, entre otros aspectos, los datos resultantes de una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Empleo Público de la ex Secretaría de Gestión y Empleo Público utilizando el sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) a alrededor de 18 mil respuestas efectuadas por trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública Nacional. Dicho encuesta permitió recabar la dimensión del teletrabajo en momentos de aislamiento por la pandemia.

Machiavelli (2023) analizó la evolución del teletrabajo en las administraciones públicas de Argentina y de Francia e identificó varios problemas que debieran ser resueltos en el corto o mediano plazo en esos sectores. En este sentido señaló que “la mayoría de los que parecen preocupar tienen que ver con los cambios que supone el teletrabajo en las tareas de gestión de los directivos, sobre todo aspectos tales como el control y la evaluación del desempeño. Otros apuntan más bien a los saberes y capacidades de los empleados para teletrabajar, no todos encuentran esta práctica sencilla y muchos tienen dificultades para adaptarse. En el caso de Argentina, se suma el problema de la brecha digital, que deberá abordarse y resolverse para no profundizar desigualdades.” (Machiavelli, 2023: 28)

Julio Neffa (2020) analizó los cambios e incertidumbres producidos en el campo del trabajo luego del confinamiento impuesto por la pandemia pero, aún, en un contexto de distanciamiento social. El autor concluyó que son varios los temas pendientes en la materia y que debieran seguir siendo analizados en función de la experiencia que se recoja. En este sentido, valoró que la Ley haya dejado en manos de la negociación colectiva la fijación de límites y la implementación de esa modalidad en cada sector o actividad específica. Neffa analizó, también, la implementación del teletrabajo en el sector público y señaló que su implementación presenta una paradoja ya que “...es en las actividades de la administración pública donde tendría una mayor posibilidad de implementación si al mismo tiempo se dispusiera una digitalización de los trámites administrativos, se formara de manera continua a los funcionarios sin discriminar a los de mayor edad y se equiparan las oficinas con los equipos (...) y sobre todo asegurar que la conectividad funciones correctamente y sin interrupciones.” (Neffa, 2020: 101).

Estévez y Solano (2021) analizan las respuestas brindadas por 49 agentes de la Administración Pública Nacional a un cuestionario de 11 preguntas sobre la implementación del teletrabajo durante los primeros meses del aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto en el año 2020. Entre las conclusiones, los autores señalan, entre otros aspectos, los siguientes: a) una valorización positiva del teletrabajo por su gran potencial aunque expresan preocupación por lo complicado que resulta hacerlo con hijos en cuarentena; b) la necesidad de regular los horarios de trabajo de modo de asegurar los tiempos de descanso y el derecho a la desconexión. En este sentido advierten que *“El límite entre flexibilidad e indeterminación horaria es difuso. Por eso, es necesario que las futuras normativas tomen este punto en cuenta. Los entrevistados perciben que el trabajo remoto habría aumentado la cantidad de horas de trabajo diarias”* (Estévez y Solano, 2021:77); c) La necesidad de evitar lo que algunas personas entrevistadas denominan “invisibilización” de ciertos trabajadores y *“...por eso recomendaron que no haya agentes que trabajen siempre en forma remota, sino que se establezca que algunos trabajen 3 días desde su domicilio y 2 de manera presencial; y que esto no sea opcional, sino obligatorio”* (Estévez y Solano, 2021:77)

En el documento titulado *“Teletrabajo en la administración pública argentina: Impacto en las condiciones de trabajo, salud y vida cotidiana”* de Rodríguez, I., & Márquez, M. (2020) se analiza el impacto del teletrabajo en la Administración Pública Argentina durante la emergencia sanitaria del

COVID-19 y consistió en la realización de 27 entrevistas individuales y 9 entrevistas colectivas en 13 organismos de la APN y entes vinculados, entre agosto y septiembre de 2020. Se destaca cómo el teletrabajo fue implementado de manera abrupta y sin planificación, obligando a los trabajadores y trabajadoras a utilizar sus propios recursos y transformando sus hogares en oficinas, escuelas y guarderías. Entre otros aspectos el trabajo se propone describir el impacto en la carga laboral del teletrabajo en contexto de pandemia, analizar como la modalidad afectó la vida cotidiana de los trabajadores y trabajadoras y formula algunas reflexiones y alertas para una posición sindical sobre el teletrabajo, lo cual constituye un debate necesario y pendiente a la vez.

El teletrabajo en la APN, desde la perspectiva de algunos de sus protagonistas

En el marco del Proyecto de Investigación mencionado precedentemente, se realizaron un total de treinta y tres (33) entrevistas semi-estructuradas a personal con funciones directivas, a mandos medios y a personal con funciones administrativas o técnicas en la actual Secretaría de Bioeconomía de la Nación (anterior Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca). Las mismas se realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de 2023.

En cuanto a la perspectiva metodológica, adscribimos a lo señalado por Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010) en cuanto a que *“en los estudios cualitativos el tamaño de muestra no es importante desde una perspectiva probabilística, pues el interés del investigador no es generalizar los resultados de su estudio a una población más amplia.”* (Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P.; 2010:102).

Del total de personas entrevistadas, un 64% teletrabajaba parcialmente, al momento de realizarse las entrevistas. El 76% de las personas entrevistadas cumplía funciones administrativas o técnicas, un 15% se trató de mandos medios con personal a cargo, mientras que un 9% correspondió a personal directivo. En cuanto a las características socio-laborales del personal entrevistado, el 72% estuvo conformado por mujeres, el 36% tenía, al momento de la entrevista, más de 51 años y el 24% entre 41 y 50 años.

Dado el momento político en que se realizaron (finalización del Gobierno del ex Presidente Alberto Fernández), gran parte de las personas entrevistadas pusieron de manifiesto su incertidumbre respecto de las nuevas autoridades electas, así como respecto de la continuidad laboral de cada persona entrevistada.

En cuanto a las respuestas obtenidas, nos resulta de interés poner de manifiesto las consideraciones que se presentan a continuación:

La necesidad de avanzar en la reglamentación de esta modalidad está presente en las respuestas obtenidas en las entrevistas. Entre las respuestas referidas a qué aspecto debería reglamentarse, encontramos algunas referidas a los derechos y obligaciones de las personas teletrabajadoras (*“No deberían contactarte a cualquier hora. Reglamentar el horario porque no se puede estar siempre trabajando”*; *“reglamentar las 8 horas de trabajo. El internet debe ser pago al igual que el teléfono”*; *“tiene que haber límites de horas como en la presencialidad, reglamentar y provisionar internet, insumos de trabajo y que sea híbrido y no todo aislado”*; *“Que se cumplan las mismas condiciones de trabajo estando presencial”*; *“Se debe fijar sistemas, reglas, parámetros, derechos y obligaciones internas porque así ya sabemos en qué movernos y si se fijan las reglas puede mejorar más el ambiente laboral”*; *“Que se respete los horarios de trabajo, no se puede trabajar hasta tarde sin horarios fijos”*; *“Reglamentar el horario, que las tareas sean más simples y que den una computadora a los que no tenemos”*), mientras que otras refieren a cuestiones de índole operativo u organizacional (*“Es necesario para una mejor organización de las tareas y de las áreas, todos deberíamos coincidir en los horarios laborales porque no sirve si yo me conecto a la mañana y mis compañeros a la noche, no es productivo”*; *“La propuesta sería trabajar por objetivos a cumplir con*

una reunión presencial por semana”; *“las horas de trabajo deben ser cronometradas y el sistema debería cortarse cuando terminas tu horario”*).

Prácticamente la totalidad de las personas entrevistadas considera que su rendimiento laboral es similar o superior teletrabajando respecto del trabajo que realiza en las oficinas del empleador. Ante la consulta respecto a porque considera que es así, las respuestas se centran en las características del entorno de trabajo en el hogar: *“estoy más tranquila, más relajada”*; *“porque estoy solo y hago más concentrado las cosas”*; *“Porque estoy más tranquilo. Mi entorno es doméstico y estoy más relajado”*; *“Porque no hay motivo de distracción en casa, me concentro y es mejor la calidad de trabajo”*; *“Estoy en mi ambiente, pongo música, me fumo un cigarrillo tranquila, no suena tanto el teléfono”*

La enorme mayoría de las personas entrevistadas manifiesta que le gustaría realizar o continuar realizando tareas en su casa en el futuro: *“hay mayor concentración y calidad en el trabajo”*; *“porque estaría más relajado aun sin tanto viaje, yo tardo casi 2 horas en venir a la oficina, además en mi casa estaría cómodo”*. En cuanto a la modalidad de teletrabajo, varias de las personas entrevistadas manifiestan su preferencia por la modalidad híbrida: *“Si pudiera elegir haría tres días teletrabajo y dos vendría a la oficina”*; *“haría híbrido, porque cortar el contacto con los compañeros es malo, en cambio híbrido compensa”*; *“me gustaría híbrido porque considero que es sano”*; *“Por las ventajas que se experimentó en la pandemia, siempre y cuando sea híbrido tiene que haber vínculo humano”*; *“estoy más cómodo, me ahorro en el pasaje, comida, ropa”*; *“me gustaría que sea híbrido, a veces desde casa funciona mejor internet y no me distraigo”*; *“me gustaría poder alternar trabajo en casa y oficina evitando tener que viajar tanto durante la semana”*

En cuanto a si el teletrabajo afecta las tareas del hogar, la mayoría de las personas entrevistadas respondieron negativamente. Las respuestas positivas y negativas ante esta pregunta son similares en varones que en mujeres. Por otro lado, una gran mayoría de las personas entrevistadas que realizan teletrabajo, no encuentra dificultades en la realización de tareas desde su domicilio particular.

De manera coincidente con las observaciones realizadas por Estévez y Solano (2021) el personal entrevistado destacó las ventajas de realizar el teletrabajo, argumentando además, que las horas dedicadas a sus tareas superaban las de la jornada laboral en oficinas, a esto se suma la ventaja de economizar gastos en movilidad, alimentación y tiempos de traslado. Asimismo, el personal entrevistado, no observa diferencias en cuanto al rendimiento laboral entre el trabajo desarrollado en las oficinas del empleador y el teletrabajo

En cuanto al entorno del teletrabajo, gran parte de las personas entrevistadas señalaron que el entorno de trabajo en el hogar, libre de distracciones comunes en la oficina, contribuye a una mayor concentración y eficiencia. Este hallazgo sugiere que el teletrabajo puede ser una modalidad efectiva si se gestionan adecuadamente las condiciones laborales.

Como hemos sostenido previamente, el estudio acerca del trabajo híbrido, en el que las personas que trabajan desarrollan parte de su jornada laboral semanal teletrabajando y parte en las instalaciones del empleador, resulta de gran interés y utilidad. En este sentido las personas entrevistadas encuentran beneficiosa la implementación de esta modalidad contractual y postulan a realizar un trabajo de carácter híbrido que permita alternar la presencialidad con el teletrabajo.

Conclusiones

El análisis del teletrabajo en la Administración Pública Nacional de Argentina, a partir de las entrevistas realizadas, ha permitido identificar algunos aspectos que merecen ser destacados y abordados con mayor profundidad.

Una de las conclusiones más destacadas es la percepción generalizada de la necesidad de la reglamentación del teletrabajo en la APN. La falta de normas específicas que regulen aspectos como

el tiempo de trabajo o los derechos y obligaciones de las personas que teletrabajan puede generar situaciones de desigualdad o de abuso de poder, así como prácticas laborales poco saludables.

Esta deficiente o incompleta reglamentación puede observarse -también- en el ámbito de la Ley 20.744 (Fihman, 2024). En concordancia con lo establecido en la Ley 27.555 dicha reglamentación debiera establecerse mediante los mecanismos de la Negociación Colectiva establecidos en la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo en la APN de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de dicha norma²⁹³.

La reglamentación deberá establecer claramente los derechos de las personas que teletrabajan, incluyendo el derecho a la desconexión digital, la provisión de equipos y conexión a Internet adecuados, y la definición de horarios laborales precisos para evitar la sobrecarga de trabajo.

Asimismo, es crucial abordar la equidad en el acceso a los recursos necesarios para teletrabajar eficazmente. Esto incluye garantizar que todas las personas que cumplan funciones que puedan desarrollarse mediante teletrabajo, independientemente de su ubicación geográfica, categoría, función o situación económica, tengan acceso a la tecnología y formación necesarias.

Una preferencia predominante entre las personas entrevistadas es la adopción de un modelo híbrido de trabajo, que combine días de teletrabajo con días de trabajo en las oficinas del empleador. La modalidad híbrida permitiría mantener la necesaria interacción social y colaboración directa con compañeros y compañeras de trabajo, lo cual es vital para ciertos aspectos del trabajo que requieren creatividad y trabajo en equipo. La alternancia entre el trabajo en el domicilio particular y la oficina también podría ayudar a mitigar problemas como el aislamiento social o el agotamiento, contribuyendo al bienestar general de las personas que teletrabajan.

Finalmente, consideramos que el teletrabajo en la APN de Argentina presenta una oportunidad significativa para modernizar, mejorar el desempeño y las condiciones de trabajo de su personal, pero requiere una reglamentación clara y justa y políticas de evaluación permanente. Las perspectivas de las personas que realizan teletrabajo constituye una fuente importante para ello.

Bibliografía

Bardauil, A. y Peroche, M. (2021): Trabajo remoto: análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional. *Cuadernos del INAP* 55. CUIINAP.

Cardozo, N. y Bulcourf, P (2020): El trabajo remoto en Iberoamérica: Un análisis comparado de los avances en las administraciones públicas. *Cuadernos del INAP* 32. CUIINAP.

Castellani, A. (2020). La Administración Pública en tiempos de pandemia. Instituto Nacional de la Administración Pública [Teleconferencia]. <https://www.youtube.com/watch?v=LF92GAcgm4M>

CLAD y NACIONES UNIDAS-DESA (2003): Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra).

Estévez, A. (2020). Un análisis de tipo cualitativo de los primeros efectos del trabajo remoto en la Administración Pública [Teleconferencia]. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP),

²⁹³ Artículo 8° de la Ley 24.185: La negociación colectiva regulada por la presente ley será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: a) La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; b) Las facultades de dirección del Estado; c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=RpPaRfmmR0Y>

Estévez, A. y Solano, M. (2021). ¿Tele Trabajo, Tele Emergencia, Tele Improvisación? Análisis Cualitativo a Partir de Experiencias de Informantes Clave en la Administración Pública Argentina. *Ciencias Administrativas* | Año 9 | N° 17

Fihman, D. (2023). El Teletrabajo en el Sector Público de la Argentina. Aportes para la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional del CLAD

Fihman, D. (2024). Tras las huellas del teletrabajo en Argentina. *Revista Transformar*. Año 1, número 1. Pp. 297-312. Departamento de Economía y Administración, Universidad Nacional de Quilmes.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación, México: McGraull-Hill, 5ª ed.

Machiavelli, Fabiana (2023): La regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: los casos de Francia y Argentina en *Cuadernos del Centro de Estudios del Estado y las organizaciones Públicas (CEDEOP)* N° 22. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Ministerio de Producción y Trabajo (2019): Teletrabajo en Argentina: primer libro blanco nacional de buenas prácticas en teletrabajo, trabajo remoto y trabajo conectado. - 1a ed ampliada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo.

Neffa, J.C. (2019): ¿Qué son los riesgos psicosociales en el trabajo?: reflexiones a partir de una investigación sobre el sufrimiento en el trabajo emocional y de cuidado. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL -CONICET; Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Moreno; Asociación de Trabajadores de la Sanidad Argentina. 1a Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Neffa, J. C. (2020). Aportes para pensar la pospandemia COVID-19: innovaciones y nuevos procesos de trabajo [Libro digital]. Moreno: UNM Editora.

Organización Internacional del Trabajo (2021), La COVID-19 y el mundo del trabajo. Octava edición. Estimaciones actualizadas y análisis.

Oszlak, O. (2020). Trabajo remoto: nacer de la necesidad virtud. *Cuadernos del INAP* N° 30. CUINAP

Rodríguez, I., & Márquez, M. (2020). Teletrabajo en la administración pública argentina: Impacto en las condiciones de trabajo, salud y vida cotidiana. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16854.pdf>

Schteingart, D.; Kejsefman, I.; y Pesce, F. (2021). Evolución del trabajo remoto en Argentina desde la pandemia. *Documentos de Trabajo del CEP XXI*, N° 5, Centro de Estudios para la Producción XXI - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación

Normativa consultada

Ley 20.744, Régimen de Contrato de Trabajo, Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de septiembre de 1974.

Ley N° 24.185, Establécense las disposiciones por las que se regirán las negociaciones colectivas que se celebren entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de diciembre de 1992

Ley N° 25.164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, 8 de octubre de 1999.

Ley N° 25.800, Convenio sobre trabajo a domicilio, Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de noviembre de 2006.

Ley 27.555, Régimen Legal del contrato de teletrabajo, Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de agosto de 2020.

Decreto N° 214/06, Homologase el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, Boletín Oficial de la República Argentina, 1° de marzo de 2006

Decreto 27/2021, Reglamentación de la Ley N° 27.555, Boletín Oficial de la República Argentina, 20 de enero de 2021.

POLÍTICA DE AJUSTE SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO NACIONAL: RESULTADOS AL PRIMER SEMESTRE DE 2024.

*Diego García
Nadia Fadic
Luciano Fernández*

Introducción

Este documento analiza las consecuencias de las medidas de ajuste del empleo público nacional desde el 10 de diciembre de 2023 hasta la sanción de la Ley de Bases 27.742 el 28 de junio y la subsiguiente creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado el 4 de julio de 2024. La reducción de la nómina de trabajadoras y trabajadores estatales y la pérdida salarial expresan el desmantelamiento de políticas públicas.

Para desarrollar nuestro abordaje utilizamos como fuente principal los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que nos permiten comparar el total de los trabajadores y trabajadoras de la Administración Pública Nacional (APN), compuesta por la administración central, los organismos y las empresas estatales. La comparación se realizó tomando como línea de base el mes de noviembre de 2023 (último dato con la estructura orgánica de ministerios y organismos de la anterior gestión) hasta el mes de junio de 2024 (último dato disponible).

El análisis cuantitativo del personal se complementa con la evolución salarial enmarcada en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y un mapeo de las dependencias que han sido cerradas a lo largo del territorio. Estos aspectos dan cuenta del deterioro de la calidad estatal y su relación con las condiciones del empleo público.

El proceso de reducción del empleo público, en esta primera etapa del gobierno de Javier Milei, recorre un camino que va desde el Decreto 8/23 de reestructuración ministerial hasta la reglamentación del Título II de la ley sobre “Reforma del Estado”, especialmente respecto del Capítulo IV relativo a “Empleo Público”.

La eliminación de ministerios, secretarías y organismos, durante los primeros seis meses de gobierno, evidencia un nuevo enfoque del Poder Ejecutivo Nacional acerca del Estado que es concebido como una “organización criminal”, y de la justicia social que es caracterizada como una “aberración”. De allí que el gobierno haya incluido en su hoja de ruta “la reducción del gasto público a niveles históricos” (Punto 3. del “Pacto de Mayo”) y que el impacto de esta reducción haya recaído especialmente en las áreas sociales.

La gestión pública es un conjunto de capacidades que permiten hacer operativas las decisiones y objetivos de las políticas, en un contexto socioeconómico y a partir de un marco jurídico. Durante el período analizado, las medidas apuntaron a debilitar aquellas capacidades que se corresponden con objetivos de inclusión social, distribución equitativa y desarrollo sustentable. El modelo de gestión adoptado reduce la Administración Pública Nacional, suprime o baja de nivel estructuras orgánicas y deteriora la calidad del empleo público.

En materia de empleo público, la reducción arbitraria de la planta de personal implica pérdida de estabilidad laboral, caída de salarios, desprofesionalización e interrupción de la carrera administrativa. En términos institucionalidad de las políticas públicas, se debilitan las capacidades técnicas, se discontinúan líneas de acción, se retrae la presencia territorial y empeora la atención de las problemáticas sociales.

Desde una mirada sindical, y en base a la experiencia concreta en distintos organismos, este documento se propone visibilizar y organizar la información respecto al achicamiento de la planta de

personal, la pérdida salarial y el cierre de dependencias públicas. El objetivo del documento es aportar a un debate necesario sobre el rol central del trabajo estatal, seriamente amenazado por la política de reestructuración y definición de “dotaciones óptimas” del nuevo ministerio.

Contexto institucional-legal y económico de las medidas de ajuste

La reducción de la planta de personal de la Administración Pública nacional es el producto de decisiones que el nuevo gobierno comenzó a tomar inmediatamente, entre ellas:

El 11 de diciembre, por Decreto 8/2023 se redujo a ocho la cantidad de ministerios, eliminando las carteras de:

- Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Cultura.
- Desarrollo Social.
- Desarrollo Territorial y Hábitat.
- Educación
- Mujeres, Géneros y Diversidad.
- Obras Públicas.
- Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Transporte.
- Turismo y Deportes.

Las funciones que estos desempeñaban fueron desjerarquizadas a secretarías y/o fusionadas dentro de la estructura de los nuevos ministerios de:

- Capital Humano absorbió: Desarrollo Social, Cultura, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Mujeres, Género y Diversidad²⁹⁴.
- Infraestructura absorbió: Desarrollo Territorial y Hábitat y Obras Públicas.
- Jefatura de Gabinete de Ministros: Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Economía: Transporte.
- Interior: Ambiente y Desarrollo Sostenible y Turismo y Deportes.

A su vez, se eliminó “Derechos Humanos” de la denominación del Ministerio de Justicia y se mantuvieron las mismas funciones de los de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; Seguridad y Salud.

En el mismo sentido, el mega Decreto 70/2023 de “Bases para la reconstrucción de la economía argentina”, impulsó la desregulación de actividades, reforma laboral, del comercio exterior, de la minería, de la energía, de la actividad aerocomercial, del Código Civil y Comercial de la Nación en relación con la libertad de contratación y derogación de la ley de alquileres, de la salud, de los servicios de comunicación, del deporte y del turismo, entre otras cuestiones.

Asimismo, para cumplir con la meta de “déficit cero” se ejecutó un severo ajuste del gasto público. Sin ley de presupuesto, el nuevo gobierno decretó también la prórroga de los recursos, fuentes financieras y créditos vigentes al cierre del ejercicio 2023, autorizando a la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) a realizar las adecuaciones y a los distintos rangos ministeriales a aprobar gastos. Según el Instituto de Estado y Participación (IDEP), durante el primer trimestre la reducción del gasto

²⁹⁴ Las competencias y personal del ex MMGyD fueron transferidas al Ministerio de Justicia por Decretos 450 y 451 del 24 de mayo. En este documento, mantenemos a estas personas trabajadoras en la órbita de Capital Humano por razones metodológicas, ya que el INDEC las contabiliza así en su informe de dotación del mes de junio (último disponible para realizar la comparación).

de la APN fue del 31% en términos reales (-36% Jubilaciones y Pensiones, -59% Subsidios económicos, -86% Gastos de Capital, -24% Transferencias corrientes a las provincias)²⁹⁵. Al finalizar el semestre, el Centro de Economía Política Argentina (CEPA) calculó la disminución real interanual del gasto total del sector público nacional en 23,6%, variando levemente la distribución (-15% Jubilaciones y Pensiones, -15% Subsidios económicos, -79% Gastos de Capital, -77% Transferencias corrientes a las provincias). Según los cálculos del CEPA de cada \$100 ajustados desde el inicio de la gestión hasta finales de junio, \$27,7 correspondieron a jubilaciones y pensiones, \$22,6 a obra pública, \$15,2 a subsidios, \$11,6 a gastos de funcionamiento del Estado (principalmente salarios) y \$9,5 a prestaciones sociales²⁹⁶.

Por otra parte, el Decreto 84/2023 decidió que a partir del 1º de enero de 2024 no se renovasen los contratos en el marco del artículo 9º de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, del Decreto 1109/17 y de toda otra forma de contratación que en el sector público nacional se hubiera iniciado a partir del 1º de enero de 2023. Además, estableció que aquellos contratos comenzados con anterioridad a esa fecha, se renovarían solo por 90 días, ordenando un “relevamiento exhaustivo” del personal contratado, para lo cual cada jurisdicción debía fundamentar ante la JGM la necesidad de continuar esa contratación.

Al mismo tiempo, el gobierno nacional envió el primer proyecto de Ley Bases en el que instaló en la agenda pública las facultades extraordinarias, las privatizaciones, la reforma del Estado, el régimen de incentivo para grandes inversiones, entre otras cuestiones. El proceso finalizó seis meses después con la sanción de la Ley Bases y el Decreto 695/2024 que reglamenta las modificaciones a la Ley Marco de Regulación del Empleo Público.

Todas estas medidas fueron tomadas en el marco de un proceso de fuerte deterioro del poder adquisitivo de salarios y jubilaciones provocado por la devaluación inicial del peso en un 118% y el consiguiente salto de la inflación mensual del 25,5% en diciembre y del 20,6% en enero, seguida de una tendencia decreciente que la ubicó sucesivamente en 13,2%, 11%, 8,8%, 4% y 4,6% entre febrero y junio.

Reducción de la dotación de la Administración Pública Nacional

En este contexto, la planta de personal total de la Administración Pública Nacional (APN), al 30 de junio de 2024, se redujo en 29.014 personas, pasando de 342.349 trabajadoras y trabajadores al finalizar la gestión anterior en noviembre de 2023 a 313.335, esto es un 8,5% menos (Gráfico 1).

En la Administración Centralizada, que abarca la estructura orgánica de los actuales ocho ministerios²⁹⁷, la planta de personal se achicó un 16,3% al darse por finalizados 8.909 contratos laborales. De este modo, las áreas centrales de Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y las ocho carteras ministeriales (con sus respectivas secretarías y subsecretarías) quedaron con un total de 45.815 empleadas y empleados y pasaron de representar el 16% al 14,6% del total de la APN.

En el mismo período, los Organismos descentralizados, desconcentrados y otros Entes, el empleo público se achicó en 10.562 trabajadoras y trabajadores sobre los 177.421 que prestaban servicios

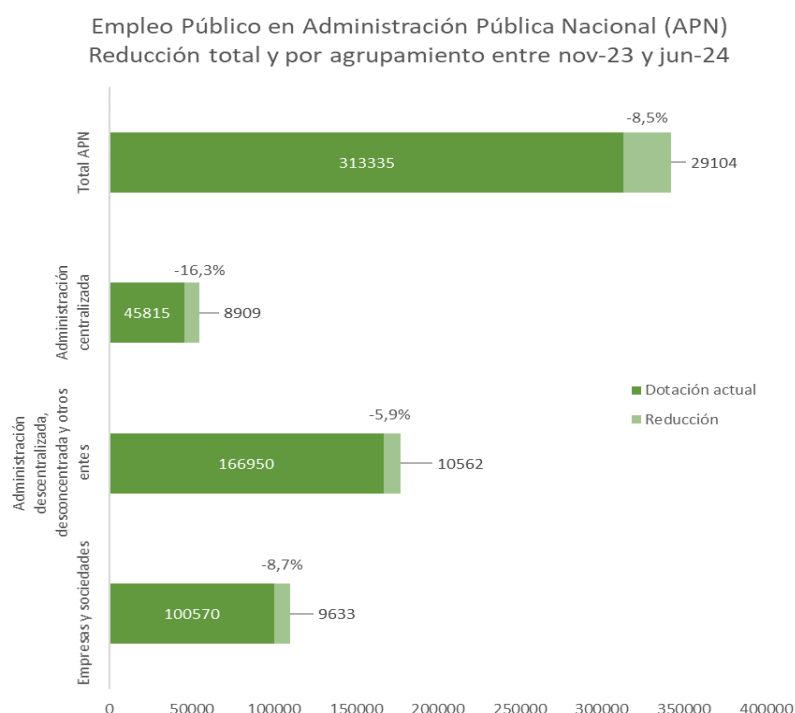
²⁹⁵ <https://ate.org.ar/wp-content/uploads/2024/04/GASTOS-APN-1er-trim-2024-CARATULA-IDEP.pdf>

²⁹⁶ <https://centrocepa.com.ar/informes/540-informe-fiscal-analisis-de-los-ingresos-gastos-y-resultados-del-sector-publico-nacional-datos-a-julio-de-2024>

²⁹⁷ Dado que los datos utilizados para realizar este informe no contemplan la eliminación del Ministerio del Interior y la creación del de Desregulación y Transformación del Estado, con el consiguiente traspaso de dependencias del primero a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, tomamos la decisión metodológica de referirnos a dichas dependencias bajo el rótulo de “Ex Interior” y no referirnos a la planta de personal del nuevo ministerio hasta que el INDEC actualice los datos de Julio de 2024.

antes de la asunción del gobierno actual; significando una reducción del 5,9% de su planta de personal. Actualmente, estos organismos y entes representan el 54,2% de la dotación total de la APN.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

Asimismo, en las Empresas y sociedades del Estado la reducción fue del 8,7%. De 110.203 personas, hubo una disminución de 9.633 personas, quedando una planta de 100.570 trabajadoras y trabajadores. Según esta manera de agrupar a la APN, las empresas y sociedades son la segunda categoría en dotación, representando el 32,1% del total. Tomadas como un agrupamiento, han sufrido un recorte similar en términos absolutos al de los organismos, pero de mayor peso sobre el total (-8,7%).

Cabe mencionar que, cuando nos referimos a reducción de la “dotación” (término técnico utilizado por el INDEC y otros organismos oficiales) se pueden distinguir, en la mayoría de los casos, los despidos de trabajadoras y trabajadores que se encontraban contratados en los términos del art. 9° de la Ley Marco de Empleo Público. También se reconoce la existencia de planta permanente de organismos y empresas que se encuadran en el marco de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo y, aun así, han sufrido despidos sin causa. Por último, queremos aclarar que no nos es posible distinguir otro tipo de desvinculaciones, tales como: bajas por retiro voluntario, acuerdo mutuo o rescisión de contratos en el marco del Decreto 1109/2017.

Reducción del personal del nivel central de la APN

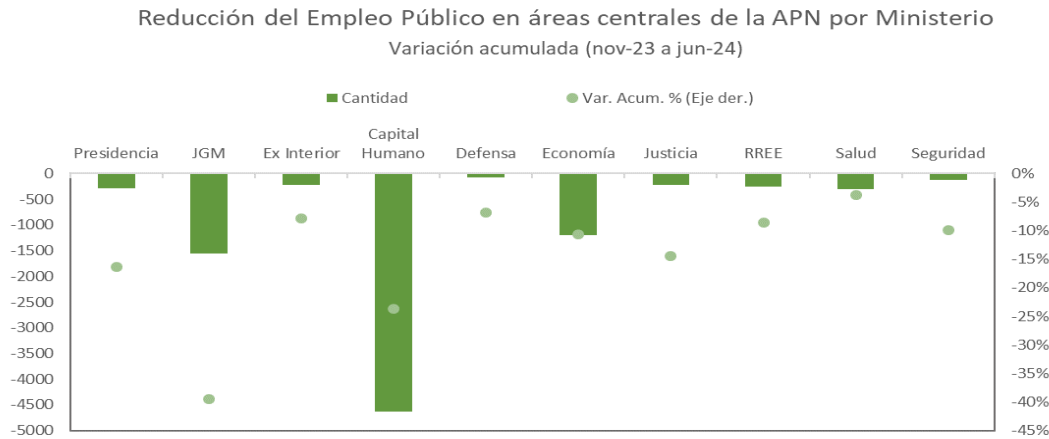
Si observamos en forma desagregada la Administración Central, podemos ver cuánto ha incidido la reducción de personal en la administración centralizada de Presidencia, Jefatura de Gabinete y cada uno de los Ministerios (Gráfico 2).

De las 8.909 personas menos que trabajaban en el nivel central de la APN respecto a noviembre de 2023, la mayor cantidad lo hacía en dependencias de lo que actualmente es Capital Humano. Las personas que trabajaban en lo que actualmente es este ministerio son 4.638 del total, pertenecientes a secretarías, subsecretarías y direcciones pertenecientes a los ex ministerios de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social, Desarrollo Social, Cultura, Educación y Mujeres, Géneros y Diversidad. La reducción es del 23,7% desde el inicio del mandato en este ministerio.

En términos porcentuales, esta reducción sólo es superada por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) que quedó con un 39,6% menos, equivalente a 1.553 personas. En cantidades, a estos dos ministerios les sigue Economía que sufrió 1.205 bajas (-10,6% del total de esa cartera). En cuanto a incidencia sobre el total, después de Capital Humano y JGM siguen Presidencia (-16,3%) y Justicia (-14,4%). Los demás se encuentran por debajo del 10% y de las 300 personas por ministerio.

Gráfico 2

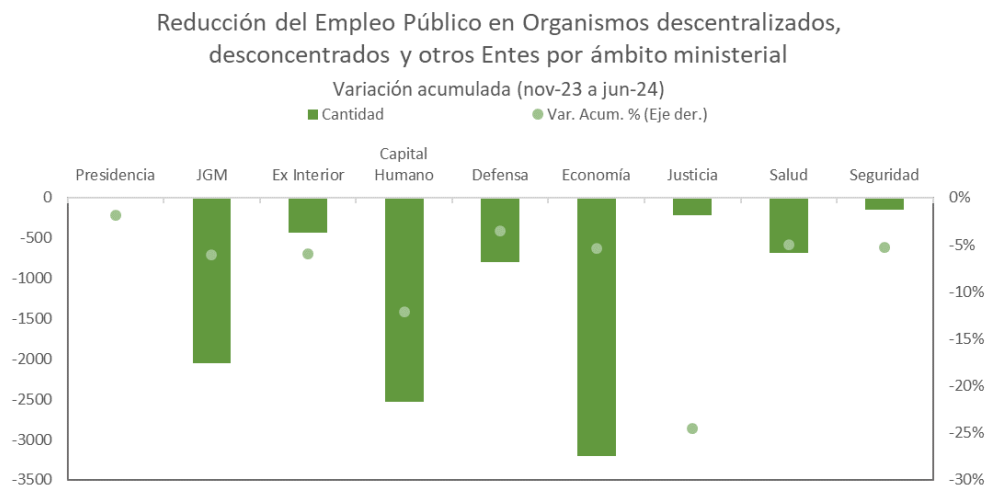


Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

Organismos Descentralizados, Desconcentrados y otros Entes

Sobre el agrupamiento que reúne a los Organismos Descentralizados, Desconcentrados y otros Entes, se realizó una primera desagregación de la distribución e incidencia de las 10.471 bajas de acuerdo al ministerio del que depende cada uno de ellos (Gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

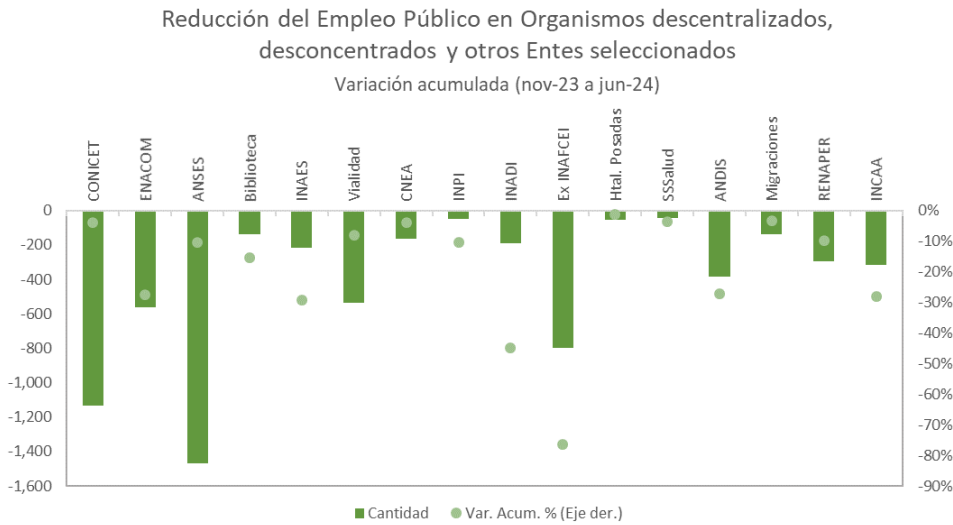
En este sentido, los organismos más afectados son aquellos que dependen de Capital Humano (-2.531), Economía (-3.210) y Jefatura de Gabinete (-2.050). El 88% de las bajas de personal durante este período se concentraron en organismos y entes dependientes de estos tres ministerios.

Por su parte, el ministerio con mayor reducción de su planta de organismos descentralizados es Justicia con un 24,5% menos, seguido por Capital Humano con 12,1% de reducción. Los organismos y entes dependientes de los demás ministerios se ubican igual o por debajo del total de 6% de reducción en esta categoría.

Magnitud e incidencia de la reducción de dotaciones por Organismo

Para analizar con mayor precisión lo ocurrido con el personal en organismos Descentralizados, Desconcentrados y otros Entes, hemos comparado la dotación inicial de cada uno de ellos con la de junio de 2024. Para presentar gráficamente la información hicimos una selección que permite relacionar la reducción de la planta con la contracción de algunas de las políticas públicas que llevan adelante cada uno de ellos (Gráfico 4).

Gráfico 4



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

En el caso del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) 1.133 trabajadoras y trabajadores perdieron sus puestos de trabajo, provocando una reducción del 4,1% de la dotación de este organismo. Mientras que el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), quedaron sin trabajo 564 personas, entre despidos y otras formas de desvinculación, un 27,5% de la dotación respecto al final de la gestión anterior, con un impacto mayor en la capacidad del organismo para cumplir sus funciones. Entre ambos, explican el 81,9% de la reducción de personal en organismos descentralizados dependientes de Jefatura de Gabinete de Ministros.

Entre los organismos descentralizados dependientes de Capital Humano se destaca la reducción de la planta de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en 1.467 empleadas y empleados, 10,5% menos que en noviembre de 2023. Por otra parte, en la Biblioteca Nacional Mariano Moreno, la planta de personal se redujo en 140 personas durante el mismo período, esto es igual al 15,3% menos. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) tuvo una reducción de 219 trabajadoras y trabajadores, sufriendo una merma del 29,2%.

Otros organismos y entes, actualmente nucleados en Capital Humano, y fuertemente diezmados en su personal son el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (-28,1%), el Fondo Nacional de la Artes (-28,3%) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (-60%).

Para el caso del Ministerio de Economía, los 27 organismos descentralizados y desconcentrados reunidos actualmente bajo su órbita han disminuido su personal durante el primer semestre del año. El *Gráfico 4* refleja una reducción del personal en Vialidad (se unifica a la Agencia Nacional de

Seguridad Vial y a la Dirección Nacional de Vialidad) donde se eliminaron 539 puestos de trabajo (-8%); en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), con 165 puestos de trabajo menos (-4%); y en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI), donde la pérdida es de 50 (-10,4%).

Además, los entes reguladores (ENRE y ENARGAS) tuvieron una merma de 193 trabajadores (-16,4%) de la dotación inicial. En el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) la reducción es de 118 personas, 3,8% sobre la dotación inicial. El Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA) despidió a 108 personas, representando una merma del 29,8%. En la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) se reportaron 33 puestos de trabajo menos que en noviembre de 2023 (-6,1%). El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo desconcentrado del ministerio de Economía, cuenta con 102 trabajadoras y trabajadores menos que antes del 10 de diciembre de 2023 (-7,2%).

El ex Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAFCEI) fue disuelto y despedidas 800 personas, 76,3% de su planta, siendo el sector mayormente afectado entre los organismos del sector de agricultura²⁹⁸.

En cuanto al Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), la información a junio de 2023 refiere 225 trabajadoras y trabajadores despedidos, nada menos que el 53,2% del total. La decisión de disolver el organismo y poner a disponibilidad al personal dependiente del Ministerio de Justicia resultó una de las primeras medidas del nuevo Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado.

En relación con la reducción operada en los organismos del Ministerio de Salud, se destaca la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) cuya planta de personal se retrajo un 27,3% con el cese de 382 trabajadores y trabajadoras²⁹⁹. Más de la mitad de los puestos de trabajo perdidos en organismos descentralizados de esta cartera pertenecían a esta dependencia (-55,8%).

Por su parte, la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) sufrió el achique de 43 puestos de trabajo (-3,8%). Entre los hospitales nacionales, se observa una disminución de 56 personas en el plantel del Hospital Posadas (-1,2%). También es exigua la reducción en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) donde las 99 bajas representan el 0,7% de la planta total existente al finalizar la gestión anterior.

Entre los organismos del ex Ministerio del Interior que actualmente orbitan en JGM, se encuentran el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) donde la reducción fue de 295 trabajadoras y trabajadores (-9,2%) y Migraciones con 138 puestos de trabajo menos (-3,3%).

Empresas y sociedades públicas

Para analizar la situación de las empresas públicas y sociedades del Estado las agrupamos por sector de actividad. Esto es para observar mejor la distribución de los 9.633 puestos de trabajo perdidos durante el primer semestre del año y visualizar el impacto que ha tenido la merma de dotación en cada una de las empresas y/o sectores (Gráfico 5).

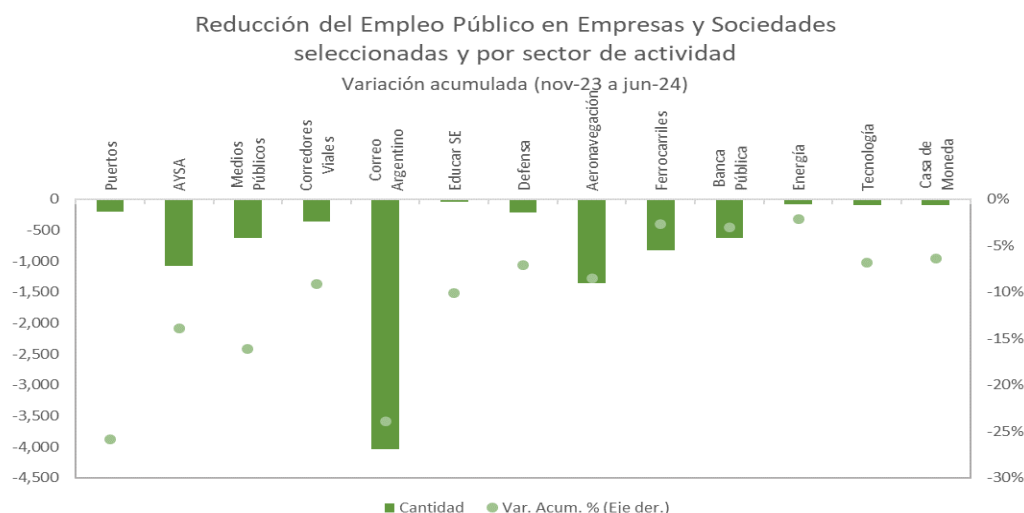
Se destaca la situación de Correo Oficial de la República Argentina S.A. donde se redujeron 4.043 puestos de trabajo, quedando su planta de personal recortado en 12.854 trabajadoras y trabajadores. La reducción de personal en Correo Argentino (-23,9%) representa el 42% del achique de dotación de empresas públicas a nivel global.

²⁹⁸ El ex INAFCEI pertenecía a la Jefatura de Gabinete de Ministros hasta el final de la gestión anterior. Luego fue disuelto y su personal reasignado dentro del Ministerio de Economía, por eso para este informe fue considerado dentro de la órbita de esta cartera.

²⁹⁹ La ANDIS pertenecía a la Jefatura de Gabinete de Ministros hasta el final de la gestión anterior. Luego pasó a la órbita del Ministerio de Salud, por lo que para este informe fue considerada una pérdida de dotación de dicha dependencia.

La Administración General de Puertos S.E. se redujo en 202 personas (-25,9%). La empresa Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AYSA) en 1.082 (-13,9%). Corredores Viales S.A. en 357 (-9,1%).

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC.

En el sector de Medios Públicos se perdieron 625 puestos de trabajo. La empresa que más sufrió fue TELAM S.E. con 407 bajas, reduciéndose en un 49,1% su plantel respecto al momento inicial. Por Decreto 548 del 28 de junio Télam fue transformada en Agencia de Publicidad del Estado Sociedad Anónima Unipersonal (APE S.A.U.).

Las demás empresas agrupadas en este sector son Radio y Televisión Argentina S.E. y Contenidos Públicos S.E. También Radio Universidad Nacional de Córdoba y Radio Universidad Nacional del Litoral, bajo la órbita de Capital Humano.

Educar S.E., que también se encuentra bajo la órbita de Capital Humano, perdió 45 puestos de trabajo, lo que equivale al 10,1% de su dotación en noviembre de 2023.

Las empresas ubicadas en el Ministerio de Defensa son COVIARA (vivienda), Fabricaciones Militares S.E., TANDANOR S.A.C.I.yN. (Industria naval) y Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” S.A. (FADEA). Allí se recortaron 202 puestos de trabajo, con una incidencia negativa de 7,1%.

En el sector de aeronavegación se dieron de baja 1.356 puestos de trabajo, de los cuales 463 pertenecían a Aerolíneas Argentinas S.A. (-3,9%) y 889 a Intercargo S.A.U. (-53,4%). En la Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. se desempeñan 2.419 personas y no hubo modificaciones.

En las empresas asociadas al complejo Ferroviario trabajan actualmente 29.520 personas, 821 puestos menos que a inicios de este semestre (-2,7%)³⁰⁰. Operadora Ferroviaria S.E. es la que más trabajadores concentra (79,2% del total) y allí la reducción alcanzó a 434 puestos de trabajo.

Algo similar ha ocurrido en las empresas de la Banca Pública donde se desempeñan 19.839 personas, habiéndose perdido 625 puestos de trabajo (-3,1%)³⁰¹. En este caso es el Banco Nación el que emplea

³⁰⁰ Se trata de Administración de Infraestructura Ferroviaria S.E., Belgrano Cargas y Logística S.A., Desarrollo de Capital Humano Ferroviario S.A.C.P.E.M., Ferrocarriles Argentinos S.E., Playas Ferroviarias de Buenos Aires S.E. y Operadora Ferroviaria S.E.

³⁰¹ Son Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A., BICE Fideicomisos S.A., Banco de la Nación Argentina, Nación Bursátil S.A., Nación Reaseguros S.A., Nación Seguros de Retiro S.A., Nación Seguros S.A., Nación Servicios S.A. y Pellegrini S.A.G.F.C.I.

al 87,9% del total, con una reducción de puestos de baja incidencia (360, igual a -2%). En el caso del Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. y BICE Fideicomisos S.A. la incidencia de la merma fue mayor, de 694 empleados quedaron 502 (-27,7%).

En el sector Energía, el saldo negativo es solamente del 2,2% sobre la dotación inicial. Se trata de 87 puestos de trabajo menos en un sector en el que se desempeñan 3.929 personas. La empresa de mayor importancia en dotación de personal es Nucleoeléctrica Argentina S.A. que emplea al 80,6% del total. Aquí se suman DIOXITEK S.A., ENARSA Patagonia S.A., Energía Argentina S.A., Vientos de la Patagonia, Termoeléctrica José de San Martín S.A. y Termoeléctrica Manuel Belgrano S.A.

En el sector de Tecnología de 1.324 trabajadoras y trabajadores existentes inicialmente, se perdieron 90 (-6,8%). ARSAT T Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. es la de mayor cantidad de empleados (734) y es donde más puestos se han perdido (72, igual a -8,9%). Las demás empresas son Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias S.A., Polo Tecnológico Constituyentes S.A., VENG S.A. y Centro de Ensayos de Alta Tecnología S.A.

Por último, en Casa de Moneda S.E. trabajaban 1.411 personas en noviembre de 2023 y ahora lo hacen 1.320, resultando en 91 puestos de trabajo menos (-6,4%).

Escenario abierto ante la reglamentación de la Ley Bases

En la Ley Bases el Poder Legislativo delega en el Ejecutivo la atribución de reformar el Estado, “reducir el sobredimensionamiento de la estructura estatal” y determinar la reorganización, fusión, disolución o transferencia a las provincias de todos los organismos de la administración central o descentralizada, empresas y sociedades y fondos fiduciarios. La ley establece un listado de excepciones tanto para la disolución como para la intervención de los organismos del sector público³⁰². A su vez, declara a un conjunto de empresas y sociedades “sujetas a privatización”, “sujetas a privatización y/o concesión”, a privatización “debiendo el Estado nacional mantener el control o la participación mayoritaria en el capital social”, a requerir “el voto afirmativo del Estado Nacional para la toma de decisiones”³⁰³.

El capítulo sobre Empleo Público modifica la Ley 25.164 atacando el derecho a la estabilidad laboral consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Prevé que el personal alcanzado por procesos de reestructuración o por la reducción por encontrarse excedida la “dotación óptima” quedará automáticamente en situación de disponibilidad durante hasta 12 meses y, cumplido dicho plazo, será desvinculado. También amplía las facultades del Estado empleador para intimar a jubilación, incluye la prohibición de “realizar durante sus horas laborales del servicio público cualquier tipo de tareas vinculadas a campañas electorales y/o partidarias” e incorpora entre las causales para imponer cesantías, a las “calificaciones deficientes” que impliquen desempeño ineficaz durante dos años. A su vez, incorpora a la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo en la Administración Pública Nacional “el descuento en la remuneración proporcional al tiempo no trabajado” por huelga.

En su reglamentación de la ley, el Decreto 695/2024 aumenta la flexibilización laboral en la contratación según el art. 9º y crea el Registro de Personal en Situación de Disponibilidad, eliminando las actividades de reubicación y la prioridad en la cobertura de cargos previstas con anterioridad en el Decreto 1421/2002. También reduce el plazo máximo para iniciar la jubilación una vez intimada la persona trabajadora (60 días corridos) y para continuar trabajando una vez iniciada la jubilación (180 días corridos). Además, faculta a la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, autoridad de aplicación e

³⁰² Corresponde a los artículos 3º, 4º, 5º y 6º de la Ley 27.742.

³⁰³ Corresponden a los artículos 7º al 23 y Anexo I de la misma ley.

interpretación de la ley de empleo público, a reorganizar o discontinuar el Fondo de Capacitación Permanente y Recalificación Laboral.

Deterioro del salario estatal, SMVM y jubilación mínima al 30 de junio de 2024

En este apartado se presenta la evolución negativa del salario real de la Administración Pública Nacional, específicamente de las trabajadoras y los trabajadores comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo 214/06 pertenecientes al SINEP. Ante los reclamos sindicales, el Estado empleador ha sostenido con mucha dificultad la negociación colectiva, presentado ofertas a la baja que se tradujeron en una pérdida significativa de los salarios públicos.

Para este documento se consideraron los incrementos porcentuales y otros ítems en base a los datos provistos por Convenios Colectivos de la Asociación Trabajadores del Estado (ATE) basados en las actas paritarias.

A su vez, comparamos esta evolución con la del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y con la Jubilación Mínima del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En cuanto a la dinámica del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, la representación del Poder Ejecutivo Nacional no buscó el acuerdo de las partes, sino que sentenció la pérdida del poder adquisitivo del salario.

El otro valor considerado, la Jubilación Mínima, también fue decidida por Decreto 274/24 que modificó el índice de movilidad para comenzar a ajustar por índice de precios. En este caso, el índice de variación que consideramos es el de la jubilación mínima con el refuerzo de ingresos.

Siguiendo con la periodización propuesta, la evolución comparada de estos índices toma como punto de partida la variación real (deflactada por IPC Nacional) del mensual noviembre de 2023 respecto del mes anterior, considerado base 100 (Gráfico 6).

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC, ATE Nacional y normativa.

Como se puede apreciar, la pérdida del poder adquisitivo del salario público alcanza al 21% desde noviembre de 2023 hasta junio de 2024. Perdió 10 p.p. menos que el Salario Mínimo, Vital y Móvil y 7,5 p.p. más que la Jubilación Mínima.

Como señala el informe de la secretaría de Convenios Colectivos de ATE Nacional el poder de compra de las trabajadoras y trabajadores del Estado cayó en picada durante el período bajo análisis.

Para el mes de junio, el valor de la categoría inicial (F0) en el SINEP fue de \$384.257. En el mismo período, el SMVM se ubicó en \$234.315 y la Jubilación Mínima (con el Refuerzo de Ingreso Previsional) alcanzó los \$261.931.

Los incrementos de 3,5% para julio (más suma fija de \$60.000 por única vez) y 3% para agosto en la paritaria estatal no son suficientes para avizorar una recuperación salarial sino más bien la consolidación de la pérdida.

Retracción de la presencia territorial y desfederalización del Estado Nacional

Las medidas adoptadas desde el inicio de esta gestión también impactan en la presencia del Estado Nacional en los territorios y, por lo tanto, su federalización, especialmente la referida a la intervención de las distintas dependencias y organismos ejecutores de las políticas sociales a lo largo y ancho de nuestro país.

Por un lado, se observa un cambio de lo promocional a lo asistencialista en el rediseño de los programas, como es el reemplazo de Potenciar Trabajo por los nuevos Volver al Trabajo (STESS) y Acompañamiento Social (SENNAF).

A su vez, la reducción de personal y el cierre de oficinas han sido acciones de una estrategia de repliegue de las dependencias nacionales de las provincias. Los funcionarios y las funcionarias justificaron estas reducciones en criterios de eficiencia en la utilización del gasto en salarios, alquileres y vehículos.

En el caso de Capital Humano, la merma ocasionada implica el cierre de 56 Centros de Referencia (CDR) en las que se realizaban principalmente gestiones vinculadas al ex Potenciar Trabajo y del programa Alimentar. También el cierre de la secretaría de Economía Social afectó seriamente a los Centros de Economía Popular, con otros 200 despidos en junio. Por su parte, la responsabilidad de la gestión de los Centros de Integración Comunitaria se pasó a los municipios.

La actual gestión de la ANSES cerró 27 oficinas y otras 15 quedaron comprometidas en su capacidad de atención debido a los despidos operados el 31 de marzo. La atención a la ciudadanía en las prestaciones de la seguridad social ha disminuido fuertemente por la discontinuidad de programas como PROGRESAR y Créditos ANSES. A su vez, se impone un modelo de gestión tendiente a resolver “a distancia” el vínculo con las personas titulares de derechos.

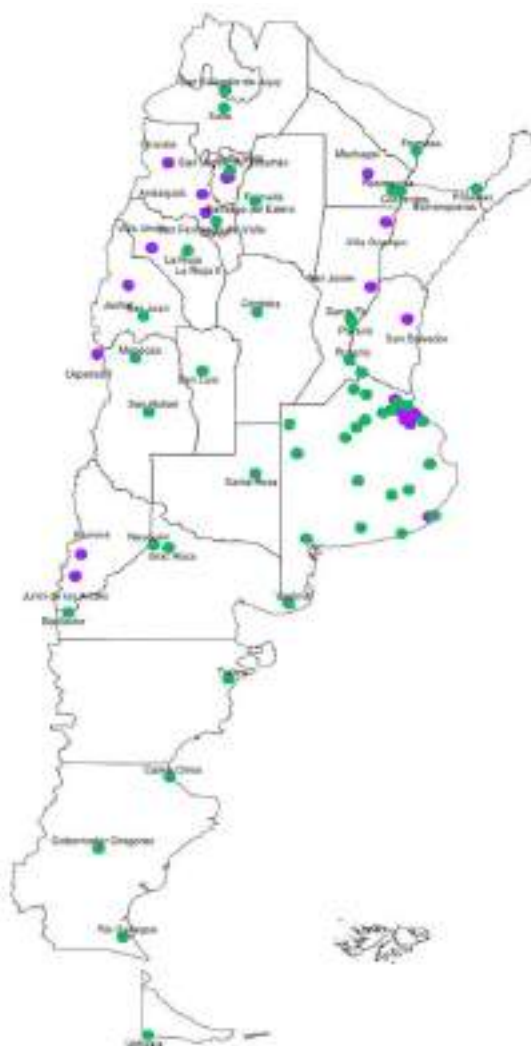
A partir de esta visión asistencialista, el Ministerio de Capital Humano comenzó a reemplazar la acción de trabajadoras y trabajadores profesionales y técnicos, en forma presencial en los territorios y comunidades, por la mera gestión de transferencias monetarias y contactos impersonales. Oficialmente, el MCH comunica que “los CDR serán sustituidos por trámites digitales para ahorrar, modernizar y mejorar la eficiencia del sistema” y “se creará una línea para trámites referentes a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia”³⁰⁴.

El Mapa 1 muestra los CDR (color verde) y las Oficinas de ANSES (color violeta) cerradas durante el mes de marzo a lo largo del país. El Mapa 2 amplía el foco de las mismas en la Provincia de Buenos Aires.

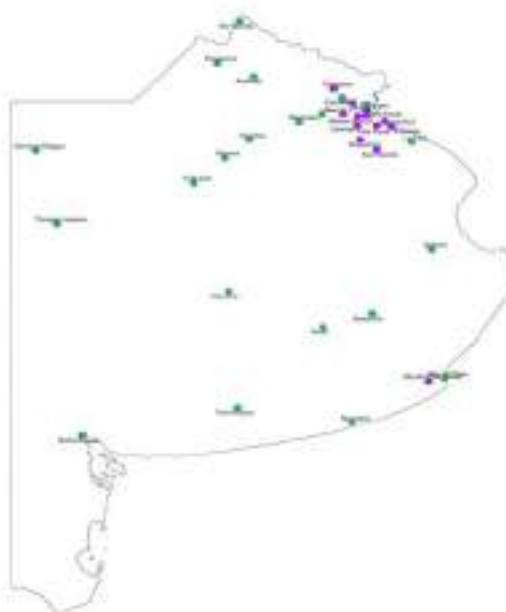
³⁰⁴

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-informa-que-cerrara-59-centros-de-referencia-cdr>

Mapa 1



Mapa 2



Fuente: elaboración propia

Con el mismo argumento de “haber realizado una auditoría interna desde el mes de diciembre de 2023”³⁰⁵, el Ministerio de Justicia anunció el cierre de 81 de los 105 Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) y dictó la Resolución 178 del 6 de junio de este año con el “plan de ordenamiento y mejoramiento” de los CAJ, “reforzando los canales de atención no presenciales”. Entre diciembre del año pasado y al cierre de este informe, se habían despedido a 125 trabajadoras y trabajadores sobre un plantel inicial de 529 personas, entre profesionales y administrativas, distribuidos en los centros de todo el país (-23,6%).

La disolución del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad a comienzos de junio de este año y la absorción de las competencias del mismo por parte del Ministerio de Justicia, significó el despido de 800 personas trabajadoras (-62,5% del plantel en noviembre de 2023), producto del desmantelamiento de las políticas públicas desarrolladas en materia de violencia de género.

Respecto a la política agroalimentaria, el cierre del Instituto Nacional de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y su intervención por parte del Ministerio de Economía desde marzo de este año, también supuso el despido de 800 trabajadores y trabajadoras, desmantelando el abordaje federal de las políticas de promoción a las pequeñas unidades de producción agropecuaria.

El Ministerio de Salud también implementó una política de ajuste y achicamiento del gasto público que resultó en una ejecución de un 29 % menor de su presupuesto durante el primer cuatrimestre de 2024 en relación con igual período de 2023. La reducción del gasto en Salud fue del 7% dentro del total de la APN. En particular, el programa de Salud Sexual y Procreación Responsable (ESI) enfrentó una caída interanual del 38%, significativamente mayor que la del MSAL³⁰⁶, desarticulando a nivel federal el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No intencional en la Adolescencia.

En materia ambiental, recogemos la situación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), organismo responsable de la ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental, donde se registraron 242 bajas de trabajadoras y trabajadores (-22,9%). Muchas de estas fueron por despidos directos, afectando la capacidad de acción territorial del organismo integrado por los gobiernos Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por efecto del ajuste presupuestario y del empleo, ACUMAR dejó sin trabajo a profesionales especializados cuyas labores son imprescindibles para cumplir con el plan de saneamiento en tiempo y forma.

En resumidas cuentas, como resultado de las medidas de desjerarquización y reestructuración de dependencias, los recortes presupuestarios y la disminución de la presencia de agentes del Estado Nacional en las provincias, se consolida un proceso de desfederalización. Se trata de una retracción de las capacidades de permear los territorios a través de programas y articular con las jurisdicciones provinciales y municipales, así como con las organizaciones de la sociedad civil que participan activamente en el diseño e implementación de muchas de estos, por parte de los organismos nacionales.

Conclusiones

Este documento muestra la reducción del empleo público, del salario y de la presencia territorial del Estado Nacional como indicadores centrales del proceso de desmantelamiento de áreas estratégicas y retiro de sus responsabilidades primarias, especialmente en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El desarme de políticas públicas sustantivas, la degradación del “saber hacer” propio de la gestión pública y la destrucción de más de 29.000 puestos de trabajo

³⁰⁵ https://x.com/MinJusticia_Ar/status/1800185280978403485/photo/1

³⁰⁶ <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/Plan-ENIA-en-riesgo-1.pdf>

estatales, son coherentes con un discurso oficial que reniega de cualquier tipo de intervención del Estado en la economía.

Se ha descrito la eliminación de ministerios, secretarías y subsecretarías; la disminución de su personal y del de los organismos descentralizados y empresas públicas; el cierre de programas sociales y la menor presencia en los territorios (cierre de Oficinas de ANSES, Centros de Referencia, Centros de Acceso a la Justicia, programas nacionales para promover la agricultura familiar, la salud sexual y procreación responsable, para combatir, sancionar y erradicar la violencia de género, eliminar la discriminación y la xenofobia, etc.).

Estas acciones se corresponden con la fuerte reducción del gasto público (disminución de partidas de jubilaciones, subsidios, obras públicas, universidades) y de las transferencias a las provincias (asistencia financiera a los sistemas previsionales y fondo de incentivo docente). La retracción de las funciones básicas del Estado nacional o su posible transferencia a las provincias y/o municipios implica un riesgo de incremento de las desigualdades y de pérdida de soberanía.

Este documento es un punto de partida para profundizar el análisis sobre el impacto de este repliegue de las políticas públicas en términos de insatisfacción de necesidades, mayor desigualdad y deterioro en las condiciones de vida de la población; así como los efectos negativos sobre dimensiones de la vida de las trabajadoras y trabajadores estatales que se encuentran desempleados luego de ser despedidos a partir de las medidas de ajuste señaladas.

Para finalizar, la agenda instalada por el elenco de gobierno libertario plantea que el empleo público debe ser eliminado o reducido a su mínima expresión por considerar a este un lastre o parte de “la casta”. Nuestro sindicato se enfrenta a este postulado, que tiene como trasfondo la idea de organización criminal propugnada sistemáticamente por el Presidente de la Nación. Más allá de su fascinación por ver como externas dinámicas que son propias su acción de gobierno, las decisiones sólo muestran ensañamiento con el trabajo estatal y rechazo al Estado en su función de hilvanar nuestra existencia como sociedad. El escenario que se abre a partir de la sanción y reglamentación de la Ley Bases proyecta una mayor pérdida de capacidades estatales.

Desde el Instituto de Formación e Investigación en Políticas Públicas creemos que el Estado debe ser eficiente, desplegando y mejorando su capacidad de resolución de una multiplicidad de problemáticas. No es con menos Estado que estas van a encontrar resolución, sino con más políticas activas que amplíen derechos y mejoren su inserción territorial y federal, con acciones integradas a partir de la coordinación entre áreas y con el compromiso de trabajadoras y trabajadores con los valores democráticos y el servicio público. Este camino sólo es posible de la mano de la estabilidad laboral y la calidad del empleo público.

La grandeza de la Patria sólo es posible con un Estado presente como actor central para conducir el desarrollo nacional y hacer que los derechos del Pueblo sean una realidad efectiva. Un Estado que articule intereses y planifique estratégicamente, que logre promover el círculo virtuoso de aumentar la producción, crear pleno empleo con trabajo decente y traducirlo en la mejora progresiva de los indicadores económicos, sociales y culturales.

Fuentes consultadas

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.

Centro de Economía Política Argentina (CEPA): *“Informe fiscal: análisis de ingresos, gastos y resultados del Sector Público Nacional – Datos a Junio de 2024”*, disponible en www.centrocepa.com.ar

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC): *“Dotación de personal de la Administración Pública Nacional, empresas y sociedades”*, Año 3, Nº 7, junio de 2024.

Instituto de Estado y Participación (IDEP) de ATE-CTA: *“Informe de ejecución del gasto de la Administración Pública Nacional en el 1er Trimestre de 2024”*, disponible en www.ate.org.ar

Secretaría de Convenios Colectivos de ATE Nacional: *“Los salarios de los/as estatales siguen en picada”*, Junio de 2024, disponible en www.convenios.ate.org.ar

ALGUNAS PROPUESTAS DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS PARA ROMPER LA INERCIA DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

Andrea Induni

Durante los últimos años desde el Grupo de Profesionales de la Salud de la Secretaría de Profesionales de Seccional Trabajadores públicos nacionales y del GCBA hemos trabajado fuertemente en el análisis de la crisis del sistema de salud y los distintos subsectores e intentamos en base a nuestro conocimiento pero sobre todo en base a nuestras experiencias como trabajadores, elaborar ideas para llevar a la acción.

Así, nos propusimos desarrollar una investigación exploratoria/descriptiva sobre las características demográficas, laborales y de percepción del universo de trabajadores de instituciones y organismos del sistema público nacional de salud del AMBA, durante el segundo trimestre de 2024, para obtener una línea de base actualizada y en base a esta realizar las propuestas que presentamos en este trabajo.

El sistema de salud argentino enfrenta numerosos desafíos, algunos de ellos históricos y otros que emergen de la coyuntura política, económica y social. Como expertos en nuestra área, los trabajadores de la salud tenemos propuestas clave para mejorar tanto la calidad de las políticas públicas que diseñamos, implementamos y evaluamos, como nuestras condiciones laborales. Nuestras propuestas de acciones se fundamentan en nuestra responsabilidad como ciudadanos, como actores de las políticas sanitarias y como trabajadores sindicalmente organizados.

Uno de los ejes es la profesionalización de la función pública; una realidad que sustentamos y sostenemos hace años a través del convenio colectivo y la negociación colectiva que son nuestras herramientas principales en esta tarea permanente que nuestra organización ha emprendido bajo el liderazgo de Andrés Rodríguez, Secretario General de la Unión del Personal Civil de la Nación. En sus palabras, a las que adherimos, manifiesta que así se contribuye a brindar a la ciudadanía un Estado eficaz y eficiente con servicios de calidad, se fortalece las instituciones y la propia democracia.

Este planteo sobre la profesionalización es aplicable al subsector público del sistema de salud argentino y al analizarlo queda en evidencia que esta meta que nos proponemos responde a un análisis que debe ser a la vez multidimensional y multifactorial. Entendemos la profesionalización como jerarquización de la función pública y abarca tanto desafíos como acciones a futuro.

Entre los desafíos del sistema de salud argentino que demandan nuestra atención está el eterno tema del financiamiento y los recursos ya que el sistema enfrenta problemas crónicos en este aspecto, lo que afecta la calidad de las políticas públicas, los servicios y muchas veces, la capacidad para adquirir equipos y suministros adecuados. Esta realidad además, se superpone con las desigualdades regionales porque la calidad de la atención puede diferir en zonas rurales y urbanas o entre provincias.

No es de menor importancia realizar un análisis actualizado y pormenorizado de los recursos materiales y de capital humano con que se cuenta en cada organismo, su estado, eficiencia operativa y disponibilidad para utilización. Es crítico poner al día el tema de infraestructura y tecnología en salud con una mirada racional y con proyecciones realistas de ejecución y mantenimiento.

Las diferencias en la calidad de la atención sumadas a la alta demanda de servicios, en parte debido a la falta de cobertura en algunas áreas generan una sobrecarga de los profesionales de la salud y agudizan el deterioro en la calidad de la atención. Estas prestaciones se producen muchas veces en instalaciones con infraestructura deteriorada o en condiciones inadecuadas, situaciones ambas que afectan la calidad de atención y el bienestar de los profesionales de la salud.

En la era en que pregonamos el Gobierno abierto y la transformación digital para facilitar la gobernanza y el gobierno electrónico aún convivimos con ineficiencias administrativas y falta de

coordinación en instancias burocráticas o entre distintos niveles de del sistema que afectan la eficacia e implementación de las políticas o prestaciones.

Del mismo modo, las desigualdades sociales y económicas siguen siendo barreras de acceso al sistema de salud y junto con la crisis de capital humano del sector afectan y ponen en jaque el éxito de cualquier implementación sanitaria. La escasez de profesionales es un problema crónico que se agrava con la migración de los mismos en busca de mejores condiciones laborales y salariales.

Romper la inercia en una estructura tan establecida y conservadora como el sistema de salud, implica desafiar el status quo e impulsar el cambio mediante acciones decididas y bien definidas. El diagnóstico y mapeo de problemas incluye los desafíos que planteamos antes y van desde la profesionalización al financiamiento, e incluyen la sobrecarga de trabajo, la falta de coordinación, las desigualdades sociales y económicas y la diáspora de profesionales formados y con experiencia. Contamos además con datos cualitativos y cuantitativos recolectados a través de la encuesta.

El plan de acción integral que proponemos parte de definir objetivos claros y priorizar las intervenciones donde la mejora de las condiciones laborales se da a través de reducción de la carga horaria con jornadas laborales equilibradas que eviten el agotamiento y el burn out; mejora de salarios, acceso a capacitaciones y desarrollo profesional continuo para la mejora de competencias; inversiones en infraestructura con ambientes de trabajos seguros y eficientes.

Además, se deben garantizar las dotaciones que permitan las acciones específicas de cada institución sin reducciones espurias que afecten la operatoria normal o arriesguen la integridad del personal, del mismo modo se debe asegurar el acceso a materiales e insumos que faciliten las prestaciones; e implementar sistemas de gestión y tecnología de la información para facilitar procesos y mejorar la eficiencia.

Como trabajadores sindicalizados estamos listos para, a través de la negociación colectiva, que es una herramienta de diálogo y búsqueda de consensos clave, participar en la planificación y toma de decisiones de un sistema integrado de salud centrado en la persona, que sea a la vez personalizado y personalista porque somos seres sociales y comunitarios. Y en ese sentido, proponemos también la implementación y fortalecimiento de programas de salud mental para los trabajadores de la salud para cuidar a los que nos cuidan y que enfrentan altos niveles de estrés y presión por las características de las tareas que realizan.

Entendemos que además de un plan integral, con objetivos concretos y metas adecuadas, como otro eje indispensable, es necesario generar conciencia y apoyo social a nuestras demandas de modo de poner el tema en agenda a través de campañas de sensibilización y alianzas estratégicas. En este sentido, muchas de las actividades de la Secretaría de Profesionales con la conducción de Omar Autón, visibilizan estas demandas en ciclos como “¿Sirve el Estado?” o “El Bar del Encuentro”.

En estos espacios, tuvieron amplia difusión las entrevistas y visitas a distintos organismos relacionados con la salud de la población como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), el Hospital Nacional en Red Laura Bonaparte o el Hospital El Cruce, entre otros.

En relación con la puesta en marcha de esta reforma integral nos parece oportuno manejarnos con proyectos piloto que sean aptos para escalar a medida que se avanza y permitan ajustar los resultados y sumar miradas innovadoras como estrategias para reducir residuos, favorecer el reciclado o la reutilización y mejorar la gestión de suministros.

La implementación de un sistema integrado requiere un compromiso para mantener la continuidad de las propuestas en ejecución por medio de un comité formado por dirigentes reconocidos que sean

responsables del seguimiento del proyecto, de acuerdo a la planificación de la implementación con responsables de cada acción.

Estamos convencidos que vencer la inercia requiere un enfoque estratégico y coordinado que movilice a todos los actores relevantes hacia un objetivo común. Tenemos un plan bien definido y un compromiso sólido para superar los obstáculos existentes y avanzar hacia un sistema de salud más eficiente y equitativo.

Para poder ser ejecutores de políticas públicas que propugnen la inclusión y el desarrollo de nuestros compatriotas sabemos que son claves la actualización permanente de capacidades y saberes para un Estado eficiente y eficaz. Nuestra organización brinda hace años una estructura capaz de dar respuestas a las demandas de los trabajadores, siempre en defensa de la solidaridad, la carrera administrativa, las capacitaciones, el salario y las fuentes de trabajo y es en este contexto donde se nos plantea el desafío de dar un paso y presentar propuestas concretas, realizables y ajustadas a la realidad.

Los datos relevados que dan lugar a estas propuestas, no pretenden agotar el estudio y análisis, sino más bien es un primer acercamiento a la población objetivo con el propósito de disponer de información por parte de los propios actores del Estado Nacional y específicamente del sector Salud para diseñar propuestas asertivas y pertinentes que reflejen las demandas de los trabajadores.

El sistema de salud argentino enfrenta numerosos desafíos, y los trabajadores de la salud tenemos propuestas clave para mejorar tanto la calidad del servicio, tanto sean prestaciones o políticas públicas como sus condiciones laborales.

Bibliografía

Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2006). V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Dávila, F. c. (2019). *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires: UPCN.

Maslach, C., Leiter, M. P. (2016). *Burnout: A Brief History and the Role of Work-Related Stress*. Journal of Organizational Behavior.

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

Rodríguez, A. (2020). *Una función pública profesionalizada*. En D. F. compilador, Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos (págs. 189- 201). Buenos Aires: USAL.

Romero, JP. (2019) *Avances en la profesionalización de los trabajadores públicos de la República Argentina*. en D. F. compilador, Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos (págs. 263- 287). Buenos Aires: USAL.

Romero, JP. (2024) *Un largo camino hacia la profesionalización de los trabajadores públicos nacionales*. en D. F. compilador, Una administración pública perfectible: construyendo servicios públicos de calidad (págs. 219- 244). Buenos Aires: USAL.

Romero, J P., Trivisonno, MK. (2019). *Capacitación en la Administración Pública Nacional argentina como aporte a la profesionalización de la función pública*. XXIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Salud, D. U. (2021).

Sánchez De León, A. *Más salud y más derechos: el desafío de la Argentina que viene*. La Plata. El autor. 2011. Página 23.

Tobar, F. *Tendencias de reforma del sistema de salud en Argentina*. Salud para todos Año 7. Número 70. Mayo. Páginas 18-19.

Tobar, F. Olaviaga, S. y Solano, R. "Complejidad y fragmentación: las mayores enfermedades del sistema sanitario argentino". CIPPEC. Documentos de Políticas Públicas Número 108. 2012.

Torres, R. recuperado en <https://www.lanacion.com.ar/opinion/en-el-tema-salud-hay-necesidad-y-urgencia-nid27012024/> el 12 de julio de 2024

Von Zezchau, J. (2019) *Pensando el empleo público argentino a futuro* en D. F. compilador, Una administración pública de cara al futuro. Reflexiones y desafíos (págs. 357 y ss). Buenos Aires: USAL.

World Health Organization (WHO) (2019). *Mental Health and Wellbeing in the Workplace*.

TRAYECTORIAS DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS.

*Fernando Isuani
Valeria Serafinoff*

Introducción

Desde el retorno de la democracia en 1983, el Estado nacional vivió un conjunto de procesos políticos, económicos y sociales que lo han impactado en distintos planos y de modos muy diversos. A partir de entonces, los gobiernos que se han sucedido tomaron decisiones e implementaron medidas que con diverso grado de profundidad, coherencia y efectividad han incidido sobre su rol y morfología. Ciertamente, el Estado de aquel entonces no es el mismo de hoy.

En la década de los '80, más allá de algunas innovaciones relevantes³⁰⁷ y otras medidas de bajo impacto tomadas hacia el final del mandato de Alfonsín³⁰⁸, no se produjeron cambios significativos en el aparato estatal. Estos, sí se hicieron presente con claridad durante los '90, de la mano de una concepción que impulsó la idea del “estado mínimo” y que muchos estudios han permitido conocer con detenimiento. Con el inicio del nuevo siglo, y en el marco de una inercia pendular, fue ganado consenso la importancia del “retorno del Estado”³⁰⁹, etapa cuya exploración está en proceso.

Con algunas excepciones³¹⁰, los estudios disponibles en Argentina han concentrado su mirada particularmente en alguno de esos períodos de gobierno. El foco de estos análisis está puesto en diversas dimensiones relevantes para conocer la situación del Estado y su aparato burocrático. Esos trabajos han contribuido a profundizar nuestro conocimiento del aparato estatal Argentina centrado, principalmente, sobre el Estado nacional y la situación de sus recursos humanos: su distribución entre el estado nacional, provincial y municipal y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (López y Zeller, 2014; Zeller y Rivkin, 2003; Oszlak, 2000); las diversas modalidades laborales, salariales y contractuales vigentes en el sector público (Lindemboim y Graña, 2006; Iacoviello y Zuvanic, 2006); la profesionalización de sus cuadros y los sistema de carrera (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007; Bonifacio, 2003); los sistemas de capacitación (Pulido, 2000); las reformas estructurales en el empleo público (Oszlak, 1999; Orlansky, 2001 y 2006) o la politización de la burocracia y el patronazgo (De Bellis, J. 2016; Llanos, 2016)

Aun contando con algunos aportes destacables (Zuvanic y Diéguez, 2016; Chudnovsky, 2017; Ferraro 2006; Iacoviello, Pando, Mendelson y Essayag, 2009; Iacoviello, Llano y Ramos, 2017; Bonifacio y Salas, 2016), todavía resulta escaso el conocimiento sobre un eslabón que consideramos crítico para el desempeño del aparato estatal: la Alta Dirección Pública.

Coincidiendo con Chen y Bozeman (2014), vemos que aunque muchos académicos y formuladores de políticas comprenden la importancia del trabajo de los directivos públicos, sorprendentemente hay poca investigación empírica sobre el tema. La escasa investigación existente sobre esta temática se ha centrado en los procesos de reclutamiento y, en general, en las reformas tendientes a su

³⁰⁷ Por ejemplo, la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales inspirado en la experiencia francesa de la Ecole National d'Administration (ENA), con el propósito de reestructurar el aparato estatal y de asignarles a los miembros de este nuevo segmento el rol de “agentes de cambio de una administración democrática (Iacoviello, M; Llano; M. y Strazza, L., 2011)

³⁰⁸ Por ejemplo, los retiros voluntarios y la supresión de vacantes (López y Zeller, s/f).

³⁰⁹ Ello se da en consonancia con lo que Mora y Araujo (2012) denomina consenso privatista y consenso estatista. Señala el autor que “en los años '90 la Argentina aparecía como una de las sociedades más “privatistas” en el mundo entero, mientras en la primera década de los 2000 está entre las más “estatistas” de América latina según datos de Latinobarómetro”.

³¹⁰ Entre otros, López, A. y Zeller, N. (s/f) y Orlansky, D. (1995).

profesionalización. El conocimiento de este segmento de la burocracia en el nivel subnacional resulta aún más limitado.

La literatura sobre gestión pública ha demostrado con claridad que las actividades y estrategias aplicadas por los gerentes públicos afectan los resultados de las políticas (Lynn, 1996; Meier & O'Toole, 2001). Si estamos empeñados en comprender la capacidad de la burocracia estatal para enfrentar los problemas que desafían a la sociedad necesitamos indagar y comprender la forma en que los gerentes construyen relaciones con otros actores estatales y no estatales, dirigen recursos estratégicamente dentro de la organización, establecen metas para el desempeño y aquello que los motiva a perseguir las metas establecidas (Hicklin y Godwin, 2009).

Este trabajo se propuso avanzar en la descripción de la Alta Dirección Pública (ADP) en estados provinciales, no sólo por la ausencia de estudios sobre el tema en nuestro país, sino también considerando los desafíos que la gestión subnacional tiene a partir de los procesos de descentralización de competencias y la ampliación de responsabilidades en la prestación de bienes y servicios público. Los gobiernos provinciales tienen también un mayor conocimiento del territorio y una mayor cercanía con la población, por lo que también tienen un rol clave como coproductores de las políticas del gobierno nacional. De tal modo, analizar la ADP en estados subnacionales es relevante tanto por el rol crítico que tienen en la gestión cotidiana de las políticas públicas que se despliegan en el territorio, como por el desafío de adaptar la gestión a los cambios más o menos estructurales que las sociedades y el Estado van experimentando en su devenir.

Como parte de este trabajo nos preguntamos si existen sistemas de ADP en las provincias, cuáles son los marcos normativos que definen su alcance³¹¹ y regulan aspectos tales como la forma de acceso al cargo y otros subsistemas de la gestión de recursos humanos tales como la capacitación y el desarrollo de carrera, la evaluación de desempeño y la retribución por las tareas realizadas. Asimismo, nos preguntamos sobre cuáles son las principales características de las personas que ocupan estos cargos en cada uno de los casos abordados³¹².

Este trabajo tiene un carácter exploratorio y se ha llevado adelante a partir de una revisión bibliografía y de la normativa en tres estados subnacionales³¹³: Mendoza, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Bs.As. (CABA). Entendemos que ellas, por sus características sociodemográficas y políticas permitirán, además, un ejercicio de comparabilidad que nos permita generar hipótesis para contrastar con el estudio de otros casos subnacionales en Argentina y otros países de la región.

Algunas cuestiones que nos interesan observar se vinculan con la relación entre el régimen político y la decisión de impulsar medidas reformistas que se orienten a la consolidación de una ADP. En primer lugar, consideramos que en sistemas de partidos políticos competitivos la temática entra en la agenda pública cuando se instituyen gobiernos de partidos políticos de más reciente creación o que logran acceder al gobierno quebrando una hegemonía. Básicamente, estos procesos se impulsan como una ruptura del *status quo*.

En segundo lugar, nos interesa profundizar en estos procesos en relación con la construcción de capacidades burocráticas. En tal sentido, partimos del supuesto de que en contextos con una fuerte politización de los cargos de alta dirección pública como en Argentina, el incentivo de instaurar un sistema de ADP a nivel subnacional puede ser una estrategia de consolidación política, que encuentra

³¹¹ Quiénes son o podrían ser encuadrados en ese nivel de la burocracia.

³¹² Cantidad, antigüedad, niveles de profesionalización y sexo, entre otras.

³¹³ Dos provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, para los fines de esta investigación, tiene la misma entidad y se puede considerar de la misma forma que las provincias.

En el marco de este estudio también se han realizado un conjunto de entrevistas semiestructuradas a principales funcionarios, ex funcionarios de las áreas centrales de recursos humanos en cada provincia y a responsables de la temática en diversos ministerios, así como a personas que se desempeñan como ADP en las distintas provincias estudiadas.

legitimación en un modelo de gestión pública que promueve la construcción de capacidades burocráticas.

Finalmente, en términos de la participación de la sociedad civil y su rol en relación con esta agenda. Consideramos que en contextos de crisis institucional, organizaciones sociales y líderes de opinión podrían promover una agenda orientada a la profesionalización de la función pública y, con ello, a la conformación de un sistema de ADP. Para ello, se requiere una participación pública propositiva, algo que no pudimos observar en relación con los casos seleccionados. En los tres casos analizados no se observan organizaciones sociales que impulsen o participen de los debates alrededor de la ADP.

Alta Dirección Pública y Capacidades burocráticas

El análisis de la ADP puede ser encuadrado dentro de los estudios de las capacidades de la burocracia estatal y, en tal sentido, orientado a indagar en la habilidad de la burocracia para realizar sus tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable. Como señalan Iacoviello y Pulido (2018:21), “no bastan las decisiones de política pública que anuncian los gobiernos para fijar el rumbo de la sociedad, ni siquiera es suficiente la voluntad del poder político en financiarlas y sostenerlas. Si las capacidades estatales no se combinan con acciones concretas, que aseguren su impacto en la vida ciudadana, no se logran los resultados buscados. De esa premisa se deduce que los servidores públicos tienen un rol protagónico. De manera que la efectividad, la eficacia y la eficiencia dependen en buena medida de las competencias de la burocracia, de su nivel ejecutivo y del talento que este colectivo despliegue en el desempeño de sus funciones, en la gestión de los procesos que provocan los resultados, sus impactos y los avances en términos de desarrollo”. La presencia de las capacidades burocráticas garantiza cierta potencialidad para el logro de los objetivos buscados pero, en principio, no nos dicen nada sobre el logro estos objetivos³¹⁴.

Reconocemos sobre el concepto de capacidades burocráticas dos tipos de aproximaciones. Por un lado, las más centradas en la ciencia política e interesadas en la construcción de capacidades para penetrar en el territorio, construyen marcos analíticos para estudiar los procesos de formación de los estados, los atributos de estatidad (Oszlak 1997) y la capacidad de garantizar derechos (Tilly, 1975; Scokpol, 1979; Mann, 1991 y 1997; O'Donnell, 2005; Giraudy, 2012; Vargas Culler, 2012). Dentro de esta perspectiva también puede considerarse una línea asociada con la sociología política que plantea la cuestión de la autonomía estatal respecto de los actores sociales (Evans, 1995; Scokpol y Finegold, 1982; Ikenberry, 1986; Scokpol, 2007; Hendrix, 2010 y Hanson y Sigman, 2011). Por otro lado, los abordajes más centrados en las capacidades administrativas e instrumentales se concentran en el análisis de la capacidad de las burocracias en tanto conjunto de estructuras y procesos de trabajo, así como en términos del personal que se desempeña en las organizaciones (Hildenbrandt y Grindle, 1997; Tobelem, 1998; Alonso, 2007; Repetto, 2007). Esta segunda perspectiva, más instrumental, nos permite pensar la noción de capacidades burocráticas como algo *no* abstracto, global, homogéneo ni uniforme. De este modo, poco sirve hablar de burocracias fuertes o débiles, capaces o incapaces, si no es en relación con las condiciones y acciones concretas que son desplegadas en un determinado campo de política, en un período concreto de tiempo.

Respecto a la ADP, como señalamos anteriormente, varios estudios refieren a los sistemas que regulan el proceso de nombramiento (reclutamiento y selección) y sus niveles de profesionalización. Entre los primeros podemos mencionar, por ejemplo, los trabajos que profundizan en la comprensión de los procesos de nombramiento de los burócratas a nivel del Estado federal, cubriendo sus lazos políticos y partidistas, niveles de rotación y su conocimiento técnico o conexión política (Cortazar et

³¹⁴ Cabe señalar que las capacidades burocráticas no son sinónimo de buen desempeño, ya que existen otras dimensiones que afectan los resultados de las políticas públicas. Además, la referencia a la habilidad nos lleva a sostener que no es posible pensar las capacidades burocráticas si no es en relación con la política pública y sus fines.

al, 2016; Rubio y Nuñez, 2019; Chudnovsky, 2017; Zuvanic, y Diéguez, 2016; Zuvanic, 2016, entre otros). En cuanto a la profesionalización es posible considerar los aportes de Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007; Bonifacio, 2003.

Caracterizando a la Alta Dirección Pública

Antes de avanzar, resulta oportuno precisar los alcances de lo que en este trabajo definimos como ADP. Siguiendo a Zuvanic (2016), entendemos a la ADP como el “conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de ‘vaso comunicante’ entre las esferas políticas y la burocracia” (2016:2). Se trata, como señala la autora, de aquellos funcionarios de primera línea de la administración pública que no son autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios), ni tampoco forman parte de la burocracia operativa.

Esos funcionarios, en el caso del Estado Federal en Argentina, son los que ocupan los cargos de directores nacionales, generales y simples, coordinadores y jefes de departamento. Es decir, se trata de quienes cubren los niveles escalafonarios más altos dentro del régimen de la Administración Pública Nacional. La normativa vigente en Argentina no delimita la ADP³¹⁵. Por ello, sólo resulta posible identificar a la ADP a partir del ejercicio de una Función Ejecutiva, esto es “el ejercicio de un puesto de trabajo que comporte la titularidad de una unidad organizativa de nivel superior a departamento, aprobada en la respectiva estructura organizativa e incorporado al nomenclador respectivo” (Convenio Colectivo Decreto 2098/2008, Art. 19). Anteriormente, en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) la Función Ejecutiva se definía como “aquellas correspondientes a cargos de conducción de sectores con incidencia en la gestión de políticas públicas, que prestan servicios esenciales para la comunidad, que tienen alta incidencia sobre el manejo de los recursos presupuestarios de la jurisdicción o alto grado de participación en la reforma del Estado (Decreto 993 y 994/91, Art.5).

Ciertamente, puede resultar oportuno destacar sus diferencias respecto de otros segmentos de la burocracia (como niveles medios y operativos) y de la dirección estrictamente política. Así, la ADP tienen un rol bisagra dentro del aparato estatal, en la medida que se espera trabajen directamente asociados con la dirección política en la fase de formulación de políticas. Desde este punto, su desempeño tiene un costado claramente más político (Loureiro et al., 2010). Al mismo tiempo, la ADP tiene la tarea de dirigir o administrar a los estratos más bajos de la burocracia en la implementación de las políticas adoptadas (De Bonis, 2008; Dror, 1996; Longo, 2007). Es decir, para definir el papel de la ADP, la jerarquía y funciones se entrelazan junto con el grado de responsabilidad y politización en el proceso de producción de las políticas públicas.

Respecto de la distinción con la dirección política, la estabilidad de la ADP es el rasgo que merece ser destacado. Siguiendo a Howlet (2011), ese rasgo es una condición que no solo ayuda a la ADP a mantener la atención sobre temas de políticas particulares, sino que también les permite tener una perspectiva a largo plazo de las políticas públicas, de la que la dirección política a menudo carece. Por otra parte, se espera que la seguridad en el trabajo y la experiencia acumulada proteja a la ADP de la presión política a corto plazo. En cuanto a la participación en el proceso de las políticas públicas, se espera que la ADP intervenga a través de múltiples etapas en el proceso de políticas. Entretanto, la participación de los directivos políticos puede concentrarse en algunas etapas específicas, como lo es el establecimiento de la agenda, la toma de decisiones y las oportunidades para afectar algunos aspectos del contenido de políticas más que otros.

³¹⁵ En 2019 se aprobó, a nivel nacional, un nuevo régimen de Alta Dirección Pública (Decreto N° 788/19). Dicho Régimen fue suspendido en el marco del cambio de autoridades gubernamentales (Decreto N° 36/19).

El rol bisagra que le cabe a la ADP, permite advertir la existencia de un conjunto de factores relevantes cuya presencia resulta crítica para su desempeño. Siguiendo a Brinkerhoff y Morgan (2010), podríamos indicar que el desempeño de la ADP está determinado por su capacidad para:

- **Involucrar y comprometer a los actores claves:** los funcionarios de la ADP requieren identificar a los protagonistas esenciales para la materialización de la política pública, movilizar recursos (financieros, humanos, organizativos); motivar a los socios y planificar y decidir.
- **Llevar a cabo tareas técnicas:** son responsables de producir niveles aceptables de desempeño; generar productos y resultados sustanciales, así como también mantener la producción y agregar valor para los ciudadanos, entre otros.
- **Relacionarse y atraer apoyos:** requieren poder establecer y gestionar vínculos, alianzas y/o asociaciones con otros para apalancar recursos y acciones; construir legitimidad a los ojos de las partes interesadas y lidiar efectivamente con la competencia, la política y otros actores con poder.
- **Realizar adaptaciones e innovar:** necesitan adaptar y modificar planes y operaciones a partir del seguimiento de los avances y resultados; anticipar proactivamente el cambio y los nuevos retos, aprender haciendo, lidiar con contextos cambiantes y desarrollar resiliencia.
- **equilibrar diversidad y coherencia:** necesitan desarrollar estrategias y visiones compartidas a corto y largo plazo, mantener equilibrios, flexibilidad y consistencia, integrar y armonizar planes y acciones en entornos complejos y con múltiples actores y hacer frente a los ciclos de estabilidad y cambio.

Si observamos con detenimiento estos atributos requeridos, podríamos decir que la ADP ejerce su influencia en el proceso de políticas mediante el desempeño de tres roles principales: el organizativo, el político y el técnico (Howlet, 2011).

El **rol organizativo**, lleva a la ADP a enfocarse sobre los asuntos internos de las organizaciones en que se desempeñan (la gestión de recursos humanos, la gestión financiera y el procedimiento administrativo, entre otros). Los otros dos roles suponen una mirada más compleja y abarcativa de la actividad de la ADP en la formulación de políticas. El **rol político** supone que la atención de la ADP esta puesta sobre la estructura de incentivos de los diferentes actores en el proceso de políticas y en la forma en que se alinean con sus respectivos patrones de comportamiento. Este rol también contempla la manera en que la interacción de estos jugadores afecta los resultados de las políticas públicas. Por su parte, el **rol técnico** requiere que los gerentes públicos piensen analítica y sistemáticamente sobre las causas y consecuencias de los problemas que enfrentan las políticas públicas, ofrezcan diagnósticos, planteen alternativas de solución y establezcan los resultados probables de las diversas opciones de políticas disponibles para abordarlos.

Para llevarlos a cabo estos roles, la ADP necesita conocer el proceso de políticas, los actores clave que éste involucra, las dinámicas que estos generan en cada etapa del proceso de políticas y las prácticas prevalecientes en diferentes áreas de políticas. También requieren las habilidades analíticas para diagnosticar una situación y desarrollar estrategias correspondientes para enfrentarla (Howlet, 2011). En tanto, es en el adecuado desempeño de estos tres roles, que la ADP puede generar e impulsar iniciativas de acción que hagan de la política pública una herramienta potente para enfrentar los problemas sociales que la sociedad padece en forma sostenible. Así, en el ejercicio de una autonomía estatal creativa (Skocpol, 1989) se eleva al máximo el potencial de la ADP para incidir en el proceso de producción de la política pública.

ADP en estados subnacionales

A los efectos de ampliar la mirada sobre este tema, resulta relevante considerar algunas experiencias internacionales en estados federales como el argentino. En este sentido, una historia poco conocida

acerca del nacimiento del *Senior Executive Service* (SES) de EEUU es que se originó en 1979, entre otras razones, por la influencia de las experiencias desarrolladas en gobiernos estatales³¹⁶. Por su parte, el *Senior Executive Service* (SES) australiano también fue precedido por, al menos, una experiencia a nivel subnacional, implementada por la provincia de Victoria. Renfrow, Hede y Lamond (1998) realizan un análisis comparativo de las experiencias australianas a nivel federal y en seis provincias.

A través de la revisión de las experiencias de EEUU y Australia observamos que la relación entre la conformación de ADP en los estados subnacionales no siempre responde a los criterios y lineamientos definidos a nivel federal. En estas dos experiencias puede observarse que, incluso, algunos estados subnacionales experimentan anticipadamente este tipo de regímenes diferenciados.

Al profundizar en la experiencia brasileña, notamos una fuerte presencia y participación de la sociedad civil en la promoción de una agenda sobre esta temática. A diferencia de la experiencia argentina, en este país sudamericano existe una consolidada ADP a nivel del estado federal. Desde mediados de 2017, distintas organizaciones de la sociedad civil, en Brasil, se han dedicado a promover la profesionalización de la ADP. Algunas de ellas se han unido en torno a la coalición “Vamos”(integrada por la Fundación Lemann, los institutos República y Humanize)³¹⁷. Esta coalición realiza inversiones en proyectos experimentales para modernizar la gestión de los recursos humanos en los gobiernos estatales y municipales, con el objetivo declarado de promover la institución de sistemas de ADP a nivel subnacional en Brasil. Algunos estados brasileños ya han empezado a moverse en esta dirección, especialmente los estados de [Rio Grande do Sul](#) y [Minas Gerais](#), por citar algunos ejemplos. Una coalición de expertos, académicos, funcionarios y parlamentarios también se ha unido en torno a esta agenda, dando lugar al grupo de presión "[Movimento Pessoas à Frente](#)". Otras entidades se han especializado en ofrecer asistencia técnica para la implantación de sistemas de alta dirección, especialmente [Vetor Brasil](#) y el [Instituto Gesto](#).

En Brasil, ha habido algunos experimentos destinados a emular la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental en distintos estados. El estado de Minas Gerais parece tener la estructura más consolidada en este sentido. Cuenta con una [prestigiosa escuela de gobierno](#), concursos regulares y una carrera bien remunerada y que se ha convertido en un granero de directivos públicos para la administración pública de ese estado. Más recientemente parecen darse avances en otros estados, sobre todo en [Ceará](#) y [Rio Grande do Sul](#), y también en el ayuntamiento de [Rio de Janeiro](#).

El lugar que le cabe a la sociedad civil en el impulso de iniciativas para el desarrollo de la ADP constituye, a nuestro juicio, un hecho de vital importancia porque ayuda a responder una pregunta central: ¿Hay acaso actores interesados en fortalecer la gestión estatal a partir de la consolidación y profesionalización de sus rangos gerenciales? Así, ante la ausencia de esta preocupación en las agendas de los partidos políticos, tal como parece ser lo dominante en Argentina, la participación activa de una sociedad civil que reclame y haga escuchar su voz, puede constituir un motor válido para impulsar el desarrollo de un sistema de ADP.

A continuación, presentamos las trayectorias recorridas por los casos provinciales escogidos para este estudio: Mendoza, Santa Fe y de CABA. La situación observada en cada uno de estos casos difiere.

³¹⁶ En 1987, Frank P. Sherwood realizó una investigación sobre lo que denominó "*Personnel Executive Systems*" e identificó que 10 gobiernos estatales contaban con sistemas de alta dirección: 4 de ellos creados antes de 1979 (1963 en California, 1969 en Minnesota, 1973 en Wisconsin y 1977 en Oregón).

En ese momento, otros dos estados se encontraban en fases avanzadas de aplicación de políticas similares. Un año después, en 1988, Deborah D. Roberts realizó una nueva investigación aún más exhaustiva. Sherwood también preparó otros estudios sobre el tema, como una evaluación de los sistemas de alta dirección en vigencia (1987) y una comparación entre los sistemas de Florida y California (1988).

³¹⁷ [Vamos, Fundación Lemann, República. Humanize.](#)

Aun cuando pudo no haberse definido un marco normativo y/o un sistema específico de ADP en alguna de las provincias es posible identificar un conjunto de características comunes a estos cargos dentro de la jerarquía burocrática. Por ello, a lo largo del estudio procuramos identificar los principales esfuerzos que se han realizado desde el retorno de la democracia en 1983, para la conformación de un sistema ADP: su lugar en la agenda de gobierno, los principales avances y sus características. Entendemos que este trabajo aporta no sólo a la consolidación de burocracias y capacidades burocráticas en los gobiernos subnacionales en Argentina sino también a identificar las condiciones de desarrollo de una agenda orientada a promover la ADP en países federales en los que no se han producido avances significativos a nivel federal.

La ADP en Mendoza

La provincia de Mendoza cuenta con una superficie de 148.827 km², y una población de 2.043.540 habitantes (según Censo 2022), lo que equivale a una densidad poblacional de 13,7 hab/km². Es la quinta jurisdicción en cuanto a cantidad de habitantes, con casi el 4,4% de la población del país, según INDEC. Dentro de la provincia, la región del Gran Mendoza concentra el 62% de su población.

En relación con las condiciones de vida de su población, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indican que, en el primer semestre de 2021, el 6,9% de la población del aglomerado urbano Gran Mendoza se ubicaba por debajo de la línea de indigencia y el 43,7% bajo la línea de pobreza.

Sistema Político: Alternancia y bipartidismo

Desde el retorno a la democracia en 1983, los dos partidos que han dominado la escena política provincial han sido el PJ y la UCR³¹⁸, quienes desde entonces y hasta 2023, se han alternado en el manejo del estado provincial y ocupado el mismo igual cantidad de años hasta el 2023(5 períodos cada partido)³¹⁹.

El bipartidismo dominante, acompañado por la alternancia en el poder, dota a la provincia de un equilibrio poco común debido a que la constitución provincial no admite la reelección. De esta manera, se tolera así sólo una única gestión en el gobierno provincial, rasgo que la distingue de la mayoría de los estados provinciales. Pero si bien, la renovación política y el escenario de poder compartido instala un claro equilibrio en el ejercicio de poder, se podría señalar, al mismo tiempo, que ello no deja de instalar un efecto disruptivo a la hora de procurar la continuidad de las políticas y agregar intereses en forma duradera.

El tema de la ADP en la provincia parece haber quedado arrastrada por esta lógica, ya que no parece haber ocupado un lugar en la agenda pública, ni tampoco una verdadera reforma de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. La discusión con los gremios ha pasado centralmente por la cuestión salarial. La cuestión tampoco está en la agenda de los políticos porque implica una mirada de largo plazo, cuando la gestión real sólo dura dos años y medio (Belmonte y Diaz Araujo, s/f: 13).

De esta manera, como veremos a continuación, pese a tener una interesante tradición en materia de procesos de reformas del estado, el tema de la ADP nunca se instaló en la agenda de discusión pública provincial, ni estuvo incluido en las propuestas de reforma.

La ADP en la agenda de gobierno

³¹⁸ Aun en los casos en que estas dos fuerzas se hicieron accedieron al poder provincial en el marco de alianzas con otros partidos, nunca dejaron de constituir el eje más gravitante de la escena política provincial.

³¹⁹ Llaver, 1983 (UCR); Bordón, 1987 (PJ); Gabrielli, 1991 (PJ); Lafalla, 1995 (PJ), Iglesias 1999 (UCR); Cobos, 2003 (UCR); Jaque 2007 (PJ); Pérez, 2011 (PJ); Cornejo, 2015 (UCR) y Suarez, 2019 (UCR).

Una forma de rastrear el lugar que el tema de la ADP ha tenido en la agenda de los gobiernos que se han sucedido en la provincia es posar nuestra mirada sobre los procesos de reforma del estado que se dieron desde el retorno de la democracia. Para ello, podemos seguir el trabajo de Caballero (2014) quien realiza un recorrido por las principales iniciativas en materia de reforma del sector estatal en la provincia. Al respecto, señala que unas primeras acciones se llevaron a cabo a fines de la década de los 80, cuando en 1988 se implementó el proyecto para la formulación del Presupuesto por Resultados, que integró aspectos contables, de deuda pública, de recaudación, de revisión de estructuras con la formulación y ejecución presupuestaria. Luego señala que, en 1996, por primera vez, la provincia definió objetivos de una reforma de la administración pública, estableciendo, entre otras, la finalidad de garantizar la recomposición del empleo público y el desarrollo integral de los recursos humanos. A pesar de estos enunciados, la autora señala que las medidas tomadas hacia adentro del Estado fueron muy débiles y casi no tuvieron impacto transformador. Posteriormente, en 2001, el gobierno provincial dictó la Ley N° 6921, por la cual se establece un límite a las remuneraciones del personal, el retiro anticipado de carácter voluntario y la obligación de iniciar los trámites previsionales a quienes cumplieran la edad de jubilarse. De este modo queda claro, como señala la autora, que las reformas iniciadas solo tendían a satisfacer motivos de achicamiento del gasto público.

En 2007, la Ley de Ministerios N°7826 otorgó rango ministerial a la Secretaría General de la Gobernación, asignándole la responsabilidad de:

- Diseñar, proponer y coordinar la política de transformación y modernización del Estado, determinando los lineamientos estratégicos y las propuestas de las normas reglamentarias en la materia
- Diseñar, proponer, organizar, supervisar y ejecutar, conforme a las pautas que fije el Poder Ejecutivo, las políticas provinciales sobre recursos humanos tendientes al fortalecimiento de sus capacidades y a la jerarquización de la carrera pública.

Para ello, dentro de la Secretaría de la Gobernación, se creó la Subsecretaría de la Gestión Pública (Decreto N°3770), siendo la primera vez que el Estado provincial contempla en su estructura un área específica para atender esta materia. Dicha Subsecretaría estuvo conformada por una Unidad Central de Recursos Humanos; un Sistema de evaluación e implementación de la Calidad, una Escuela de Gobierno y Administración de la Provincia y una Dirección de Modernización del Estado.

En este marco, destaca Caballero (2014), se elaboró un Plan Operativo Anual que sirvió para la identificación de “déficit y procesos críticos” a partir de los cuales se establecieron ejes estratégicos de acción. Entre ellos, se observó, una desconexión entre el nivel político y el administrativo, la existencia de un sistema de carrera administrativa desactualizado y sin aplicación práctica, la inexistencia de una política activa y permanente de capacitación y desarrollo de destrezas y habilidades, como también de un sistema de promoción, mérito, premios e incentivos, además de un sistema de concursos errático e infrecuente.

Ello dio lugar a la definición de un conjunto de prioridades en procura de lograr la profesionalidad y la idoneidad en el ejercicio de la función pública, a saber: el restablecimiento del sistema de méritos a través del régimen de concursos, la formación continua y desarrollo de competencias laborales mediante cursos de capacitación, y la aplicación de incentivos y premios por medio de instrumentos no remunerativos.

Este recorrido, nos muestra que la creación de un sistema de ADP estuvo ausente en la agenda de los gobiernos que se han alternado en el poder de la provincia, aun cuando se llevaron adelante diversas propuestas de reforma y modernización estatal. Caballero (2014) destaca que no se desarrollaron actividades que tuvieran que ver con el fortalecimiento y profesionalización del recurso humano, en el sentido de crear una carrera administrativa acompañada de incentivos y/o de generar nuevas y

mejores competencias laborales en el personal que respondieran a requerimientos demandados por procesos de modernización.

Más allá de la inexistencia de propuestas destinadas a crear un sistema de ADP, la preocupación por este rol podría advertirse en el desarrollo de estrategias y acciones de capacitación dirigidos a ellos. Siguiendo a Rizzo (2023) destacamos que en abril del 2017 se creó el Instituto Provincial de Administración Pública de Mendoza (IPAP)³²⁰, como ente desconcentrado del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de la Provincia y bajo la coordinación funcional de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado (Dto. 584/17).

Respecto de las capacitaciones que sería relevante ofertar para los cargos de conducción, se nos decía en el marco de una de las entrevistas realizadas:

“liderazgo me parece fundamental, dinámicas de grupo, comunicación asertiva. En realidad, lo podés ir adquiriendo cuando vos venís siendo jefe de un área a después de una más grande, después de otra más grandes. Ese conocimiento lo vas adquiriendo con el tiempo. Pero para quien asume como subdirector que no tienen eso, y no saben, por ejemplo, mirar un grupo y ver quién es el líder, o cómo manejar ese grupo, o no sabe liderar..., el tema de la comunicación asertiva me parece super importante”.

El reconocimiento sobre la importancia de la formación para los directivos públicos queda claramente expuesto en el siguiente testimonio. La idea de la construcción personal de una trayectoria de carrera y capacidades burocráticas en la ADP está también presente en otras entrevistas realizadas en otros casos abordados:

“Nadie te prepara para ser subdirector. Es un cargo en el que uno se hace solito ahí arriba, pero no debería ser así. Debería ser una carrera y tener ciertos conocimientos básicos”.

Recién en 2018, identificado el lanzamiento de un programa de capacitación para Alta Dirección³²¹ y mandos medios³²², propuesta que constituye una iniciativa al margen de cualquier idea de consolidación e institucionalización de este segmento de la burocracia.

La inexistencia de un marco normativo que regule ese renglón de la burocracia o de sistemas de capacitación específicos para el mismo, no favorecen la conformación de una “identidad directiva” en la burocracia provincial.

“lo que pasa es que acá en la provincia, la Alta Gerencia no se asume como Alta Gerencia. Veo en algunos que ponen cierta voluntad para hacer cambios o proponer proyectos que agilicen ciertos procesos, pero hay otros que no, que hacen lo básico de un subdirector y no le interesa y yo no sé si es porque también a veces no se tiene la vocación o las habilidades para hacerlo. Algunos tienen el puesto, pero no sé si en realidad lo quieren tener, en este caso subrogar una 13, y bueno por ahí hace lo básico y no gerencian y no gestionan, y acá hay que gestionar”.

³²⁰ Los objetivos de creación planteados para el IPAP buscan: promover y realizar estudios e investigaciones referidas a los aspectos estructurales y de comportamiento del Sector Público; formar agentes públicos, perfeccionando; planificar y ejecutar programas de capacitación; evaluar el impacto de las capacitaciones realizadas en su ámbito y programar, coordinar y desarrollar proyectos de investigación que contribuyan a la innovación de los modelos de gestión del Estado.

³²¹ Entre los contenidos para este segmento se señala: Liderazgo público, Ética pública, Teoría y gestión de las organizaciones, Formulación y evaluación de proyectos y Sistema de control de gestión.

³²² <https://www.mendoza.gov.ar/prensa/gobierno-lanzo-programas-de-capacitacion-para-la-alta-direccion-y-mandos-medios-de-la-administracion-publica/>

Algunos datos sobre el sector público

A finales de 2022, los ministerios del Poder Ejecutivo Provincial eran 8³²³ (incluida la Dirección General de Escuelas, que tiene rango de ministerio), a los que se sumaban 2 secretarías³²⁴. En comparación con la estructura orgánica de las administraciones públicas del resto de las provincias, Mendoza se encuentra por debajo del promedio nacional en cuanto a la cantidad de ministerios, secretarías de Estado, secretarías convencionales y subsecretarías.

En relación con el empleo público, según datos del Sistema SIGNO -Liquidador de haberes del Gobierno provincial-, a finales de 2022 la provincia registraba 93.659 trabajadores/as estatales de planta permanente y transitoria. El cuadro 1 permite advertir que esos cargos los ocupan mayoritariamente trabajadores/as de la Educación (55%)³²⁵ y de la Salud (20%)³²⁶.

Cuadro 1: Agentes por tipo de régimen de empleo público

Régimen	Cantidad de Agentes
Administración Central - Ley 5126	3.308
Docentes	42.345
Celadores - Dirección General de Escuelas	9.417
Sanidad	10.555
Profesionales de la Salud	8.551
Personal Policial	9.085
Personal Penitenciario	2.744
Empleados y funcionarios Judiciales	4.651
Instituto Provincial de Juegos y Casinos	493
Secretaria de Ambiente y Ordenamiento Territorial	423
Dirección Provincial de Vialidad	754
Honorable Tribunal de Cuentas	254
Contaduría General de la Provincia	116
Fiscalía de Estado	96
Tesorería General de la Provincia	18
Magistrados	496
Constitucionales	9
Fuera de Nivel - Funcionarios Políticos	344
Total	93.659

Fuente: Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza, 12/2022

Nota: No se incluyen los agentes docentes remunerados bajo el régimen de horas catedra. Si se incluyen los docentes con cargo docente

³²³ Ministerios de Gobierno, Trabajo y Justicia; de Hacienda y Finanzas; de Economía y Energía; de Planificación e Infraestructura Pública; de Seguridad; de Cultura y Turismo; de Salud, Desarrollo Social y Deporte y Dirección General de Escuelas

³²⁴ Secretaría de Servicios Públicos y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Territorial.

³²⁵ Sumando “Docentes” y “Celadores-Dirección General de Escuelas”

³²⁶ Sumando “Sanidad” y “Profesionales de la Salud”

La norma que rige el empleo público provincial es el Estatuto del Empleado Público aprobado por el decreto ley N° 560/73, el que comprende a todas las personas que presten servicios remunerados en los tres poderes del Estado, quedando exceptuados los subsecretarios de ministerios, directores, directores generales, secretarios, jefes, y otros (Decreto ley N° 560/73, art. 2).

La provincia cuenta, además, con un escalafón general de empleo público (Ley 5126/86) para el personal de la administración Provincial y municipal no comprendido en otros escalafones o regímenes especiales de remuneraciones. Como muestra el Cuadro 1, además del escalafón general y de los funcionarios políticos (Fuera de Nivel), identificamos en la provincia 16 regímenes especiales. Como surge de dicho cuadro, si tomamos solo el personal de la Administración Central (regido por la Ley 5126), este representa apenas el 3,5% del total de los empleados públicos. El resto se rige por regímenes especiales, algunos de ellos con muy pocos trabajadores (por ejemplo, Constitucionales o Tesorería General de la Provincia).

Radiografía del Personal Superior

En la provincia, el nivel máximo al que se puede aspirar dentro de la carrera administrativa son las categorías 12 y 13, las que en el escalafón provincial están dentro del tramo denominado “Personal Superior”³²⁷. El único requisito de acceso a estas categorías consiste en contar con un título universitario. A diciembre de 2022, como muestra el Cuadro 2, dentro del régimen regulado por la Ley 5126, esas categorías alcanzaban a un total de 327 agentes, lo que constituye un 10% de la Administración Central.

Las categorías 12 y 13 de empleo público corresponden al tramo de Personal Superior. No obstante, quienes están en estas categorías no necesariamente ejercen un cargo de conducción o tiene personal a su cargo. Si focalizamos sobre esas dos categorías de la carrera administrativa provincial, vemos, como muestra el Cuadro 2, que sólo tres organismos concentran el 57% de esos cargos (ministerios de Gobierno, trabajo y Justicia; de Seguridad y de Hacienda y Finanzas).

A estas categorías se accede por subrogancia, concurso o nombramiento³²⁸. La subrogancia suele ser la forma más elegida para pasar de una categoría inferior a otra superior. Esto se produce fundamentalmente porque los concursos, más allá de estar establecidos como mecanismo de ascenso en la carrera, no suelen ser muy comunes, lo mismo que los sistemas de evaluación de desempeño.

Cuadro 2: Agentes con categorías 12 y 13, de la Ley 5126 (personal superior).
Clasificado por organismo

Organismo	Cantidad de Agentes	%
Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia	73	22%
Ministerio de Hacienda y Finanzas	53	16%
Ministerio de Economía y Energía	29	9%
Ministerio de Planificación e Infraestructura Pública	29	9%
Dirección de General de Escuelas	32	10%
Fiscalía de Estado	31	9%
Ministerio de Seguridad	61	19%
Ministerio de Cultura y Turismo	9	3%
Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial	1	0%
Secretaría de Servicios Públicos	9	3%
Total	327	100%

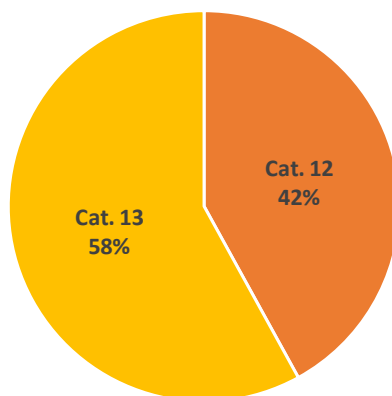
Fuente: Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza, 12/2022

³²⁷ El escalafón distingue además otros dos tramos: Personal de Ejecución y de Supervisión

³²⁸ Esta última modalidad rigió hasta el año 2015

El pasaje a las categorías superiores resulta ser un modo discrecional de reconocimiento y de mejora salarial para el trabajador. Ello no está necesariamente ligado a que se asuman mayores responsabilidades y, por su condición de transitoriedad, puede ser retrotraída de la misma forma con la que fue otorgada: discrecionalmente. De todas formas, en el sector público, muchas veces no hay nada más permanente que lo transitorio.

Gráfico 1- Personal superior según categoría

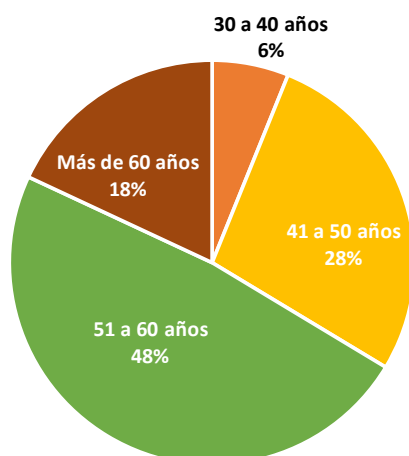


Fuente: Elaboración propia en bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022

En relación con la distribución del personal superior en función de las categorías que lo componen, resulta interesante observar el Gráfico 1. Tal como se desprende de ese gráfico es mayor la proporción de personas que se encuentran en la máxima categoría (13, en donde se encuentra el 58% del personal superior).

Posiblemente, ello obedezca a que en la medida que el personal está más cerca de jubilarse, la asignación de la categoría más alta resulte ser una forma de coronar la trayectoria laboral. Así, puede observarse que el 71% de las personas en la categoría 13 tienen más de 50 años. Por su parte, las personas dentro de la categoría 12 tienen 50 o menos años. En el Gráfico 2 puede verse una distribución por edad del personal superior (cat. 12 y 13).

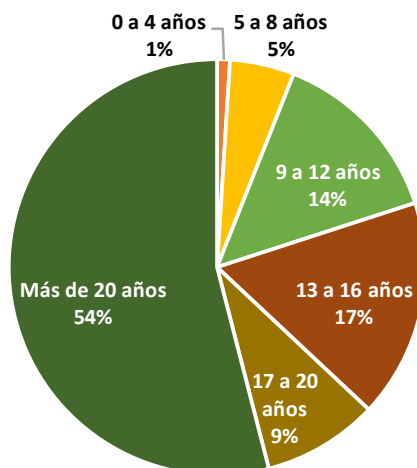
Gráfico 2- Distribución por edad del personal superior



Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022.

Si consideramos ahora la antigüedad en la administración pública, el Gráfico 3 nos permite apreciar que más de la mitad de la conducción superior (un 54%) está compuesta con personal de una amplia experiencia en el sector público, ya que cuentan con más de 20 años de servicios en el Estado. Ello permite interferir que en estas categorías se asienta la memoria institucional y la historia de aciertos y fracasos en las distintas gestiones que se sucedieron en el manejo de los asuntos públicos de la provincia.

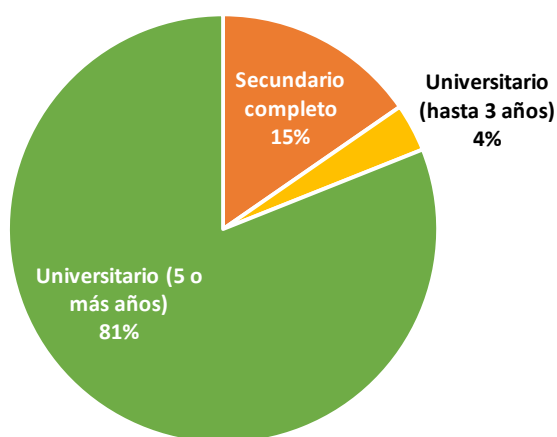
Gráfico 3- Personal superior según antigüedad en la AP



Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022

Por otra parte, como lo deja ver el gráfico 4, se trata de un personal que en su gran mayoría posee título de nivel universitario, casi el 80% en la categoría 12 y un poco más del 90% en la categoría 13. Con ello, se configura un perfil del personal superior que combina atributos claramente virtuosos: amplia experiencia y elevados niveles de instrucción.

Gráfico 4- Nivel educativo del personal superior

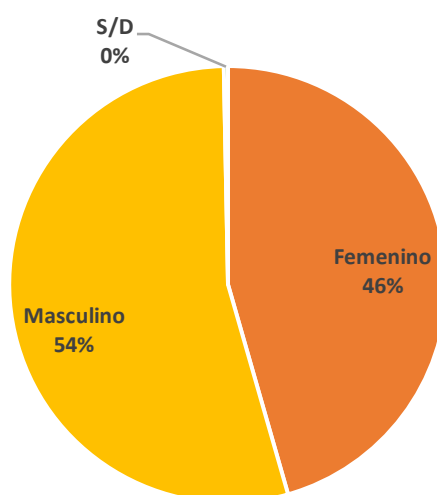


Fuente: Elaboración propia en bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022.

Por último, y en cuanto a la distribución de las categorías por género, se observa una distribución más o menos homogénea al analizar el conjunto del personal superior de la administración pública

provincial (gráfico 5). No obstante, si consideramos a las personas que se encuentran en la cat. 13, observamos una mayor proporción de hombres (61%). También se observa un desbalance de género cuando se analiza la condición de designación como autoridad superior. Entre las personas que accedieron al cargo como subrogadas (76), la distribución es homogénea. Cuando se mira la situación de las personas nombradas (235) se observa que un 55% son hombres. Entretanto, cuando se consideran los cargos concursados (16) esa proporción se incrementa a 62,5%.

Gráfico 5- Distribución por género del personal superior



Fuente: Elaboración propia em bases a Sistema SIGNOS - Liquidador de Haberes del Gobierno de la Provincia de Mendoza. Información disponible al mes 12/2022.

Los datos expuestos, permiten inferir que el personal superior conforma un campo de reclutamiento valido para ocupar los cargos la ADP en la provincia. Para el caso de la provincia de Mendoza, debemos señalar que el cargo de Subdirector es el que conforma el rango más elevado de la burocracia estatal, por lo tanto, el que podríamos indicar como el que constituye la APD. Los cargos por encima de éste (Director, Subsecretario, Secretario y Ministro) son considerados como cargos políticos.

Para acceder al cargo de Subdirector, existen tres alternativas: por subrogancia, concurso o por designación. En este último, identificamos dos modalidades: si la persona no es trabajador estatal, se denomina “fuera de nivel” y se designa por decreto del Gobernador. Si la persona ya es trabajador estatal, la designación es realizada por la autoridad política del organismo público.

Para ahondar en la composición de estos cargos, analizamos los datos del Ministerio de Seguridad de la provincia. Este, a finales de 2023, contaba con tiene 7 Subdirecciones, 4 de las cuales fueron ocupadas por personal “fuera de Nivel” y 3 por personal de planta (designados por la autoridad superior del organismo). Del total, 4 son mujeres y 3 hombres. Todos esos cargos fueron designados durante la gestión de Suarez (2019-2023), y la antigüedad en sus cargos varía entre 4 y 1 año de antigüedad en el cargo. Resulta interesante notar que la ADP de este ministerio este conformada en su mayoría por personal “fuera de nivel”. Dado que no constamos con información respecto de quienes son los que ocupan los cargos de Subdirector en el resto de los Ministerios, no podemos establecer si lo que ocurre en el área de la Seguridad constituye un rasgo que se extiende al resto de la Administración pública provincial o es simplemente resulta ser una excepción.

De las entrevistas realizadas surge el hecho de que quienes ocupan los cargos de Subdirección, tiene la misma remuneración que quien posee la categoría 13, obviamente, con un mayor nivel de responsabilidad y personal bajo su mando. Esto supone que muchos trabajadores que disponen de la

máxima categoría de la carrera administrativa no resulten particularmente interesados en ocupar cargos de Subdirección. En general, los estudios en contextos en donde el reclutamiento e ingreso a la administración pública se encuentra politizado señalan que la designación de personal político o de confianza en los niveles más altos de la carrera burocrática se vincula con la desconfianza de la política a la administración. No obstante, lo observado en la provincia de Mendoza parece sumar otro elemento vinculado con la falta de incentivos de los burócratas para ocupar cargos jerárquicos. Esto también podría llevar a que las autoridades políticas convoquen a personas que no son de la administración pública, en lugar de aprovechar al personal que, con vasta experiencia y alta formación, ya forma parte de la administración pública. Asimismo, para quienes tienen “vocación” por gestionar se percibe que el cargo de Subdirector no cuenta con mucho margen de autonomía respecto de su conducción política:

“yo veo que la autonomía está en todo lo que sea estrictamente técnico. Bueno se consulta cuando un tema es de relevancia política, entonces está bien. Pero para gestionar las oficinas tenés toda la autonomía”.

El caso de la provincia de Santa Fe³²⁹

Según el Instituto Geográfico Nacional, la provincia de Santa Fe posee una superficie de 133.007 km², equivalente al 4,7% del territorio nacional, geográficamente se localiza en la región centro y de acuerdo al Censo 2022, la provincia tiene 3.556.522 habitantes, lo que la posiciona como la tercera jurisdicción más poblada del país.

Más del 90% de la población es urbana y se encuentra concentrada en áreas industriales, comerciales y de servicios de las áreas metropolitanas del Gran Rosario y el Gran Santa Fe, siendo estas dos ciudades la que congregan en conjunto al 54% de la población.

En materia económica, la provincia representa el 10,3% de la economía argentina, destacando tanto su especialización agroindustrial como su rol exportador. En materia de producción, es la tercera productora de soja y maíz a nivel nacional, con una participación del 19% y 13% respectivamente, y la segunda provincia productora de trigo con un peso relativo del 14%.

Sistema político

Desde el retorno de la democracia en 1983 y hasta el 2007, el peronismo gobernó la provincia de manera ininterrumpida hasta 2007, año en el que asumió el poder el Frente Progresista Cívico y Social (FPCS). Este hecho tuvo un doble significado. Por un lado, se produjo la primera alternancia política en el poder desde la recuperación de la democracia en 1983 y, por el otro, permitió el acceso de un dirigente socialista a la gobernación de una provincia, por primera vez en la historia argentina. Luego de tres periodos consecutivos, el PJ volvería a ocupar el gobierno provincial en 2019³³⁰.

Respecto del objetivo de este trabajo nos interesa destacar dos cuestiones. Por un lado, con el cambio de gobierno producido en 2007, la provincia inició un proceso de reforma de la gestión pública, que impulso entre otras cuestiones, medidas destinadas a la profesionalización de los recursos humanos. Por otro lado, la creación del Cuerpo de Administradores Provinciales. Este Cuerpo, que emulaba al nacional, fue creado a principio de los años '90, durante el gobierno de Carlos Reuteman (PJ), para

³²⁹ Para el caso de Santa Fe, además de las entrevistas realizadas, hemos utilizado información contenida en Galano, N.; Crudo, S.; Monti, M. y Bianchi, M. (2023) *Informe provincia de Santa Fe. En Informe Final. Proyecto PISAC-COVID N°104. El día después*. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial. Dirigido por Oscar Oszlak

³³⁰ Los gobiernos desde 1983 fueron: Vernet, 1983(PJ), Reviglio, 1987(PJ), Reutemann, 1991(PJ), Obeid, 1995(PJ), Reutemann, 1999(PJ), Obeid, 2003(PJ), Binner, 2007(FPCS); Bonfatti, 2011(FPCS). Lifschitz, 2015 (FPCS) y Peroti, 2019(PJ)

fortalecer los altos niveles de la burocracia del estado provincial. En las siguientes secciones, profundizaremos sobre estos aspectos.

La ADP en la agenda gubernamental

Como réplica de una decisión del Estado nacional, adoptada durante la presidencia de Alfonsín³³¹, la provincia de Santa Fe se embarcó en una medida inédita en el nivel provincial³³²: la creación del cuerpo de Administradores Provinciales. Esta experiencia tuvo su impulso durante el gobierno de Carlos Reuteman (PJ) en 1992, a partir del Decreto N° 2451/92. La idea era formar profesionales especializados que promuevan el cambio y desarrollen y formulen estrategias renovadoras para el mejoramiento integral del aparato estatal. El Cuerpo “responde a un proyecto de la Provincia de formar profesionales capaces de generar cambios en las organizaciones del Estado, siendo el reflejo de las modernas tendencias gubernamentales y constituyendo una valiosa herramienta de gestión de la cual la provincia de Santa Fe es pionera” (Colmegna, *et. al.* s/f: 5).

Señala Castellani (2022: 57), que “el Cuerpo de Administradores Provinciales previó en su Decreto de creación el ingreso de 16 miembros. Sin embargo, resultaron egresados de la primera promoción únicamente 13 administradores, a los que se sumaron 16 más en el año 1995”. Desde ese entonces, un hubo nuevas promociones. Por tal motivo, a finales de 2023, solo quedaban 7 miembros activos.

Al asumir el primer gobierno del FPCS (2007) se da impulso a un conjunto de reformas importantes en materia de gestión pública. Entre las diversas iniciativas de modernización se impulsó un plan de trabajo denominado “Estrategias para la Construcción de un Plan de Transformación del Estado”, cuyo desarrollo tiene como base a sus trabajadores. En dicho trabajo se expresa la voluntad política de producir transformación efectivas y sostenibles, para construir un mejor Estado.

En ese marco, se aprobó el proceso de selección para el ingreso a la administración pública (Decreto N° 291/09). En tanto, se hizo lo propio con el nuevo régimen de concursos internos (Decreto N° 1729/09). Este último fue modificado en el año 2015 con el objetivo de agilizar los procesos de oposición³³³.

Otra línea de trabajo importante fue el impulso de un proceso de capacitación destinado a los niveles de conducción, que fue impulsado en alianza con la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Según las entrevistas, este proceso se extendió hasta el año 2013, cuando desde el Estado federal se comienza a ofertar capacitación a las provincias, impulsando fuertemente cursos destinado a la ADP. A partir de ese momento, la provincia descansó sobre la oferta de capacitación ofrecida por el Estado nacional, lo que de alguna manera supuso que la provincia resigne la tarea de generar procesos de detección de necesidades y el desarrollo de una oferta formativa acorde a las particularidades locales. Es llamativo que con la aparición de la oferta nacional de capacitación sobre ADP, el concepto comienza a hacerse más visible y utilizado en la provincia. No obstante, ese uso se circunscribió al ámbito de la capacitación y se extendió poco en el plano normativo.

A partir del retorno del PJ (2019), el régimen de concursos y procesos de selección fue interrumpido por medio del Decreto N° 89/2019. En el periodo de gobierno que inicia en 2019 resulta difícil identificar una política estratégica de gestión del talento humano (Galano *et. al.*, 2023). Así, no se detectan lineamientos de cumplimiento efectivo sobre asuntos como evaluación de desempeño, planificación de los recursos humanos, gestión de concursos y promociones, gestión de las relaciones humanas y sociales, entre otros. Mucho menos, se identifican análisis prospectivos sobre las capacidades y habilidades a requerir en el mediano y largo plazo. Durante el período 2019- 2023 se

³³¹ La creación, en 1984, del cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG).

³³² Recién en 2009, se va a crear en la Provincia de Buenos Aires el programa de “Expertos de gobierno” (Decr. 2133/09).

³³³ Entre enero de 2011 hasta diciembre de 2019 se desarrollaron y finalizaron 1391 convocatorias, entre concursos y procesos de selección.

sostienen múltiples acciones de capacitación del personal. De hecho, Galano *et.al.* (2023) señala que los discursos de Aperturas del Período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura son el único informe de gestión publicado y no se hace referencia alguna a políticas de personal.

Algunos datos sobre el sector público

La provincia de Santa Fe regula al personal dependiente del Poder Ejecutivo por medio de la Ley N° 8.525 “Estatuto General del Personal de la Administración Pública”, que fue sancionada en 1979. La ley establece la clasificación del personal, la modalidad de ingreso, los derechos y deberes y el régimen disciplinario, entre otros. A la vez, el Decreto N° 2695/83 determina los Agrupamientos del Personal Civil de la Administración Central. Si bien ambas normas han sufrido modificaciones, se trata de textos redactados hace poco menos de cuatro décadas. Según datos del Sistema Provincial de Administración Financiera, para el ejercicio 2022, la provincia contaba con 125.449 cargos dependientes de Poder Ejecutivo (99% cargos permanentes y 1% transitorios).

Radiografía del personal superior

En la provincia, el nivel máximo al que se puede aspirar dentro de la carrera administrativa son las categorías 7, 8 y 9³³⁴. El personal en tales categorías asciende al 8.5% del total de los cargos dependientes del Poder Ejecutivo.

A continuación, presentamos la información del personal en esas tres categorías. Dado que no se cuenta, como en el caso de Mendoza, con un detalle para el conjunto del Poder Ejecutivo, se trabaja con la información desagregada de la ADP en dos ministerios: Educación e Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat. Entre ambos suman el 22% del personal superior de la provincia.

Cuadro 3- Distribución del personal superior por Ministerio (2022)

Organismo	Cantidad de Agentes	%
Coordinación de Patrimonio Escolar	1	1%
Delegación Regional de Educación	18	12%
Dirección General de Administración	8	5%
Dirección General de Asuntos Jurídicos	4	3%
Dirección General de Despacho	4	3%
Dirección General de Información y Evaluación Educativa	3	2%
Dirección General de Infraestructura	1	1%
Dirección Gral de Procesos de Gestión y Asistencia al S. Educativo	2	1%
Dirección General de Recursos Humanos	11	7%
Dirección General de Seguridad Alimentaria Escolar	4	3%
Dirección Provincial de Comunicación Educativa	2	1%
Secretaría de Educación	2	1%
Secretaría de Gestión Territorial Educativa	1	1%
Secretaría Privada Ministro	1	1%
Sectorial de Informática	1	1%
Servicio Provincial de Enseñanza Privada	1	1%

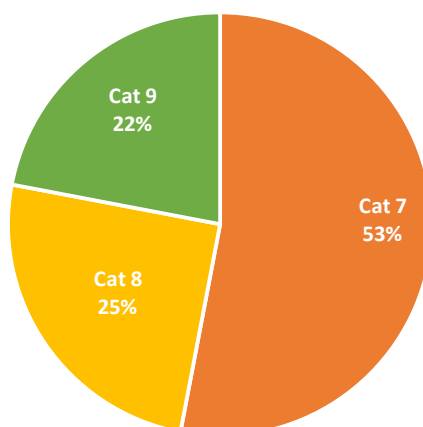
³³⁴ En 2010 la provincia encargó un estudio Diagnóstico sobre el personal de conducción del Estado. En ese trabajo, realizado por el CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) bajo la coordinación de Oscar Oszlak, se señala que las categorías 7, 8 y 9 pueden ser consideradas como la Alta Dirección Pública en la provincia. Respaldados en dicho estudio es que decidimos seguir ese criterio.

Secretaría de Coordinación	44	29%
Secretaría de Recursos Hídricos	15	10%
Secretaría de Empresas y Ss. Públicos	7	5%
Secretaría de Obras Públicas	20	13%
Secretaría de Hábitat	2	1%
Total	152	100%

Fuente: Elaboración propia de datos de los Ministerios de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat y Educación

En estos ministerios, las tres categorías dan cuenta de un formato piramidal más claro en la medida que la categoría 7 resulta ser claramente la más numerosa, con más de la mitad de la conducción superior.

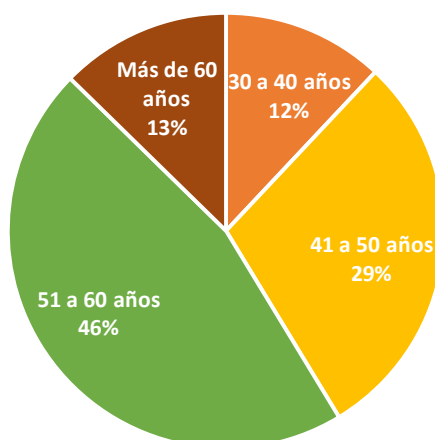
Gráfico 6- Personal superior por categoría



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

En cuanto a las edades, el gráfico 7 nos permite advertir que la mayoría del personal superior se encuentra en edades por encima de los 50 años. Esto es un hecho esperable desde el punto de vista de la carrera administrativa, aunque constituye una advertencia respecto a la necesidad de diseñar estrategias para el recambio generacional.

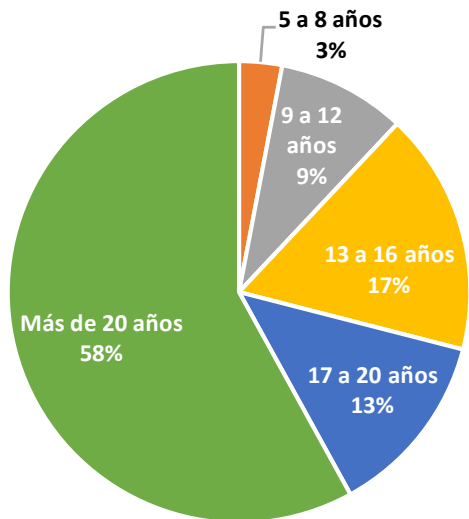
Gráfico 7- Distribución del personal superior por edad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

En relación con la observación anterior respecto a edad de los funcionarios, es razonable que también su antigüedad sea elevada. Más de la mitad de la conducción superior se ha desempeñado en la administración pública provincial durante un período superior a los 20 años. Ello, al igual que el caso de Mendoza, es un indicador de que en las máximas categorías escalafonarias han desarrollado una larga trayectoria en el sector público.

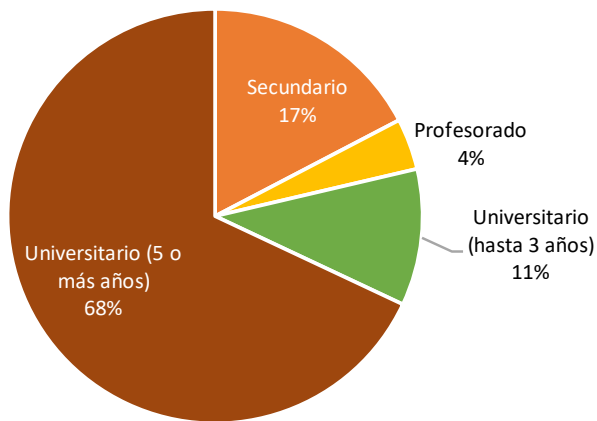
Gráfico 8- Personal superior según antigüedad en la AP



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

A lo anterior, debemos sumar que el personal superior de la administración pública santafesina cuenta con elevados niveles de conocimiento.

Gráfico 9- Nivel educativo del personal

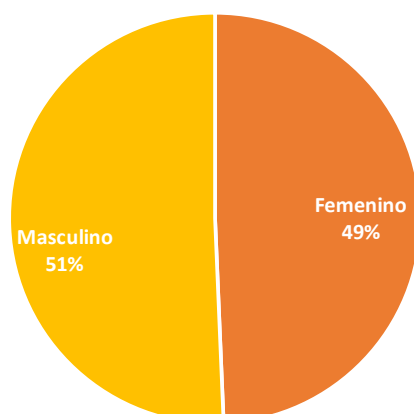


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

Por último, el análisis del acceso de las mujeres a los más altos niveles de jerarquía dentro de la administración pública resulta difícil a partir de la información con la que se cuenta. Uno de los Ministerios sobre los que se cuenta con información suele ser de los más feminizados, mientras que el otro resulta ser de los más masculinizados en virtud de las áreas de política pública involucradas.

De hecho, en el análisis desagregado por este criterio se observa que, para el caso de educación, un 63% del personal superior son mujeres. En tanto, este porcentaje se reduce al 40% y se invierte la prevalencia cuando se analiza obras públicas. Al igual que lo observado en el caso mendocino, la máxima categoría del personal (cat. 9) tiene una mayor presencia de hombres (61%).

Gráfico 10- Distribución del personal superior por género



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Infraestructura, Servicios públicos y Hábitat. Información correspondiente al año 2022.

En el caso de la provincia de Santa Fe, los cargos que conforma el rango más elevado de la burocracia estatal son los de Coordinador, Subdirector General y Director General. De tal manera, estos podrían ser indicados como los que constituyen la ADP provincial. En la actualidad, los cargos por encima de ellos, es decir, los cargos estrictamente políticos son Ministro, Secretario, Subsecretario y Director provincial.

Durante los gobiernos del FPCS se promovió que el acceso a los cargos de la ADP se realice mediante concursos. Dicha modalidad quedó en suspenso a partir de 2019, cuando al asumir el gobernador Perotti (PJ) suspendió por decreto este requisito de manera. De esta forma, el modo de acceso a los cargos superiores en la administración provincial volvió a realizarse de forma discrecional.

En materia de capacitación, nuestros entrevistados señalaron que hubo mucha oferta a partir de la asunción del FPCS, teniendo como principal sostén a la UNR como ente capacitador. Con el tiempo, esta oferta provincial comenzó a tener un carácter espasmódico y a declinar, como se señaló anteriormente, en favor de la oferta de capacitación brindada por el Estado nacional.

Respecto del ejercicio del rol, nuestros entrevistados identifican, al menos, dos grandes actores que restringen sus grados de autonomía: i) la autoridad política y ii) el sindicato. A diferencia de lo indicado en el caso mendocino, los entrevistados acuerdan en que estas limitaciones se observan tanto en relación con la toma de decisiones como con el manejo de las áreas bajo su dirección. A ello se atribuyen las limitaciones para promover innovaciones o generar cambios³³⁵ y es un rasgo que se verifica más allá de los gobiernos de turno.

La disponibilidad de presupuesto para las acciones que desarrollan dentro de sus áreas también están condicionadas por el aval de las autoridades políticas. De tal manera, el margen de autonomía del que

³³⁵ Por ejemplo, las decisiones que requiera tomar en materia de gestión del personal, por ejemplo, la incorporación de algún perfil que sea necesario, debe ser consultada y avalada por las autoridades políticas y por el sindicato, o la decisión para contratar a algún profesional siempre debe ser consultada.

disponen parece acotado a la gestión de las actividades cotidianas de sus oficinas, las que no incluyen ni ejercicios de planificación ni acciones de evaluación para el mediano o largo plazo.

Por último, el tema de la continuidad en los cargos de la ADP no parece constituir un problema en la medida que las personas entrevistadas no mencionan la rotación como un tema destacado. En este sentido, resulta interesante observar que aún contando con el ejercicio de funciones que resultan de larga duración, las entrevistas señalan la no existencia de lo que podríamos denominar un “ethos de ADP provincial”. Esto parece más bien el resultado de la inexistencia de actividades, procesos o estrategias, que contribuyan a generar y fraguar una identidad de “cuerpo” con un claro sentido de pertenecía en ese segmento de la burocracia.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Autónoma de Buenos Aires (CABA) es la capital del Estado argentino. La Ciudad es el centro económico del país y sede de las actividades económicas más dinámicas (Escolar y Pirez, 2001). Un 7% de la población del país habita en la CABA³³⁶, que tiene una superficie de 202,4 km². La CABA es la jurisdicción con mayor densidad poblacional³³⁷ y la tercera jurisdicción en términos de población³³⁸.

La participación de CABA en el Valor Agregado Bruto (VAB)³³⁹ Nacional está en torno al 24%³⁴⁰. Tres grandes sectores explican casi la totalidad del PBG de la Ciudad: Servicios³⁴¹ (59%), Comercio (15%) e Industria manufacturera (13%)³⁴². En tanto, la administración pública representa el 6%, en una distribución que se mantiene estable desde 2004 (Dirección General de Estrategia Productiva, GCBA).

En cuanto al nivel de desarrollo humano, la CABA cuenta con el mayor índice de desarrollo sostenible provincial (PNUD, 2022)³⁴³. La CABA tiene un índice de 0,882, esto es 0,035 por encima del total país y 0,074 por encima de la provincia con menor IDH. Aun cuando, en los últimos años, se observa un aumento de la pobreza, esta es significativamente más baja en CABA que a nivel nacional. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) indican que en el segundo semestre de 2023 la

³³⁶ El Censo 2022 identifica 3.121.707 personas que viven en la CABA. Esto representa un 6,8% del total de población del país. Entre el censo de 2010 y 2022 se incrementó en 8 p.p la población. No obstante, a nivel nacional dicho crecimiento fue de 14,4 p.p.

³³⁷ La densidad de población es de 15.161,3 hab/km² (Indec, Censo 2022). Lo sigue la densidad poblacional de los 24 partidos del Conurbano bonaerense con 2.875,3 hab/km². El resto de las jurisdicciones tienen una densidad de población por debajo de 80 hab/km².

³³⁸ Detrás de la provincia de Bs.As. (38,2%), Córdoba (8,4%) y Santa Fe (7,7%).

³³⁹ El VAB es el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio, y es una medida de la contribución al PIB hecha por cada unidad de producción, industria o sector (BCRA).

³⁴⁰ “Panorama Económico de la Ciudad. Principales Indicadores Económicos”. Documento de Julio 2020. Dirección General de Estrategia Productiva, Subsecretaría de Desarrollo Económico Ministerio de Desarrollo Económico y Producción.

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/panorama_economico_caba_2020_v_3.9.20_web_idgep2020_1.pdf

³⁴¹ Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler (33%), intermediación financiera y otros servicios financieros (19%), transporte y comunicaciones (18%) y servicios sociales y de salud (11%) son los servicios más relevantes. La intermediación financiera representa el 46% de la facturación en servicios.

95% de lo que exporta la CABA son servicios y representan el 0,5% de lo exportado a nivel nacional.

³⁴² A partir de datos pre- pandemia (2019). El indicador Trimestral de Actividad Económica muestra un crecimiento desde 2022 que lo muestra en los mejores valores históricos, medidos desde 2013 (Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA).

³⁴³ El IDH es una medida resumen del nivel de bienestar de la población en un momento dado del tiempo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: i) salud, tener una vida larga y saludable (medido por la esperanza de vida al nacer); ii) educación, poseer conocimientos para relacionarse con el entorno (se calcula a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria) y iii) ingreso, gozar de un nivel de vida decente (medio por el ingreso per cápita).

pobreza en la CABA alcanzaba al 21,4% de las personas mientras que a nivel nacional ascendía a 41,7%. En cuanto a la indigencia en la CABA era de 4,3% (11,9% a nivel nacional). En términos de desigualdad, también los indicadores presentan una mejor situación en la CABA³⁴⁴.

Autonomía porteña y el sistema político

La CABA es la capital del Estado Nacional y adquiere su autonomía por medio del Art. 129 de la Constitución Nacional, reformada en 1994³⁴⁵. A través de ese artículo se establecen facultades propias de jurisdicción y legislación, la sanción de su propio estatuto organizativo; además de la elección, en forma directa, de un Jefe de Gobierno. La definición del alcance de la autonomía porteña generó muchas tensiones y algunos de estos debates se mantienen en la actualidad.

En 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La misma establece en su Art. 1, que la CABA ejerce todo poder no conferido por la Constitución Federal al Gobierno Federal.

El gobierno de la CABA está conformado por un Poder Ejecutivo ejercido por un Jefe de Gobierno³⁴⁶, elegido por fórmula completa y mayoría absoluta con un Vicejefe de Gobierno. El Gabinete está conformado por una Jefatura de Gabinete, 10 Ministerios y 5 Secretarías. El Poder Legislativo es ejercido por una Legislatura unicameral compuesta por 60 diputados. En tanto, para la gestión política y administrativa descentralizada a nivel territorial la Constitución se dispuso la creación de las Comunas (Art. 127). Su creación se demoró hasta 2005 y su puesta en marcha no fue efectiva hasta 2011, con la primera elección de comuneros³⁴⁷.

El primer gobierno elegido en forma autónoma asume en 1996. Desde entonces se han elegido 5 jefes de gobierno³⁴⁸: dos de los cuales asumieron posteriormente la Presidencia de la Nación, un indicador de la relevancia política de la jurisdicción. Tal como señala Landau (2021), a partir de la autonomización de la Ciudad, el Jefe de Gobierno ocupa un lugar de mucha relevancia pública y política.

Una década después de la primera elección del jefe de gobierno porteño, Bril Mascarenhas (2007) caracteriza al sistema de partidos en la CABA como un sistema colapsado. Entre 2001- 2003 la CABA tuvo una inédita caída en la curva que representa el sistema partidario tradicional (PJ y UCR) y una alta fragmentación de la competencia electoral. En ese período, el autor señala la proliferación de los

³⁴⁴ El índice de Gini ascendía a 0,399 (respecto de 0,413 a nivel nacional) en el 4º trimestre de 2022. Información brindada por INDEC (nacional) y DGEyC (CABA).

³⁴⁵ Desde su federalización, la Ciudad Capital no contaba con autonomía. Antes de la Reforma Constitucional su máxima autoridad, el Intendente, era designado por el presidente y su función legislativa se encontraba delegada. La Ciudad de Buenos Aires contaba con representación en el Congreso Nacional (Escolar y Pirez, 2001). Desde el retorno a la Democracia, la forma de elección del Ejecutivo de la Ciudad estuvo en el centro del debate (Landau, 2014 y 2018). El cambio en la condición jurídica de la Ciudad de Buenos Aires formaba parte del Núcleo de Coincidencias Básicas que encuadraron la necesidad de la Reforma (Ley 24.309). Se establecía la necesidad de la elección directa del Intendente, el reconocimiento de su autonomía y facultades propias de legislación y jurisdicción y una regla especial que garantice los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad sea la capital del país.

³⁴⁶ El Art. 95 de la Constitución CABA establece Jefe de Gobierno o Gobernador. Alrededor de la denominación de esta figura hubo un fuerte debate sobre el que puede profundizarse en Landau, (2021).

³⁴⁷ Responsables de mantenimiento urbano, la planificación y mantenimiento de espacios verdes, cuentan con iniciativa legislativa y alguna capacidad de decisión y ejecución vinculada con pequeñas obras como, por ejemplo, asfaltado.

³⁴⁸ Los Jefes de Gobierno porteño electos han sido: i) Fernando De La Rúa (UCR), que renunció al cargo durante su primera gestión, para asumir la presidencia y Enrique Olivera, que lo sucede como Vice Jefe electo; ii) Aníbal Ibarra (Frente Grande), que es electo por dos períodos, pero es destituido y Jorge Telerman, que lo sucede como Vice Jefe electo; iii) Mauricio Macri (PRO), reelecto; iv) Horacio Rodríguez Larreta (PRO), reelecto y v) Jorge Macri (PRO) que acaba de asumir en diciembre de 2023.

liderazgos personalistas respaldados por partidos poco institucionalizados. En ese contexto, en junio de 2007 es electo como jefe de gobierno porteño Mauricio Macri, comenzando un período de hegemonía del PRO³⁴⁹ en la CABA (Kesler, 2019). Macri fue reelecto en 2011 y, fortaleciendo un núcleo de apoyos sostenidos, logró ganar todas las elecciones y tener un predominio en la Legislatura porteña³⁵⁰. El PRO inició su quinta gestión de gobierno en diciembre de 2023. Su discurso y su praxis política, como señala Landau (2014), estuvo signado por una orientación a la gestión y la resolución de los problemas públicos.

En los últimos 16 años se observa una fuerte continuidad y la consolidación de un modelo de gestión, servicio civil y ADP en la CABA. Este modelo se fue configurando con la consolidación del PRO. En función de la continuidad que tuvo Horacio Rodríguez Larreta en el armado de los equipos de gobierno, primero como Jefe de Gabinete (2007- 2015) y luego como Jefe de Gobierno (2015-2023), la sucesión que acaba de producirse puede marcar un primer cambio de relevancia para analizar la administración pública subnacional.

La ADP en la agenda de gobierno

El Gobierno de la CABA ha impulsado distintas políticas orientadas a promover la planificación, el seguimiento y la evaluación de políticas. La Constitución establece la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico que es creado en 1999 y es presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por distintas organizaciones sociales³⁵¹. El Plan de Modernización (2009) ³⁵² impulsó un sistema de gestión por resultados centrado en la formulación de planes estratégicos y operativos, así como los convenios de desempeño, que incluyen los compromisos por cada uno de los responsables de organismos de gobierno dependientes del Jefe de Gobierno. A partir de allí se instrumentó la reingeniería de procesos administrativos, operativos y de control orientados a aumentar la eficiencia en los circuitos de relevamientos y se impulsan los tableros de control para el seguimiento de los compromisos asumidos y la evaluación de los programas.

En el marco del ingreso a la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) se impulsó el desarrollo de Planes de Acción. Desde 2016 se impulsaron los Compromisos de la Ciudad³⁵³, los que se actualizan anualmente y por los cuales rinde cuentas el gobierno. Desde entonces, el número de compromisos se ha incrementado anualmente y se han impulsado ajustes y mejoras en los indicadores de rendición de cuentas.

El empleo público³⁵⁴ en CABA está regulado por la Ley 471, sancionada en el año 2000, sus normas complementarias y los Convenios Colectivos aprobados en el marco de dicha ley. Esta ley establece entre sus principios: i) el ingreso abierto por concurso, ii) la igualdad de trato y no discriminación, iii) el establecimiento de programas de capacitación laboral y profesional integrales y específicos para la función, iv) la idoneidad funcional sujeta a evaluación permanente, v) un régimen de movilidad

³⁴⁹ Primero como Compromiso para el Cambio (CPC) y luego en la alianza Cambiemos.

³⁵⁰ Macri, proveniente del sector empresario, se había presentado en la elección de 2003 perdiendo en el ballotage. Desde ese momento, en un contexto de oportunidad. Vommaro y Morresi (2016) destacan que la coyuntura crítica posterior a la crisis de 2001 permite que “queden disponibles” activistas y cuadros de la UCR y el PJ de la CABA, así como también líderes de partidos liberal-conservadores (como la UCeDe y el Partido Demócrata). Estas personas fueron atraídas por el discurso de Macri y por su popularidad, así como un llamado de vocación pública en un contexto de crisis.

³⁵¹ El mismo se organiza en una Asamblea y un Consejo de Planeamiento. Se estructura en distintas dimensiones: Física, económica, social, institucional, metropolitana, género y distintos grupos de trabajo: discapacidad, ciencia y tecnología y salud.

³⁵² Ley 3.304

³⁵³ Estos Compromisos son objetivos específicos y medibles que comprometen y orientan la gestión de gobierno a partir de problemáticas, prioridades y acciones impulsadas por distintos actores en procesos participativos y de co- creación.

³⁵⁴ Contempla a todo el personal de la Administración Pública del GCBA, dependiente del Poder Ejecutivo, entes descentralizados y sociedades estatales, así como el personal dependiente de las comunas.

funcional que permita la mejor utilización de los recursos humanos y vi) el establecimiento de un régimen remuneratorio que incentive la mayor productividad. Asociado con el objeto de este trabajo, la ley establece la necesidad de crear un régimen gerencial para los cargos más altos de la administración. Los criterios sobre los que debía establecerse este régimen, sancionado posteriormente, fueron:

- Ingreso por riguroso concurso público abierto de antecedentes y oposición.
- Estabilidad por un plazo de 5 años, con sujeción a evaluaciones de desempeño anuales.
- Cese en la estabilidad y extinción automática de la relación de empleo público para el supuesto de una evaluación negativa.
- Obligación de nuevo llamado a concurso público abierto luego de vencido el período de estabilidad del cargo gerencial.

Asimismo, se establecía la necesidad de determinar la cantidad de cargos gerenciales y las áreas de la administración.

El *Escalafón General para el Personal de Planta Permanente de la Administración Pública*³⁵⁵ busca la jerarquización de la carrera y la profesionalización. En el desarrollo comprende cuatro agrupamientos: i) Profesional, ii) Técnico, iii) Administrativo y iv) de Servicios Sociales e Institucionales. En cada uno de estos se organizan dos tramos (A y B) en función de la complejidad y responsabilidad de las tareas que se desarrollan. Cada tramo cuenta, a su vez, con diferentes niveles escalafonarios.

A través del Estatuto se prevén sistemas de capacitación relacionados con los perfiles, las prioridades de gestión y exigibles para el desarrollo de carrera, al tiempo que se establece la realización de evaluaciones de desempeño anuales.

En 2009, se aprueba el *Régimen Gerencial para la Administración Pública*³⁵⁶ para los cargos más altos: Gerencia Operativa y Subgerencia Operativa. Estos cargos se cubren por concurso abierto y deben ser renovados cada 5 años. Entre los requisitos mínimos se menciona: título universitario de grado, especialización en campos profesionales vinculados al cargo y experiencia laboral acreditada no menor a 5 años, en ámbito público o privado.

La selección del personal de este Régimen incluye las siguientes etapas: i) inscripción, ii) análisis de admisibilidad, iii) entrega de documentación, iv) examen, v) evaluación de antecedentes curriculares y laborales y vi) entrevista personal. El proceso es liderado a nivel central, aunque los cargos gerenciales se definen a partir de una propuesta de las máximas autoridades de cada ministerio. Para la selección se conforma un Comité de Selección con 3 miembros titulares, 2 suplentes y con el rol de veedores ejercido por la representación sindical. Asimismo, el Comité puede sumar el criterio y apoyo de profesionales especializados en el área temática particular.

En cuanto a los criterios de selección. Se define como excluyente que las personas concursantes para estos cargos tengan experiencia laboral en funciones de similar naturaleza a la que se concursa. Esta experiencia, en forma excluyente, no puede ser menor a los 5 años para las Gerencias Operativas ni a 3 años para las Subgerencias Operativas. En cuanto a la titulación de grado universitario podría definirse como un criterio deseable (no excluyente), por ejemplo, en relación con una titulación terciaria. Sin embargo, según se desprende de las entrevistas no se percibe que se hayan realizado convocatorias que no supongan el título universitario como requisito. La evaluación es individual y la calificación obtenida se considera en relación con los antecedentes curriculares y laborales. Entre estos antecedentes se valora específicamente la experiencia en el Gobierno de la CABA (en

³⁵⁵ Decr. 986/04.

³⁵⁶ Decr. 684/09 y modificatorias.

actividades similares) y haber participado de capacitaciones en el Instituto Superior de la Carrera³⁵⁷. Los postulantes que superen estas instancias participan de una entrevista personal y su puntaje es ponderado junto con la entrevista y los antecedentes. El ingreso se produce a los 30 días de definido el orden de mérito.

El ingreso al Régimen Gerencial incorpora la obligatoriedad de la realización de un curso de *Inducción al Régimen Gerencial* definido por la Subsecretaría de Recursos Humanos³⁵⁸. En cuanto a la estabilidad, este Régimen establece que, de producirse una reestructuración administrativa, la persona que detenta el cargo gerencial debe ser indemnizada, incluso, si no pertenecen a la planta permanente ni forma parte de la Negociación Colectiva (Res. MEFGC 3749/19)

El Régimen Gerencial busca fortalecer y consolidar una estructura coherente con las políticas públicas en ejecución, siendo un aspecto fundamental en la instrumentación de una política de recursos humanos para optimizar la gestión y mejorar la prestación de servicios.

Algunos datos sobre el empleo público

En 2020 la planta de personal en la CABA ascendía a 219.342³⁵⁹, esto es 71,3 empleados públicos x 1.000 hab. Lo que implica un crecimiento respecto de lo observado en 2002 cuando la relación entre empleados públicos en la CABA cada 1.000 habitantes era de 25,3. Para toda la serie (2002-2020), se observa que la proporción de empleados de planta permanente y transitoria se reduce en forma proporcional, mientras que aumenta la planta de alta dirección (gerencias, coordinaciones) y la planta de gabinete (ver gráfico 11).

Gráfico 11- Distribución de planta de personal (2002- 2020)



Fuente: elaboración propia a partir de datos DGyC. Se toma como 100% el total de personal de las plantas referenc.

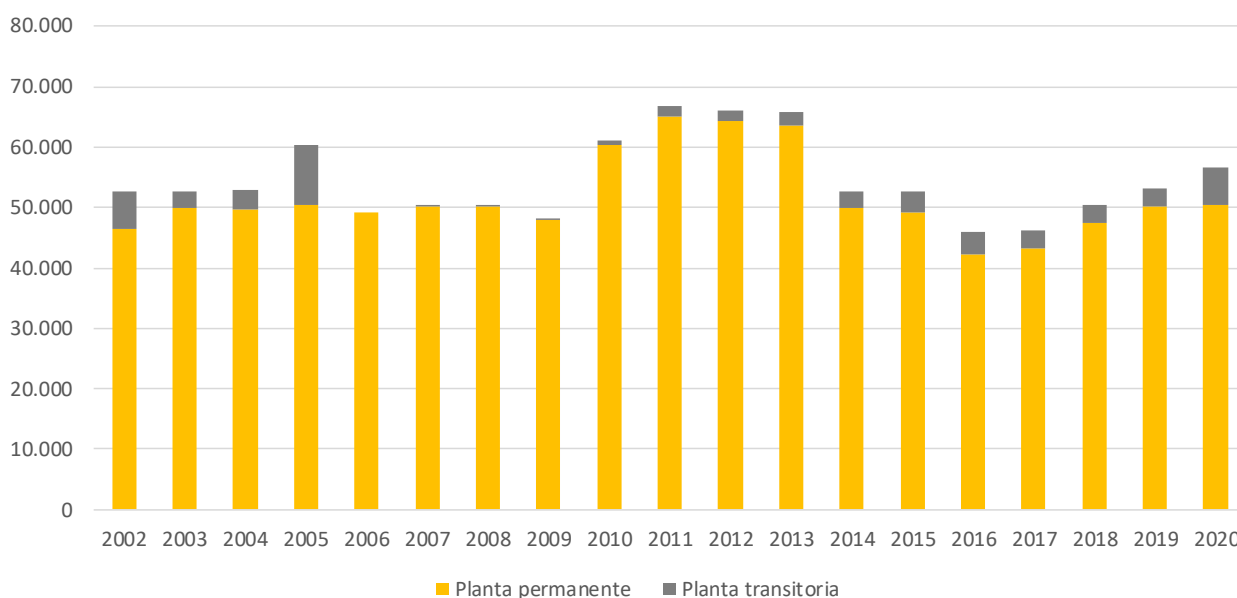
³⁵⁷ Responsable de los procesos formativos de empleados del GCBA. La oferta académica otorga horas de capacitación indispensables para la carrera administrativa de quienes trabajan dentro del GCBA y está organizada en torno a diferentes áreas temáticas y modalidades de cursada. DE: <https://isc.buenosaires.gob.ar/>

³⁵⁸ En 2019 se establece la obligatoriedad de este curso, así como los cursos asociados con Ley Micaela y Ley Yolanda en el plazo de 60 días desde el ingreso al cargo.

³⁵⁹ Información de la DGEyC. Se considera el conjunto de cargos del Gobierno por planta de pertenencia. Sin embargo, los análisis específicos se desarrollaron considerando las plantas más representativas.

Respecto de la administración central, la planta permanente pierde cierto peso relativo. Hacia 2002 la planta permanente representaba un 86,6% de la administración central y en 2007, al asumir el PRO, llegaba a 99,2%. Sin embargo, en 2020 alcanza un 94,6%. La planta transitoria al inicio de la serie llegaba a representar un 11,9% con un crecimiento hacia 2005 (16,5%) para luego ser absorbida por la planta permanente hacia 2006. En 2020, la planta transitoria ascendía a un 10,4% del total de la administración central. En el gráfico 12 se presenta la información desagregada de planta permanente y transitoria para toda la serie temporal.

Gráfico 12- Personal de planta permanente y transitoria (2002- 2020)

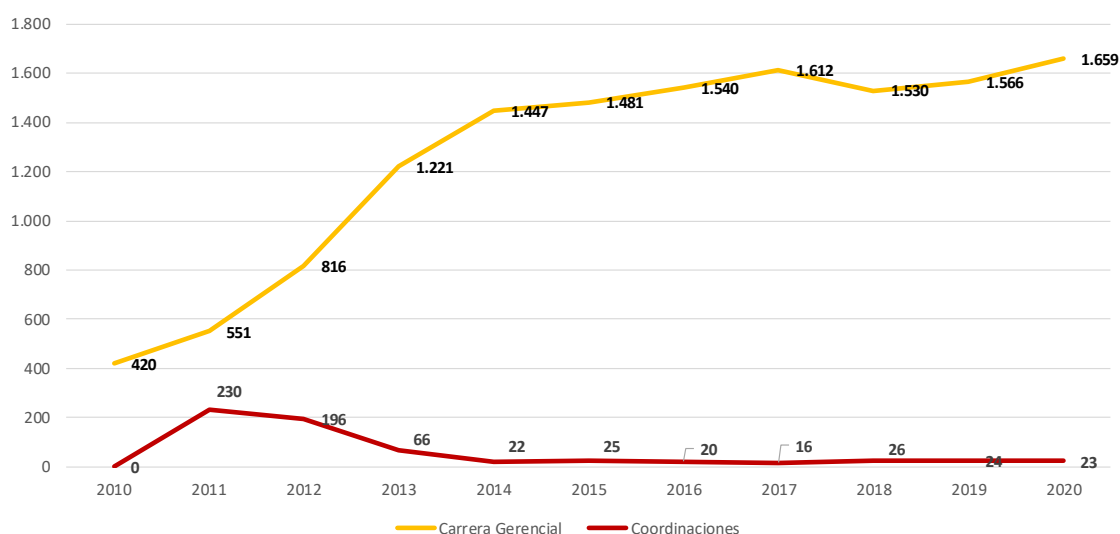


Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

Respecto de las autoridades superiores se observa que, en promedio, para toda la serie analizada representaron alrededor del 0,8% de la administración central. Por su parte, la planta de gabinete representa, en promedio, el 1,2%. Estas proporciones se encuentran dentro de los estándares internacionales (CAF, 2015). Desde su creación, los cargos gerenciales se fueron incrementando. Dicha planta representaba un 0,7% de la administración central en 2010 y fue creciendo sostenidamente para representar, en 2020, un 2,8% del personal. Una suerte distinta corre el cargo de coordinación. En 2011 y 2012 estos cargos representaban un 0,3% pero luego se reducen significativamente. En el gráfico 13 se muestra la evolución de los cargos gerenciales y de coordinación en relación con el total de la planta de la administración central en la CABA.

En cuanto al nivel de formación, no se cuenta con información desagregada para la planta de personal pero se pueden tomar como referencia el alto nivel de formación del gabinete. Con datos referidos al Gabinete 2015-2019 se observa que 95,7% de los miembros del gabinete cuentan con carrera de grado o posgrado. Se destaca particularmente la proporción de postgraduados en el gabinete: 64,3% (2,9% doctorado y 40% maestría). En un 39,4% de los casos estos postgrados se vinculan con administración pública, ciencia política y relaciones internacionales (Canelo, 2021). En las distintas entrevistas realizadas se reafirmó el alto nivel educativo de la ADP en la CABA.

Gráfico 13- Personal gerencial y de coordinación (2010- 2022)

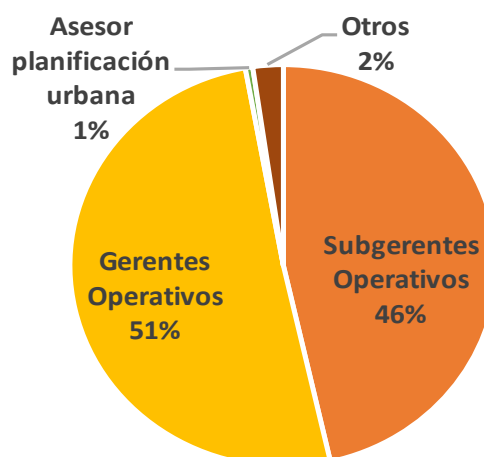


Fuente: Elaboración propia datos DGCEyE

Radiografía del Personal Superior

En la CABA se considera como parte del personal superior no sólo a los máximos niveles de la burocracia sino también a las autoridades políticas. En diciembre de 2023 el personal superior alcanzaba a las 2513 personas, un 70,3% (1767 personas) de estos son parte de la carrera gerencial. Además de gerentes y subgerentes forman parte de esta carrera las personas titulares de puestos tales como asesores de planificación urbana, coordinadores, integrantes plenarios del Consejo de derechos de niños, niñas y adolescentes, miembros y personal del centros culturales y representantes del fisco, entre otros. Un 98% del personal de esta carrera refiere a gerentes operativos (51,1%) y subgerentes operativos (46,9%). La única referencia a personal concursado refiere a los gerentes operativos y representa sólo un 2% del total de personas con ese cargo.

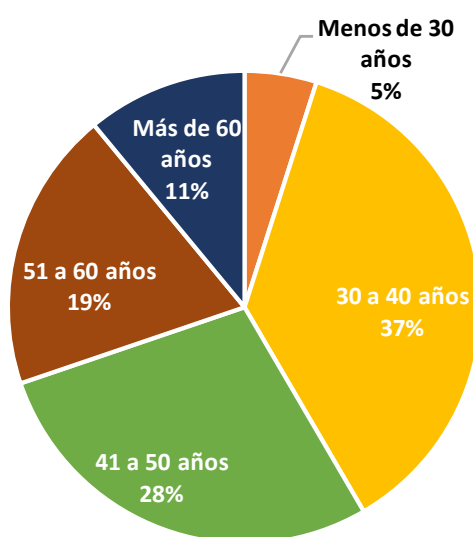
Gráfico 14- Carrera gerencial: distribución por tipo de puestos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

Un 70% del personal que forma parte de la carrera gerencial tiene menos de 50 años. A diferencia de lo observado en los casos de Mendoza y Santa Fe, en la CABA hay personas menores de 30 años que ocupan estos cargos.

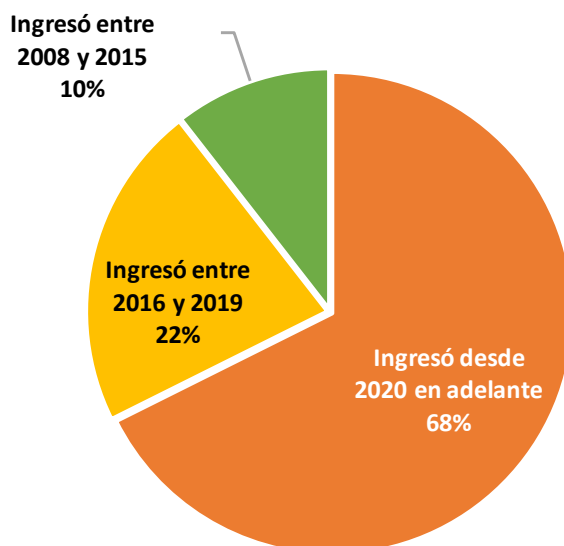
Gráfico 15- Distribución por edad del personal de carrera gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

No se cuenta con información detallada sobre ingreso a la administración pública en la CABA. No obstante, la mayor juventud de la planta gerencial y la trayectoria institucional del gobierno de la Ciudad pueden hacer prever una antigüedad más baja que en los otros casos analizados. A partir de la información disponible, es posible identificar la antigüedad en el ejercicio del rol de este personal. Es destacable que un 68% del personal ingresó después de 2019. En tanto, si consideramos las últimas dos gestiones de gobierno (Rodríguez Larreta) explican el ingreso de personas a estos roles en un 89% de los casos.

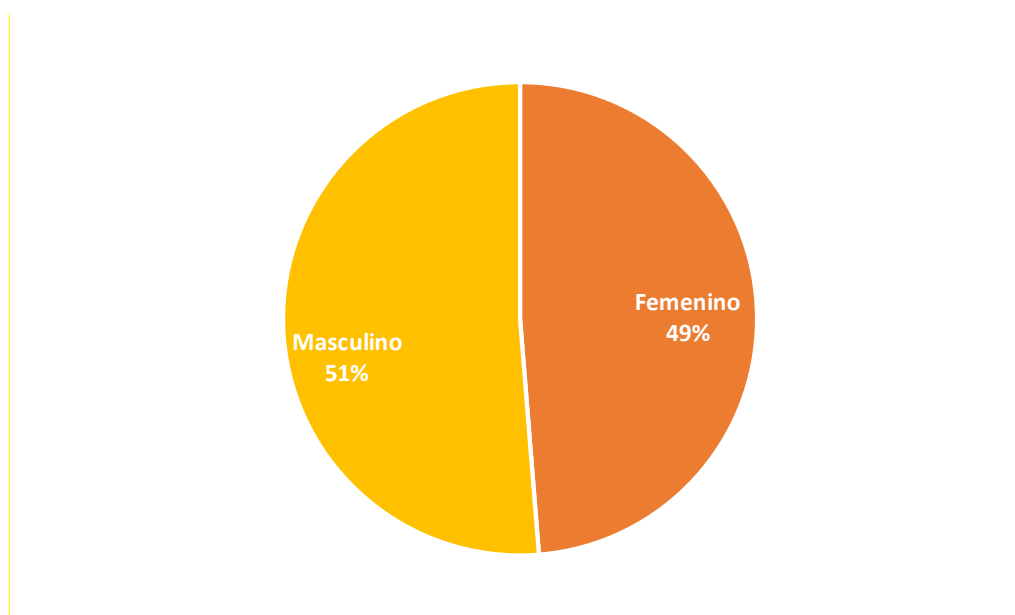
Gráfico 16- Distribución por fecha de ingreso al rol del personal de carrera gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

La distribución del personal gerencial en términos de género es homogénea, tal como puede observarse en el gráfico 17.

Gráfico 17- Distribución por género del personal de carrera gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre autoridades superiores y funcionarios. Información con información a diciembre de 2023.

En la CABA además de los roles de la carrera gerencial se observan otros cargos que, comparado con otras experiencias, podrían considerarse como parte de la ADP: Dirección General y Dirección General Adjunto³⁶⁰. Estos cargos son parte de las autoridades superiores y su nominación es política.

En cuanto al personal de la carrera gerencial, a diferencia de lo observado en otros casos, va asociado a un determinado cargo y la expectativa de tener personal a cargo. A diferencia de lo que señala la normativa, la información disponible y las entrevistas realizadas parecen mostrar una situación generalizada de ingreso por mecanismos diferentes a un concurso. En algunos casos, el reclutamiento se produce a través de llamados y entrevistas, mientras que en otros casos son convocatorias directas. Como señala la normativa, existe una formación común para la inducción del personal gerencial. No obstante, las actividades formativas parecen descansar en decisiones más individuales del personal que en una propuesta orientada a perfilar las características de un rol específico de liderazgo en la administración pública. A pesar de ello, en distintas entrevistas realizadas se mencionó la propuesta formativa del Instituto de Formación Política y Gestión Pública y algunas actividades puntuales desarrolladas para la ADP.

La continuidad en el partido que ejerce el gobierno desde diciembre de 2007 genera algunas dificultades para analizar la relación entre política y administración, pues esos límites resultan bastante difusos. La CABA ha ofrecido oportunidades de desarrollo de carrera a jóvenes profesionales interesados en la gestión pública. Varias de las personas entrevistadas destacaron también la oportunidad en el crecimiento dentro de la carrera que se produjo cuando el PRO lideró la coalición de gobierno que presidió el país y gobernó la provincia de Bs.As. entre 2016- 2019. El entramado del personal de ADP y la gestión gubernamental en la CABA se encuentran fuertemente entrecruzadas. En diciembre de 2023 asumió un nuevo gobierno del PRO pero que marca cierta discontinuidad o

³⁶⁰ Además de otros roles como Director Administrativo (1 cargo en diciembre de 2023), Director PG (2), nivel equivalente a Director General (7), Subdirector AGIP (16) y titular de organismos (2).

ruptura respecto de las 4 gestiones previas. Las personas entrevistadas destacan distintos cambios en la forma en que se ejercen los liderazgos y se gestiona la CABA. No obstante, el cierre de este documento se produce en forma muy cercana a este cambio gubernamental como para poder caracterizar algunos lineamientos y tendencias.

Algunas notas a modo de conclusión preliminar

Los tres casos analizados corresponden a administraciones públicas en tres de las provincias³⁶¹ más ricas y pobladas del país. Esta situación dificulta la posibilidad de extender estas primeras conclusiones al conjunto de las provincias, pero permite generar algunas pautas para pensar las condiciones de desarrollo de una ADP en contextos con mayores niveles de institucionalización y capacidades burocráticas.

En primer lugar, es interesante profundizar en las condiciones del régimen político y, principalmente, del sistema de partidos que promueven el ingreso a la agenda pública de la necesidad de una reforma y modernización estatal. Los casos de Santa Fe y CABA permiten observar que la reflexión en la forma y las características en que se gestiona el aparato administrativo surgen, principalmente, en el marco de transformaciones institucionales más amplia. La construcción de estatidad o, al menos, de una estatidad autónoma del gobierno federal (CABA) y la ruptura de una hegemonía política que se abre con la posibilidad efectiva de acceder al gobierno por parte de una fuerza política que hace su primera experiencia de gestión gubernamental en el nivel provincial (Santa Fe) parecen abrir una ventana de oportunidad para poner en la agenda pública la reforma estatal. Necesidad y oportunidad confluyen. En ambos casos esto se verifica aunque, como profundizaremos a continuación, la oportunidad de avanzar en una reforma estatal no necesariamente convoca a impulsar una reforma en los estatutos y la gestión del empleo público, el personal superior o, incluso, en la construcción de un sistema de ADP. Un sistema político que promueve la alternancia política y cuenta con una restricción importante para proyectar el largo plazo (imposibilidad de reelección del gobernador) no parece generar los incentivos para proyectar una reforma estatal de amplio alcance. El costo de impulsarla podría resultar muy alto para los beneficios que puede obtener la fuerza política en ejercicio del gobierno. Por ello, parecería lógico y esperable avanzar en reformas más operativas o ajustes en subsistemas de gestión. En consecuencia, la ruptura del orden político estatuido genera las condiciones para un cambio en la gestión pública. A partir del análisis de estos tres casos pareciera que partidos políticos nuevos o que logran quebrar una hegemonía política tienen mayores incentivos para impulsar una reforma que, además, podría catapultarlos como los constructores de una nueva estatidad y de otra forma de gestionar a nivel provincial.

Sin embargo, profundizar sobre estas tres experiencias nos obliga a revisar esta primera hipótesis de trabajo. Como señalábamos en el párrafo anterior, se observa la incidencia del régimen político en la posibilidad de impulsar transformaciones en la administración pública provincial. Sin embargo, para la modificación de estatutos y regímenes de empleo público, entre los que podemos considerar la creación y/o desarrollo de un sistema de ADP, los cambios antes mencionados no parecen ser una condición suficiente. Las reformas sobre el empleo público afectan directamente los derechos y deberes de los trabajadores del sector público. En algunos casos esto podría ser una “*non issue*” y directamente no plantearse en la agenda pública, quizás con la previsión de lo que podría representar. En otros casos, el interés de avanzar en estas reformas puede ser frenado por otros actores. Los sindicatos adquieren una relevancia mayúscula y usan su poder de veto en forma explícita o implícita. En el caso santafesino puede observarse esta situación en la subsistencia de regímenes de empleo público de más de 40 años y en un contexto impactado por políticas de planificación estratégica e

³⁶¹ En un caso refiere a la Ciudad Autónoma de Bs. As. que no tiene el mismo estatus jurídico pero puede considerarse dentro del grupo de provincias en términos de la administración pública y la autonomía para darse su propio régimen de recursos humanos.

impulso de la participación ciudadana. En cuanto a empleo público observamos que las transformaciones se asocian más con políticas de profesionalización y capacitación.

En segundo lugar, aun cuando en dos de los casos estudiados (Mendoza y Santa Fe) no se construye un régimen especial para la ADP es posible asimilar esto con: i) las categorías más altas del régimen general de empleo público y ii) los cargos de dirección en la administración provincial. Si pensamos a la ADP como una forma de construcción de capacidades burocráticas la ausencia de un marco normativo específico que visibilice un subconjunto de la burocracia como tal es un problema. ¿Por qué? Principalmente, porque no resulta un mecanismo para autonomizar a la burocracia del poder político ni para aumentar su papel en la formulación de políticas públicas. Respecto del primer aspecto, se destaca que los cargos de coordinación y dirección sean nombrados por las autoridades políticas sin reparar en la carrera burocrática. Esto, asociado con el segundo aspecto mencionado, redundaría en la distancia entre las autoridades políticas y la burocracia durante el proceso de formulación de políticas públicas³⁶². No obstante, el caso de la CABA nos permite reformular esta presunción inicial. En dicho caso se ha constituido un régimen específico de ADP, pero subsiste la práctica del nombramiento por afinidad (y sin concurso). Al mismo tiempo, se han generado instrumentos para consolidar a ese cuerpo de la burocracia pero, tal como se desprende de algunas entrevistas realizadas, no necesariamente se ven como parte de un mismo grupo o comparten un “ethos propio”. En tal sentido, la fuerte politización de los cargos de alta dirección pública como en Argentina genera condiciones para que, incluso, la creación de un sistema de ADP pueda verse como una oportunidad para la consolidación política. Profundizar sobre el análisis de las condiciones en que se desarrollan estas estrategias y su efectividad nos obliga a indagar en otras experiencias en las que se haya desarrollado un marco propio para la ADP. Al mismo tiempo, requiere un análisis de más largo plazo del caso de CABA³⁶³.

En tercer lugar, en cuanto a la caracterización de la ADP en las distintas provincias consideradas, enfrentamos importantes problemas de acceso a la información. No obstante, la proporción de personal superior es similar en las tres jurisdicciones, alrededor del 10%. Esto es consistente con plantear que la ADP no es el conjunto del personal superior sino un fragmento, tal como puede observarse en el caso de la CABA. En cuanto a la información usada para la caracterización, los casos remiten a información no siempre comparable y que sólo nos permite hacer una aproximación general a la temática. Fortalecer las capacidades burocráticas requiere de una toma de decisiones informada. La posibilidad de pensar en la consolidación de una ADP y las estrategias para promover el desarrollo de la burocracia requiere de tomar decisiones precisas y adecuadas a la situación existente. Para ello, es fundamental contar con información. Por otro lado, la transparencia y el acceso a la información pueden contribuir a dar legitimidad a estos procesos.

Finalmente, no hemos observado en ninguno de los tres casos analizados la presencia y participación de la sociedad civil impulsando las reformas y/o generando insumos para promover proyectos de creación de una ADP. Esto puede asociarse parcialmente con lo planteado en el punto anterior respecto de la poca disponibilidad de información existente. No obstante, no parece ser la variable que explique la baja participación de la sociedad civil alrededor de los procesos de reforma estatal y del empleo público. En contextos polarizados como el argentino, esta escasa participación puede evidenciar un problema de representación y legitimidad a largo plazo. Tal como vimos en la revisión del análisis de la experiencia a nivel estadual en Brasil, podría ser favorable promover desde el Estado una mayor participación ciudadana. Universidades, centros de estudio y organizaciones sociales podrían enriquecer el debate alrededor de la gestión y el empleo público, así como generar condiciones para reformas con mayor legitimidad ciudadana.

³⁶² Algunos autores señalan para graficar esta situación el cinturón que conforman asesores, directores y coordinadores afines.

³⁶³ En referencia a la posibilidad de ver qué ocurre con la ADP frente a una alternancia del partido en el gobierno.

Bibliografía

Biasotto, G. y Ochoa, N.(2023) Empleo público en Mendoza: un estudio sobre el funcionariado del Poder Ejecutivo. Ponencia presentada en el XI Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo “La (re)producción de desigualdades en el mundo del trabajo en la pospandemia: una mirada en clave regional. 15 y 16 de junio de 2023 - Universidad Nacional de Cuyo

Abramson, M. A., Sherwood, F., & Office, U. S. G. A. (1987). Executive Personnel Systems in Government: How Are They Doing? *Public Administration Review*, 47(4), 360. doi:10.2307/975326

Caballero, Carmen J.(2014) Modernización de la gestión pública en la Provincia de Mendoza, Argentina (2001-2011). Logros y desafíos. En MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales / Vol. I / N° 1 / 2014. ISSN: 2362-616x. (209-226 pp.) Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo. Mendoza

Carnevale, David G. (1989). Florida's Senior Management System: Performance in a Decentralized Administrative Context. *Public Personnel Management*, 18(1), 65–74. doi:10.1177/009102608901800106

Castellani, M. (2022). Cuerpos de élite como herramienta para profesionalizar la administración pública. El cuerpo de Administradores Gubernamentales y el cuerpo de Administradores Provinciales. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario

Colmegna, A. , Mian, V. y Viotti, R. (S/F) "El Cuerpo de Administradores Provinciales. Una experiencia de gestión en la Provincia de Santa Fe. "Disponible en: http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/mian_perez_colmegna_viotti.htm

Belmonte, A. y Diaz Araujo, J.(s/f) Actores centrales en la determinación de las políticas públicas en Mendoza. Disponible en <https://aaeap.org.ar/ponencias/actores-centrales-en-la-determinacion-de-las-politicas-publicas-en-mendoza/>

Galano, N.; Crudo , S.; Monti, M. y Bianchi, M. (2023)Informe provincia de Santa Fe. En Informe Final. Proyecto PISAC-COVID N°104. El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial. Dirigido por Oscar Oszlak

Gasco-Hernandez, Maria; Nasi, Greta; Cucciniello, Maria y Hiedemann, Alexander(2022) The role of organizational capacity to foster digital transformation in local governments: The case of three European smart cities. *Urban Covernance*, Volume 2, Issue 2, December.

Mintzberg, H.(1991) Mintzberg y la dirección. Ediciones Díaz de Santos. España

Oszlak, O.; Bernabé, F.; Belmonte, A.; Bilbao, M.; Pereyra, V.; Marino, T. y Rodríguez Nancu; L. (2023) Informe provincia de Mendoza. En Informe Final. Proyecto PISAC-COVID N°104. El día después. Un estudio-diagnóstico sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias para la gestión de la post-pandemia en la Era Exponencial. Dirigido por Oscar Oszlak

Mora y Araujo (2012)

Renfrow, P., Hede, A., & Lamond, D. (1998). A comparative analysis of senior executive services in Australia. *Public productivity & management review*, 369-385.

Rizzo, N. (2023) Profesionalización de la función pública. Experiencias recientes en la provincia de Mendoza. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*. Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. Vol. 26 Núm. 1. Disponible en: <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/>

Rizzo, N., Gomez, S., Garro, E., Fernandez, N., Moyano, N., Pugliafito, A., Kovalenko, I. (2023) Empleo público en Mendoza: un estudio sobre el funcionariado del Poder Ejecutivo. Trabajo presentado en el XI Pre Congreso Regional de Especialistas en Estudios del Trabajo. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza

Roberts, Deborah D. (1988). A New Breed of Public Executive: Top Level Exempt Managers in State Government. *Review of Public Personnel Administration*, 8(2), 20–36. doi:10.1177/0734371x8800800203

Sherwood F. P. and Breyer L. J. (1987). Executive Personnel Systems in the States. *Public Administration Review*, 47(5), 410–416. doi:10.2307/976066

Sherwood, F. P. (1988). Two State Executive Personnel Systems: A Comparative Analysis. *State & Local Government Review*, 3-10.

EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LA AGENDA POLÍTICA NACIONAL: EL DEBATE PARLAMENTARIO DE LA LEY DE EMERGENCIA SOCIAL

*Manuel Mallardi
Emiliano Fernández*

1. Introducción

En esta ponencia nos proponemos analizar la forma en que se presentó el problema del empleo en la agenda política nacional a partir del debate parlamentario y la sanción de la ley de Emergencia Pública (Ley 27345), conocida como la ley de Emergencia Social, en diciembre de 2016. Nos preguntamos ¿Cuáles fueron las definiciones del problema del empleo que se plantearon en el debate parlamentario? ¿Qué las explicó?

El tratamiento y la sanción de esta ley reunió al menos dos características que vuelve importante su análisis. En primer lugar, se trató de un proceso legislativo en materia de política asistencial nacional, a contrapelo de la trayectoria histórica en la que el poder ejecutivo nacional, mediante decretos y resoluciones, definió con exclusividad el curso de aquella política. En segundo lugar, el tratamiento y la sanción de la ley tuvo como punto de partida un proyecto de ley presentado por la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular), Barrios de Pie y la CCC (Corriente Clasista Combativa). Estuvo, así, marcado por el proceso de negociación que en paralelo al debate establecieron estas organizaciones con la cartera del Ministerio de Desarrollo Social encabezado entonces por Carolina Stanley.

La ponencia se estructura en tres partes. La primera expone de forma muy resumida las principales coordenadas analíticas que orientaron la reposición y observación del debate parlamentario en términos de un análisis de agenda política. La segunda avanza en describir las principales definiciones del problema del empleo que encontramos en el debate parlamentario y en la sanción de la ley. Por último, la tercera parte esboza algunos elementos explicativos de la dinámica de aquellas definiciones del problema como parte del asunto de la agenda política.

2. Criterios teórico-metodológicos preliminares

La naturaleza laxa e informal (Elder y Cobb, 1993) de la agenda política presupone ciertas dificultades para su observación empírica y análisis. Ello nos obliga a precisar y explicitar algunas definiciones conceptuales que guíen aquella observación y análisis. En primer lugar, con el término agenda política haremos referencia al proceso de identificación, jerarquización, selección y definición de un problema y sus soluciones por parte del estado (Álvarez Huwiler, 2022; Elder y Cobb, 1993). Del conjunto de estos aspectos de la agenda política nos concentramos, por ser el más empíricamente especificable, en las definiciones del problema y sus soluciones. En segundo lugar, distinguimos entre agenda política y agenda pública. La primera hace referencia a la identificación, selección y definición del problema y sus soluciones que realiza el personal político y que se procesa mediante los poderes estatales (ejecutivo, legislativo y judicial). La segunda hace referencia a las identificaciones, definiciones y selecciones de problemas y sus soluciones realizadas por agentes no estatales, de la sociedad civil, y procesadas por fuera de las instituciones del estado. Como veremos, la frontera entre ambas es porosa, pero es teórica y metodológicamente relevante distinguirlas. En tercer lugar, entendemos a la agenda política como una función inscrita en el proceso de políticas públicas, la cual se articula de forma simultánea y co-constitutiva con el resto de las funciones de dicho proceso, i.e. la formulación, la adopción, la implementación y la evaluación. Esto quiere decir que la agenda política, y en particular la definición del problema (y de su solución) sobre el que interviene una política pública, no se circunscribe a una presunta etapa inicial de ésta, sino que durante la

formulación, la implementación y la evaluación se producen redefiniciones y/o revalidaciones de aspectos de dicha definición. Por ello en nuestro análisis además de considerar las definiciones del problema en el debate parlamentario, también tendremos en cuenta como dichas definiciones se expresaron en la formulación de la política.³⁶⁴ En cuarto lugar, para la observación de las definiciones de los problemas y de sus soluciones prestaremos atención a los siguientes aspectos: (a) la descripción del problema (las características que se le atribuyen); (b) la explicación del problema (las causas que se le imputan); (c) las implicancias (los efectos que se le atribuyen) y (d) las soluciones para su resolución (Roth Deubel, 2002).

3.Las definiciones del problema del empleo en el debate parlamentario

En este apartado el esfuerzo está puesto en mostrar las definiciones del problema del empleo que se presentaron en el debate parlamentario; el mayor peso relativo de unas y el menor peso de otras; y la definición del problema que finalmente terminó plasmada en la formulación de la ley.

3.1. El debate en el Senado Nacional

El 15 de septiembre de 2016 ingresó en la mesa de entrada del Senado de la Nación el proyecto titulado Ley de Emergencia social y de las organizaciones de la economía popular, con autoría de varios senadores y encabezado centralmente por Juan Abal Medina, peronista ligado al Movimiento Evita, la organización social más importante de las impulsoras del proyecto. Luego de ser girado a tres comisiones se sancionó, con modificaciones al proyecto original, el 15 de noviembre del mismo año.

El proyecto se fundamentó en la crítica situación de los “sectores más vulnerables de nuestra sociedad”, particularmente aquellos “trabajadores de la economía popular”. El texto del proyecto, luego de realizar una síntesis de la situación del empleo en el país, de la dinámica de las políticas estatales en la temática, las cuales adjetivan como insuficientes, de la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores y del aumento de la pobreza en el país, planteaba la “imperiosa necesidad” de declarar la emergencia social e incrementar las políticas asistenciales. Seguidamente, dedica mayor espacio a precisar las implicancias de la economía popular. En términos generales, el proyecto de ley define a los trabajadores de la economía popular por la particularidad de encontrarse “inscriptos en relaciones de explotación distintas de las formales o tradicionales”, dado que “están, en primer lugar, por fuera de una relación salarial y en una actividad cuyo trabajo está socialmente desvalorizado” por estar atravesado por cuatro fracturas en relación con la economía capitalista formal: la precarización, lo cual tendría como correlato la imposibilidad de acceder a derechos asociados al empleo formal; la informalidad, tanto por la ausencia de protección legal como por no estar registradas legalmente las unidades productivas; la externalidad, fruto de realidad trabajos por cuenta propia pero integrados a las cadenas de valor de grandes empresas; y su productividad, en tanto llevan a cabo sus actividades con mínima tecnología, ingresos inadecuados y condiciones insalubres.³⁶⁵

El proyecto original de ley contenía cuatro capítulos destinados a definir el Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo, el Salario Social Complementario y las instituciones de la Economía Popular, la Emergencia Social y la Financiación de la propuesta. En este marco, la propuesta central giraba en torno de los siguientes puntos: (1) crear un millón de nuevos puestos de trabajo bajo el programa Argentina Trabaja implementado desde 2009 (al que a su vez proponía re-denominar Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo); (2) crear el Consejo de la Economía Popular en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tendría el objeto de de proponer,

³⁶⁴ No analizarla en relación con el resto de las funciones se debe estrictamente a una razón de alcance del trabajo.

³⁶⁵ Usamos comillas para designar las palabras textuales de los documentos analizados.

en un plazo de 180 días, un Salario Social Complementario (SSC); (3) crear el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, en el cual se deberían inscribir los trabajadores de la Economía Popular como requisito para percibir el SSC; (4) declarar la Emergencia Social en todo el territorio nacional por el término de un año, en el marco de la cual se debía incrementar en un 15 % los valores vigentes, en cada mes, de la AUH y de la AUH por Embarazo.

Luego de su paso por tres comisiones se realizaron algunas modificaciones que finalmente fueron aprobadas en la sanción de la ley por parte de la Cámara. Sobre la base del proyecto original se agregó: (1) la disposición, hasta el funcionamiento pleno de la Obra Social de los Trabajadores de la Economía Popular, de la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados para beneficiarios del Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo; (2) la Emergencia Alimentaria por el término de un año, en cuyo marco se estableció el incremento del 50 % del presupuesto de las partidas destinadas a políticas nutricionales y alimentarias. Describamos, ahora, las principales definiciones de los problemas expresadas en el debate del Senado.

El problema del empleo se presentó estrechamente vinculado al desempleo y la informalidad; y, a su vez, ambos aspectos se presentaron ligados a la dinámica del empleo formal. En su alocución, el senador Juan Abal Medina, impulsor del proyecto desde el bloque peronista opositor al ejecutivo de Cambiemos, señaló:

“Como nos dijeron los expertos y los especialistas, por cada puesto de la economía formal que se pierde, hay aproximadamente cuatro puestos de la economía informal que se pierden: changas, ventas ambulantes, cuidados, un conjunto de sectores sociales que están viviendo hoy una situación enormemente complicada.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 46).

A su vez, el problema del empleo se describió asociado a los bajos ingresos, las precarias condiciones de trabajo y la falta de derechos laborales. A su vez, estas fueron las características atribuidas al denominado sector de la economía popular. La senadora Mirtha Luna (PJ de Mendoza), que apoyó el proyecto de ley, señaló:

“La economía popular engloba emprendimientos individuales o colectivos con mínima tecnología, baja productividad, de ingresos inadecuados para los trabajadores y en muy malas condiciones de labor, comprendiendo una gran diversidad de actividades, como las realizadas por los cartoneros, campesinos, artesanos, vendedores ambulantes, feriantes, trabajadores de programas sociales, motoqueros, cooperativistas, costureros, trabajadores domésticos y de cuidados, microemprendedores y obreros de empresas recuperadas. Todos estos trabajadores no poseen protección legal, no tienen vacaciones ni aguinaldo, la gran mayoría no posee patrón, son trabajos de baja remuneración, precarizados y carecen de un sindicato que los represente.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 50).

La misma senadora también asoció el problema a “una marginalidad estructural” en la que se encontraba el sector informal del trabajo.

Por otra parte, en las alocuciones las causas atribuidas al problema se presentaron, en general, estrechamente entrelazadas a las soluciones. En este plano hay un conjunto de aspectos que resaltan. Por un lado, fomentar el trabajo a partir de crear puestos de empleo en sustitución de los planes sociales se presentó como idea. Nuevamente Abal Medina planteó:

“Lo que estamos haciendo hoy es empezar a dar un paso muy importante para comenzar a salir de una idea de planes sociales y para pasar a pensar en la idea del fomento al trabajo y al trabajo de la economía popular.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 46).

En contraposición a esta solución encontramos la postura de Luis Petcoff Naidenoff del bloque oficialista de Cambiemos, que votó en contra del proyecto. Este señaló la artificialidad de la propuesta

de creación de un millón de puestos de trabajo y la nula especificación del financiamiento del proyecto. Este financiamiento se basaría, para el bloque peronista, en la reasignación de partidas y el eventual cambio en materia de impuestos (por ejemplo, del cobro al juego), que debería presentarse y tratarse en Diputados. Vale señalar que dicha especificación, tal como indicaba el bloque oficialista, no estaba contenida en el proyecto de ley. Además de realizar aquella crítica al proyecto, Naidenoff colocó el énfasis de la solución al problema del empleo en la inversión empresarial:

“¿Queremos sinceramente solucionar la cuestión de fondo para solucionar el problema del mercado informal? Las herramientas son otras. Y las dio este Congreso. Voy a nombrar algunas, porque parece que no se ha hecho nada: la ampliación de la inversión para las pymes, mi primer crédito la sanción de la ley de promoción de pymes, que permite deducir el 8 por ciento de la inversión del impuesto a las ganancias; la eliminación de la ganancia mínima presunta; la sanción de la ley de producción autopartista, para promocionar justamente la ley nacional de promoción de autopartes; el proyecto que todavía no avanzó en la Cámara de Diputados sobre el primer empleo, con exenciones impositivas para dar trabajo a los chicos de 18 a 24 años en la región NEA y NOA de la Argentina. Estas son las herramientas.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 54).

En una línea similar, Laura Rodríguez Machado, senadora del bloque de Cambiemos y opuesta al proyecto de ley en debate, planteó:

“La primera cosa que nosotros pensamos es que la mejor forma de terminar con la pobreza es generar empleo; eso está claro. Ahora, ¿cómo se genera ese empleo? ¿Se genera a través de una decisión legislativa, de una norma, del imperio de la ley? ¿O el empleo se genera porque existen políticas macroeconómicas o políticas que establezcan las normas básicas que tiene que tener una economía para defender la riqueza impresionante que tienen las provincias argentinas? Y ahí está ese empuje que tienen los sectores propios de nuestra Argentina, ese empuje del país pujante del que me enorgullezco de formar parte y en el que, día a día, descubro más matices a través de la voz de los senadores. ¿Cómo se hace? Nosotros creemos que es generando estas condiciones. ¿Y cuáles son estas condiciones? Aquellas que fueron las primeras políticas de gobierno de Cambiemos.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 59).

Mientras tanto, mientras esas fuentes de trabajo se generan, ¿cómo hacemos con los que peor la están pasando? ¿Lo hacemos solamente a través de los que forman parte de organizaciones? Recordemos que vivimos en un país federal y tenemos que gobernar no solo para las organizaciones sociales, que de seguro y políticamente nos apoyan.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 60).

La senadora, entonces, agregaba otra línea en la solución al problema del empleo: la generación de condiciones macroeconómicas estables y favorables a la inversión privada. A su vez, mediante la crítica a la intermediación de las organizaciones sociales también indicaba que la solución no debía estar atada a dicha intermediación.

Del lado de quienes defendían el proyecto, y articulados a su letra, también se plantearon elementos en el plano de las soluciones al problema del empleo. En este renglón figuraron: el apoyo mediante el salario complementario, la declaración de la emergencia social y la capacitación a las personas beneficiarias. La ya nombrada senadora Mirtha Luna planteó:

“Por eso la imperiosa necesidad de declarar la emergencia en materia social en todo el territorio nacional, forzando al Estado nacional a que implemente una serie de políticas que atiendan a los trabajadores de menores ingresos con la misma celeridad con la que se implementaron otras medidas tendientes a favorecer a sectores de la economía y de la sociedad.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 49).

Otra senadora, Virginia García, del bloque peronista, que apoyó el proyecto pero con reservas, en el marco de un discurso que reivindicaba la intervención social del gobierno kirchnerista, destacaba la relación entre trabajo y educación:

“En aquel entonces no solamente se creaba este programa que tenía como destino a los sujetos de derecho, sino que, además, se lo complementaba con capacitación, con el programa de “terminalidad” educativa FinEs, hoy descentralizado y del que no sabemos qué va a ocurrir con él. Pero, además de dar a nuestros compatriotas la posibilidad de realizar un oficio o una actividad, o de ejercer una profesión, les dábamos la posibilidad de terminar el colegio (...). Nosotros les dábamos la posibilidad de ejercer un oficio, de terminar el colegio y, además, todo esto acompañado con políticas de promoción de salud.” (18° Reunión, 16/11/2016; pág. 56).

Hagamos un alto aquí. Hasta ahora lo que observamos es un proyecto de ley que en sí mismo expresaba: (a) el problema de la pobreza explicada a partir del problema del empleo; (b) el problema del empleo explicado como falta de puestos de trabajo y de derechos laborales. Las posturas del conjunto de los senadores compartieron esa explicación general. También compartieron, en términos generales, la solución: crear puestos de trabajo. El eje de división se articuló en torno al cómo: mientras que los senadores del bloque peronista opositor, siguiendo la línea de puntos trazada por el proyecto de ley, enfatizaron en la declaración de emergencia social y la capacitación, los senadores del bloque oficialista hicieron hincapié en la necesidad de generar condiciones para la inversión privada. Es de destacar que los senadores nacionales del bloque impulsor del proyecto no refirieron al millón de puestos de trabajo que proponía crear, no defendieron ese aspecto; el eje estuvo puesto en marcar la crítica situación social atribuida al ajuste que llevaba adelante el gobierno nacional.

3.2. El debate en la Cámara de Diputados

Luego de la sanción en el Senado Nacional el proyecto fue enviado a la Cámara Nacional de Diputados. Si bien la mayoría parlamentaria con la que contaba el bloque peronista en la cámara alta le había posibilitado la media sanción del proyecto, el cuadro de mayor fragmentación política en la cámara baja sumado a la mayor gravitación del bloque oficialista de Cambiemos, abrió un proceso de negociación para su aprobación. Este proceso se desarrolló, al menos, en dos planos. El primero era el establecido entre el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de Carolina Stanley, y las organizaciones sociales impulsoras del proyecto; este proceso de negociación, desplegado fuera del palacio, se recortó sobre el fondo de varias acciones de movilización por parte de las organizaciones. El segundo plano era la propia Cámara de Diputados, entre el oficialismo de Cambiemos y los bloques opositores del peronismo (con el protagonismo de las y los diputados nacionales del Movimiento Evita).

Este proceso de negociación decantó en un conjunto amplio de modificaciones con respecto a los puntos contenidos en el proyecto con media sanción en la cámara alta. Las diferencias entre lo que se había aprobado en dicha cámara y lo negociado eran muchas. Por un lado, se eliminó: (1) la instrucción al ejecutivo de crear un millón de puestos de trabajo; (2) el aumento mensual del 15 % de la AUH; (3) la incorporación a PAMI de los beneficiarios del plan; (4) la declaración de emergencia alimentaria; (5) el plazo de 180 días para conformar un Salario Social Complementario (Art. 3 de la ley del senado) y se señaló que los programas debían ser progresivamente traspasados a un SSC a un Salario Social Complementario (Art. 7 y 8); (6) la declaración de la emergencia social tal como estaba señalada en la media sanción del Senado y se la convirtió en una nueva prorrogación de la Emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2019, en los términos que había sido prorrogada en otras ocasiones (por ejemplo, en la Ley 27200 de 2015). Por otro lado, se definió el: (1) desplazamiento de la ubicación administrativa del Consejo de la Economía Popular y del RENATREP (pasó del Ministerio de Trabajo al de Desarrollo Social); (2) agregado de un representante de Hacienda en el

Consejo de la EP; (3) plazo de 90 días para poner en marcha el funcionamiento del Consejo y el monto asignado a la Ley.

En términos generales, dichas modificaciones expresaron las condiciones que impuso el oficialismo para aprobar el proyecto. Centralmente se trató de limitar el alcance fiscal que tenía la ley con media sanción en el Senado y de sustituir las declaraciones de emergencia (social y alimentaria), que presuponían una crítica directa a sus medidas, por la más tradicional prórroga de la emergencia pública.³⁶⁶ En este marco, se facultó al jefe de Gabinete a efectuar las reestructuraciones presupuestarias que fueran necesarias para la implementación de la ley, estableciendo un máximo de 25 mil millones de pesos, con la posibilidad de aumentarlo en 5 mil millones luego de diciembre de 2018, si el monto inicial ya hubiese sido ejecutado.

En términos formales se trató de un proyecto de ley distinto al que venía con media sanción en el Senado. El proyecto de ley sobre el que se cristalizaron los acuerdos de la negociación fue presentado por el diputado nacional Leonardo Grosso, miembro del Movimiento Evita, y discutido en la Comisión de Presupuesto y Hacienda. La sesión plenaria de la Cámara de Diputados del 6 de diciembre de 2016 trató el proyecto de ley enviado con dictamen de mayoría por aquella comisión. En esa sesión plenaria el proyecto de ley fue aprobado por amplia mayoría y luego fue enviado al Senado Nacional, que terminó de aprobar la ley, sin modificaciones al proyecto con media sanción en la cámara baja, en la sesión extraordinaria del 14 de diciembre de aquel mismo año. En lo que sigue recuperamos las definiciones del problema del empleo y sus soluciones contenidas en las alocuciones de las y los diputados nacionales durante la sesión plenaria del 6 de diciembre.

En torno a la descripción del problema, Lucía de Ponti, diputada nacional por parte del peronismo y perteneciente al Movimiento Evita, refirió a quienes trabajan en lo que ella denominó economía popular:

“(…) Es la señora que limpia nuestra casa y no está en blanco, el pibe que corta el pasto en el jardín, el que limpia el vidrio del auto en una esquina, el que cuida el vehículo estacionado cerca de una cancha, el productor o el pequeño quintero que cosecha la verdura y recibe 2 pesos por ella –mientras nosotros la pagamos tan cara en los supermercados–, el vendedor ambulante, el feriante, los artesanos de las ferias que engalanan nuestra ciudad para el turismo pero que no son reconocidos como trabajadores, el cartonero que separa la basura reciclable para que podamos hablar de que tenemos una ciudad verde, el cooperativista que limpia los arroyos o que construye muchas de las viviendas que después entregamos a sus beneficiarios, las costureras de los talleres clandestinos que cosen ropa para las grandes marcas, que después las venden a precios exorbitantes.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 37)

“Estas situaciones del trabajo están vigentes, forman parte de nuestra cotidianeidad, pero tienen una característica que las unifica, y es la situación de exclusión y precarización que no permite a estos trabajadores acceder a ningún tipo de derecho. Esa es la informalidad que los excluye de todo acceso a la institucionalidad, de todo amparo por parte de una normativa.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 38).

Su compañero de bancada, el ya referido Leonardo Grosso, añadió a la descripción del problema:

“Entendemos esto que al principio bien planteó mi compañera Lucila De Ponti, cuando hizo el informe sobre el proyecto de ley, relativo a las transformaciones del capitalismo a nivel global, las transformaciones en el modo de producción capitalista, el salto que ha dado en términos tecnológicos el modo de producción y la imposibilidad, a partir de ese salto tecnológico, de

³⁶⁶ La emergencia pública fue originalmente sancionada por la Ley Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario en enero de 2002. A partir de allí fue sucesivamente prorrogada, la última prórroga había sido en noviembre de 2015 mediante la Ley 27200.

incorporar los mismos niveles de mano de obra que se incorporaban antaño, en la época de pleno empleo, del trabajo “más fabril”, como nosotros solíamos llamarlo. Esto fue en convergencia con otro proceso que se dio en la Argentina y que tiene que ver con largos períodos de implementación de políticas neoliberales, llámese la última dictadura militar, el menemismo, o quizás también este momento. En estas situaciones ha primado la tendencia a concentrar la economía y excluir del trabajo a grandes mayorías sociales y populares.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 60).

También Graciela Camaño, diputada nacional del espacio peronista Federal Unidos por una nueva Argentina por la provincia de Buenos Aires, señalaba el aspecto estructural problema:

“La realidad nos indica que hay una pobreza estructural que ha llevado a que cientos de compatriotas vivan de la economía informal. El mercado del trabajo es lo que no logramos resolver desde la política. No lo estamos logrando, señor presidente.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 97)

Otro diputado, Juan Manuel Pereyra, de Concertación FORJA por Córdoba, hizo hincapié en que la causa del problema era el modelo neoliberal:

“Ese es el problema: el modelo económico que asfixia a las pequeñas y medianas empresas, que elimina puestos de trabajo, que vuelve a generar pobres y excluidos, incrementando una vez más la deuda externa, que volverán a pagar millones de compatriotas. Eso es lo que hay que cambiar: el modelo neoliberal.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 90).

Por otra parte, el diputado Alfredo Olmedo, del partido Salta Somos Todos, expresó una definición del problema alejada del centro de gravitación del conjunto:

“(…) les está dando más plata a algunos para que no trabajen, cuando lo que tienen que hacer es trabajar y no descansar. A cambio de ese dinero que reciben por parte del Estado deberían trabajar, ya sea construyendo hospitales o escuelas, haciendo trabajos de forestación, etcétera. No puede haber un grupo de gente que cobra sin hacer nada, y encima ahora les van a dar un aumento y seguramente les van a armar un sindicato.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 68).

“Lamentablemente lo único que hacen con los hijos de esas personas es esclavizarlos, porque no tienen derecho a la educación, ya que los hacen pasar de grado sin estudiar, ni al trabajo, porque no les enseñan un oficio. No les enseñan un oficio a propósito, para que terminen en la droga y demás adicciones y nunca puedan ponerse de pie. por plata.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 68).

El diputado no describió el problema del empleo como parte de un fenómeno social estructural y global, sino como un asunto de compartimientos individuales tendientes al ocio. Veremos, más adelante, que esta definición del problema no lo conduce, sin embargo, al planteo de una solución radicalmente distinta a las de sus pares.

Desde otro rincón del espectro político, Néstor Pitrola, diputado nacional del Partido Obrero-Frente de Izquierda y los Trabajadores, planteó otra caracterización del problema que también salió del compás seguido por el conjunto:

“No pensamos en una economía popular bajo el capitalismo, porque entendemos que es una falacia. A nuestro juicio, la economía popular vendrá de la mano de la gestión de los trabajadores estatales y de los medios de producción; nunca podrá hacerlo en el marco de una economía capitalista, menos aún en una etapa de crisis y de bancarrota mundial en la que hay millones de personas desocupadas, no sólo en la República Argentina sino en el mundo entero.” (23° Reunión, 6/12/2016, pág. 41).

En este marco capitalista, reclamamos sencillamente la firma de convenios colectivos, un salario equivalente al costo de la canasta familiar y que el Estado garantice el derecho al trabajo. (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 41).

Vayamos, ahora, al terreno de las soluciones planteadas para resolver el problema. Edgardo Depetri, diputado nacional del bloque del Frente para la Victoria-PJ por la provincia de Buenos Aires, señaló el aspecto estructural del problema del empleo:

“La dignificación del trabajo sólo se puede hacer con la industrialización del país y no con este modelo agrícola-ganadero exportador de materias primas que dejará afuera a la mitad de la población.” (23° Reunión, 6/12/2016, 49 pág.).

“Nunca vamos a dejar de decir –acá, afuera y en todos los lugares– que la madre de las batallas que hay que dar no tiene que ver con la discusión de políticas de asistencia social, sino con un modelo productivo que vuelva a poner el trabajo y el salario como los grandes ordenadores de las políticas públicas de esta sociedad.” (23° Reunión, 6/12/2016, 49 pág.).

Por su lado, apoyándose en el proyecto de ley, Lucía de Ponti planteó:

“En el marco del consejo de la economía popular también se crea el salario social complementario, una figura jurídica novedosa que, a nuestro juicio, es muy valiosa, forma parte de un debate que trasciende al mismo país y fue parte integrante de las declaraciones programáticas del último encuentro de movimientos populares que se llevó a cabo en el Vaticano, donde los trabajadores de la economía popular de todo el mundo generaron algunas propuestas programáticas.

Una de ellas es la creación del salario social complementario, que tiene una importancia particular porque implica que a partir de esta figura iremos unificando y transformando el conjunto de los programas sociales de empleo existentes en nuestro país. De esta forma, se podrá empezar a reconocer a estos trabajadores y trabajadoras que, de hecho, ya realizan un trabajo, pero deben ser acompañados por el Estado a fin de alcanzar un ingreso mínimo que les garantice los derechos elementales que necesita cualquier familia argentina para sobrevivir.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 39).

Otro diputado nacional, Héctor Daer, del bloque Federal Unidos por una nueva Argentina por la provincia de Buenos Aires, Secretario General del Sindicato de Sanidad y uno de los miembros del Triunvirato que había unificado a la CGT en agosto de 2016, entre el planteo de una solución y un deseo, sostuvo:

“No queremos plantear más asistencialismo de planes sociales y que algunos se sienten en el umbral de su casa a esperar cómo se resuelven sus problemas. Queremos que exista la posibilidad de trabajar y que ese trabajo tenga una retribución mínima para que se acceda al salario mínimo, vital y móvil, complementándolo con sus changas o con sus tareas, y que esto derive y termine en el trabajo formal que aspiramos para todos los que habitan esta tierra.” (23° Reunión, 6/12/2016; 52 pág.).

También la diputada nacional Stella Maris Huczak, de Unión PRO por Mendoza, señaló:

“Tengo que poner énfasis en que no podemos seguir con el asistencialismo, porque no es el camino para lograr que las familias se independicen en lo social y en lo intelectual. Nosotros tenemos que apostar al progreso, a que todos ellos tengan una buena calidad de vida con igualdad de oportunidades. No debemos asistir sino contener, y este proyecto que hoy estamos tratando busca eso: contener y modificar los programas y planes sociales y pasar a lo que es el salario compensatorio.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág.91).

El diputado Olmedo, a pesar de su caracterización diferencial del problema, planteó una solución ubicada en la misma línea que las anteriores:

“Obviamente, primero hay que darles la posibilidad de que tengan trabajo; pero si se les está pagando un plan, por lo menos que lo devuelvan de alguna manera, es decir, que trabajen, que se capaciten. Hay que capacitar a los jóvenes. Hay que volver a las escuelas técnicas, a los oficios. Hay que volver a las obligaciones.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 69).

En contraste, Néstor Pitrola planteó una crítica a una de las soluciones contenidas en el proyecto de ley:

“(…) tenemos este proyecto de ley que nace de un acta cuya esencia es la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario. Tres de sus integrantes son representantes de tres organizaciones sociales que tienen nombre y apellido, en lo que realmente es un traje a medida, cuando existen decenas de organizaciones de lucha en todo el país que se desenvuelven con una gran tradición.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 39).

Además, acompañó su posición con un proyecto legislativo alternativo, que estaba contenido en el dictamen de minoría proveniente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Los puntos centrales de ese proyecto los resumió el mismo:

“Para finalizar, quiero decir que nuestro dictamen tiene cinco capítulos: pase a planta de los trabajadores inscriptos, blanqueo laboral mediante notificación al Estado y a la patronal con estabilidad laboral del compañero, vigencia del convenio colectivo principal en toda tercerizada, seguro al desocupado equivalente al 80 por ciento del salario que venía cobrando al momento del despido y la creación de un registro de empresas de más de cincuenta trabajadores para garantizar, mediante reducción de jornada laboral, la inclusión de los jóvenes. Frente al cambio tecnológico tenemos que defender la reducción de la jornada laboral y el reparto de las horas de trabajo.” (23° Reunión, 6/12/2016; pág. 43).

Los puntos de esta propuesta se colocaban muy por fuera del encuadre generado por el proyecto de ley que se estaba discutiendo. Se trataba, así, de una propuesta de solución al problema del empleo que orbitaba muy lejos del acuerdo entre el oficialismo cambiemita y la oposición peronista en el Congreso. Como señalamos, el proyecto fue aprobado por amplia mayoría. Las excepciones fueron los diputados Néstor Pitrola, Juan Giordano, Pablo López y Victoria Sosa Capurro, del bloque de izquierda FIT, que se abstuvieron, y Alfredo Olmedo que votó en contra.

Antes de avanzar hagamos algunos comentarios de lo revisado hasta aquí. En primer lugar, la caracterización del problema del empleo concitó los siguientes diagnósticos: (a) aquel que lo entendía como un problema estructural del capitalismo contemporáneo ligado al avance tecnológico y la generación de una población marginal. Esta opinión fue expuesta de forma más prístina por aquellos diputados ligados a las organizaciones sociales, pero también fue compartida por otros diputados, en general de los bloques peronistas; (b) aquel que lo entendía como un problema transitorio explicado por la falta de inversión privada productiva y por la ausencia, asociada, de condiciones macroeconómicas para dicha inversión; si bien esta corriente fue expuesta centralmente por diputados de Cambiemos, también fue planteada por peronistas; (c) aquel que lo atribuía a las consecuencias del “modelo neoliberal” y la ausencia de industrialización; (d) aquel que lo concebía como resultado de comportamientos individuales tendientes al ocio; (e) aquel que lo interpretaba como un problema estructural del capitalismo, al igual que la primera que señalamos, pero a diferencia de esta lo caracterizaba como insolucionable dentro de ese sistema de relaciones sociales. Estas dos últimas definiciones, claramente, fueron marginales con respecto a las otras. En segundo lugar, con independencia de la variopinta gama de definiciones del problema que identificamos en las diferentes alocuciones, ellas compartían la “creación de empleo” o la “creación de puestos de trabajo”, como la solución a aquel problema. Y a excepción de los diputados Olmedo y Pitrola, que respectivamente habían expresado la anteúltima y última definición identificada, todos los diputados y diputadas apoyaron la ley. Esto quiere decir que más allá de sus diferencias en la definición de los problemas, compartieron, en los hechos, la solución planteada para dicho problema. Y ello también se expresó

en las alocuciones que revisamos, las que hicieron hincapié en la institucionalización de mecanismos para apoyar a la denominada economía popular, como en la declaración de la emergencia pública. La excepción aquí fue la solución planteada por el diputado de la izquierda Pitrola. En tercer lugar, los tonos que envolvieron las definiciones-soluciones a los problemas fueron variados: iban desde la épica que buscaban imprimirle a la ley los diputados ligados a las organizaciones sociales que la habían impulsado, las celebraciones del acuerdo democrático entre el oficialismo y la oposición que expresaba el proyecto de ley, hasta las denuncias del acuerdo alcanzado entre aquellas organizaciones sociales y el ejecutivo nacional. Ahora bien, quizás hubo un tono predominante en las alocuciones que fue el de la zozobra y el lamento de tener que votar una ley de la naturaleza que se estaba tratando. Paradójicamente, nadie parecía estar queriendo votar la ley que estaba votando. Y esto atiene al plano de las soluciones al problema tratado. Se expresó en reiterados discursos que lo que se votaba no era la solución real, que el asistencialismo era solo un paliativo que no resolvía la cuestión de fondo. La diputada Camaño llegó a plantear, en el discurso que cerró las alocuciones por parte del peronismo, que “El proyecto de ley que vamos a votar es el mea culpa más vergonzoso de la política.” Por último, a excepción de Pitrola, el conjunto de las definiciones del problema del empleo planteadas por los diputados encerró los clásicos elementos morales asociados al trabajo: el mérito, la dignidad, la cultura del trabajo, entre los más sobresalientes.

4. Aproximación a la explicación de la agenda política en torno al problema del empleo

Volvamos, ahora, al segundo interrogante que abría la ponencia: ¿Por qué las definiciones del problema del empleo adoptaron las características que registramos y no otras? Sistematicemos algunas consideraciones provisorias, que deberán ser revisadas y profundizadas en posteriores trabajos.

En primer lugar, lo que debemos traer a colación es una determinación general de la política pública que interviene sobre el problema del empleo. Nos referimos a que este problema está asociado a una tendencia global (no nacional) y estructural (no coyuntural) del capitalismo: la generación de una población que le es sobrante a su propia reproducción (Marx, 2009). Esta es una tendencia del mercado que el estado, en la medida que no está fuera de las relaciones sociales capitalistas sino que es un modo de existencia más de estas, no puede remediar, tan solo puede paliar. Esta tendencia se presenta frente a la intervención del estado como límite sistémico (Blanke *et al.*, 2017), infranqueable. Impedido, pues, de una resolución estructural al problema, la opción de intervención que se le presenta es morigerar las consecuencias de esa tendencia, apuntalando a través de subsidios las condiciones de supervivencia de esa masa de población sobrante, la cual se manifiesta en los indicadores de desocupación, subocupación y pobreza. Esta opción de intervención estatal frente al problema, que en los hechos es sólo una resolución que lo difiere temporalmente, moldeó, asimismo, las definiciones de él. Delimitó el campo dentro del cual se movieron las definiciones del problema y sus soluciones. A excepción de la definición del problema planteada por Pitrola en la Cámara de Diputados, el conjunto de las definiciones del problema que se articularon con la ley se adaptó a este hecho. El problema en ningún caso se presentó como irresoluble, sino como solucionable, ya sea con más protagonismo de la inversión privada o con más protagonismo del estado, o con ambos. Las definiciones del problema que tendieron a marcar su carácter estructural señalaron una parte importante del problema objetivo. Aun así, ese señalamiento no dejó de ser parcial, en la medida que marcaba con acierto el problema que generaba el mercado, pero no la igualmente cierta impotencia del estado para resolverlo. Ese carácter “estructural” hacía referencia al aspecto económico y no al político; para el estado se reservaba la solución. Así, como definición del problema descansó en la ideológica escisión entre estado y mercado, entre economía y política, generada por la separación objetiva de las relaciones sociales en dichas esferas.

En segundo lugar, no es solo aquella mediación sistémica la que jugó en la forma que adoptaron las definiciones y soluciones al problema. En un sentido más específico, también medió la trayectoria

del estado frente al problema, o más específicamente, la trayectoria de la política social frente a él. Dicho de otra forma, las definiciones y soluciones al problema que analizamos se inscribieron en dicha trayectoria de la política social, que, también determinada por aquella mediación sistémica, trazó el terreno más concreto de formulaciones de soluciones. Las soluciones esbozadas en los discursos, pero centralmente la plasmada en la letra de la ley, no fue sino un reajuste de la trayectoria previa de la política asistencial. Fueron los instrumentos existentes más concretos, desde el Plan Argentina Trabaja hasta el conjunto de la institucionalidad del trabajo registrado (Consejo del SMVyM, salario, etc.), las que moldearon las posibles soluciones. A su vez, estos instrumentos se inscribían en una trayectoria de más larga duración: los programas asistenciales con lógica de empleo habían iniciado su derrotero a mediados de los años noventa y se habían masificado desde 2002; la articulación de esos programas con la retórica y la lógica de la economía social contaba con el antecedente del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra de 2003; y el monotributo social, como categoría tributaria que permitía el acceso a obra social y jubilación, que también contaba como antecedente que extendía seguros del trabajo registrado (en este caso, del trabajo cuentapropista) al trabajo desarrollado en condiciones de informalidad.

En tercer lugar, aquellas soluciones contenidas en la ley también se explican como resultado de la negociación entre el oficialismo y las organizaciones sociales. Por un lado, el oficialismo logró filtrar lo que significaba una exigencia fiscal imposible de asumir, como era la creación del millón de puestos de trabajo contenido en la versión original del proyecto de ley. Además, convirtió lo que era una declaración de emergencia social que apuntaba directamente a los impactos de su gestión, en una nueva prórroga de la emergencia pública, declarada inicialmente en enero de 2002, que le otorgaba facultades para administrar recursos excedentes y girar partidas a distintos programas, y más importante aún: cargaba sobre el pasado, y por lo tanto sobre el peronismo, la responsabilidad política por la crítica situación social en la coyuntura.

Por otro lado, las organizaciones sociales lograron que la ley reconozca la llamada economía popular como sector, así como la sanción de instrumentos (como el Consejo del Salario Social Complementario y el mismo Salario Social Complementario) que apuntaban a extender la institucionalidad del trabajo registrado al trabajo informal. A su vez, lograban el compromiso de determinada erogación presupuestaria para la implementación de la ley. Por tanto, la solución cristalizada en la ley condensaba, a su vez, los intereses y las estrategias de acumulación de ambos.

El gobierno nacional no quedaba rechazando un proyecto que apuntaba a necesidades sociales, si no que por el contrario se ponía a la cabeza de la sanción y disputaba su sentido haciendo énfasis en la emergencia pública prorrogada, y las organizaciones sociales lograban la respuesta a demandas que venían desplegando desde comienzo del año y que, además, apuntalaban su disputa de recursos en el futuro. Entre esas demandas se encontraba su participación en los espacios de discusión y definición de políticas públicas, cuestión que se tradujo en la definición del Consejo de la Economía Popular, tanto en sus objetivos como en su estructura de composición. La lógica prevista para dicho espacio, de carácter no vinculante y con capacidad de llevar a cabo recomendaciones de política pública, prolongaba la capacidad de las organizaciones de sostener su participación en la definición de los problemas y posibles soluciones en torno a la pobreza y el desempleo.

En cuarto lugar, y vinculado con lo anterior, la instalación a nivel discursivo de un sector llamado economía popular, que tiene el atributo de abrigar el conjunto de las situaciones de informalidad laboral, es decir, de ser bien amplio, fue un recurso político de las organizaciones sociales. Es decir, un recurso de acumulación político-territorial: cuanto más extenso es este universo, más terreno para la acumulación de poder existe para ellas. De la misma forma, la apelación a la terminología y la institucionalidad del trabajo registrado también fue un recurso político.

Esto le permitió apalancar sus demandas particulares en una institucionalidad y derecho ya existentes, lo que le otorgaba un mejor plafón para conseguirlas. Por lo tanto, la inclusión de estos elementos en

la ley sancionada, que moldearon la agenda sobre el tema, y que representó una resemantización de viejos fenómenos, más que un hecho cultural-intelectual que encarnaría una “nueva concepción” del asunto, constituyó la más pedestre materialización de la fuerza de la fracción de la clase trabajadora organizada en dichas organizaciones para imponer sus demandas al estado.

En quinto lugar, observamos que la moral tradicional alrededor del trabajo, inscripta en la “hegemonía cultural burguesa” (Block, 1977; citado en Álvarez Huwiler, 2022), envolvió la definición y solución del problema del empleo. Pero no se trató solo del peso natural de la tradición. Es que la reactivación de la moralidad del trabajo incrustada en doctrinas políticas y religiosas que formaban parte de las tradiciones del personal político que legislabo y ejecutaba como de las organizaciones sociales, fungió como recurso político de legitimación de primer orden. A las organizaciones sociales les permitió legitimar sus demandas y al personal político le permitió legitimar las concesiones a esas demandas.

En sexto lugar, si bien la agenda política procesó y ecualizó la demanda política de las organizaciones, es preciso señalar que esta demanda, en gran medida, ya se encontraba filtrada por las propias organizaciones. La demanda por trabajo y por mejores condiciones laborales e ingresos para los trabajadores pobres, en principio, estaba formulada en forma de proyecto de ley; la forma del derecho por lo tanto ya la hacía procesable para el estado. Y también estaba filtrada en términos del contenido: la expansión de los subsidios sociales (sea en forma de prestaciones en dinero o de otras coberturas sociales). Y, por esto mismo, como señalamos antes, el contenido de la propuesta se ajustaba, en términos generales, a la trayectoria de la política social.³⁶⁷

El resultado de la negociación política que señalamos significó, entonces, no una primera adaptación de la demanda a los límites del estado y la política pública, sino una readaptación a ellos. La depuración de la carga fiscal y la reubicación en la órbita de la política asistencial del Consejo del Salario Complementario que proponía el proyecto de ley, fueron ejes centrales de esa readaptación.

En resumen, la agenda política en torno al problema del empleo, que enmarcó la política asistencial con lógica de empleo sancionada con la ley que analizamos, se explicó por una convergencia de determinaciones: (a) los límites sistémicos del estado para resolver el problema, que contorneo el terreno de las soluciones posibles a él y estas a su vez ajustaron sus definiciones posibles; (b) la trayectoria de la política social y su acumulado de ensayos previos, en los cuales se apoyaron los agentes (tanto las organizaciones sociales como el personal político) para formular sus definiciones de los problemas y, sobre todo, sus soluciones -i.e. las soluciones propuestas descansaron en soluciones previas-; (c) el resultado de la puja entre el gobierno y las organizaciones sociales, es decir, entre los intereses inmediatos de gobernabilidad del primero y los intereses de acumulación de las segundas; y (d) como parte de esa puja, la activación de valores arraigados en las tradiciones políticas y en la sociedad en tanto recurso político de legitimación de los intereses particulares.

Bibliografía

Álvarez Huwiler, L. (2022). Apuntes sobre el proceso de políticas públicas y sus límites. Crítica de las políticas públicas. Propuesta teórica y análisis de casos. Prometeo Editorial.

Blanke, B., Jürgens, U. y 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 (Adrian Piva, Trad.). En Bonnet, A. y Piva, A. (Eds.), *Estado y Capital* (pp. 589-656). Herramienta.

³⁶⁷ Lo que se apartó de ajustes incrementales a esta trayectoria, como la propuesta del millón de puestos de trabajo que debía crear el Ministerio de Desarrollo Social, fue filtrado en las negociaciones políticas con el ejecutivo.

Elder, C. y Cobb, R. (1992). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En Aguilar Villanueva, L. (Eds.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial.

Marx, K. (2009). *El Capital*. Tomo I. Siglo XXI Editores.

Roth Deubel, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. Bogotá D.C.

Fuentes:

Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación. 23° Reunión - 1° Sesión Extraordinaria (Especial). Diciembre 6 de 2016

Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. 18° Reunión - 8° Sesión ordinaria - 16 de noviembre de 2016.

Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. 21° Reunión - 1° Sesión Extraordinaria - 14 de diciembre de 2016.

Jorquera Miguel (Página/12; 24 de noviembre de 2016). Un acuerdo forzado para evitar una derrota. <https://www.pagina12.com.ar/4932-un-acuerdo-forzado-para-evitar-una-derrota>

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO POR COMPETENCIAS EN LA PROVINCIA DEL CHACO.

Cristian Oscar Marengo

Introducción

La gestión por competencias es un paradigma que busca el desarrollo de las personas que trabajan, en este caso en la administración pública, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades, en un marco de normas claras y de políticas de desarrollo acorde a un estado moderno y en servicio a los ciudadanos.

Un tema que está en la agenda de organismos, como por ejemplo el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sostienen la necesidad de adaptar las competencias de los trabajadores estatales para nuevos desafíos, como ser la Inteligencia Artificial, el Gobierno Electrónico y Abierto, en Entornos Digitales, la Innovación en la organización estatal.

En este trabajo, se analizará el caso específico de la Provincia del Chaco, que en el año 2021 aprobó un Diccionario de Competencias (en adelante Diccionario) que sería un instrumento orientador de la planificación y el desarrollo del personal y que hasta el momento de la escritura del presente trabajo no se ha aplicado. Sin embargo, fue necesario consultar a algunos empleados y empleadas cómo están desarrollando estas competencias en sus puestos de trabajo, particularmente en las competencias básicas.

Frente a estas situaciones, se plantea la siguiente pregunta que orienta el trabajo: ¿cómo observa el empleado estatal el cumplimiento de las competencias básicas plasmadas en el Diccionario para la Provincia del Chaco?

De esta manera el objetivo general es describir como observa el empleado estatal el cumplimiento de las competencias básicas plasmadas en el Diccionario para la Provincia del Chaco.

En la primera parte de este trabajo se realiza un recorrido conceptual de los términos profesionalización y competencias. En la segunda, se presentan los aspectos metodológicos. En la tercera se describe el proceso llevado adelante en la provincia y los resultados del procesamiento de las encuestas. Por último, se presentan las conclusiones.

Marco conceptual

En las organizaciones públicas, la gestión del empleo público se implementa a través de distintas normativa como ser Constitución Nacional y Provincial, las leyes, los decretos y en los planes de gobierno del funcionario de turno.

Las políticas públicas orientadas a los empleados estatales ocupan un lugar de importancia en la agenda política. La profesionalización del empleo público, y en este caso los mecanismos para desarrollar y retener, en especial a los empleados públicos profesionales, es un tema de relevancia porque los funcionarios requieren de un adecuado funcionamiento del aparato estatal para el logro de los objetivos de sus planes de gobierno. Raus (2020) sostiene que un programa de gobierno hecho política pública necesita de una específica organización institucional y a la vez, de un organigrama decisional que le dé eficiencia a la gestión.

Oszlak (2002) citado por Ferreyra (2018) menciona que el alto nivel de politización de los nombramientos (...) es un indicador indirecto de la inestabilidad en la conducción y la falta de continuidad en la ejecución de políticas y planes de gobierno. Ferreyra continua diciendo a este complejo entorno se suma el cambio en las expectativas con respecto a al trabajo y la demanda de jóvenes profesionales exigiendo conocimientos, crecimiento y desarrollo, los cuales deben ser

planificadas para profesionalizar la gestión pública. Más adelante, en su escrito, se cuestiona: los perfiles talentosos que forman parte de la plantilla de organismos del Estado que no cuenten con posibilidades de crecimiento y desarrollo, ¿conservarán su motivación y su compromiso? (...) ¿conservarán la aptitud y la actitud para agregar valor a la gestión? ¿un empleado que no posee oportunidades de desarrollo y crecimiento, a pesar de acreditar mérito y trayectoria pondrá a disposición del organismo su capital intelectual?. Sin dudas son preguntas que motivan a la indagación y la comprensión de los procesos de desarrollo llevados adelante por el Estado en su personal.

Blutman (2009) distingue los términos modernización del Estado y modernización administrativa. Al primero lo define como el proceso utilizado para consolidar el sistema democrático (abarca sus poderes y sus instituciones) y generar capacidad institucional para formular políticas públicas de equidad social con consenso y respaldo político en el conjunto de la sociedad y del organismo a modernizar. El segundo es una consecuencia, un desprendimiento lógico-instrumental de una política previamente definida, en este caso en un contexto de carácter macro, nacional. Una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, las competencias y los mandatos que la Constitución y la ley exigen. A partir de señalar estas diferencias, una primera aproximación a través de la lectura de las normativas y la aplicación en el campo, sugieren iniciativas más centradas en modernización administrativa que en verdaderas reformas del Estado.

En relación a la definición del desarrollo del empleo público, se tomarán los conceptos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). Su contenido procura una función pública de excelencia, lo cual fue consensuado por los países latinoamericanos. El documento desarrolla una serie de requerimientos funcionales de la función pública para generar valor público mediante una adecuada gestión de las personas: planificación, organización del trabajo, organización de la función de recursos humanos, acceso al empleo; responsabilidad laboral; desvinculación laboral; evaluación del rendimiento; compensación; desarrollo; función directiva y relaciones humanas y sociales .

El desarrollo del personal como modo de profesionalizar del empleo público

El desarrollo del personal permite la profesionalización del empleo público, el cual se traduce también en la creación de valor público para la ciudadanía. La profesionalización es la garantía de posesión por parte de los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CIFP, 2003).

Longo (2008) establece que la profesionalización debería medirse en función a:

- a) “La eficiencia en la inversión realizada por el Estado;
- b) La correcta definición del mérito, evitando todas las cuestiones relacionadas a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
- c) La consistencia estructural de trabajo de las personas teniendo en cuenta la coherencia estratégica y las consistencias directivas y de procesos.
- d) La capacidad funcional del sistema mediante el desarrollo de competencias, incentivos y flexibilidad.
- e) La capacidad integradora donde se busca la armonización de la demanda de los actores internos y externos y reduce la conflictividad”.

Por otro lado, Heredia (2018) entiende por administración profesional aquella que utiliza la teoría científica y técnica para realizar su tarea. Esto se obtiene del conocimiento adquirido a través de una formación en el nivel superior y por lo tanto, es importante que el Estado pueda retener los empleados profesionales.

Como resumen, el desarrollo y la profesionalización del empleado público deben ser una política pública enmarcada en un proceso de modernización del Estado. La simple implementación de

herramientas “de moda” no constituye un cambio estructural hacia la mejora del Estado sino a interés políticos de turno.

Analizando la deserción de las personas, según March y Simon (1969) en su teoría del equilibrio organizacional, los empleados necesitan participar en las decisiones de producir; si no lo hacen se presentan dos situaciones: a) la deseabilidad percibida de dejar la organización y b) la facilidad percibida de abandonar la organización. La primera refiere a la satisfacción de la persona en su puesto de trabajo y cómo percibe una alternativa de empleo para no dejar la organización. La segunda se relaciona a la percepción de la persona respecto de otras posibilidades laborales en el medio fuera de la organización. La insatisfacción con la organización lleva al empleado a abandonarla porque no percibe el contrato de empleo como algo fijo o con posibilidad de modificarlo.

De alguna manera, las situaciones mencionadas anteriormente demuestran la tensión existente en el deseo de abandonar la organización para una mayor realización profesional en otros contextos. En los profesionales universitarios, la influencia de estas situaciones depender del desequilibrio en la organización, la afectación del contrato psicológico con el transcurrir de los años (aumenta la antigüedad laboral y la especialización en las tareas) y las oportunidades para trabajar en otras organizaciones.

La CIFP menciona que el desarrollo profesional incluye en primer lugar, el desarrollo de competencias, normativas flexibles y el reconocimiento de la excelencia profesional y la capacitación.

Pulido y Iacoviello (2020), tomando como base la CIFP, consideran las siguientes preguntas para evaluar el grado de desarrollo del personal:

- ¿Los criterios y mecanismos de promoción de las personas se basan en el rendimiento, el potencial y el desarrollo de mayores competencias?
- ¿Existen alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional?
- ¿La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos para enfrentar los problemas y producir soluciones eficaces?
- ¿La inversión en formación se apoya en el diagnóstico de necesidades y prioridades de la organización?
- ¿La formación es objeto de evaluación tanto del costo-beneficio como del impacto sobre el rendimiento de las personas?

En el apartado siguiente nos referiremos a las competencias, que son el tema de este trabajo.

Las competencias

Peluso y Contreras (2002) definían a la competencia como “al conjunto de elementos (conocimientos, habilidades, experiencias, intereses, personalidad, tecnología, contexto de trabajo, etc.), que estructurados sistemáticamente, hacen posible desarrollar, más íntegramente, a una persona para enfrentar cualquier contexto o situación rutinaria, o de cambio en el trabajo y otras situaciones de la vida”. Ellas identifican tres tipos de competencias: las básicas, relacionadas con la capacidad de aprender, como la comunicación verbal, las habilidades numéricas o la comprensión de lectura; las genéricas o transversales, que aparecen a lo largo de las ocupaciones con diferentes intensidades y niveles; y las específicas, referidas al conocimiento especializado que requiera una ocupación o una determinada situación de trabajo.

Fernández López (2006) define la competencia como el conjunto de conocimientos y cualidades profesionales necesarias para que el empleado pueda desarrollar un conjunto de funciones y/o tareas que integran su ocupación. Es independiente de la estructura organizativa, son propias de la organización por su contexto, son privativas de las personas en su desempeño y son modificables y evolucionables.

Alles (2017) sostiene que las organizaciones trabajan el concepto con dos enfoques diferentes: por un lado las competencias laborales que hacen foco en el individuo y por otro lado, las competencias conductuales como un modelo de gestión. Sin dudas, ambos enfoques son necesarios para poder llevar adelante una gestión correcta de las competencias.

La CIFP, en referencia a este tema, solo menciona que en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior deberá basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de las competencias.

Según la Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público, la competencia es definida como el desempeño observable en el propio puesto y equipo de trabajo, intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público, situado en el contexto de la organizacional real. Asimismo señala que permite vertebrar los desempeños individuales con los colectivos institucionales en los que están insertos (...) desarrollando instrumentos complejos para impulsar las prácticas y comportamientos de excelencia asegurando mayor valor público a la ciudadanía.

En la Declaración de Montevideo del año 2023, los estados partes sostienen que la identificación de los perfiles de las personas idóneas para cada tipo de puestos requiere un enfoque de competencias. Las competencias, en sentido estricto, se pueden definir como características desarrollables de las personas que se demuestran a través de comportamientos relacionados con un desempeño exitoso en el trabajo (apartado 5). Asimismo manifiesta que la identificación de las competencias por tipos de puestos es compleja y que la actualización de las competencias en función de los retos medioambientales y las nuevas tecnologías es esencial. Asimismo que el proceso para definirlos responde a las características y las intenciones de los gobernantes de turno; es decir una de las cuestiones principales es que su aplicación refiere a las oportunidades y deseos que cada Administración Pública para realizarlo.

De esta manera, es importante la definición de las competencias teniendo en cuenta que su correcta gestión son necesarias para el desarrollo de las personas que trabajan en la Administración Pública. Como se dijo anteriormente, son necesarias para adaptar la fuerza de trabajo y las actividades a las demandas de los ciudadanos y los cambios concretos que van ocurriendo diariamente en el mundo y el país.

Aspectos metodológicos

En cuanto al aspecto metodológico, el trabajo tiene un enfoque exploratorio y cuali cuantitativo, para una comprensión sobre cómo empleados públicos perciben que llevan adelante las competencias en sus puestos de trabajo que le son solicitadas por el Diccionario de Competencias.

La investigación es exploratoria a efectos de lograr un primer acercamiento al objeto de estudio para ampliar y profundizar en estudios posteriores. Como se mencionó anteriormente, solo se analizaron las competencias genéricas. Es cuantitativo debido a que se analizan de manera objetiva datos numéricos de respuestas a una encuesta a empleados públicos que realizaron un curso sobre investigación acción en el ámbito del Instituto Provincial de Administración Pública del Chaco durante el año 2023 en términos de género masculino y femenino, (no se puede determinar de otros géneros porque la información está discriminada de manera binaria), jurisdicción a la que pertenece. Las respuestas a la encuesta fueron de manera voluntaria. Cuando se consultaba por cada competencia, se dejaba escrito el concepto que manifestaba el Diccionario sobre la misma.

Los datos son analizados cualitativamente, teniendo en cuenta el marco teórico como referencia para identificar las realidades concretas de los resultados en torno a los objetivos de este trabajo. También fueron examinados los documentos jurisdiccionales y el diccionario de competencias aprobado por el Poder Ejecutivo de la Provincia.

Para el procesamiento de los datos se utilizó la herramienta informática Excel y se combinaron distintas variables para aprovechar y comprender el fenómeno que se estudia.

Descripción de la situación en la provincia del Chaco

A comienzos del año 2019, con el inicio del tercer mandato del Gobernador Jorge Milton Capitanich, comenzó a modelarse un proceso de modernización del empleo público. En el año 2020 se aprueba la Ley provincial N° 3203-A, referida a la simplificación y modernización administrativa del Poder Ejecutivo, organismos autárquicos y entes descentralizados.

En su artículo 3° define el término modernización como el mejoramiento continuo de la administración pública de manera transparente, participativa e innovadora, incorporando el buen uso de las tecnologías y ofreciendo accesibilidad y calidad en la atención a la ciudadanía. Asimismo define dos principios rectores: por un lado la Gestión Integral de los Recursos Humanos y por el otro, la gestión por resultados.

Respecto del primero, y que es el tema que nos ocupa en este trabajo, se refiere a materializar distintas actividades que permitan jerarquizar los recursos con la incorporación de las nuevas tecnologías, normativa actualizada y profesionalización de los agentes. Aunque todavía se mantiene la concepción de Recursos Humanos y se refieren al empleado público como un recurso, se puede afirmar que en ese momento la gestión de las personas tiene un papel primordial en la agenda pública del gobierno.

Una cuestión a tener en cuenta es que las competencias, aunque no estaban de una manera formalizada en un documento aprobado por el Poder Ejecutivo, formaban parte de la evaluación oral en los llamados a concurso para acceder a cargos vacantes de acuerdo al Decreto 1618 del año 2010. A partir de dicha norma todo pliego de llamado a concurso debía definir las competencias necesarias para el puesto y el concursante debía demostrar que las poseía en el coloquio oral.

El Plan Chaco 2030, que marcaba los lineamientos de la gestión a partir del 2019, enmarcaba tres ejes: a) producción y empleo; b) inclusión y equidad social y c) gestión pública de calidad. El empleo público formaba parte de este último eje sosteniendo la necesidad de adecuar el marco normativo, disminuyendo la dispersión salarial y la heterogeneidad de los regímenes escalafonarios mediante la instrumentación de la carrera administrativa que tome en cuenta la diversidad de las tareas y las competencias de los agentes como mecanismos de promoción, ascenso y calificación (...) generar perfiles laborales que se ajusten a las crecientes exigencias y la profesionalización laboral de los trabajadores.

El siguiente gráfico muestra cómo el Poder Ejecutivo provincial organizó la gestión del personal. Si se observa con detenimiento, la gestión por competencias se ubica dentro de lo que se denomina organización del trabajo.

Una de esas actividades fue la formulación del Diccionario de Competencias (en adelante, el Diccionario) para la Provincia del Chaco, aprobado por Decreto N° 993/21. De esta manera, se sentaron las bases para un proceso de transformación del sistema de gestión de recursos humanos, orientándolo hacia la definición de competencias que permitan mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores.

Uno de los considerandos del Decreto menciona que dicho instrumento tendrá como fin trabajar en las actitudes y aptitudes de ya instaladas de los agentes, así como desarrollar las necesarias, optimizando la productividad, potenciando los intereses y cumpliendo los objetivos establecidos con cada empleado público y enfatizando así la participación y preservación de su dignidad laboral.

Gráfico N°1: Gestión Integral de Recursos Humanos



Fuente: extraído de la presentación del Consejo de Transformación Digital de fecha **23/08/2021**

El Diccionario define a la competencia como aquellas características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desempeño laboral exitoso; involucra de forma integrada conocimientos, habilidades y actitudes, las cuales son el factor diferenciador dentro de una organización y contexto determinado. Menciona también que los comportamientos ligados a estas características personales son determinantes para garantizar las misiones, objetivos y resultados definidos por la organización. En este sentido, es una definición que abarca los rasgos personales que deben manifestarse en conductas visibles para lograr los resultados esperados por el Poder Ejecutivo.

El diccionario prevé dos tipos de competencias no específicas (las genéricas y las de conducción) y una específica para los cuadros que tengan gestión directa vinculada a los Recursos Humanos y las normativas vigentes.

Las primeras son definidas como aquellas requeridas a todos los empleados de la administración pública, para cualquier cargo y jerarquía que ocupen. Las enumeran en Vocación de servicio, Integridad y ética, Colaboración, Compromiso con la seguridad ocupacional y el medio ambiente, Flexibilidad y adaptación a nuevas tecnología, Tolerancia a la presión, Predisposición para aprender, Responsabilidad y conciencia organizacional, Manejo y conocimiento de la normativa vigente, Desarrollo de relaciones, Compromiso en la capacitación permanente.

Las competencias de conducción son las que están orientadas solo al personal jerárquico que posea personas a su cargo. Entre las mismas se mencionan Conocimiento técnico y profesional de las funciones y misiones del área a cargo, el Manejo y conocimiento de las normativas vigentes, la Gestión de equipos de trabajo, Desarrollo de las capacidades de las personas, la capacidad para delegar, orientación a resultados, iniciativa, generador de confianza, tolerancia al estrés, Dinamismo, Relaciones pública, Prudencia, Mención especial por rendimiento y vocación de servicio a los agentes a cargo, Temple, Innovación y creatividad.

Siguiendo a Alles (2018), podemos decir que hay una combinación de visiones, tanto la centrada en la persona como en la gestión, sin embargo hay una mayor tendencia en las competencias básicas hacia el puesto y las profesionales hacia la persona.

Análisis de la encuesta

A partir de la encuesta realizada a 38 empleados públicos que han participado de un curso sobre investigación acción en la administración pública, se pudo determinar una aproximación de cómo se ven las competencias genéricas en los puestos trabajo sin las capacitaciones específicas que el Decreto determina.

El cuadro N° 1, muestra las características generales de los participantes de la encuesta. El 76% fue de género femenino. El rango edad de mayor respuesta fue entre los 31 y 50 años que estaban interesados en cómo llevar adelante investigaciones en sus ámbitos de trabajo.

Cuadro N° 1: Distribución de los encuestados por género, jurisdicción y rango de edad.

Jurisdicción	Masculino				Total M	Femenino				Total F	Total general
	Edad					Edad					
	18 y 30	31 y 40	41 y 50	51 y 65		18 y 30	31 y 40	41 y 50	51 y 65		
Gobernación				1	1		2		1	3	4
Ministerio de Gobierno y Trabajo		1			1	1	3	2	1	7	8
Secretaria General de la Gobernación			1		1		1	1		2	3
Secretaria de Municipios								1		1	1
Ministerio de Planificación, Economía e Infraestructura			1		1		2			2	3
Ministerio de Producción, Industria y Empleo	1	1	1		3		3			3	6
Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología		1			1		1	1		2	3
Ministerio de Salud Pública								2		2	2
Ministerio de Desarrollo Social		1			1	1	4	2		7	8
Total general	1	4	3	1	9	2	16	9	2	29	38
%	11	44	33	11	100%	7	55	31	7	100%	

Fuente: Elaboración propia

El cuadro N° 2 señala que en ambos género, el mayor número de participantes corresponden a la categoría de profesionales.

Cuadro N° 2: Distribución de los encuestados por cargo y género.

Género	Director/a	Profesional	Administrativo/a	Servicio	Jefe/a de Departamento	Total general	Porcentaje
Masculino	1	7	1			9	24%
Femenino	2	14	8	1	4	29	76%
Total general	3	21	9	1	4	38	

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro N° 3, observamos que todos los que respondieron la encuesta tienen título universitario o terciario. Respecto del nivel de instrucción, en las personas con cargo de Director y Profesionales se concentra la mayor cantidad de títulos universitarios. Se observa también que hay administrativos que no fueron recategorizados de acuerdo a su formación. De las profesiones, el 80% se concentra en ciencias sociales.

Cuadro N° 3: Distribución de los encuestados por cargo y nivel de instrucción.

Nivel de instrucción	Director/a	Profesional	Administrativo/a	Servicio	Jefe/a de Departamento	Total general
Terciario		9	6	1	2	18
Universitario	3	12	3		2	20
Total general	3	21	9	1	4	38

Fuente: Elaboración propia

En la competencia **Vocación de Servicio** se observa, en el caso del género masculino una casi el 100% considera que desarrolla con alto nivel dicha competencia. En el género femenino, se nota una mayor dispersión entre el nivel alto y alto, aunque en relación a las profesionales, hay un número elevado para normal.

Cuadro N° 4: Nivel de desarrollo de la competencia Vocación de Servicio en el puesto de trabajo.

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profesional	Administrativo	Total	Directora	Profesional	Administrativo	Servicio	Jefa de Depto	Total	
Muy alto	1	2	1	4	1	6	4	1	3	15	19
Alto		4		4	1	2	2			5	9
Normal		1		1		6	1		1	8	9
Reducido							1			1	1
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

En relación a la competencia Integridad y Ética, se observa un alto compromiso en ambos géneros (y también más valorado que la competencia anterior) y en los distintos cargos, en especial con el femenino, que teniendo en cuenta los números da mayor importancia a esta competencia.

Cuadro N° 5: Nivel de desarrollo de la competencia Integridad y Ética.

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profesional	Administrativo	Total	Directora	Profesional	Administrativo	Servicio	Jefa Dpto	Total	
Muy alto	1	4		5	2	8	4	1	3	18	23
Alto		2	1	3		2	3		1	6	9
Normal		1		1		4	1			5	6
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

En relación a la competencia colaboración, también se observa que es muy valorada dicha competencia por ambos géneros en sus distintos cargos.

Cuadro N° 6: Nivel de desarrollo de la competencia Colaboración.

Nivel	Masculino				Femenino						Total General
	Director	Profe	Adm	Total	Director	Profe	Adm	Servicio	Jefe Dpto	Total	
Muy alto	1	3	1	5	2	7	6	1	4	20	25
Alto		3		3		4				4	7
Normal						2	2			4	4
Reducido						1				1	1
Nada		1		1							1
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

Con respecto a la competencia con la seguridad ocupacional y el medio ambiente (cuadro N° 7), que según el Diccionario se refiere a la capacidad para sentir como propios los objetivos establecidos y actuar de acuerdo con las políticas basadas en seguridad y medio ambiente y para crear y mantener un ambiente de trabajo libre de riesgos, un entorno limpio y saludable para sí mismo, para con sus compañeros y terceros. En esta competencia, las respuestas se mostraron más dispersas, especialmente en los profesionales.

Cuadro N° 7: Nivel de desarrollo de la competencia Compromiso con la seguridad ocupacional y el medio ambiente.

Nivel	Masculino				Femenino						Total General
	Director	Profe	Adm	Total	Director	Profe	Adm	Servicio	Jefe de Dpto	Total	
Muy alto		1	1	2	2	4	2		3	11	13
Alto	1	1		2		7				7	9
Normal		4		4		1	4	1	1	7	11
Reducido		1		1		2	1			3	4
Nada							1			1	1
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

Respecto de la competencia flexibilidad y adaptación a las nuevas tecnologías, se observa una menor dispersión y la mayoría de las respuestas se centran en niveles muy alto y alto de desarrollo en sus puestos de trabajo.

Cuadro N° 8: Nivel de desarrollo de la competencia Flexibilidad y adaptación a las nuevas tecnologías.

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profes	Adm	Total	Director	Profes	Adm	Servicio	Jefe de Dpto	Total	
Muy alto	1	2	1	4	2	8	1	1	3	15	19
Alto		3		3		5	2		1	8	11
Normal		1		1		1	4			5	6
Reducido		1		1			1			1	2
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

En relación a la tolerancia a la presión, se puede observar una mayor dispersión en el género femenino centrándose en un desarrollo alto, aunque el 72% se concentra en alto y muy alto. En lo relevado del género masculino, la relación es mayor en muy alto y también se concentra en muy alto y alto. De esta manera, pareciera que las mujeres toleran mejor la presión que los varones.

Cuadro N° 9: Nivel de desarrollo de la competencia Tolerancia a la presión.

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profes	Adm	Total	Directora	Profes	Adm	Servicio	Jefa Dpto	Total	
Muy alto	1	3		4	1	1	3		2	7	11
Alto		2	1	3	1	9	1	1	2	14	17
Normal		2		2		4	3			7	9
Nada							1			1	1
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

En relación a la consulta sobre la predisposición a aprender, ambos géneros se concentran en alto y muy alto. En el género femenino, algunas encuestadas manifiestan su baja predisposición para aprender, especialmente las profesionales.

Cuadro N° 10: Nivel de desarrollo de la competencia Predisposición a aprender

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profes	Adm	Total	Directora	Profes	Adm	Servicio	Jefa Dpto	Total	
Muy alto	1	3	1	5	1	10	4	1	4	20	25
Alto		4		4	1	1	2			4	8
Normal						2	1			3	3
Reducido						1				1	1
Nada							1			1	1
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

Respecto de la responsabilidad y la conciencia organizacional, es un concepto que a pesar de también tener un alto grado de desarrollo, existe un número de personas que contesto normal, reducido o nada.

Cuadro N° 11: Nivel de desarrollo de la competencia Responsabilidad y conciencia organizacional

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Prof	Adm	Total	Directora	Profe	Adm	Servicio	Jefa Dpto	Total	
Muy alto	1	2	1	4	2	8	5		4	19	23
Alto		5		5		3	2	1		6	11
Normal						1				1	1
Reducido						1				1	1
Nada						1	1			2	2
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

En relación a las últimas tres competencias, cuadros N° 12, 13 y 14, aunque las respuestas están centradas en muy alto y alto, tiene una mayor cantidad de respuestas en normal, reducido o nada. El desarrollo de relaciones y el compromiso con la capacitación permanente se muestran como una competencia a fortalecer.

Cuadro N° 12: Nivel de desarrollo de la competencia Manejo y conocimiento de la normativa vigente

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profe	Adm	Total	Directora	Profe	Adm	Servicio	Jefa de Dpto	Total	
Muy alto	1		1	2	1	3	3	1	2	10	12
Alto		3		3	1	7	3		2	13	16
Normal		3		3		3	1			4	7
Reducido		1		1							1
Nada						1	1			2	2
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 13: Nivel de desarrollo de la competencia Desarrollo de Relaciones

	Masculino				Femenino						Total General
Nivel	Director	Profe	Adm	Total	Directora	Profe	Adm	Servicio	Jefa de Dpto	Total	
Muy alto		2	1	3	2	7			2	11	14
Alto	1	4		5		2	4	1	1	8	13
Normal		1		1		4	3		1	8	9
Reducido							1			1	1
Nada						1				1	1
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 14: Nivel de desarrollo de la competencia. Compromiso con la capacitación permanente.

Nivel	Masculino				Femenino						Total General
	Direc tor	Pr ofe	Adm	To tal	Direct ora	Pr ofe	Adm	Servi cio	Jefa de Dpto	To tal	
Muy alto	1	2	1	4	2	6	3	1	2	14	18
Alto		3		3		2	4		1	7	10
Normal		2		2		5			1	6	8
Nada						1	1			2	2
Total general	1	7	1	9	2	14	8	1	4	29	38

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Una estrategia que actualmente se demanda a nivel internacional es la gestión de las personas por competencias. En la Provincia del Chaco, en función a un plan de gobierno y teniendo en cuenta las sugerencias brindadas por organismos internacionales como el CLAD, decidió su implementación comenzando por la definición de las competencias básicas, para los puestos directivos y para todos las personas que trabajan en un área relacionada a la gestión de los recursos humanos. Este trabajo se materializó en el Diccionario de Competencias, que al momento de la escritura de este texto no estaba implementado.

Sin embargo, como se puede observar, las personas desarrollan estas competencias en sus puestos de trabajo. A partir de un análisis cuantitativo de encuestas realizadas al personal, se determinó que en relación a las competencias básicas, en general son desarrolladas por las personas indistintamente del género, especialmente en las más generales como ser Vocación de Servicio, Integridad, Colaboración. En algunas, que tienen relación con la tecnología y la conciencia organizacional las respuestas fueron más dispersas, tal vez debido a faltan desarrollarlas y pueden ser puntos críticos para un proceso de planificación y desarrollo de las personas. Por otro lado, hubo menos atención al manejo de normativas, el desarrollo de relaciones y el compromiso con la capacitación permanente, tal vez porque no se respeta la carrera administrativa y los empleados que realizan el esfuerzo por mejorarse no logran un reconocimiento estatal.

Sin dudas, este trabajo es el comienzo de un largo desarrollo de varias competencias y de buscar, a través de un método más cualitativo, respuestas al porqué de las variaciones en las respuestas a las distintas competencias.

Bibliografía

Alles, M. A. (2017) Comportamiento Organizacional: cómo lograr un cambio cultural a través de la gestión de competencias. 2da. Edición. Granica.

Blutman, G. (2009) *La reforma y la modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura Organizacional*. [Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1195_BlutmanG.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016) Guía referencial Iberoamericana de competencias laborales en el Sector Público.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2023) Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2023) Declaración de Montevideo.
- Fernández López, J. (2006) Gestión por competencias. Un modelo estratégico para la dirección de Recursos Humanos. Pearson Education.
- Ferreya, R. (2018) Gestión moderna de recursos humanos en el sector público. ¿Una asignatura pendiente en Gorrochategui, N. (Compiladora). (2018). Gobernanza Moderna. Teoría y Aplicaciones. EUDEBA.
- Gobierno de la Provincia del Chaco (2019) Plan Chaco 2030. Políticas para el Desarrollo Sostenible.
- Heredia, J. (2018) Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera. En Dussauge Laguna, M y Pardo, M (Eds.) *De los Modelos a los Instrumentos de reforma administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Longo, F. y Ramió, C. (eds.) (2008) La profesionalización del empleo en América Latina. Fundación CIBOD. Ediciones Balleterra.
- March, J. y Simon, H. (1969) Teoría de la Organización. Ediciones Ariel.
- Peluffo A, M.B. y Contreras, E. C. (2002) Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación en el sector público” Serie Manuales N° 22 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Pulido, N. y Iacoviello, M. (2020) El ABC de la gestión de las personas en el sector público. Asociación Civil Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación civil). <http://www.top.org.ar/publicac.aspx>
- Raus, D. M. (2020) Más Estado, Menos Estado, ¿de qué hablamos? Cuadernos del INAP, N° 20, Año 1. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/46>
- Secretaria General Iberoamericana (2023) Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en los Entornos Digitales.

EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA. EMPLEO PÚBLICO EN ARGENTINA. ASIGNATURAS PENDIENTES Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

Diego Pando
Horacio Cao
Eduardo Salas
Melina Levy

Introducción

En las últimas décadas, las administraciones públicas han debido afrontar constantes presiones externas, vinculadas a la proliferación de demandas sociales más complejas (Diéguez et al., 2019), heterogéneas y dinámicas, frente a las cuales han debido adaptar sus organizaciones y funcionamientos. Estos, en tanto cristalizaciones institucionales de una relación de dominación que protagonizan el Estado y la sociedad (Iacoviello et al., 2021), componen un triángulo cuyos vértices resultan ser: el empleo público, la estructura organizativa y las tecnologías de gestión (Oszlak, 2002).

Un vértice central para el fortalecimiento de la función pública argentina es, sin lugar a dudas, el empleo público (Pando, 2016). En relación con este último, la creación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en Argentina³⁶⁸ ha suscitado la atención de la literatura especializada debido a que, entre otras cuestiones, este Sistema está conformado por el mayor porcentaje de empleos públicos de la administración central (Blutman y Cao, 2023). Al respecto, algunos especialistas han indagado acerca del ingreso a la administración nacional dentro de este Sistema (Luxardo, 2022), el acento en el sistema escalafonario (García Méndez, 2018), otros de la capacitación de los trabajadores (Romero, 2015). Algunos expertos centraron su atención en su aspecto normativo (Salas y Wegman, 2016), mientras que otros pusieron el acento en la construcción de escenarios futuros posibles y deseables (Blutman y Cao, 2023).

Sin embargo, se observa la ausencia de investigaciones que hayan abordado el SINEP de forma integral. Dentro de dicho marco, este trabajo se propone analizar el despliegue del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina desde 2015 hasta 2023 con miras a identificar sus principales avances, asignaturas pendientes y necesidades de mejora a futuro, desde una perspectiva sistémica³⁶⁹. Para ello, se toman como ejes principales tanto al régimen de carrera administrativa como al sistema nacional de capacitación.

La metodología utilizada ha sido cualitativa. Se combinó el análisis documental con la realización de catorce entrevistas semiestructuradas en profundidad, a través de cuales, se indagó en la mirada de expertos destacados por su conocimiento en la materia y por haber estado a cargo de unidades de gestión del personal o de la capacitación dentro de la administración nacional. De esta forma se buscó construir conocimiento desde y para el Estado (Lijterman, 2018).

³⁶⁸ 368 Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial instrumentado por el Decreto No. 2098/2008, en el marco del Convenio Colectivo General para la Administración Pública Nacional Decreto N 214/206, acordados con la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación Trabajadores del Estado.

³⁶⁹ En esta ponencia se presentan avances preliminares de una investigación requerida por el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap) en asociación con la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Un primer informe de avance fue entregado a las autoridades responsables del proyecto y luego se elaboró un artículo científico que ha sido enviado a la Revista Perspectivas de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).

El empleo público desde un enfoque sistémico

El SINEP forma parte de un universo complejo y diverso que es el empleo público nacional argentino. A nivel nacional, este último se rige por una serie de convenios y leyes generales – principalmente el Convenio Colectivo de Trabajo de Trabajo General, la Ley de Contrato de Trabajo, y la Ley Marco del Empleo Público – a los que se agregan los convenios sectoriales – como es el caso del SINEP.

Una particularidad registrada por el INDEC (2022) ha sido la proporción de trabajadores que a diciembre del año 2022 formaba parte de la planta no permanente. Si bien los datos varían de acuerdo con el Convenio, en términos generales, se aprecia que los trabajadores públicos argentinos que lograron acceder a condiciones regulares de trabajo – es decir en condición de planta permanente- escasamente alcanzan el 50% del total del servicio civil.

De esta forma, queda claro que, como veremos en el próximo apartado, nuestro objeto de estudio – la carrera administrativa y la capacitación dentro del colectivo SINEP- se enmarca en un contexto más amplio de irregularidades propias del empleo público argentino – así como de otras administraciones públicas. Más allá de este hecho, en el presente apartado se busca destacar la perspectiva desde la cuál se indaga en este Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial.

Como se ha dicho previamente, el SINEP es un sistema que se engarza como un engranaje dentro de una maquinaria compleja. Destacamos su aspecto sistémico en la medida en que aquí se aborda este convenio sectorial de acuerdo con la noción de sistemas sociales propuesta por Luhmann (1975), es decir, como una configuración organizacional en la cual se articulan diversos subsistemas.

Si nos guiamos por Aubain et al. (2023), algunos de los principales subsistemas del empleo público serían: el ingreso, la carrera y la promoción. Al respecto, conviene precisar que existen definiciones normativas acerca del ingreso a la administración nacional, de acuerdo con la cual, este debería estar formalizado por concurso y tan solo un 15% del servicio civil podría estar vinculado a la APN a través de una forma de contratación no permanente (Salas y Wegman, 2016).

En relación con la carrera administrativa, el SINEP presenta seis niveles verticales –comenzando por la letra F hasta la A– dentro de cuatro grandes agrupamientos: el agrupamiento general – para puestos y funciones de naturaleza administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal; el agrupamiento profesional- para puestos o funciones que exigen acreditar título de grado universitario; el agrupamiento científico técnico – para puestos que exigen título de grado universitario aplicado a la generación de conocimientos científicos avanzados, producción de tecnologías y formación de especialistas; y el agrupamiento especializado- para puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización.

El SINEP – al igual que su antecesor el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)- contemplaba niveles horizontales a través de los cuales el personal podría promover. Esta promoción se nutre tanto de la evaluación de desempeño como de la adquisición de una determinada cantidad de créditos de capacitación.

De esta forma, la promoción de grado exige tres calificaciones de desempeño no inferiores a “bueno” o dos calificaciones no inferiores a “destacado”. Por su parte, la adquisición de los créditos de capacitación se encuentra mediada por la realización de actividades de capacitación (Doberti et al., 2023), acreditadas en el marco de Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) y Planes Anuales de Capacitación (PAC) que cada organismo o jurisdicción debe presentar al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) con la regularidad establecida³⁷⁰.

³⁷⁰ Decreto No. 214/2006.

Siguiendo con la perspectiva introducida por Luhmann (1975), en todo sistema es posible identificar instituciones que se articulan. Dentro del marco general de empleo público, y en particular en el SINEP, se aprecia que las unidades organizativas en las cuales descansa, principalmente, la gestión de la carrera y la capacitación son dos órganos rectores y sus respectivas contrapartes institucionales (Cao y Levy, 2023), dependientes de autoridades superiores delegadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros en razón de sus competencias atribuidas constitucionalmente. Nos referimos, por un lado, a la Oficina Nacional del Empleo Público (ONEP) – órgano rector con competencia sobre la gestión del empleo público- y sus contrapartes, las Direcciones de Personal; y por otro lado al INAP –órgano rector de la capacitación en el Sector Público- y sus contrapartes, las Coordinaciones Técnicas de Capacitación (CTC), muchas dentro de esas Direcciones.

Las referidas organizaciones desempeñan un rol central en el diseño y la implementación de estrategias referidas a la carrera administrativa y la capacitación de los empleados públicos. A continuación, se presenta el análisis realizado en relación con estos elementos clave para identificar los avances que ha tenido el referido Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial y aquellos nudos conflictivos que desde sus protagonistas se aprecian como espacios que requieren redefiniciones a futuro.

Avances y asignaturas pendientes en el Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina

En este apartado se presentan los avances identificados en el SINEP y desafíos que han estado pendientes de resolución de acuerdo con la estructura escalafonaria, la promoción, los concursos y la capacitación.

En relación con la estructura escalafonaria, si bien los entrevistados no sugirieron la creación de nuevos agrupamientos, en líneas generales se observó relativa coincidencia respecto de la necesidad de redefinir el Agrupamiento General, dado que, resulta demasiado amplio y heterogéneo. Asimismo, en la mirada de los especialistas se detecta la necesidad de reencuadrar al personal informático, teniendo en cuenta que se trata de perfiles clave, que, entre otras cuestiones, no percibe salarios acordes con las remuneraciones propias del sector privado. A este respecto, algunos expertos sugieren flexibilizar el ingreso y egreso de este colectivo en particular.

Acerca de la promoción, los expertos manifestaron la necesidad de definir con mayor precisión los requisitos de cada nivel e incrementar los requisitos del nivel A. Adicionalmente, se precisó la necesidad de incorporar un nivel entre el B y el C. A diferencia de ello, la modalidad de promoción horizontal parece despertar mayor conformidad entre los especialistas.

Sin embargo, el componente específico de la evaluación de desempeño vinculado a la promoción ha sido cuestionado por los expertos. En ese sentido, los entrevistados destacaron las negativas implicancias de los cupos para las mejores calificaciones dentro de las evaluaciones.

Con relación a los concursos, se observó generalizado consenso respecto de la importancia que estas herramientas tienen a la hora de definir el ingreso a la planta permanente. En contrapartida, se verifica la preocupación por los escasos llamados a concursos y los conflictos que este hecho desata tanto para los perfiles como por la ausencia de los incentivos propios para ascender en la carrera. A ello se añade que sobre los concursos se manifiestan sospechas en cuanto a los sesgos que entrañan, en particular, teniendo en cuenta que existen grandes porcentajes de personal contratado.

En lo que respecta a la capacitación, al igual que ocurre con el diseño formal del SINEP, se aprecia una mirada favorable entre los entrevistados. El acceso y la disponibilidad de cursos de capacitación son considerados pertinentes y eficaces. A pesar de ello, existe una percepción de acuerdo con la cual el rol del INAP en tanto coordinador del Sistema Nacional de Capacitación resulta ser un tanto débil, y aun se advierte una desconexión entre las actividades de capacitación y los restantes subsistemas, en particular, con los perfiles de los trabajadores.

A la referida desconexión se añade la exigua articulación entre las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Capacitación (INAP y CTCs) y una institución que ha sido referenciada positivamente por la totalidad de los entrevistados: el FoPeCaP. Acerca de este último solo se han cuestionado aspectos relativos al procesamiento del financiamiento, mientras que, la gran mayoría de los entrevistados lo consideran una institución clave para el desarrollo de la función pública.

Algunas reflexiones finales y contribuciones para la mejora del SINEP

El presente trabajo se propuso analizar el despliegue del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina desde 2015 hasta 2023 con el objetivo de identificar sus principales avances, asignaturas pendientes y necesidades de mejora a futuro. Se tomaron como ejes principales tanto al régimen de carrera administrativa como al sistema nacional de capacitación. Para ello se desplegó una estrategia metodológica cualitativa en la cual se combinó el análisis documental con la realización de catorce entrevistas semiestructuradas, orientadas a la indagación de expertos en la gestión del empleo público.

Entre los hallazgos detectados se encuentra, en primer lugar, una percepción generalizada que denota la necesidad de actualizar el régimen escalafonario en función de incorporar perfiles críticos para la administración nacional.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de mejorar la evaluación de desempeño como mecanismo que da entidad a la promoción de grado y tramo.

En tercer lugar, sobresale la necesidad de promover el ingreso a la administración a través de rigurosos concursos, en los cuales esté garantizada la transparencia del proceso. Asimismo, se tornó esencial que el ascenso a niveles verticales superiores se vincule con la acreditación de la idoneidad requerida solo a través de esos concursos.

En cuarto lugar, se aprecia la necesidad de identificar nuevos puestos de trabajo con miras a la actualización tecnológica. Adicionalmente, en quinto lugar, se destaca la necesidad de conciliar la política salarial con la política de empleo público para evitar el deterioro de la carrera.

En sexto lugar, se sugiere fortalecer el Sistema Nacional de Capacitación -consolidando el rol rector del INAP y las capacidades institucionales de las CTCs.

En séptimo lugar, se promueve el ajuste a las necesidades y objetivos de la administración nacional. En particular, se hace notar que, la capacitación debe adaptarse a los nuevos desafíos y oportunidades desencadenados por la 4^{ta} Revolución Industrial. Parece fundamental incorporar competencias que le permitan al Estado apropiarse de estas tecnologías.

En síntesis, sin pretender agotar las reflexiones acerca del SINEP, se destaca la necesidad de desarrollar políticas a largo plazo sustentadas en consensos políticos amplios. La planificación debería ocupar allí un rol central para articular la carrera, la capacitación y las expectativas de la función pública del futuro.

Bibliografía

Aubain, F., Blutman, G., Cao, H., González Galmarini, F., y Greco, D. (2023). Un acercamiento al futuro del empleo público en la Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 4(115). Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/351](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/351)

Blutman, G. y H. Cao (2023) *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Buenos Aires, INAP.

Cao, H., y Levy, M. (2023). El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 34-45.

Diéguez, G., Zuvanic, L., Rubio, J. y Valsangiacomo, A. (2019). GPS del Estado. Cuánto y cómo cambió el sector público nacional. CIPPEC.

Doberti, J. I., Sabatto, D., y Levy, M. (2023). Policy Analysis by the Federal Government: The Contribution of the National Institute of Public Administration. En N. Cardozo y P. Bulcourn, eds., *Policy Analysis in Argentina*. Bristol, UK: Bristol University Press, 91-105.

García Méndez, María José. (2018). Modelos escalafonarios y gestión del empleo público en Argentina: El caso del Sistema Nacional del Empleo Público (2003-2015). (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1536_GarciaMendezMJ.pdf

Iacoviello, M., D. Pando y M. Llano (2021) "Public Administration in Argentina: Characterization and Analysis of the Political-Institutional Dynamic". En B. Guy Peters et al., eds., *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Leeds, UK., Emerald Publishing Limited, pp. 23-50.

Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.

Luhmann, N. (1975). Komplexitat. En Luhmann, N. (Ed). *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 2, 204-220.

Luxardo, D. (2022). Luces y sombras de los concursos para la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019. *Revista SAAP*, 16(1), 128-161.

Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. *IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado*, 27-28.

Pando, D. (2016). Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(11), 17-22.

Romero, J. P. (2015). *La capacitación de los trabajadores públicos en el marco del Sistema Nacional de Empleo Público* (Doctoral dissertation, Universidad del Salvador).

Salas, E. y Wegman, M. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

Anexo

Personas entrevistadas	Pertenencia institucional
Bellomo, Santiago	Ex Director Institucional del INAP
Boiero, Mariano	Ex Subsecretario de Empleo Público
Caruso, Jorge	Coordinador de Análisis Presupuestario, Normativo y Salarial en la ONP
Castellani, Ana	Secretaria de Gestión y Empleo Público
Chimento, Sandra	Coordinadora de registro y aplicación de normativa gremial de la JGM
Cosaka, Cristina	Directora institucional de la ONEP
Kraviek, Sonia	Funcionaria de la ONEP
Legorburu, Pablo	Ex Secretario de Empleo Público
Montagna, Antonio	Representante del FOPECAP por UPCN

Palumbo, Mauro	Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
Sarquis, Natacha	Coordinadora Técnica de Capacitación del INAP
Solano, Mauro	Ex Director Institucional del INAP
Wegman, Marcelo	Gerente de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Superintendencia de Seguros de la Nación
Zuñanic, Laura	Directora de Carrera y Relaciones Laborales del Ministerio de Economía

REDEFINICIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA VIDA SOCIAL: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA DOTACIÓN DE PERSONAL PÚBLICO NACIONAL EN LA COYUNTURA ACTUAL

*Ricardo A. Paparás
Matías Calvo Crende*

1. Introducción

Los Estados modernos cumplen diversas funciones frente a la sociedad, en base a la posibilidad de captación de recursos que permite sostener un aparato institucional desplegado a lo largo de su territorio. Para cumplir dichas funciones se sirven de uno de sus principales atributos de estatidad, como es la diferenciación del control a través de un conjunto de instituciones públicas (Oszlak, 1982). Un aspecto fundamental para garantizar el logro de los objetivos de estas diferentes instituciones es contar con una función pública profesionalizada, en alusión al personal que se desempeña en dicho ámbito público. En este sentido, ella es definida como:

“Un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad” (Oszlak, 2001).

Al referirnos a la profesionalización del empleo público, la Carta Iberoamericana de la Función Pública la entiende como:

“[...] la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD, 2003:3).

Dichos atributos, se entiende, son necesarios para el desempeño eficaz y eficiente de sus actividades. Además, supone:

“[...] la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo, en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente” (Oszlak, 2003).

Atendiendo estas consideraciones, cobra relevancia el concepto de estabilidad, que para el ámbito estatal tiene un significado distintivo: quienes trabajan en el ámbito privado formal quedan sujetos a contratos de trabajo que pueden ser rescindidos de forma unilateral por el empleador, dando derecho a una indemnización, lo que se denomina “*estabilidad relativa*”; en la administración pública, en cambio, rige el principio de “*estabilidad absoluta*”, ya que no es posible desprenderse de una persona que reside en planta permanente -es decir, que ingresó por concurso-, sin que exista causa fundada (De la Fuente, 2001).

La estabilidad del empleado público ha sido objeto de largos debates desde principios del Siglo XX en el mundo, y en Argentina está consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional del año 1957. A raíz de ello, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en sus fallos “*Madorrán*” y “*Ruiz*” (ambos del 14/8/2000) que, ante aquel despido que carezca de una causa justificada y razonable, corresponde la reinserción del trabajador despedido a su puesto de trabajo, sumando a ello los salarios caídos desde el momento de cesantía y un resarcimiento (Banti, 2009).

Ahora bien, ¿resulta caprichosa esta garantía de estabilidad? La respuesta refiere, en primer lugar, a la singularidad de la función pública, que debe asegurar derechos, garantías y hacer cumplir obligaciones, que en ocasiones tensionan la relación política-administración. En el mundo de las empresas, nadie imagina un directivo cuya tarea no esté en consonancia con la política corporativa de la organización. En lo público el escenario es más complejo. Un ejemplo de ello es el derecho a ejercer un reclamo, o la obligación de observar la transparencia y publicidad de las compras públicas. Todo ello requiere un arreglo contractual particular para su funcionariado.

En segundo término, las democracias modernas se basan en la alternancia. Es un tópico muy común señalar conductas clientelistas de tal o cual gobierno que hace ingresar al Estado a sus “*militantes*”, quienes, al llegar el Ejecutivo siguiente, son “*limpiados*” para ser reemplazados por nuevo personal conformando distintas capas geológicas de empleados públicos. Esto es exactamente lo que sucedía a fines del Siglo XIX en EE UU, por lo que se instrumentó un sistema de servicio civil profesional, en pos de que los políticos no vean al “*Estado*” como un “*botín*” a repartir entre sus adherentes una vez ganadas las elecciones (Ramíó Matas, 2000).

De esta manera, la estabilidad del empleado público cumple un doble rol: resguardar al trabajador ante el riesgo de ser sancionado o cesantado frente a decisiones despóticas de la clase política; y proteger a la sociedad contra el deterioro de la función pública.

Según resalta Oszlak (2011:4):

“el estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie. Para usar otra metáfora orgánica, el estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo. Un tejido que sostiene a la organización social, y que por el propio código genético impreso en sus células, le impone cierta dinámica, ciertas reglas para su organización y funcionamiento, Es en este sentido que el estado puede concebirse como la máxima instancia de articulación de relaciones sociales”.

En definitiva, una función pública profesional, que cumple los objetivos de las diversas organizaciones que conforman el Estado, con continuidad y protegida de la arbitrariedad política, constituye la base fundamental para facilitar la estructuración de esas relaciones sociales dentro de las sociedades modernas.

A partir de estas reflexiones, el presente trabajo tiene como objetivo contribuir a la reflexión sobre la intervención del Estado en la vida social a partir del análisis de la evolución del informe “*Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*” publicado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) durante el período diciembre 2023-mayo 2024.

A continuación, se presenta la metodología utilizada para el estudio. Seguidamente se exhiben las características generales del empleo público en los tres niveles de gobierno de nuestro país. En tercer lugar, se analiza la variación de la dotación del personal de la administración pública nacional y las empresas y sociedades del Estado, para luego mostrar los cambios que ello implica en términos de redefinición de funciones. Por último, se esboza el posible escenario próximo y se cierra el trabajo con las conclusiones, recomendaciones y limitaciones.

2. Consideraciones metodológicas

La Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció, a través de las Resoluciones 194/2022 y 196/2022 la obligatoriedad de informar mensualmente la dotación de Recursos Humanos de las jurisdicciones y entidades comprendidas en los incisos a) y c) del artículo

8° de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional³⁷¹

La normativa incluye las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresarias en las cuales el Estado nacional tiene participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, como así también a los fondos fiduciarios total o mayoritariamente integrados con bienes o fondos del Estado nacional comprendidos en los incisos b) y d) del mencionado artículo.

Atendiendo estas consideraciones, el INDEC comenzó a publicar el informe “*Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*” en septiembre de 2022, con datos a partir de julio del mismo año y actualización mensual. A partir de enero de 2024, como resultado de las modificaciones en el esquema organizativo del Estado aprobadas por las nuevas autoridades³⁷², presenta los datos mensuales adaptados a dicho reordenamiento.

Asimismo, respecto a la clasificación de las unidades organizativas, el mencionado informe encuadra a las mismas como “*administración centralizada*”, “*administración descentralizada*”, “*administración desconcentrada*”, “*otros entes*” y “*empresas y sociedades del Estado*”.

Tabla 1. Definición conceptual-metodológica de las unidades organizativas

TIPO DE UNIDAD ORGANIZATIVA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL-METODOLÓGICA
Centralizada	Unidades organizativas dependientes de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional para la administración y disposición de su patrimonio
Descentralizada	Unidades organizativas con autonomía funcional, capacidad de disposición de patrimonio propio o personería jurídica propia.
Desconcentrada	Unidades organizativas dotadas de cierto grado de autonomía técnica, funcional o administrativa en razón de su materia o territorio. No cuentan con capacidad de disponer de su patrimonio ni autonomía presupuestaria o personería jurídica. Se encuentran jerárquicamente subordinadas a una unidad organizativa central.
Otros entes	Organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio. No están incluidos en el presupuesto de la administración nacional y su normativa presupuestaria es similar a la de las empresas públicas.
Empresas y sociedades del Estado	Empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

³⁷¹ Entre los considerandos de la Resolución 194/2022 que expresan motivos de política-institucional y no sólo procedimientos administrativos, podemos citar los siguientes: 1) “Que el artículo 1° del Decreto N° 426 del 21 de julio de 2022 estableció que las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional comprendidas en los incisos a) y c) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorios, no podrán efectuar designaciones ni contrataciones de personal de cualquier naturaleza; puntualizando que la prohibición comprende a los distintos regímenes y modalidades de contratación que dicho precepto detalla; 2) “Que en esa dirección resulta necesario adoptar diversas medidas con miras a garantizar un ejercicio eficiente y responsable del presupuesto nacional, en lo que hace a la contratación de personal, particularmente en lo que refiere a los regímenes de contratación de aquel que presta servicios en el ámbito del Sector Público Nacional previsto en los incisos a) y c) del artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificatorios.”

³⁷² DNU-2023-8-APN-PTE.

Respecto al tipo de personal que se informa en dicho informe, se establece la definición de “*dotación*” como todo el personal que se desempeña en una institución realizando tareas propias de esta o vinculadas a su administración, cualquiera sea su fuente de financiamiento, posea o no con ella una relación laboral directa. Incluye a todo el personal agrupado bajo un convenio colectivo de trabajo general, sectorial o de actividad o empresa, que se desempeñe en carácter permanente o transitorio; al personal fuera de convenio, entendiendo como tal a las autoridades políticas, funcionarios extraescalafonarios, o cuya función no se encuentra alcanzada por un convenio colectivo de trabajo; y otras modalidades de vinculación que no impliquen relación laboral, por ejemplo, locaciones de servicios u obra y contratos realizados bajo entes cooperadores u organismos internacionales de crédito, entre otros (INDEC, 2024).

Tabla 2. Tipo de dotación

TIPO DE DOTACIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL-METODOLÓGICA
Personal en convenio colectivo de trabajo	Incluye la totalidad de las personas encuadradas en un convenio colectivo de trabajo. Todo el personal agrupado bajo un convenio colectivo de trabajo general, sectorial o de actividad o empresa, que se desempeñe en carácter permanente o transitorio.
Personal fuera de convenio	Dotación que no se encuentra encuadrada en un convenio colectivo de trabajo. En esta categoría se incluye a las autoridades, en el caso que las mismas formen parte de la nómina declarada mensualmente en el Formulario N° 931 de la AFIP.
Otros	Comprende otros tipos de vinculación laboral o prestación de servicio no incluidos en las categorías anteriores, y que fueran contratados para realizar una tarea habitual de la entidad informada como pasantía y trabajador eventual, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

Con motivo de los cambios de la estructura de la administración pública nacional (APN) que aún persisten, y con el recambio y designación de autoridades y en niveles de dirección de mandos medios, la cantidad de entidades no informantes fluctúa mes a mes. Por tanto, gran parte de las entidades que componen el informe presentan valores que han sido imputados.³⁷³

3. El mapa del empleo público

En la República Argentina, al analizar las características de la población ocupada, se desprende que 2 de cada 10 personas trabajan en el Estado. Por lo que existen 2 trabajadores estatales cada 8 trabajadores privados. Este valor representa un indicador que suele estar por encima del promedio de América Latina, aunque y por debajo de varios países desarrollados de la Organización para la

³⁷³El universo de entidades informantes de mayo es de 138. En mayo de 2024, 14 entidades no han informado su dotación (6 organismos descentralizados y 8 empresas y sociedades), por lo que su valor ha sido imputado. Estas entidades totalizan 15.129 personas, lo que representa el 4,8% de la dotación de mayo (INDEC, 2024).

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como Francia y Canadá (Diéguez y Gasparini, 2016).

Gráfico 1. Caracterización de la población ocupada. Total 31 aglomerados urbanos. IV Trimestre EPH



Fuente: Elaboración propia en base a EPH de INDEC.

De ese total de trabajadores públicos, la gran mayoría se concentra en los gobiernos subnacionales: provincia y municipios. De manera aproximada, podemos sostener que el 80 % del empleo es de orden subnacional; específicamente, tiene origen provincial más del 60 % del empleo mientras que Nación y municipios ocupan (cada uno de ellos) aproximadamente el 20 % de los puestos de trabajo (Blutman G. et al, 2023).

Por un lado, en términos cuantitativos, estaríamos hablando, al año 2023, de casi 3,8 millones de puestos de trabajo: 799.247 a nivel nacional, 720.395 a nivel municipal y 2.329.524 a nivel provincial. Por otro lado, en una radiografía cualitativa del empleo público podemos definir que los trabajadores del Estado se dedican a diferentes funciones: 1) Gestión administrativa (32%); 2) Educación (31%); 3) Salud (18%); 4) Defensa y seguridad (13%); 5) Resto del empleo público (7%) (ibid.).

4. El ajuste del estado: reducción de la planta como tendencia general

Desde sus comienzos, y a través de las distintas rectificaciones que el informe ha tenido, es posible apreciar que la dotación total estimada por estructura organizativa presentó durante el mes de mayo de 2024 su mínimo histórico,³⁷⁴ al totalizar 316.255 personas informadas en las distintas unidades organizativas, dando cuenta de una baja consecutiva de 4 meses en el nivel de empleo público y significando un total de 25.218 bajas informadas desde la asunción del gobierno (diciembre 2023) a la actualidad (mayo 2024), una disminución del 7,39% del total de la planta estatal informada.

³⁷⁴ Desde el comienzo del informe de dotación con datos de Julio de 2022.

Tabla 3. Dotación total estimada por estructura organizativa. Noviembre 2023- mayo 2024³⁷⁵

UNIDADES ORGANIZATIVAS	nov-23	dic-23	ene-24	feb-24	mar-24	abr-24	may-24
Administración centralizada	51.556	54.791	50.973	50.690	49.933	46.792	45.906
Administración descentralizada	130.953	136.529	134.626	133.931	132.762	130.014	128.352
Administración desconcentrada	23.629	24.582	23.109	23.567	24.004	24.018	23.957
Otros entes	15.545	15.403	15.297	15.152	15.148	15.077	15.119
Empresas y sociedades	104.265	110.168	109.779	109.263	108.291	106.349	102.921
Total	325.948	341.473	333.784	332.603	330.138	322.250	316.255

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2024).

En este sentido, las unidades organizativas que más han sido reducidas son aquellas que componen la administración centralizada (aquellas que dependen de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional para la administración y disposición de su patrimonio), con un total de 8.885 bajas informadas desde diciembre de 2023 a mayo de 2024.

También redujeron su planta de trabajadores las restantes unidades a excepción de la administración desconcentrada. Al contemplar la evolución de la serie para el período 2024 (enero-mayo) y a diferencia de las restantes unidades aumentó su personal durante tres meses consecutivamente (febrero, marzo y abril) y a mayo 2024 (23.957 trabajadores) presenta más personas empleadas informadas de las que reportaba a enero 2024 (23.109 trabajadores).

De los 23.957 trabajadores que se desempeñan en esta unidad organizativa, 20.205 lo hacen en Defensa (84,34%), 1.924 en Seguridad (8,03%), 1.384 en Economía (5,78%), 276 en Capital Humano (1,15%) y 168 en Justicia (0,7%) (INDEC, 2024).

Esto quiere decir que los Ministerios con presencia más fuerte en la única unidad organizativa que desde el comienzo del año a la actualidad aumentó su dotación de personal son aquellos vinculados al orden interno y las actividades castrenses: las carteras de Defensa y Seguridad.

5. Redefinición de sus funciones

Javier Milei comenzó su gestión el 10 de diciembre de 2023 con 9 ministerios: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; 3) Defensa; 4) Economía; 5) Seguridad; 6)

³⁷⁵ Los informantes presentan o rectifican sus declaraciones con posterioridad a la fecha de la publicación del informe, los números podrán variar respecto a los presentados en los respectivos informes. Para las entidades que no informaron su dotación, se imputó la última dotación informada por cada una. Así, para diciembre de 2023 se imputaron valores de 7 entidades equivalentes a 24.934 personas; en enero de 2024 se imputaron los valores de 3 entidades equivalentes a 2.010 personas; en febrero de 2024 se imputaron los valores de dotación de 6 entidades equivalentes a 2.893 personas; marzo de 2024 se imputaron los valores de dotación de 17 entidades equivalentes a 22.281 personas; en abril de 2024 se imputaron los valores de dotación de 8 entidades equivalentes a 11.553 personas; en mayo de 2024 se imputaron los valores de dotación de 14 entidades equivalentes a 15.129 personas (INDEC, 2024).

Salud; 7) Justicia; 8) Infraestructura; y 9) Capital Humano. Dos de los mismos, son una creación de su autoría, Capital Humano e Infraestructura (que luego eliminaría en febrero de 2024).³⁷⁶

Asimismo, en lo que refiere a las modificaciones a las leyes ministeriales puede destacarse la creación del Ministerio de Capital Humano, y el rol central tanto del Ministerio de Economía como de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Tabla 4. Composición de la dotación por ministerio y unidad organizativa. Mayo 2024

MINISTERIO/ UNIDAD ORGANIZATIVA	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA	OTROS ENTES	DESCONCENTRADA	EMPRESAS Y SOCIEDADES	TOTAL
Presidencia de la Nación	1.471 (62,28%)	891 (37,72%)	-	-	-	2.362 (100%)
Jefatura de Gabinete de Ministros	2.373 (3,84%)	30.281 (49,10%)	-	-	29.025 (47,06%)	61.679 (100%)
Ministerio de Capital Humano	14.998 (43,90%)	17.355 (50,80%)	810 (2,37%)	276 (0,81%)	728 (2,13%)	34.167 (100%)
Ministerio de Defensa	1.081 (4,17%)	1.901 (7,33%)	-	20.205 (77,94%)	2.738 (10,56%)	25.925 (100%)
Ministerio de Economía	10.130 (7,36%)	55.651 (40,45%)	-	1.384 (1%)	70.430 (51,19%)	137.595 (100%)
Ministerio de Justicia	1.334 (61,19%)	678 (31,10%)	-	168 (7,71%)	-	2.180 (100%)
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	2.774 (100%)	-	-	-	-	2.774 (100%)
Ministerio de Salud	7.993 (23,35%)	11.988 (35,03%)	14.245 (41,62%)	-	-	34.226 (100%)
Ministerio de Seguridad	1.144 (30,42%)	693 (18,43%)	-	1.924 (51,16%)	-	3.761 (100%)
Ministerio del Interior	2.608 (22,51%)	8.914 (76,94%)	64 (0,55%)	-	-	11.586 (100%)
TOTAL	45.808 (14,52%)	128.352 (40,58%)	15.119 (4,78%)	23.957 (7,58%)	102.921 (32,54%)	316.255 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

En la configuración de las estructuras ministeriales que se dio a partir de la asunción de la administración libertaria, puede advertirse la creación de un “*super ministerio*”: el Ministerio de Capital Humano (conducido desde el comienzo de la era Milei por Sandra Pettovello). El mismo cuenta con casi 15 mil empleados centralizados (la mayor cantidad de estatales centralizados de todos los ministerios), habiendo tomado funciones y políticas de carteras ministeriales previas vinculadas a: educación; desarrollo social; trabajo; cultura; mujeres, género y diversidad.³⁷⁷ Capital Humano presenta una baja firme en su nómina, al pasar de 39.196 empleados (12%) a 34.167 empleados (11%) de enero a mayo de 2024: una sensible baja en términos absolutos de 5.029 personas.

³⁷⁶ DNU del PEN 195/2024.

³⁷⁷ Art. 10 del DNU 8/2023 APN-PTE.

Asimismo, dentro de la estructura organizacional se destaca el tamaño y la evolución del Ministerio de Economía (conducido por Luis Caputo desde el comienzo de la gestión del presente gobierno), que, tomando gran parte de los compromisos y obligaciones del ex Ministerio de Infraestructura,³⁷⁸ cuenta hoy con 137.595 empleados informados en el documento (en su mayoría perteneciente a empresas y sociedades del Estado)³⁷⁹. A comienzo del año, Economía estaba conformado por 81.195 agentes que representaban el 24% (enero 2024) del personal informado del documento frente al 44% que representan en la actualidad (Mayo 2024) tal como indica la Tabla 5. Su evolución se explica por hacerse cargo de gran parte de las entidades informantes más numerosas pertenecientes antiguamente al Ministerio de Infraestructura (Aerolíneas Argentinas, Operadora Ferroviaria SE, entre otras).

Por otro lado, dentro del informe se destaca también el crecimiento y el tamaño de la Jefatura de Gabinete de Ministros (conducida actualmente por el ex Ministro del Interior Guillermo Francos). Siendo sus principales entidades el “*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*” (CONICET) con 26.755 empleados, el Correo Oficial de la República Argentina con 13.653 trabajadores y Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) con 6.896 colaboradores, esta cartera pasó de tener 38.427 empleados (enero 2024) a 61.679 trabajadores (mayo 2024), lo que representa un salto del 12% al 20% del total de la nómina dando cuenta de la centralización de funciones dentro de esta cartera visto que le fueron asignadas nuevas entidades a su cargo: Administración General de Puertos S.E.; Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA); ARSAT Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT); Correo Oficial de la República Argentina S.A y Corredores Viales S.A.

Tabla 5. Evolución de la dotación por jurisdicción. Enero-mayo 2024

JURISDICCIÓN	ENERO 2024	MAYO 2024
Presidencia de la Nación	2.333 (0,77%)	2.362 (0,75%)
Jefatura de Gabinete de Ministros	38.427 (11,51%)	61.679 (19,50%)
Ministerio de Capital Humano	39.196 (11,74%)	34.167 (10,80%)
Ministerio de Defensa	25.386 (7,61%)	25.923 (8,20%)
Ministerio de Economía	81.195 (24,33%)	137.595 (43,51%)
Ministerio de Infraestructura	90.677 (27,17%)	- -
Ministerio de Justicia	2.443 (0,73%)	2.180 (0,69%)
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	2.902 (0,87%)	2.774 (0,88%)
Ministerio de Salud	34.947 (10,47%)	34.226 (10,82%)
Ministerio de Seguridad	3.875 (1,16%)	3.761 (1,19%)
Ministerio del Interior	12.181 (3,65%)	11.586 (3,66%)
TOTAL	333.784 (100%)	316.255 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

³⁷⁸ Art. 8 del DNU 195/2024 APN-PTE.

³⁷⁹ Las tres empresas más grandes que se encuentran bajo la jurisdicción de Economía son Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (23.456 trabajadores), el Banco Nación (17.479 trabajadores) y Aerolíneas Argentinas (11.488 trabajadores) (INDEC, 2024).

Asimismo, siguiendo la Tabla 5, es importante destacar el único Ministerio que creció durante 2024 en términos absolutos y relativos sin tomar funciones de otras carteras: el Ministerio de Defensa. Principalmente, esta cartera ministerial creció dentro de la administración desconcentrada, donde resulta significativo el aumento del personal civil en el Ejército Argentino y la Fuerza Aérea, quienes ampliaron su planta un 10,25% y un 6,52% respectivamente durante 2024 en un contexto donde la planta total del informe se redujo un 5,25%; los organismos de Defensa arrojan un saldo neto de 539 nuevos trabajadores para cumplir funciones civiles en instituciones castrenses, como indica la Tabla 6, durante 2024.

Tabla 6. Evolución de la dotación del Ministerio de Defensa. Año 2024

ENTIDAD INFORMANTE	ENERO 2024 (1)	MAYO 2024 (2)	VARIA CIÓN (2-1)
Administración centralizada	1.092	1.081	-11
Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)	569	550	-19
Instituto Geográfico Nacional (IGN)	295	270	-25
Servicio Meteorológico Nacional (SMN)	1.148	1.081	-67
COVIARA	46	39	-7
Fabrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A. (FADEA)	917	797	-120
Fabricaciones Militares S.E.	1.474	1.443	-31
Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. (TANDANOR) ⁽³⁾	507	459	-48
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	221	280	59
Estado Mayor General de la Armada Argentina	7.741	7.588	-153
Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	5.494	5.852	358
Estado Mayor General del Ejército Argentino	5.882	6.485	603
TOTAL	19.338	20.622	539

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

Si bien no manifiestan tendencias definitivas en materia de políticas públicas, la evolución del personal civil del Ministerio de Defensa representa una cuestión socialmente interesante para monitorear visto que el perfil de las intervenciones estatales del actual gobierno, desde lo material

pero también desde lo simbólico³⁸⁰, pareciera no basarse en el consenso sino en la coerción para garantizar el orden social y económico vigente.

Por otro lado, en lo que refiere a la caracterización del empleado de acuerdo a su pertenencia o no a algún convenio colectivo, aparecen relativamente más desvinculaciones dentro de aquellos no conveniados y, especialmente, en la categoría “otros”, que involucra personal con vinculaciones sin relación laboral, más expuestos a la falta de estabilidad, pero que realizan tareas habituales dentro de las diferentes entidades (Tabla 7).

Tabla 7. Evolución de la dotación por tipo de contratación. Año 2024

UNIDADES ORGANIZATIVAS	nov-23	dic-23	ene-24	feb-24	mar-24	abr-24	may-24
Administración centralizada	51.556	54.791	50.973	50.690	49.933	46.792	45.906
Administración descentralizada	130.953	136.529	134.626	133.931	132.762	130.014	128.352
Administración desconcentrada	23.629	24.582	23.109	23.567	24.004	24.018	23.957
Otros entes	15.545	15.403	15.297	15.152	15.148	15.077	15.119
Empresas y sociedades	104.265	110.168	109.779	109.263	108.291	106.349	102.921
Total	325.948	341.473	333.784	332.603	330.138	322.250	316.255

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

Allí se desprende que de enero a la actualidad el personal de CCT se redujo un 3,06% (8.856 personas), el personal fuera de CCT un 8,87% (822 personas) y la figura de “otros” se redujo en un 27,22% (7.851 personas), siendo, en todos los casos, la variable de ajuste principalmente los trabajadores más precarizados.

6. Panorama a futuro (próximo)

Las reducciones reseñadas en la planta de personal se explican en gran parte por la no renovación de contrataciones efectuadas en el marco del artículo 9º de la Ley N° 25.164 y del Decreto N° 1109/2017. Se trata de vínculos sin estabilidad, de diversa antigüedad, que venían siendo renovados anualmente, pero cuya desvinculación no otorga indemnización ni resarcimiento alguno según la normativa. La administración actual, redujo el lapso para su renovación a tres meses, por lo que las mayores mermas se verificaron a principios de enero, abril y julio.

Ahora bien, es importante señalar que la mayor parte de las personas que se desempeñan en la Administración Pública Nacional, pertenecen a la planta permanente, que goza de estabilidad, por lo que su desvinculación se verifica generalmente por hacer uso del derecho a la jubilación. Ello impone un límite a las políticas de reducción del aparato estatal.

Esta circunstancia no escapó a la pretensión del gobierno de avanzar en una profunda reducción y reestructuración del Estado. A raíz de ello, el Ejecutivo propuso y logró hacer aprobar en el Congreso,

³⁸⁰ Por ejemplo, a partir de la expresión de discursos presidenciales que enfatizan al Estado como una “asociación ilícita”, al Congreso como “un nido de ratas” y al 24 de marzo como un día de “media memoria” a partir de posturas negacionistas de la última dictadura militar.

a fines de junio, una serie de reformas, entre ellas a la Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional que ataca directamente la garantía de estabilidad, lo que se combina con la delegación al Presidente de facultades en materia de reorganización administrativa y con una avanzada privatizadora de las empresas y sociedades del Estado.

La principal reforma a la ley de empleo público es la modificación del artículo 11, que reglamenta la puesta en disponibilidad del personal de planta permanente por hasta doce meses. Ahora se especifica que durante ese período debe recibir algún tipo de capacitación o desempeñarse en servicios tercerizados. Pasado ese plazo, si el trabajador no logra formalizar una nueva relación de trabajo -en la anterior versión decía “*sin que haya sido reubicado*”-, es desvinculado y se le paga una indemnización.

Lo fundamental es que se brindan más herramientas al Ejecutivo para facilitar la puesta en disponibilidad, ya que las razones que configuran dicho extremo son: reestructuración de organismos (desde su supresión hasta eliminación de funciones) y exceso en la dotación óptima. Este último y novedoso motivo implica que si la autoridad del órgano fundamenta en un informe que posee más personal del que debería para llevar adelante las tareas habituales, ese “*sobrante*” automáticamente pasa a disponibilidad.

Con respecto a la primera razón, la atribución para modificar y eliminar organismos y sus funciones, es delegada al Ejecutivo mediante la declaración de emergencia en materia administrativa y la reforma del Estado. Sólo quedan a salvo las Universidades Nacionales y los Poderes Judicial, Legislativo y el Ministerio Público, más una serie de organismos taxativamente enumerados.

Con estas modificaciones, se le otorga una amplia discrecionalidad al poder político para reformar las instituciones públicas y desvincular personal que goza de estabilidad. Si a ello sumamos el apartado de privatizaciones aprobado por el legislativo, la posibilidad de reducir la dotación pasa a alcanzar a las empresas y sociedades del Estado.

En relación a este último aspecto, las empresas afectadas no necesariamente son las más importantes en cuanto a cantidad de personal (Tabla 8). Ello ha sido producto de la intransigencia de los legisladores. La más importante, Operadora Ferroviaria S.E., quedó sujeta a concesión (al igual que Agua y Saneamientos Argentinos S.A. y Corredores Viales S.A.), sin embargo, aquellas que la siguen en el ranking, YPF S.A., Banco de la Nación Argentina S.A., Correo Oficial de la República Argentina S.A. y Aerolíneas Argentinas S.A., lograron ser excluidas. Luego, las únicas empresas que podrán ser privatizadas en su totalidad son Energía Argentina S.A. e Intercargo S.A.U.

Tabla 8. Principales empresas públicas por cantidad de empleados. Octubre 2023

Empresa pública	Dotación	Sujeta a privatización / concesión
Operadora Ferroviaria S.E	23.880	Concesión
YPF S.A.	23.471	-
Banco de la Nación Argentina S.A.	17.820	-
Correo Oficial de la República Argentina S.A.	17.170	-
Aerolíneas Argentinas S.A.	11.334	-
Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.	7.974	Concesión
Belgrano Cargas y Logística S.A.	4.590	-
Corredores Viales S.A.	3.736	Concesión
Nucleoeléctrica Argentina S.A.	3.130	Privatización parcial
Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E	2.472	-

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina de Presupuesto del Congreso.

7. Conclusiones, recomendaciones y limitaciones

En lo que concierne a las reflexiones finales, podemos, en relación a la intervención del Estado en la vida social, identificar dos grandes tendencias del gobierno nacional a partir del análisis sobre el empleo público nacional: 1) La reducción del aparato institucional del Estado en términos generales; 2) La redefinición de sus funciones.

Respecto a la reducción del aparato estatal, vale sostener con evidencia empírica la teoría explicativa: la dotación total estimada por estructura organizativa presentó durante el mes de mayo de 2024 su mínimo histórico desde el comienzo de los informes de dotación (con datos desde julio 2022) al totalizar un total de 316.255 personas informadas en las distintas unidades organizativas, reportando un total de 25.218 bajas informadas (diciembre '23 - mayo '24).

Esta reducción en la dotación ha sido posible principalmente por la no renovación de contratos cuyo vínculo laboral es de carácter temporal. Estas modalidades de empleo han sido utilizadas de forma extendida desde la última década del siglo pasado y, pese a que entre el 2020 y 2023 existieron procesos de concursos para darles la oportunidad de ser formalizadas, estos alcanzaron un pequeño conjunto del total. En definitiva, en su mayoría, se trata de personal que, contrariamente a lo dispuesto en las normativas, realizan tareas habituales y permanentes que encuadran en las funciones de la planta permanente.

Por otro lado, los nuevos marcos legales que afectan al empleo público, ponen en seria crisis la garantía de estabilidad, mediante el artilugio del pase a disponibilidad y posterior desvinculación, que al momento en que se escriben estas líneas, aún no ha sido instrumentado.

Los mecanismos esbozados que permiten al Ejecutivo reducir la planta de personal, ponen en foco la cantidad y desatienden (intencionalmente o no) la calidad de los recursos humanos y el sentido de las políticas públicas que involucran. Como resultado, se afecta la eficacia de la función pública de cara a la ciudadanía a la vez que se dismantelan equipos completos que estaban destinados al cumplimiento de fines socialmente sensibles.

Ello refiere a la redefinición de las funciones del Estado, donde es destacable que, en un contexto de ajuste estructural, la mayoría de los organismos públicos imputados en el informe siguen despidiendo trabajadores y reduciendo sus nóminas, de manera más significativa en el Ministerio de Capital Humano.

Ahora bien, como excepción se destaca Defensa que en términos netos incorporó 539 nuevos trabajadores durante 2024. El aumento del personal civil se expresa con fuerza en el Ejército Argentino y la Fuerza Aérea, quienes ampliaron su planta un 10,25% y un 6,52% respectivamente en un contexto donde en términos generales la planta estatal se redujo un 5,25% para el mismo período (enero 2024-mayo 2024).

Como recomendaciones, en materia de poder definir el perfil de las intervenciones estatales del gobierno nacional, es menester monitorear la evolución de los indicadores señalados durante los próximos meses a los fines de poder definir con mayor claridad si representan una tendencia a la primacía de la coerción sobre el consenso en la orientación de la política pública del gobierno nacional o bien un desajuste pasajero entre la salida de una administración de un signo político y el ingreso de una nueva gestión en el gobierno nacional.

Entre las limitaciones, es importante mencionar dos cuestiones. Por un lado, debe presentarse que de las casi 140 entidades informantes del documento algunas de las mismas presentan valores imputados en algunos meses lo que reduce el nivel de confianza de las comparaciones realizadas. Por otro lado, hacer una estimación sobre el perfil de las intervenciones estatales del gobierno nacional el análisis del documento indicado representa un significativo recorte del empleo público nacional; dicho informe de dotación no incorpora personal que resulta significativo en términos cuantitativos en la

órbita nacional, como lo es, entre otros, el personal docente y no docente de las universidades nacionales³⁸¹ y, principalmente, el personal militar y policial de los ministerios de Defensa³⁸² y Seguridad respectivamente.

Agradecimiento: Se agradece a Rodrigo Carmona (ICO-UNGS/CONICET) por su participación en la elaboración de esta ponencia.

Bibliografía

Banti, L.E. (2009). Un nuevo horizonte para la garantía constitucional de la estabilidad para el empleado público. Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración. “Administración Pública y Cuestión Federal. La red Nación, Provincias y Municipios”. Ciudad de San Juan, 27 a 29 de mayo.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11).

Blutman, G.; Cao, H; Aubain, F; Bisurgi, F; Chirino, C.; González Galmarini, F.; Greco, D; Levy, M.; Páez Arenas, A.; Rodrigo, R. (2023). Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales. 1ra ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf

De La Fuente, H. (2001). La estabilidad del empleado público: situación del personal contratado. La Ley, D, 911.

Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Políticas Públicas. Área de Estado y Gobierno.

INDEC (2024). Informe de dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Mayo 2024. Disponible en:

https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/dotacion_personal_apn_06_24234BC45FE3.pdf

Oszlak, O. (1982). La formación del estado argentino: orden, progreso y organización nacional. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Red de Gestión Pública y Transparencia, BID. Washington DC.

Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública [en] Arellano, D. et al. Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD. Caracas.

Oszlak, O. (2011) El rol del estado: micro, meso y 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.

³⁸¹ Según datos del sector, empleaba hacia 2021 212.724 personas.

³⁸² En la actualidad, las tres fuerzas cuentan con un total de 77.000 efectivos, que cumplen funciones bajo el sistema de carrera de la Ley 19.101 del Personal Militar en el ámbito del Ministerio de Defensa. En relación a seguridad nacional, 111.161 personas integran las fuerzas del orden: 12.366 del Servicio Penitenciario Federal y 98.795 de diversos organismos (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Servicio Penitenciario Nacional y Sistema Federal de Bomberos) (INAP, 2023).

Ramió Matas, C. (2000). Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos. Mimeo.

GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ÁREAS TRANSVERSALES DE DOS MUNICIPIOS DEL CONURBANO BONAERENSE

*Ricardo Paparás
Gabriela Mansilla
Karina Montes*

Introducción

La profesionalización del empleo público constituye una problemática relevante tanto para la investigación académica como para la gestión. Este concepto puede ser entendido como la garantía de posesión del trabajador público de un conjunto de atributos necesarios para el desempeño eficaz y eficiente de sus actividades, entre ellos, “el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD, 2003: 3).

Asimismo, se trata de asegurar a dicho trabajador, mediante diversos dispositivos, el acceso de acuerdo a aptitudes, ser ubicado adecuadamente en un puesto de trabajo, ser evaluado según su desempeño y eventualmente ser promovido, a la vez que obtener una compensación justa; también permitirle su realización profesional y garantizar estabilidad sujeta al buen desempeño y conducta (Oszlak, 2003).

A su vez, Longo (2004) refiere a una función pública dirigida por la política, pero no patrimonializada por ésta, por lo que podemos entender a la profesionalización como un medio para combatir y evitar prácticas patrimonialistas y preburocráticas. A partir de ello, el debate académico ha girado en torno a la dicotomía politización-profesionalización o patronazgo-profesionalización (Longo y Ramio M., 2008; Schweinheim, 2011; Llano, 2017).

Desde esta visión, una burocracia patrimonializada se define por la forma en que ingresan los funcionarios a la administración, bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria, sin tomar en cuenta requisitos técnico-profesionales, y su vínculo temporal con ella. A partir de ello, puede considerarse que dicha burocracia adolece de una baja autonomía y gran fragilidad, ya que los cambios en el elenco gobernante pueden generar cambios y desvinculaciones masivas de funcionarias/os (Zuñanic y Iacoviello, 2010).

Cuando nos referimos a los gobiernos locales, esta dicotomía cobra particular relevancia. En Argentina, ellos aparecen como principales empleadores en muchos territorios, frente a la debilidad de los mercados privados. Ante esta realidad surge una percepción social de clientelismo y nepotismo, reforzada por una baja aplicación de sistemas de concursos para el ingreso (Iturburu, 2007), un alto grado de informalismo en la gestión del empleo (Cao, 2008) y una debilidad institucional de la administración en su conjunto (Tecco, 2006; Bonardo, 2009).

En otro trabajo (Paparás, Mansilla y Dodaro, 2022) se sostiene que, sin perjuicio del diagnóstico general y debido a la gran heterogeneidad existente entre los distintos municipios argentinos, debe analizarse cada uno de ellos, con el fin de distinguir sus particularidades. Es así que, en el estudio de los municipios de Tigre, Vicente López, Malvinas Argentinas y San Miguel, de la Provincia de Buenos Aires, podía observarse una prevalencia de contratos sin estabilidad en sus burocracias, con mecanismos de acceso ad-hoc, aunque aparecían dispositivos más formalizados para cubrir perfiles de mayor especialización.

Esta última consideración cobra especial relevancia si tenemos en cuenta la transformación experimentada por los gobiernos locales en los últimos treinta y cinco años, a partir de las reformas del Estado, que los obligó a ampliar sus funciones y responsabilidades, y en menor medida en sus

atribuciones, debiendo proveer de este modo un conjunto mayor y más heterogéneo de servicios a la comunidad (Carmona y Anzoátegui, 2010).

A ello se sumaron nuevas demandas por parte de la ciudadanía que reforzaron la presión sobre los gobiernos locales. Así es que, a lo largo de los años, fueron sumando a la gestión de los servicios tradicionales (infraestructura urbana, regulación y control de actividades locales y funciones de asistencia básica), nuevas responsabilidades en materia de medio ambiente, seguridad ciudadana, promoción económica, educación, entre otros (Cravacuore, 2007).

Estas transformaciones tuvieron un impacto en términos organizativos, mediante la modificación, fusión y creación de áreas, así como su redefinición de objetivos, todo ello al tiempo que se iban incrementando las dotaciones de personal. Se sostiene que esta mayor complejidad de las estructuras municipales ha presentado impactos diferenciales en términos de la gestión de su personal, de acuerdo a las funciones que desempeñan sus áreas, entre las formas tradicionales que caracterizan a aquellas de carácter más tradicional, respecto a las más nuevas.

En este sentido, este trabajo tiene como objetivo indagar las particularidades que presenta la gestión del empleo público de dos áreas transversales y no tradicionales (género y discapacidad) de los municipios de Vicente López y Malvinas Argentinas, en términos de incorporación, permanencia, modalidades de contratación y nivel de profesionalización.

La metodología utilizada para este propósito consiste en un estudio comparativo de casos, con un diseño cuali-cuantitativo, cuya técnica de recolección de datos está basada en el análisis documental, el relevamiento de fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios municipales de RRHH, de las áreas involucradas y representantes sindicales, realizadas entre los años 2022 y 2023.

A continuación, se presenta el marco teórico, seguido por el desarrollo de la investigación de los casos, presentando las conclusiones al final.

Las tecnologías de gestión de recursos humanos en el ámbito municipal

La gestión de los recursos humanos en el sector público puede ser entendida como un sistema, compuesto por partes interrelacionadas entre sí. Cada una de las partes, también llamadas subsistemas, comprende las diversas interacciones y tecnologías necesarias para adecuar las personas a la estrategia organizacional, de modo de producir resultados acordes a las finalidades perseguidas. De ese ajuste a las necesidades de la organización, resultará un dimensionamiento cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos (Longo, 2004).

En primera instancia se puede definir a los Sistemas de Empleo Público (en adelante SEP) en los gobiernos locales como “un conjunto de arreglos institucionales formales e informales por medio de los cuales se articulan, negocia y gestiona al elenco de trabajadores que desempeñan sus tareas en el ámbito público municipal, en procura del logro de los fines de las instituciones del Estado” (Mansilla y Paparás, 2023).

Los SEP se caracterizan por diversas políticas y prácticas de gestión que pueden identificarse en los diferentes componentes que lo integran, que organizan y gestionan la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación y la gestión del desarrollo (Longo, 2004). El abordaje de la temática de SEP constituye un tópico de investigación de la administración pública no muy extendido en nuestro país, particularmente en los niveles subnacionales.

Dentro del SEP, el subsistema organización del trabajo se ocupa de dos tareas principales: el diseño de los puestos y la definición de los perfiles. El proceso del diseño de puestos de trabajo incluye la descripción de las características y condiciones del ejercicio de las tareas como la misión, ubicación

organizativa, funciones y responsabilidades de la unidad organizacional en donde se va a incorporar personal. En el caso de la definición de perfiles se determinan requisitos de idoneidad de personas que desempeñarán las tareas, qué competencias se requieren y cuáles se consideran prioritarias (ibid).

Además, es importante considerar el subsistema de gestión del empleo que permite la gestión de la incorporación, movilidad funcional y desvinculación del personal. En el caso de la incorporación se refiere a las políticas y prácticas que permiten el acceso a las personas al puesto de trabajo, desde el reclutamiento a la selección y la recepción (ibid). En cuanto a la desvinculación, además de las descritas por el autor (disciplinarias, bajo rendimiento, organizativas, jubilación) vinculadas a una relación de empleo con estabilidad, aparece la posibilidad de cese por finalización de contrato en los casos que la persona no resida en planta permanente.

La gestión del desarrollo es el subsistema de empleo público se ocupa de dos cuestiones. En primer lugar, de las políticas de promoción y carrera que articulan los procesos por medio de los cuales el personal progresa en la organización. En segundo lugar, de las políticas de formación destinadas a garantizar los aprendizajes individuales para el logro de las finalidades de la organización, desarrollo de competencias de los empleados y estimulación en su progreso profesional. Estos elementos son vitales para verificar la coherencia entre los instrumentos de evaluación del rendimiento y las características que asumen las políticas que brindan formación a los planteles, en este caso, municipales (ibid).

El análisis del SEP, mediante sus políticas y prácticas de gestión permite entender las características que adquieren sus trabajadores, quienes finalmente son los actores visibles de las estructuras administrativas. En este trabajo se define a la estructura como la distribución de personas a lo largo de varias líneas y entre posiciones sociales que influyen en las relaciones de los papeles entre esta gente (Blau, 1974).

Esta conceptualización introduce cuestiones como la definición del trabajo, posiciones, reglas y reglamentos, diferencia de grados y comportamientos para cada posición. Las estructuras son cristalizaciones institucionales de los intereses económicos y de las burocracias públicas, así como herramientas de gestión que permiten el funcionamiento del aparato estatal para producir valor público (Oszlak, 2006).

Existen dos grandes modelos o tipos ideales bajo los cuales puede identificarse una gestión particular de los SEP: el “cerrado” o de “carrera” que recoge la tradición burocrática-weberiana y el “abierto” o de “empleo” (INAP, 2018).

Los sistemas de carrera parten de la consideración que el trabajador va a vincularse de por vida a la administración: rige el principio de la estabilidad como protección de la arbitrariedad política. La persona accede a un determinado nivel, cuerpo o categoría de empleo, pudiendo prestar servicios en diferentes puestos de trabajo dentro de su ámbito profesional y asciende progresivamente teniendo como límite el máximo rango o categoría prevista. Es cerrado ya que los ingresos de carácter abierto sólo se efectúan en la base de la carrera y el reclutamiento para las siguientes categorías es interno a la administración. El sistema de acceso es altamente formalizado, mediante concursos, y para la progresión debe verificarse la existencia de una vacante y que el candidato posea experiencia. Este modelo corresponde principalmente a la tradición francesa y fue adoptado por gran parte de los países europeos continentales y del mediterráneo (INAP, 2018; Longo, 2004; Ramió Matas, 2000).

El modelo abierto, en cambio, se basa en la diferenciación y la especialización de acuerdo a los requerimientos del puesto de trabajo. La relación contractual no implica el derecho a una carrera: la incorporación proviene del exterior a la administración y el vínculo finaliza al abandonar el puesto concreto. Por lo tanto, no se listan categorías para agrupar a los empleados ni se predeterminan pautas de ascenso. Las búsquedas están orientadas en función de necesidades de personal de corto plazo y se recluta al mejor candidato para el puesto. El caso de la administración estadounidense con sistemas

de selección post-by-post es el indicado para ejemplificar este modelo (INAP, 2018; Longo, 2004; Ramió Matas, 2000, 2001).

Análisis de los casos: la gestión del empleo público de lo general a lo particular

Los municipios analizados presentan diferencias. Por un lado, el partido de Vicente López fue creado en el año 1905 por la Ley N° 2.959 con terrenos del Partido de San Isidro. Por otro lado, Malvinas Argentinas tiene su fecha fundacional en 1995, mediante el proyecto Génesis, del por entonces gobernador Eduardo Duhalde. Este último municipio, junto con San Miguel y José C. Paz, integraba el ex partido de General Sarmiento (Bennardis, 2003).

Si bien se trata de partidos relativamente contiguos (integran la región norte y noroeste del conurbano bonaerense), muestran heterogeneidades de acuerdo al distinto nivel de desarrollo. Tomando como referencia algunas variables como superficie, densidad poblacional, Producto Bruto Geográfico Per cápita, y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) no existe alguna correlación importante que permita establecer alguna relación o clasificación preliminar. El Cuadro 1 resume los datos de las variables seleccionadas.

Cuadro 1: Caracterización de los casos elegidos

	Superficie	Densidad poblacional	Producto Geográfico Bruto Per cápita	NBI (Niveles)
Malvinas Argentinas	63 Km ²	5.117hab./km ²	13.857 PBG/hab.	Alto
Vicente López	33 Km ²	6.908hab./km ²	49.867 PBG/hab.	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a datos del “Informe final: Sistemas de empleo público en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense: un estudio exploratorio (2016-2020)” (Mansilla y Paparás, 2023)

Vicente López posee un territorio no muy extenso, pero con una alta densidad poblacional y Producto Bruto Geográfico Per Cápita y un bajo indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Malvinas Argentinas duplica el tamaño con una densidad poblacional levemente inferior, y presenta peores niveles de PBG per cápita y NBI.

Partiendo de esta caracterización, el empleo público se estructura de forma también divergente en ambos municipios. En cuanto a la cantidad de trabajadores públicos por cada mil habitantes, para el año 2018 Vicente López (23,64) cuadruplicaba a Malvinas Argentinas (6,51), teniendo en cuenta aquí que se trata de empleos registrados (CEM, 2019).

A partir de diferentes relevamientos, hemos estimado la planta de personal para el año 2021, pudiendo observar que en Vicente López poseía 3.942 empleados, de los cuales una parte tenían estabilidad (el 38%) y 2.439 (el 62%) residían en planta temporaria (no se ha podido distinguir aquí, en términos agregados, si figuran contratos por monotributo, aunque la vinculación es enteramente diferente a la transitoriedad). En Malvinas Argentinas, de aproximadamente 6.000 trabajadores, sólo 600 pertenecían a planta permanente (el 10%), 2.400 eran temporarios (el 40%) y 3.000 se desempeñaban como becarios o -en menor medida- locación de servicios- (el 50%).

Estos datos permiten observar que los escalafones de ambos municipios se integran en mayor medida por personal transitorio, que no gozan de estabilidad, y en Malvinas Argentinas aparece de forma muy difundida la utilización de becas, que sólo otorgan un estipendio mínimo, con una cobertura importante en el sector hospitalario. Estas situaciones incumplen largamente la limitación

contemplada por la Ley 14.656 -regulatoria del empleo municipal sancionada por la provincia en 2014- que establece en un veinte por ciento la proporción de contratos en relación con la planta permanente (Mansilla y Paparás, 2023).

En términos globales, el acceso al empleo se produce a través de vínculos sin estabilidad (planta transitoria, locación de servicios, becas y pasantías), que, en algunos casos y con el tiempo, pueden dar lugar al ingreso a planta permanente. Esto último se ha visto más limitado en Malvinas Argentinas que en Vicente López.

Respecto a los mecanismos de ingreso, en Malvinas Argentinas se detectó una gran descentralización. Estos aparecen comandados por las diferentes áreas y donde la Dirección de Recursos Humanos toma intervención al momento de dar el alta y confeccionar el legajo. Ello otorga un margen de discrecionalidad considerable a las áreas para definir los criterios bajo los cuales incorporarán a su personal. En cambio, cuando surge la necesidad de incorporar perfiles con mayor especialización y profesionales, se ha tendido a recurrir a dispositivos de reclutamiento más centralizados, mediante el uso de diversas redes y la Oficina de Empleo del municipio.

En cambio, se ha podido observar que en Vicente López el proceso de difusión de búsquedas laborales tiene un mayor grado de centralización, al punto de que las unidades organizacionales que necesitan personal no realizan convocatorias, ni procesos de búsquedas tal como sucede en otros municipios. Dentro del proceso de reclutamiento de personal, la difusión se realiza a través de la Secretaría de Comunicación principalmente mediante las redes sociales oficiales del municipio y el Portal de Empleo que es una plataforma de diseño propio.

Si estas son las condiciones generales que imperan en los gobiernos locales, resulta de interés observar lo que acontece en áreas específicas, especialmente debido al diagnóstico acerca de la pretendida falta de profesionalización en el ámbito público subnacional.

En términos de estructuras, de acuerdo al Cuadro 2 las áreas de género y discapacidad tienen diferente ubicación en los casos elegidos.

Cuadro 2: Áreas elegidas por ubicación y género de la autoridad - Año 2023

	Área de género	Género de la autoridad	Área de discapacidad	Género de la autoridad
Malvinas Argentinas	Subsecretaría	Mujer	Dirección	Mujer
Vicente López	Dirección General	Mujer	Dirección	Mujer

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, en todos los casos las unidades son dirigidas por una mujer. En Malvinas Argentinas se trata de la Subsecretaría de la Mujer, Niñez y Adolescencia y de la Dirección de Discapacidad. En Vicente López, la Dirección General de Género y Diversidad Sexual y la Dirección de Discapacidad y Políticas Inclusivas.

En relación a las áreas de Género, en ambos casos, se encargan de llevar adelante políticas integrales y acciones de prevención y acompañamiento frente a situaciones de violencia o discriminación por razón de género. También tienen incidencia en los programas de capacitación en clave de género, en cumplimiento con la Ley Micaela provincial (Ley 15.134).

En cuanto a discapacidad, ambos municipios adhieren a la Ley provincial 10.592, Régimen Jurídico Básico e Integral para Personas con Discapacidad (PCD), que establece un piso del cuatro por ciento

de puestos reservados para PCD. Dicho porcentaje se aplica sobre el personal de planta permanente, temporaria, transitoria y/o personal contratado cualquiera sea la modalidad de contratación. A partir de ello, los municipios cuentan con programas de promoción de empleo, que incluyen el registro de postulantes, búsquedas de personal y asesoramiento e intermediación laboral. Las áreas destinadas a abordar las problemáticas de las PCD, que las acompañan para ser incorporadas en el empleo público y, en mayor medida, el privado, así como en la tramitación del Certificado Único de Discapacidad (CUD).

Los municipios también ejecutaron hasta 2023 programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social destinados a PCD, como el caso del Programa de Inserción Laboral para personas con discapacidad. Sin embargo, ya en el año 2016 ante la falta de cumplimiento de la Ley 10.592, la Defensoría de la Provincia de Buenos Aires instó a llamar a concurso para cubrir el cupo laboral mínimo del cuatro por ciento en todos los organismos provinciales y municipales para garantizar el derecho al trabajo de las PCD. Esto, a raíz de un pedido de informe al que el Instituto de Previsión Social (IPS) respondió que ningún órgano del gobierno provincial ni municipal, hasta el 2015, cumplía con el cupo establecido por la ley.

Dentro del área de Discapacidad, en Vicente López, de 25 trabajadores, uno es PCD (4%) y en Malvinas Argentinas, de 27 personas que trabajan en el área, cinco poseen discapacidad (18%). En cuanto al tipo de discapacidad, se trata de tipo motora, auditiva e intelectual.

En las áreas de género, en Malvinas Argentinas la Subsecretaría, creada en 2016, posee un equipo de trabajo de mayor envergadura, ya que realizan diversas acciones que incluyen también otras temáticas. Allí trabajan aproximadamente 90 personas distribuidas entre las dependencias que la componen: Niñez, Servicio Local, Mujer, Centro Integral para la Mujer y el Departamento de Diversidad Sexual y Géneros.

En Vicente López, se trabaja bajo tres ejes: asistencia, prevención e inclusión laboral, encaminadas a lograr la igualdad entre los géneros y el respeto por la diversidad. Estas acciones se articulan con otras dependencias como la Comisaría de la Mujer y la Familia y la Unidad de Violencia de Género.

Al contrario de lo que suele afirmarse respecto a los gobiernos locales, debe destacarse el carácter altamente profesionalizado de las áreas de discapacidad y género. En ambos municipios, prácticamente todo el personal posee estudios universitarios o terciarios. Al referirnos al área específica de discapacidad, sobresale la presencia de psicólogos, terapistas ocupacionales, acompañantes terapéuticos, licenciados en relaciones laborales, en trabajo social, kinesiólogos, fonoaudiólogos, musicoterapeutas y profesores de educación física. En género, se trata de licenciados en trabajo social, técnicos universitarios en minoridad y familia, psicólogos, psicólogos sociales, psicopedagogos, abogados, licenciados en política social, entre otros.

Ahora bien, cuando se indaga acerca de las modalidades de contratación, en todos los casos puede observarse que la gran mayoría (aproximadamente el 80%) de los profesionales poseen contratos de locación de servicios (monotributo) y, en menor medida, de planta temporaria o permanente.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la incorporación de estos perfiles especializados se verifica mediante búsquedas específicas, acudiendo a las ya reseñadas redes de empleo con que cuentan los municipios (ver Figura 1). Sin duda, estas prácticas permiten alcanzar un mayor universo de interesados en el reclutamiento, pero también favorecen a una mayor publicidad y transparencia, y contribuyen a la imparcialidad en la selección, aunque en este proceso puede también llegar a valorarse algún criterio de confianza política. Se trata, en estos casos, de un mecanismo que se corresponde con el modelo abierto de gestión de recursos humanos descrito por Ramíó Matas (2000), donde se busca elegir a la mejor persona para el puesto.

Figura 1: Publicación de búsqueda laboral para la Dirección de Discapacidad de Vicente López.
Año 2023



Fuente: Página de LinkedIn.

Por este motivo, las personas que se incorporan a las áreas, ya poseen una parte importante de las competencias requeridas para realizar las tareas, a las que se suman aquellas que surgen de la experiencia y el trabajo en equipo y de las capacitaciones que reciben. En relación a esto último, en las dependencias consultadas se señaló que existen de tipo general, provenientes del área de capacitación del municipio, pero también las propias áreas de género y discapacidad llevan adelante formaciones específicas, relacionadas con la temática -como las de la Ley Micaela en género-. A estos dos tipos de capacitaciones se suman aquellas que promueve el gobierno nacional -como en discapacidad, a través de la ANDIS (Agencia Nacional de Discapacidad)-.

Teniendo en cuenta la frágil condición del vínculo laboral, que no garantiza la estabilidad, interesaba conocer si existe rotación en los equipos de trabajo, facilitada por la ausencia de rigidez al momento de la desvinculación y por la diferencia salarial que muestra en desventaja al empleo público respecto de un puesto similar en el mercado privado.

Pese a estas limitaciones, a partir de las entrevistas realizadas, pudo advertirse que las plantas de personal muestran una alta estabilidad y permanencia en el tiempo. Ello contribuye a la conformación y afianzamiento de los equipos de trabajo y a generar una memoria institucional que favorece al funcionamiento de las áreas y al cumplimiento de sus objetivos de cara a la ciudadanía.

Reflexiones finales

En un marco general de escasez de trabajos sobre la gestión del empleo público municipal en la provincia de Buenos Aires, el objetivo de este trabajo estuvo dirigido a indagar las particularidades que presenta dicha gestión -en términos de incorporación, permanencia, modalidades de contratación y nivel de profesionalización-, en dos áreas transversales y no tradicionales (género y discapacidad) de los municipios de Vicente López y Malvinas Argentinas, que -si bien comparten un marco normativo basado en legislación provincial -la Ley 14.656, de tendencia laboralista-, presentan diversos niveles de desarrollo y estructuran el empleo público de forma diferente.

El abordaje del empleo público municipal implica la observación de las particularidades que presentan los municipios en sus políticas y prácticas de gestión, así como de las causas que inciden

sobre dichas particularidades, entre las cuales se encuentran las propias de las áreas de política. En este trabajo se analizaron aquellas nuevas o no tradicionales, derivadas de la ampliación de las funciones, responsabilidades y atribuciones de los municipios que a su vez responden al abordaje de “nuevas” cuestiones socialmente problematizadas; y su análisis en los casos de Vicente López y Malvinas Argentinas arrojó una evidencia novedosa sobre cómo se desarrolla aquí la gestión del empleo.

En primer lugar, respecto de la modalidad general de contratación de personal, dichos municipios tienden a parecerse, dichas particularidades tienden a reducirse, en un tándem estabilidad-precariedad. Si bien esta situación puede dar paso a la pertenencia a la planta permanente (como uno de los grandes objetivos sindicales), los escalafones se integran en mayor medida por personal que no goza de estabilidad laboral, al registrarse como planta transitoria, locación de servicios, becas (explicada fuertemente por el servicio hospitalario especialmente en el caso de Malvinas) y pasantías. Asimismo, si miramos las áreas de género y discapacidad, la mayoría del personal reviste en la categoría de locación de servicios.

Por su parte, los mecanismos de ingreso son analizados en términos de centralización-descentralización, de acuerdo a los actores institucionales que intervienen en esta etapa como las diversas áreas y la específica de Recursos Humanos; así como dispositivos de reclutamiento utilizados como redes sociales, portales u oficinas municipales de empleo, que democratizan las búsquedas, especialmente al momento de reclutar perfiles de mayor profesionalización. Aquí los municipios tienden a diferenciarse.

En los casos analizados, Malvinas Argentinas se acerca a un esquema descentralizado en términos de decisión y establecimiento de criterios, comandado discrecionalmente por las diferentes áreas y las tareas administrativas del proceso se reservan a la Dirección de Recursos Humanos. En tanto, Vicente López se corresponde con un esquema centralizado, pues si bien la decisión de incorporar y el perfil requerido lo determinan las áreas, en todo el proceso de búsqueda y difusión tiene intervención directa del área de RRHH.

En tanto, en las áreas de género y discapacidad que son intensivas en conocimiento y reclutamiento técnico y experto, se reproducen las condiciones generales mencionadas, enfatizando que, para la incorporación de estos perfiles específicos, se acude a las redes de empleo con que cuentan los municipios.

Respecto del nivel de profesionalización en el ámbito público municipal, cuyo diagnóstico suele ser deficitario, lo analizamos en áreas específicas que responden al abordaje de “nuevas” cuestiones socialmente problematizadas: género y discapacidad.

Este tema se caracteriza por la discusión acerca de la contradicción -aparente- entre profesionalización y politización, discusión clásica sobre el tema de empleo en el sector público, predominando el tratamiento de la relación en forma de dicotomía. Sin embargo, a pesar del diagnóstico general de clientelismo y baja calificación en gobiernos locales, existen mecanismos orientados al reclutamiento y selección de perfiles idóneos y especializados en los municipios.

Si bien existen preferencias de selección orientadas a la confianza política de los candidatos, las incorporaciones están mayormente ajustadas a los principios de mérito e idoneidad en las áreas de género y discapacidad, cuyo personal o equipos de trabajo –que justamente realizan tareas sobre aspectos sensibles de cara a la sociedad- está altamente profesionalizado, detentando estudios universitarios o terciarios, en una pluralidad de disciplinas.

En este sentido, los municipios vienen avanzando en la utilización de diversas herramientas para el reclutamiento y selección de perfiles profesionales a través de mecanismos más transparentes, basados en criterios de mérito e idoneidad, especialmente en Vicente López. De hecho, han ampliado

sus redes de búsqueda a través de herramientas informáticas (portales de empleo), dependencias (Oficina de Empleo) y convenios (bolsas de empleo en universidades).

De esta manera, el estudio de estas áreas, nos muestra el carácter relativo de la dicotomía, siendo más pertinente referirnos a una tensión en la cual se mantiene una relación entre profesionalización y politización.

Respecto de los niveles de estabilidad laboral, al poner la lupa en las áreas transversales y no tradicionales de los municipios, nos encontramos con que tienen menos historia institucional y se han conformado de forma más flexible, mediante modalidades de contratación que no garantizan la estabilidad en el empleo. No obstante, pese a la inestabilidad laboral y los bajos salarios se verifica permanencia de los equipos de trabajo, lo que redundaría en el fortalecimiento de la memoria institucional. Una cuestión a explorar aquí son las motivaciones relacionadas con el compromiso con lo público o de filiación o simpatía partidaria.

En conclusión, el análisis de la gestión del empleo público en el nivel local debe estar orientado a mostrar las particularidades, pero además al hacerlo sobre áreas nuevas, posibilita observar los subsistemas de gestión con características también novedosas que relativizan afirmaciones anteriores como escasa profesionalización y predominio de politización, o inestabilidad laboral. El estudio puede proseguirse con el resto de los municipios y tener como objetivo establecer posibles vinculaciones para observar las causales que determinan las particularidades de los estilos de gestión de los sistemas de empleo público.

Referencias bibliográficas

Bennardis, A. (2003). La estructura municipal de los nuevos municipios: estudio de casos. En: Badia, G. y Pereyra, E. (coord.) Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Al Margen, Instituto del Conurbano. UNGS.

Blau, P. (1983). Sobre la naturaleza de las organizaciones. Krieger Pub Co.

Bonardo, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. Pilquen-Sección Ciencias Sociales, (11), pp. 1-7.

Cao, H. (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Carmona, R. Y Anzoátegui, M. (2010). Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense. En Rofman A. (comp.). Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, pp. 217-257. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

CEM (2019). Tamaño y autonomía del Estado Municipal 2018. Centro de Estudios Metropolitanos. Documentos CEM N° 24.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11).

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). En: Cravacuore D. e Israel, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), pp. 25-49. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

- INAP (2018). Servicio civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación. Serie de investigaciones empleo público. 1ra ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública
- Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En: Cravacuore D. e Israel, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), pp. 67-209, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Llano, M. (2017). Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales. Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, agosto, Buenos Aires, Argentina.
- Longo, F. (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. Y Ramió Matas, C. (2008). Introducción. En: Longo, F. y Ramió Matas, C. (eds.). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Mansilla, G. Y Paparás, R. (2023). Gestión del empleo público en municipios del noroeste del Conurbano Bonaerense: estudio exploratorio en cuatro municipios. Informe final del proyecto UNGS. Mimeo.
- MUNICIPALIDAD DE VICENTE LÓPEZ (s/f). Gestión de los recursos humanos en la administración pública municipal 2019/2023. Secretaría de Recursos Humanos. Mimeo.
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En: Arellano, D.; Egaña R.; Oszlak O. y Pacheco R. (eds.). Retos de la profesionalización de la función pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. Postdata, (11), pp. 11-56.
- Paparás, R.A.; Mansilla, G.; Y Dodaro, J. (2022). Desafíos para la gestión del empleo público en gobiernos locales: un estudio de cuatro municipios del conurbano noroeste bonaerense. Presentada en XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, noviembre, Rosario, Argentina.
- Ramió Matas, C. (2000). Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos. Ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ramió Matas, 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, (21).
- Schweinheim, G. (2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (49).
- Tecco, C.A. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal. En: Rofman A. y Villar A. (comps.). Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, pp. 215-230, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Zuñanic, L. Y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. Revista Centroamericana de Administración Pública, 58, (59), pp. 9-41

¿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).

ESTUDIO SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Julietta Santilli

1. Introducción

En las últimas décadas, la función directiva del Estado Nacional ha sido cubierta centralmente de modo discrecional y partidario-político, ya sea por cuestiones de confianza personal, o por ciertas afinidades políticas con quienes acceden a los altos cargos electivos del gobierno de turno. Este tipo de designación a menudo demuestra que el ingreso a la mayoría de los cargos con incidencia crítica en la toma de decisiones no necesariamente responde a competencias profesionales, experiencias previas o criterios de acceso en base al mérito.

- El objetivo de este artículo es evaluar la composición jerárquica y de autoridades superiores de la Administración Pública Nacional (en adelante, APN), y observar su estructura actual, a los efectos de analizar cuántos y qué jerarquías de funcionarios restan designar, y de qué áreas dependen. Y, por otro lado, estudiar la composición actual por género de la APN, y determinar si los nombramientos en el Estado responden a estereotipos de género.

Actualmente, la APN está compuesta por 8 jurisdicciones (Ministerios)³⁸³ y una Jefatura de Gabinete, 74 organismos descentralizados (son los organismos que tienen patrimonio propio y personería jurídica, creados por ley o decreto del Congreso o del Poder Ejecutivo), 40 organismos desconcentrados (entidades de la Administración Pública Nacional con cierta autonomía técnica y funcional, pero no poseen personería jurídica ni patrimonio propio sino a través de la dependencia central de la que dependen) y 64 entes públicos nacionales. A los efectos de simplificar el análisis, vamos a centrarnos en los dos primeros organismos, excluyendo los Organismos Desconcentrados y los entes públicos nacionales.

Las bases de datos utilizadas provienen del mapa del Estado, una fuente oficial de libre disponibilidad que muestra la composición de la estructura organizativa de la APN Central, considerando sólo el espectro de unidades y cargos correspondientes al nivel de Alta Dirección Pública jerárquica (Ministerios, Secretarías y Subsecretarías). Al momento de la recopilación de los datos para esta investigación no se encontraban reflejados los cambios de gabinete sucedidos recientemente, ya que la página consultada se encontraba en *proceso de actualización hasta tanto se concluya con la reestructuración organizativa de las jurisdicciones de la Administración Pública Nacional*.

Para realizar este trabajo partimos de dos premisas. Primero, creemos que existe cierto detrimento para con la función estatal, y consecuentemente para con la profesionalización de la función directiva y la urgencia del armado de un Estado funcionalmente eficiente. Y segundo, observamos cómo se le resta valor a la paridad de género en la conformación de los gabinetes ejecutivos. Este fenómeno no es necesariamente novedoso, ya que las administraciones públicas suelen otorgar pocos lugares de jerarquía a mujeres cuando se trata de puestos no electivos.

La investigación se organiza de la siguiente manera: en la primera sección comenzamos con el desarrollo y un breve marco teórico de la temática estudiada. En el apartado siguiente analizamos los datos recopilados en base a la estructura ministerial, la disponibilidad de los cargos y la cantidad de organismos. En la tercera parte estudiamos la importancia que se le da al género en la composición actual del Estado. Y por último hacemos una serie de reflexiones y conclusiones en base a los resultados de la investigación.

³⁸³ Al momento de recopilar los datos para esta investigación, aún no se había formalizado la absorción del Ministerio del Interior por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, hecho anunciado el 30 de mayo. Tampoco se había creado el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, el cual se oficializó el 4 de julio.

2. Desarrollo

Desde la asunción del nuevo gobierno, tanto en la práctica como desde el discurso público, se consolidó nuevamente en la agenda política la noción del Estado mínimo. Esta idea sostiene que la mejor forma de organización social y económica es aquella en la que el Estado tiene una intervención mínima en la vida de sus ciudadanos. Y por ello, su funcionalidad debería limitarse exclusivamente a las tareas que son absolutamente necesarias para mantener el orden y la seguridad, dejando el resto de las actividades a la iniciativa privada y a los individuos.

De acuerdo a Oszlak (2003), cuando se habla de Estado mínimo se hace referencia a la visión de “una corriente político-ideológica que considera deseable reducir su papel y el tamaño de su aparato institucional a su mínima expresión”³⁸⁴. En la práctica podemos advertir esto cuando observamos alguna reducción de la cantidad de ministerios nacionales, o la transferencia de funciones, otrora estatales, a entes privados o a las jurisdicciones provinciales, sin la correspondiente contraprestación de fondos para hacerlo (por ejemplo, las obras públicas de infraestructura que se paralizaron por falta de fondos al comienzo de la gestión, las cuales quedaron a cargo de las administraciones subnacionales).

Por otro lado, si observamos el funcionamiento del Estado desde el lado de la estructura de sus recursos humanos, la designación de funcionarios de gobierno al inicio de una gestión es un proceso crítico que puede llegar a tener implicaciones en términos de efectividad gubernamental, legitimidad política y capacidad administrativa. Entendemos aquí por designaciones partidarias a aquellas designaciones que son decididas discrecionalmente por políticos partidarios, más allá de las características del cargo o de la persona designada, de la legalidad de la decisión o del objetivo perseguido por quien decide dicha designación. Con esto pueden no estar excluyéndose cuestiones como el mérito o la competencia profesional, pero lo que sucede es que dichas designaciones son realizadas sin un proceso establecido previamente que asegure la transparencia en la selección.

Sobre esto reflexiona Ferrajoli (2007), quien señala que las designaciones responden a dos clases: por nombramiento o por elección, siendo estas últimas las resultantes de los mecanismos de votación o sufragio popular. El nombramiento, por otro lado, es la designación no electiva de un funcionario por obra de otro funcionario de la misma persona artificial o del mismo órgano. Según Cárdenas (2024) los funcionarios, al ser designados por otros funcionarios jerárquicamente superiores del mismo órgano, establecen entre ellos una relación de subordinación. Y por ello aquí aparece un primer dilema en la práctica política: la tensión entre el deber e interés público y la lealtad personal hacia quienes deciden las designaciones. Es por este dilema que consideramos importante tener mecanismos robustos de transparencia en la designación de los funcionarios jerárquicos.

Estos comportamientos tienen a menudo como resultado principal que los altos cargos directivos permanezcan vacantes al comienzo de cada gestión gubernamental, especialmente en los períodos de cambio de signo político del Gobierno, causando grandes trabas burocráticas en algunas áreas que se paralizan o dejan de funcionar eficientemente debido a la consecuente acefalía. De ahí que designar a funcionarios competentes al comienzo de la gestión puede incrementar la confianza pública en el nuevo gobierno, ya que la transparencia y la competencia en el proceso de selección refuerzan la percepción de legitimidad y profesionalismo, lo que es crucial para ganar el apoyo y la cooperación de la ciudadanía. Entonces, un criterio partidario, la tardanza en las designaciones y la rotación de funcionarios en cortos períodos de tiempo pueden tener efectos negativos tanto sobre las características de la organización del segmento decisional del Estado y sobre la forma en que se

³⁸⁴ Oszlak O. (2003), El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina, en *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina

elaboran las políticas públicas y sus resultados, así como también sobre la percepción que tienen sobre la política los y las ciudadanos/as.

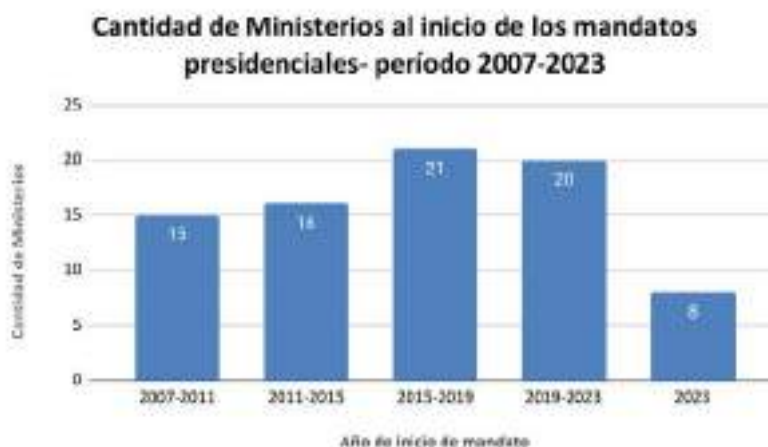
Otra de las problemáticas advertidas es cómo el género no resulta una variable a considerar durante el proceso de designación de cargos no electivos. Esto sucede porque, a diferencia del Poder Legislativo, donde hay una ley que exige que la composición del Congreso sea paritaria, en el Ejecutivo las designaciones discrecionales pierden de vista la paridad, evidenciando el techo de cristal que aún deben enfrentar las mujeres al acceder a puestos directivos en el Estado. Dicho fenómeno no nos resulta para nada novedoso, ya que desde hace varias décadas las mujeres han enfrentado barreras diferenciadas (resistencias, discriminaciones o rechazos sólo por el hecho de ser mujeres), que les dificulta el acceso y el ejercicio pleno de su ciudadanía.

3. Composición de la Administración Pública Nacional

3.1 Sobre la estructura ministerial

De acuerdo a los debates en torno al tamaño del Estado, haremos una primera comparación sobre la cantidad de Ministerios en las últimas gestiones de gobierno. En el Gráfico 1, presentado a continuación, analizamos la creación, fusión o eliminación de ministerios por parte de las administraciones gubernamentales nacionales a lo largo de sus períodos al frente del Estado.

Gráfico 1



Elaboración propia en base a datos públicos

Desde 2007 a 2011, hubo 15 ministerios, resultado de la creación de 5 carteras respecto de la administración que finalizó en 2007, a saber: Industria; Agricultura; Ganadería y Pesca; Turismo; Seguridad y Ciencia, Tecnología e Innovación productiva. Durante el segundo período presidencial comprendido entre el 2011 y el 2015, se creó el Ministerio de Cultura, alcanzando un total de 16 ministerios hacia finales de 2015.

En el gobierno comprendido entre 2015 y 2019, el número de ministerios creció en principio a 21: se crearon las carteras de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Comunicaciones; Energía y Minería; Modernización y Transporte, y se produjo la separación de Hacienda de Finanzas. En agosto de 2019, el número de Ministerios bajó a 11.

La gestión 2019-2023 sumó 9 ministerios, alcanzando un total de 20. En este tiempo hubo 6 carteras que volvieron a tener rango de Ministerio, al tiempo que se crearon 3 ministerios más: Desarrollo territorial y Hábitat; Mujer, Género y Diversidades; y Obras Públicas. Al finalizar su mandato, Desarrollo Productivo y Agricultura, Ganadería y Pesca fueron absorbidas por Economía, quedando 18 carteras.

El reciente gobierno suprimió y fusionó varias carteras, para quedar en un total de 8 ministerios (Interior; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; Economía; Seguridad; Salud; Justicia y Capital Humano- que absorbió las áreas de Educación, Trabajo y Desarrollo Social-) y la Jefatura de Gabinete.

3.2 Sobre la disponibilidad de cargos

La administración central nacional se estructura de la siguiente manera: cada Ministerio contiene dos niveles jerárquicos, la Secretaría y la Subsecretaría, y tres niveles operativos: Direcciones Generales/Nacionales, Direcciones Simples y Coordinaciones. A partir de la reforma constitucional de 1994, se agrega la figura de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en un intento por mejorar la coordinación entre ministerios y aumentar la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, la administración pública descentralizada está compuesta por un conjunto de organismos que gozan de una autonomía diferenciada del poder central y que incluso pueden presentar ciertas particularidades como la capacidad de disponer de presupuesto propio.

Gráfico 2:



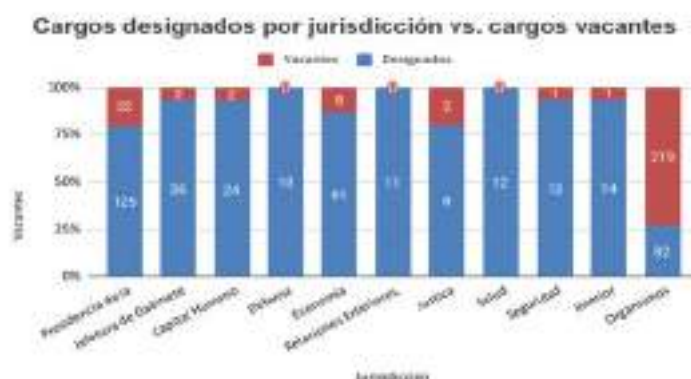
Elaboración propia en base a datos públicos

Actualmente, la APN se compone de 8 jurisdicciones (Ministerios)³⁸⁵ y 74 organismos descentralizados. Según los datos disponibles, dentro de esta estructura hay 643 cargos entre las autoridades a designar. De esos 643 cargos, sólo 376 (el 58,48%) están designados oficialmente, dejando vacantes 267 (el 41,5%), tal y como se observa en el Gráfico 2. Y de esos 376 funcionarios³⁸⁶ designados, encontramos que sólo 104 (el 27,7%) son mujeres. Por otro lado, las vacancias se dan principalmente dentro de los denominados Organismos Descentralizados (de 301 cargos disponibles, hay 219 sin designar).

³⁸⁵ Al momento de recopilar y sistematizar los datos, aún no se había formalizado la absorción del Ministerio del Interior por parte de la Jefatura de Gabinete de Ministros, hecho anunciado el 30 de Mayo. Tampoco se había creado el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, el cual se oficializó el 4 de Julio.

³⁸⁶ Al momento de recopilar y sistematizar los datos, aún no se había formalizado la renuncia de Nicolás Posse al cargo de Jefe de Gabinete de Ministros (29 de mayo)

Gráfico 3



Elaboración propia en base a datos públicos

Como se observa en el gráfico 3, el mayor número de vacancias se registra en los organismos descentralizados, en línea con el discurso público y de campaña sobre la necesidad de vaciar de contenido y presupuesto las áreas que, o se intentan suprimir porque no se consideran tareas esenciales del Estado (INADI, Instituto Nacional del Teatro, Fondo Nacional de la Artes, Ballet Nacional, Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación) o bien se trata de dejar el mínimo de recursos humanos requeridos por legislación (CONICET, Parques Nacionales). Y si bien no se observa un número considerable de vacancias en las autoridades superiores de la administración centralizada (las vacancias aquí se observan principalmente a nivel de Subsecretarías), sí se puede advertir una alta rotación de funcionarios (renuncias o desplazamientos), fenómeno que redundará en una parálisis de la gestión, ya que al no existir o cambiar el funcionario con firma habilitada, los fondos no se ejecutan, y las políticas públicas no se implementan.

3.3 Sobre las Autoridades Superiores

En el presente apartado analizaremos la estructura organizativa de las autoridades superiores de la administración centralizada, hasta el nivel de Subsecretarías. La disposición actual presenta, en relación a la gestión anterior, un decrecimiento del 50% en la cantidad de Ministerios (20 a 8), del 48% en las Secretarías (106 a 55), y del 25% menos en las Subsecretarías (de 182 a 138).

De acuerdo a la estructura interna de cada jurisdicción, el reparto de autoridades superiores se observa en el Gráfico 4. Los ministerios que presentan mayor cantidad de cargos jerárquicos son los que absorbieron áreas que en anteriores gestiones constituían ministerios en sí mismos. (Economía, Jefatura de Gabinete y Capital Humano).

Gráfico 4



Elaboración propia en base a datos públicos

4. La importancia del género

La ausencia de las mujeres en el ejercicio del poder en las democracias de la región pasó desapercibida durante varias décadas. A pesar de los avances recientes, la diferencia en la manera en que ejercen el poder las mujeres en comparación con los varones en las instituciones democráticas revela fallos en el funcionamiento de los sistemas políticos, en el modo de ejercer la representación y en las expectativas asociadas. Es por ello que consideramos que la “ausencia de representación de las mujeres en las decisiones públicas dificulta la convivencia democrática, limita las visiones e intereses sociales sobre los asuntos públicos y reproduce condiciones de desigualdad entre los géneros” (Freidenberg, 2022).

Nuestro país es reconocido por ser el primero en Latinoamérica en impulsar la paridad de género en la actividad pública, particularmente a partir de 1991 con la sanción de la Ley de Cupo femenino, y luego en 2016 con la Ley de Paridad. Con esto, el gobierno se compromete a adoptar acciones afirmativas para incorporar a la mujer a cargos políticos electivos, en cumplimiento de acuerdos y tratados internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los cuales promueven la igualdad de género en todas las esferas de la vida pública y privada. Sin embargo, este avance en materia de paridad en el Poder Legislativo no ha tenido un correlato en las designaciones del Poder Ejecutivo Nacional, en donde el nivel de participación femenina no ha evidenciado crecimiento en los últimos años.

La paridad de género asegura que tanto hombres como mujeres tengan igualdad de oportunidades para acceder a posiciones de liderazgo y toma de decisiones. Esto no sólo promueve la justicia y la equidad, sino que también refleja un compromiso con los principios democráticos y los derechos humanos. Un gabinete equilibrado en términos de género aporta una diversidad de perspectivas, lo cual es crucial para la formulación de políticas inclusivas y efectivas. Las mujeres y los varones pueden tener experiencias y enfoques diferentes que enriquecen el proceso de toma de decisiones y mejoran la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de la ciudadanía.

Hay dos fenómenos que se estudian en relación al acceso de las mujeres a los cargos jerárquicos: los techos de cristal y los estereotipos de género en ámbitos públicos. El término "techo de cristal" se refiere a las barreras invisibles que limitan el ascenso de las mujeres en el ámbito laboral, y generan que, a pesar de que aparentemente no existan obstáculos legales o formales, se les dificulte el acceso a posiciones de liderazgo y toma de decisiones. Y, por otro lado, podemos observar la baja tasa de feminización de ciertos sectores históricamente masculinizados y para los cuales las mujeres encuentran barreras, a pesar de contar con la misma capacitación y experiencia que sus colegas masculinos.

Gráfico 5

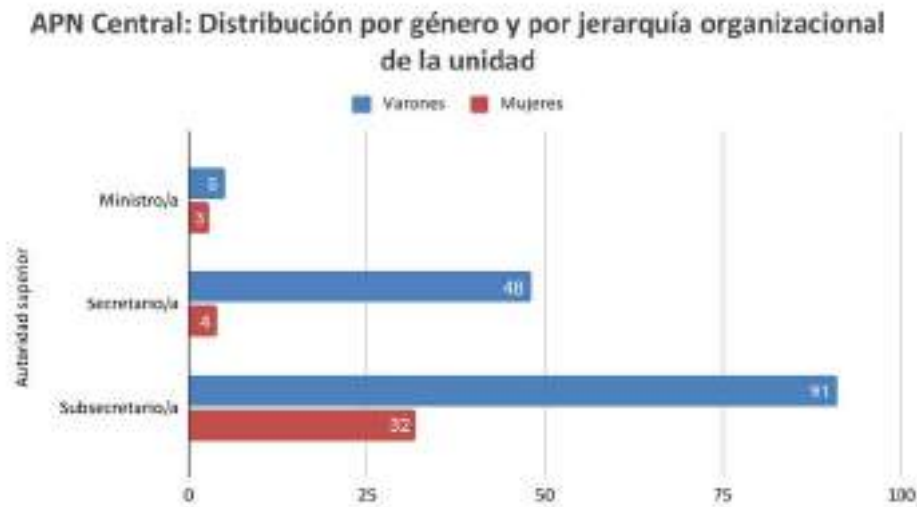


Elaboración propia en base a datos públicos

Los datos presentes en el Gráfico 5 confirman que el nivel de representación femenina en puestos de decisión de la administración centralizada es bajo. Las mujeres representan actualmente el 21,4% (40 sobre un total de 187 cargos) de la fuerza de trabajo empleada de las altas esferas o puestos de decisión tanto políticos como técnicos.

En relación a la participación por género por cada nivel jerárquico, apreciamos una distribución de (hombres-mujeres) 74%-26% en Subsecretarías, 92%-8% en Secretarías, y 63%-37% en Ministerios. Como advertimos en el Gráfico 6, la presencia femenina disminuye a medida que se asciende en la pirámide de poder de la administración pública nacional. Observamos entonces, una vez más, una masculinización del gabinete nacional en los tres niveles jerárquicos.

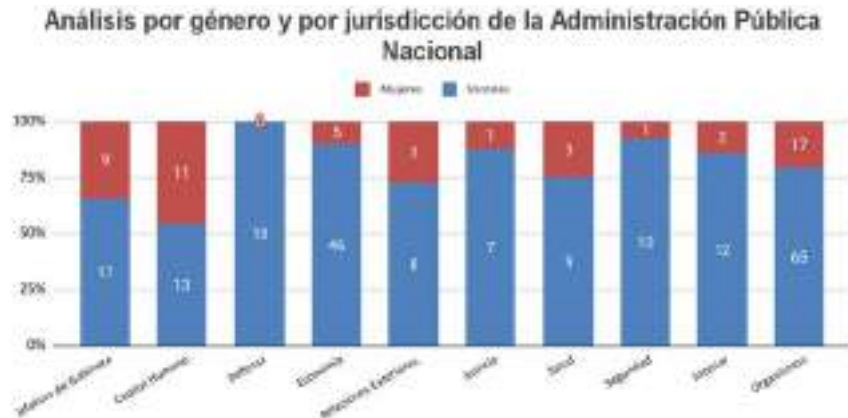
Gráfico 6



Elaboración propia en base a datos públicos

En el Gráfico 7, presentamos un análisis sobre la distribución por organismo de las mujeres en la alta dirección. Aquí vemos que los organismos que, en proporción, más mujeres emplean son la Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Capital Humano, que es la jurisdicción que absorbió las áreas de Niñez, Cultura y Educación. Los que menos mujeres tienen en su estructura resultan ser Defensa, Seguridad, Economía y Justicia. Apreciamos una vez más un desplazamiento de la mujer a ciertos ámbitos ocupacionales específicos, habitualmente considerados “femeninos” o de menor prestigio, a la vez que las observamos alejadas de los ámbitos históricamente masculinizados, respondiendo a estereotipos de género preestablecidos.

Gráfico 7



Elaboración propia en base a datos públicos

5. Conclusiones y hallazgos

Al momento de iniciar esta investigación, partimos del convencimiento de que la funcionalidad, la confianza y la eficacia del Estado dependen de su organización y composición. Al principio de este estudio establecimos dos premisas que hemos tratado de demostrar con los datos disponibles. Por un lado, observamos que se ha llegado a una reducción del Estado a su mínima expresión, ya sea mediante la supresión o la fusión de ministerios, como por medio de la disminución de la planta política, en coincidencia con lo que se había manifestado en la campaña política del año 2023.

En relación a esto, los datos nos mostraron que no se ha terminado de designar a la totalidad de la planta política, incluso en áreas claves del Estado. Consideramos que designar a los funcionarios claves al inicio de la gestión asegura una transición suave y la continuidad de las políticas públicas. La ausencia de vacantes en posiciones críticas puede prevenir interrupciones en la administración pública y garantizar que las funciones del gobierno se lleven a cabo sin retrasos ni desorganización. También, la selección temprana de funcionarios permite que el nuevo gobierno establezca y comunique claramente sus prioridades políticas desde el inicio. Esto facilita la planificación y ejecución de políticas públicas coherentes y alineadas con la visión del gobierno entrante, aumentando así la eficiencia y efectividad de la administración.

Quizá las designaciones que aún restan definir no se hayan observado en los ministerios al nivel de lo que ocurre con los organismos descentralizados, pero sí notamos un fenómeno que va en línea con la construcción de confianza y la eficacia en el funcionamiento del Estado: la cantidad de funcionarios que dejaron sus cargos (por renuncias o desplazamientos) en 6 meses de gestión. La alta rotación puede interrumpir la continuidad de las políticas y proyectos en curso, dificultando la implementación de planes a largo plazo y generando inconsistencias en la gestión pública. Más aún, tener un equipo completo y definitivo desde el inicio permite al gobierno responder rápidamente a emergencias y situaciones imprevistas. La rapidez en la respuesta puede ser crucial en contextos de crisis económica, desastres naturales o emergencias de salud pública.

En ese contexto actual, y a la luz de los resultados de nuestra investigación, la manera de pensar la política argentina está atravesada por ciertas tensiones que incluyen una agenda de debates en torno al rol del Estado y su costo. La afirmación sobre el alto gasto que supone tener un gran aparato estatal se transformó en una especie de mantra presente tanto en el discurso gubernamental como en la opinión pública y académica. Y en la práctica, esto redundó en el dilema social de querer contar con prestaciones públicas de calidad, pero con costos reducidos. Resta entonces evaluar, quizá en futuras investigaciones, si esta reducción del Estado conlleva una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos y un mejor funcionamiento del aparato estatal.

Con respecto a la paridad, diversos estudios de género han mostrado que la inclusión de mujeres en roles de liderazgo está asociada con una mejor gobernanza, mayor transparencia y una reducción en los niveles de corrupción. La diversidad de género en el gobierno puede contribuir a una administración más equilibrada y eficiente. Las mujeres en posiciones de poder pueden ser más sensibles a los temas que afectan desproporcionadamente a las mujeres y a las niñas, como la violencia de género, la salud reproductiva y la igualdad salarial. Su presencia asegura que estos temas reciban la atención necesaria en la agenda política.

Los datos recolectados nos indican que el "techo de cristal" es un fenómeno vigente en esta administración. Más allá de la cuota de poder y confianza que pueden llegar a ostentar las tres ministras del Gabinete, sigue sin lograrse la paridad en las esferas inferiores, hecho evidenciado al observar el porcentaje de mujeres en cargos ejecutivos (21,4%). Con esto podemos inicialmente concluir que los cargos de conducción política siguen siendo el resultado de negociaciones entre varones. La participación de las mujeres, desde la militancia o desde la gestión, se ve disminuida desde el inicio de sus carreras políticas. Por ello es que entendemos que lograr la democracia paritaria

no debería ser tarea exclusiva de las mujeres: los varones políticos pueden (y deben) impulsar una agenda de género y mecanismos para hacer las cosas diferentes a lo que significa el ejercicio masculino del poder. Se trata de cambiar las dinámicas al modo tradicional de ejercer el poder y de introducir valores y prácticas más igualitarias frente al predominio de los estilos masculinos de hacer política. Y sería interesante que estas acciones fueran integrales: que se logre generar un acompañamiento a las mujeres mediante programas de formación, capacitación, liderazgo y financiamiento. Sólo de esta forma se podrá lograr el empoderamiento y la generación de cambios reales en las dinámicas de poder existentes.

Por lo expuesto, notamos que la paridad entre hombres y mujeres continúa siendo un desafío para la política argentina, ya que es fácil observar que la representación política de las mujeres ha encontrado un techo que parece difícil de superar sin producir nuevas reformas paritarias, sobre todo en ámbitos no electivos. Nuestro país aún no posee una normativa específica donde se establezcan medidas que iguallen las oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a altos cargos de designación y confianza política. Tampoco encontramos iniciativas ni intenciones de conformación de gabinetes paritarios, tal como ocurrió en otros países de América Latina en años recientes. La inexistencia de estas medidas en el ámbito del Poder Ejecutivo y la administración pública, y la ausencia de debate político al respecto, sorprende en un país donde la propia Constitución Nacional, en su artículo 37, promueve la igualdad real de oportunidades y la adopción de acciones positivas que garanticen a las mujeres el acceso a cargos electivos y partidarios.

Bibliografía

- Caminotti, M. (2014). Ideas, legados y estrategias políticas en las reformas de las reglas de selección de candidatos: Ley de cuotas pionera de Argentina, en Revista Uruguay de Ciencia Política, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre
- Caminotti, M. (2017). La paridad política en Argentina: avances y desafíos. 1a ed. ilustrada. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD- ONU Mujeres e IDEA Internacional
- Cao, H. y Levy, M (2023). La estructura de la Administración Pública Nacional argentina Una mirada del pasado reciente y de sus posibles escenarios futuros. Cuadernos del INAP. Año 4
- Cárdenas, J. (2024). La captura de las designaciones de cargos públicos. Un mapa conceptual y el problema de los partidos políticos. RC Rendición de Cuentas. Vol. 2. 141-164.
- Ferrajoli, L. (2007). Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Madrid: Trotta.
- Freidenberg, F. (2022). La construcción de las democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados. En La construcción de democracias paritarias en América latina. INE-UNAM. México. 19-61
- Oszlak, O. (2003), El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina, en Desarrollo Económico, vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina.
- Scherlis, G. (2012), Designaciones y Organización Partidaria: El partido de redes gubernamentales en el Peronismo Kirchnerista. América Latina Hoy, vol. 62, 47-77.

Legislación consultada

Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24.430 (1994)

Páginas web consultadas

Mapa del Estado, en <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/mapa-del-estado>

Datos Argentina, en <https://www.datos.gob.ar>

APORTES PARA LA CONFIGURACIÓN DE UN RÉGIMEN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS DIRECTIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ARGENTINA

*Eduardo Arturo Salas
Mauro Solano*

Introducción general

En la presente ponencia nos proponemos aportar, con cierto grado de detalle, elementos que puedan inspirar la articulación de un régimen para las personas a cargo de las unidades organizativas de la Administración Pública (AP) en Argentina, comprendida en los alcances del inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156³⁸⁷, al que nos referiremos como Función Pública Directiva (FDP). Focalizamos específicamente sobre las titularidades de unidades organizativas mayores como son las Direcciones Generales o Nacionales, las Direcciones simples y las Coordinaciones ejecutivas (o equivalentes), o Funciones Directivas Públicas Superiores. Y más acotadamente, a las realidades comprendidas por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto N 214/06).

Cabe anticipar que entendemos que estas propuestas se articulan con otras que hacen, por un lado, a plantear razonamientos en torno al sistema comprensivo de todo el personal directivo y especializado en el Estado, desde quienes ejercen funciones de naturaleza política (Autoridades Políticas y Autoridades Superiores) hasta las de quienes son titulares de unidades con jerarquías menores (Funciones Directivas Públicas Intermedias -FDPI).

Una vez más, como en tantas otras, en el país se vuelve a plantear con severa preocupación, fuertes debates acerca del tamaño, configuración, roles y funciones, costos y efectividades de nuestra AP. Ya en el 2019 un pronunciamiento, que consiguiera adhesión de cientos de personas de distintas orientaciones políticas y profesionales, concluyó en un documento titulado “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del siglo XXI”³⁸⁸. Entre otras propuestas, que entre sus diversas propuestas, la quinta refería a lograr “Institucionalizar un régimen de funcionariado civil superior”. Entendemos que la AP ha venido haciendo esfuerzos que desde los años 90 hasta el presente han procurado lograrlo con éxito relativo y carencias muy fuertes. De allí que postulemos la necesidad y urgencia de no perder más tiempos ni energías en esta significativa cuestión que hace, entre otras, a recomponer una AP acorde con las necesidades del país en el complejo y turbulento mundo en el que nos toca vivir. No hay país que, sin perjuicio de los mayores aportes que puedan hacer sus diversos sectores, esté en condiciones de prescindir de una AP efectiva y de calidad con ciudadanos funcionarios que hagan de su opción al servicio del bien común, la razón de su profesión.

No parece haber mayores dudas, ni entre especialistas del tema ni entre dirigentes políticos, sociales y empresarios, que el logro de una AP con esos atributos, es resultado en buena medida de las capacidades, involucramientos e integridad de sus directivos profesionales, a los que nos referiremos. Pero además, no podemos dejar de mencionar, aunque sea tangencialmente dado el acotado límite de esta ponencia, algunos factores organizativos que hacen al logro de mayores capacidades de la AP³⁸⁹. Por mencionar algunos muy estrechamente ligados a nuestro objeto, la adopción de regímenes

³⁸⁷ Dejamos de lado, por ahora, el importante ámbito previsto por los incisos b) y c) de las empresas y sociedades del Estado y demás entidades públicas.

³⁸⁸ Accesible en <https://aaep.org.ar/aaep/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>

³⁸⁹ Muchos han sido abordados en un documento que ambos autores han realizado para el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) durante el 2023 en el marco de su Propuesta 40D, en el que proponemos un Plan Integral de Fortalecimiento del Empleo Público. Puede ser consultado en <https://www.cippec.org/proyecto/propuesta-40d-profesionalizacion-del-empleo-publico/>

efectivos para la apropiada planificación de las dotaciones de personal de ministerios y entidades descentralizadas compatibles con las erogaciones que comportan, y para la gestión integral del diseño, aprobación, monitoreo y reforma de las estructuras organizativas que ordenen la composición de la Administración.

Pero, por otro lado, también adelantamos la necesidad de asegurar ciertas condiciones de posibilidad para que un Régimen de Dirección Pública puede ser materializado con legitimidad y sustento suficiente. Entre ellas, una ineludible es el aseguramiento de las capacidades de gobernabilidad del sistema de empleo público y, fundamentalmente, de su gobernanza político social en el marco del juego de los actores políticos, gremiales, empresarios concernidos a través de diálogos para alcanzar consensos necesarios y el aumento de la confianza pública que permita desplegar una política de Estado en la materia.

En las próximas secciones nos proponemos abordar.

1. Una delimitación del ámbito institucional y organizacional abarcado y algunos datos que hacen a la estimación de la población funcionaria considerada.
2. La Carta Iberoamericana de la Función Pública como referencia significativa.
3. Antecedentes y marco normativo para la configuración de este espacio directivo.
4. Aportes para el diseño de un régimen integrado de dirección pública, su gobernabilidad y gobernanza.
5. Reflexiones finales.

La ponencia busca especialmente aportar elementos concretos para el proceder en la materia por lo que hemos reducido al máximo posible las referencias a autores y experiencias³⁹⁰ a las que suponemos conocidas. Por eso nos concentramos en enumerar, explicar y fundamentar nuestras propuestas. Con ellas esperamos contribuir con aportes concretos que susciten el debate y el diálogo sereno y razonable sobre una de las cuestiones que son objeto de genuina (pre)ocupación en buena parte de nuestros países.

1. Una delimitación del ámbito institucional y del personal abarcado.

En esta primera sección ofrecemos algunos datos que permitan cuantificar al personal que se desempeña en funciones de dirección pública superior (FDPS), para luego ofrecer una sucinta descripción del espacio institucional más amplio en el que maniobran.

Personal abarcado

A Diciembre del 2023, las FDPS representaban 2.476 cargos³⁹¹ de los que 530 se correspondían con Direcciones Nacionales o Generales, 1.151 a Direcciones y 771 a Coordinaciones. Otras 24 correspondían a dependencias de las Unidades de Auditoría Interna. La ausencia de convocatorias para los concursos correspondientes provocan que el 92% de sus titulares fueran designados transitoriamente. Y en un 80% promedio con alguno de los requisitos exigibles no acreditados aunque el grueso, más del 70%, tenía graduación universitaria o terciaria.

La categoría etaria modal radica en la franja de 41 a 45 años, aunque otro 15.7% se corresponde a la de 36 a 40, casi tanto como la de quienes se posicionan entre los de 46 a 50 años. Entre estas franjas totalizan un 53,7% del total. Es de observar que otro 11,5% estaría en condiciones de edad para el pronto retiro (más de 60 años), tanto como los jóvenes de 31 a 35.

³⁹⁰ Por razones de espacio dado a la ponencia, dejamos para otra la consideración de experiencias extranjeras.

³⁹¹ Fuente CIPPEC y correspondientes al ámbito del SINEP.

Delimitación institucional y organizacional

Desde una perspectiva institucional³⁹², la problemática de la DP se inscribe en la universal e inextinguible dialéctica entre “política” y “administración”, entre quienes ejercen el mando para dirigir la orientación de una sociedad electos por el método aceptado por ésta, y quiénes son delegados para materializarla. No hace falta detallar que esta separación es tan real como analítica, pero ayuda a focalizar en diferencias funcionales y de responsabilidades que contribuyen a legitimar un concreto esquema de orden administrativo de lo público. En tanto universal e inextinguible es de aceptar que todo “avance” en estas cuestiones siempre será polémico, problemático, contingente y universal. Tampoco es de desconocer, como lo demuestran numerosos estudios, que desde la Administración también “se hace política” en un entramado de relaciones, acciones y tiempos que escapan a un control completo como el que se aspiraría en una ideal concepción de una burocracia maquinal³⁹³.

En este espacio institucional visualizamos, sin desconocer otras diversas concepciones y perspectivas, al Estado como un sistema de actores, unos clasificables como Gobierno (político) y otros personificando la Administración Pública. Si los primeros tienen a su cargo decidir en última instancia en nombre de todos, los segundos se caracterizan distintivamente por el hacer cumplir tales decisiones³⁹⁴. En esta ponencia nos concentramos sobre estos últimos, motivo por el cual preferimos identificar el emprendimiento como parte de la reforma de la AP y no del Estado. Ello toda vez que excede nuestra atención, pero también para no reiterar la confusión bastante extendida de hablar de reforma o transformación del Estado, cuando en realidad solo se apunta a una reforma de la composición y/o funcionamiento de su AP³⁹⁵. De más está señalar que ese Estado actúa en un marco societario y cuya relación con éste, ilumina, por un lado, su capacidad de asegurar gobernabilidad y, por el otro, en la capacidad de gobernanza societaria para afrontar los desafíos con éxito relativo que el colectivo social encuentra en sus relaciones internas, con el territorio que ha logrado ocupar y con el resto del “sistema mundo” con el que debe convivir.

La AP aparece en esta visión como una compleja organización que provee servicios tanto al Gobierno como a la sociedad por vía de los mandatos políticos recibidos del Gobierno de turno. Pero también de los mandatos legales que formalizaron decisiones políticas previas o concomitantes a un gobierno y que pueden exceder, y a veces en mucho, el término temporal de un ejercicio gubernamental. El cumplimiento de tales mandatos hace a la responsividad y responsabilidad de los funcionarios pero también de la efectividad de sus actuaciones hacia la sociedad las cuales afectan el prestigio y apoyo a un gobierno. En un sentido inverso, provee asesoramiento e inspiración a la toma de decisiones de los Gobiernos así como al captar y transmitir demandas, necesidades y/o aspiraciones de grupos sociales o personas con las que interactúa.

³⁹² Aclaramos que en la perspectiva neo institucional, que adoptamos a este solo efecto, la dimensión institucional no es sinónima ni equivalente a la dimensión organizacional. En función de esta distinción creemos de utilidad no perderla de vista en el terreno de las propuestas más técnicas u operacionales. Los componentes más profundos que integran al empleo público como cuestión institucional son referencia obligada para que aquéllas no caigan en una superficial pretensión voluntarista tecnocrática. En mirada inversa para que las propuestas técnicas cabalguen orientando el cambio y evolución social profundos a las que están llamadas a colaborar con sustento y perdurabilidad. Una vez más, por razones de espacio las dejamos de lado.

³⁹³ Quiénes tienden a polarizar el vínculo entre unos y otros apuntan a legitimar la distinción entre el mundo de las pasiones, intereses y valores políticos del mundo de la racionalidad técnica profesional y de la aplicación imparcial de la legalidad (entendida como expresión de los acuerdos alcanzados en el primero). Estas visiones tienen propensión a hacer dilema alimentando la fantasía de, por un lado, una política tecno burocrática o, en el otro extremo, de la politización completa de la Administración en favor de los Gobiernos de turno.

³⁹⁴ Como señaláramos, en este hacer cumplir decisiones gubernamentales, la manera en que las interpretan y llevan a cabo afecta incisivamente la voluntad expresada en las mismas, con su consecuente impacto político.

³⁹⁵ Dejamos sentada la diferenciación entre la reforma política, del régimen del Gobierno, del funcionamiento del sistema político o de la constitución, temas que excede el objeto de la presente.

En esta ponencia no focalizamos en las “autoridades políticas” y “autoridades superiores”, unas electas y otras escogidas por éstas para orientar e impulsar su gestión gubernamental. En nuestro país, los primeros conforman la titularidad de los Poderes del Estado y, los segundos, a las autoridades superiores de asistencia directa en la dirección de impulsión de las orientaciones de las políticas públicas de los primeros (ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, titulares de descentralizados y equivalentes). En cambio, concentramos la atención sobre el espacio de quienes actúan dirigiendo unidades organizativas de la AP, a los que englobamos como “función directiva pública” (FDP). En este espacio y conforme a la manera de proceder con la división del trabajo en su interior (organigrama), postulamos distinguir la FDPS Superior (Direcciones Nacionales/Generales, Direcciones, coordinaciones ejecutivas o sus equivalentes) y a la FDP Intermedia (Departamentos, Divisiones y aún menores)³⁹⁶.

Entre la FDPS diferenciamos entre las unidades organizativas que encarnan y/o impulsan más directa, crítica y/o sustantivamente la agenda política del Gobierno, de las que impulsan la aplicación técnica profesional de mandatos legales preexistentes y de aliento mayor a un término gubernamental, de aplicación de regímenes de administración transversal de la AP y/o que exigen continuidad, estricto apego a la legalidad y al mayor profesionalismo posible. A las primeras proponemos llamarlas FDPS Gubernamentales y a las segundas, FDPS Ejecutivas.

Aunque complementario, cabe solo mencionar espacios vinculados con el funcionamiento del Gobierno y de la AP. Por un lado las asesorías políticas a las autoridades así como a las especializadas en políticas públicas de sectores y/o problemas específicos. Si en el primer caso pareciera “natural” la presencia de personal de confianza, en el segundo las posibilidades pueden ser más amplias aunque con predominio preferente de funcionarios técnico profesional de carrera. En otro plano, es de reconocer las funciones de asistencia directa, administrativa o de servicios sea a las autoridades, FPD, y/o a la población en general. Si a las primeras, el régimen vigente les da carácter de personal “de gabinete”, las otras se corresponden con personal de la AP³⁹⁷.

El cruce de estas diferenciaciones con los tipos de vinculación en la prestación de los servicios (de confianza, de carrera, por contratación temporal -sea ésta laboral o autónoma) da un mosaico a organizar de manera sistémica y lo más armónica posible. Sobre esta trascendente cuestión, exacerbada por las vacilaciones históricas que tratamos en otro espacio, parece conveniente y urgente reclamar que se adopten criterios para afrontarla.

Personal de	Funciones			
	Conducción	Asesoría política	Asesoría/gestión profesional/ técnica especializada	Servicios de ejecución y apoyo
Confianza	Autoridades políticas y superiores	Actual personal de gabinete ¹⁰		
	Funciones directivas publicas gubernamentales			
Carrera	Funciones directivas Públicas ejecutivas	Agrupamientos especializados		Resto de funcionarios

396 Si bien enfocaremos la FDPS, dejamos sentado, como más adelante ofreceremos, que la mirada y atención debe prestarse al sistema global de dirección pública y no solo a su franja superior.

³⁹⁷ Podría pensarse que la Carta Iberoamericana les reserva la identificación con la función pública “ordinaria”.

Personal de	Funciones			
	Conducción	Asesoría política	Asesoría/gestión profesional/ técnica especializada	Servicios de ejecución y apoyo
Contrato	No corresponde	No corresponde	De servicios profesionales o de obra intelectual	No corresponde, salvo situaciones extraordinarias

2. La Carta Iberoamericana de la Función Pública como referencia significativa

Es insoslayable la referencia, en este tipo de cuestiones, a la Carta Iberoamericana de la Función Pública elaborada en el marco del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) y adoptada por todos los Gobiernos de Iberoamérica en el 2003³⁹⁸. Primera de una serie de importantes cartas sobre diversos aspectos que hacen a las mejoras de la gestión pública, aborda de manera integral el ordenamiento deseable para estructurar un régimen de empleo público en nuestros países.

Entre sus criterios inspiradores son resaltables los ligados a: "a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público. b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos. ... d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad. e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados de este, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos. f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales."

En lo que hace a las capacidades de la AP reconoce que "10. Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido: 1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos³⁹⁹, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios. 2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas: a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo. Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva⁴⁰⁰

³⁹⁸ <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

³⁹⁹ Hacemos reserva sobre el uso de este tipo de expresiones tales como RRHH, Capital Humano y similares toda vez que reflejan un concepto fuerte o exclusivamente instrumental en el tratamiento de asuntos que hacen al desempeño laboral de las personas.

⁴⁰⁰ Este es también nuestra intención de aportar estas propuestas.

sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.” (El subrayado es nuestro).

Su capítulo 5° está abocado específicamente a la Función Directiva (FD) (Párrafos 53 a 56) aunque ya en sus criterios inspiradores figura “El protagonismo de los directivos públicos y la intervención de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo “ (punto g, párrafo 7).

Para ello señala la implicación de las unidades organizativas a cargo de las materias de Personal “...en el apoyo a los directivos de la cadena de mando en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo”. (# 51 inc. d) para lo cual se recomiendan orientaciones muy precisas (#52). Entre los aportes del capítulo 5° son especialmente importantes los siguientes.

La delimitación del espacio de la FD a los cargos “inmediatamente subordinado al nivel político de los Gobiernos” (la cual podría ser restrictiva para situaciones organizacionales más complejas; en nuestro país quedaría reservada a nivel de Dirección General o Nacional), y como “una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la Función Pública ordinaria⁴⁰¹” (# 53).

La consolidación de una serie de requisitos para su ejercicio, tales como a) “una esfera de delegación” que permita hacer uso de una discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión, balanceada por b) sistemas eficaces de control y rendición de cuentas basados en gestión por resultados y exigencias concretas de responsabilidad que sustenten, c) a un conjunto de premios y sanciones acorde en el marco de d) “un conjunto de valores comunes de referencia centrado en la racionalidad del manejo de los recursos y en la creación del mayor valor público posible”⁴⁰².

Para garantizar profesionalidad se hace necesario contar con regulaciones específicas mediante las cuales se defina el universo de cargos de funciones superiores y normas de acceso tanto a quienes sean funcionarios como a quienes procedan de fuera de la administración pública (# 55)⁴⁰³.

Regulaciones que podrían ser “parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de la Función Pública, o bien mediante un Estatuto específico “en el que consten los requisitos de cualificación profesional y competencias laborales específicas para el ejercicio de la FD y los medios para su acreditación fehaciente mediante sistemas de selección por capacidad y mérito. Conforme a #61, 3° párrafo, capacidad para conducir personal a cargo y” En particular, resulta fundamental su entrenamiento en las destrezas de carácter interpersonal y relacional.” Y para su designación con un cierto “nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función”.

También calificación del desempeño basado en resultados que sirven de base para la permanencia en el cargo y a regímenes de compensación parcial así como de promoción en la carrera personal.

Y, por último, reglas de permanencia que además “establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria” (#56).

⁴⁰¹ No encontramos referencia alguna a lo que la Carta define como función pública “ordinaria”.

⁴⁰² La mención a solo estos valores de austeridad y efectividad casi en términos de costo beneficio puede parecer limitado sin la específica aportación de los directivos para su logro. Pese a ello, es de rescatar que otros valores trascendentes se mencionan como atributos de todos los empleados públicos. Así en #62 “d) La incorporación por los diferentes actores institucionales de los valores propios del servicio público, y en particular la honestidad de los comportamientos públicos, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos”.

⁴⁰³ Conforme a # 57 y con relación a éstos establece que “la organización de la carrera profesional de los empleados públicos y en especial, la posibilidad de optar por sistema de Función Pública de empleo o de carrera”.

Si bien la Carta no es un documento mandatorio, sino compromisorio⁴⁰⁴, sus recomendaciones no dejan de tener un valor intrínseco por la calidad de sus contenidos pero también por el consenso y adhesión por los Gobiernos de la Región. En nuestras propuestas las hemos tenido en cuenta con las debidas reservas y adaptaciones a la experiencia nacional.

3. Antecedentes y marco normativo en el convenio colectivo de trabajo general para la administración pública nacional

A modo de antecedentes

El régimen de funciones ejecutivas establecido en el marco del SINAPA ha sido, sin duda, uno de los avances más importantes de la Reforma Administrativa encarada por el Gobierno de entonces. Buena parte de sus componentes fueron pioneros en la historia de la APN por sus contenidos, la gran cantidad de cargos incluidos y la amplitud en su puesta en ejecución.

Uno de esos elementos fue la estabilidad temporal (5-7 años) en el ejercicio de las funciones, protegida normativamente y con cláusulas precisas para su interrupción. Esta estabilidad facilitaba contar con un razonable “horizonte de planeamiento” de la gestión.

Otro elemento fue el acotamiento de la discrecionalidad de las autoridades políticas para designarlos. Si bien el sistema de selección no era estrictamente el de concurso, fue tremendamente trascendente el que haya sido el propio P.E.N. quien limitara sus facultades para designar a este personal. La integración del órgano selector fue otro avance importante aunque la debilidad en sus mecanismos de constitución y funcionamiento provocaron diversos tipos de distorsiones. Otro avance fue el suplemento remunerativo atractivo para la época y con clara diferenciación de los demás funcionarios que, no solo atrajo y retuvo personal cualificado sino que también contribuyó a una jerarquización objetiva de sus responsabilidades. No obstante, una de las principales debilidades ha sido la uniformidad de su diseño y aplicación a situaciones harto diversas, usándose el mismo formato para atender situaciones y funciones de muy diferente naturaleza y condición. Tal diversidad demandaba (y sigue demandando hoy) adoptar una mayor ajuste y flexibilidad para aquellas funciones que la gestión gubernamental de turno pudiera designar en parte, a su entera confianza. Varios cientos de convocatorias se realizaron hasta 1999, año en que con ocasión del cambio de gobierno quedaron suspendidos hasta el 2017. Pese a esta carencia el Convenio Colectivo de Trabajo General y varios Convenio Sectoriales aprobaron cláusulas al respecto, que continuaron y mejoraron lo que se contenía en el SINAPA. Los avances se orientaron a asegurar los concursos abiertos para su selección, mantener la estabilidad por 5 años, y en el suplemento remunerativo relativamente atractivo. Este derecho a la estabilidad temporaria se extendió a los cargos de Jefaturas Intermedias. Pese a estos avances en las normas, la realidad es que casi no hubo llamados a concurso y que proliferaron las designaciones transitorias de personas aún sin cumplir con los requisitos exigibles. A semanas de entregar el gobierno, se dictó el Decreto N° 788/19 por el que se estableció un Anexo (IV) al Convenio General contentivo de todo un régimen integral para estos funcionarios directivos. La falta de acuerdo entre los actores políticos (y aún la debilidad en el diálogo gremial) despertó, como en 1999, la desconfianza que les es habitual. Ello motivó la suspensión de su aplicación que se postergó hasta el dictado, en las mismas condiciones institucionales, del Decreto 191/23 en reemplazo del anterior. La vigencia se acordó para el 1 de junio del 2024, es decir a 6 meses de iniciado un nuevo gobierno. Sin diálogo y acuerdo político no habrá régimen profesional alguno que resista por lo que la primera consecuencia es platear no volver a repetir las causas del fracaso. Pero por ello también debe superarse la “hipocresía” de aprobar normas que sistemáticamente se incumplirán. A enfrentar esta crisis, apuntan nuestros aportes.

⁴⁰⁴ Reza en su Preámbulo, “El texto define un marco de referencia genérico, no vinculante, que deberá adaptarse en cada caso a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional propios de cada país.”

Marco normativo

Casi la mitad del personal de la APN se encuentra alcanzado por la Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (LMREPN), sancionada en 1999. Es un hito importante en el fecundo camino de la democracia recuperada en 1983 pues las anteriores regulaciones en la materia fueron sancionadas por gobiernos de facto⁴⁰⁵. La ley, reglamentada por el Decreto N° 1.421 del 2002, actúa como un orden laboral de base para los acuerdos paritarios que se celebren en el marco de otra pionera ley en América Latina, la N° 24.185 reguladora del proceso de negociación negociador para la AP⁴⁰⁶⁴⁰⁷. Ambas leyes despliegan el contenido prescriptivo de los artículos 14 bis y 16 de la Constitución Nacional⁴⁰⁸ en lo tocante a la estabilidad del empleado público. Estabilidad entendida como “propia”, esto significa que solo por causales disciplinarias y a través del debido procedimiento adjetivo se puede cesar o exonerar a un empleado público permanente⁴⁰⁹.

Este derecho, que sufriera variadas y controvertidas interpretaciones a lo largo de más de 50 años desde la Reforma de 1957 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, encuentra pleno reconocimiento de ésta con el fallo “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación” del 3 de mayo de 2007, ordenando la reincorporación de la empleada ilegítimamente cesanteada, y a cuyas consideraciones nos remitimos. Importa señalar que la Corte sostuvo que este derecho es operativo per se y que abarca a todo empleado público, cualquiera sea su régimen laboral (bajo Ley de Contrato de Trabajo N° 20744 o por la mencionada LMREPN, siempre que su ingreso a la Función Pública haya procedido mediante la debida comprobación fehaciente de su idoneidad y en condiciones de respeto a la igualdad de oportunidades (Artículo 16 de la Constitución)⁴¹⁰.

La LMREPN y su decreto reglamentario definen al empleado público permanente, el contenido de su estabilidad y a la promoción en un régimen de carrera laboral⁴¹¹. En su artículo 8° “El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a

405 Decretos Leyes Nos. 16.672 (1943), 33.827 (1944) y, 6.666 (1957) y Ley N° 22.140 (1980)

406 Pocas limitaciones impone a la negociación, la más importante en el Artículo 8° inciso c), que excluye de la negociación “El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa”.

407 Por su Artículo 3° quedan excluidos las autoridades políticas del PEN, el Procurador General; el Fiscal General de Investigaciones Administrativas y sus Adjuntos; los Ministros, Secretarios y Subsecretarios, el Procurador del Tesoro, funcionarios superiores y asesores de gabinete; las personas que, por disposición legal o reglamentaria, ejerzan funciones asimilables o de jerarquía equivalente a los mencionados; el personal militar, de seguridad y el diplomático de la Ley de Servicio Exterior con jerarquías que requieran acuerdo del Senado; el Clero Oficial; “h) Las autoridades y funcionarios directivos o superiores de entes estatales u organismos descentralizados nacionales”; e i) El personal que requiera un régimen particular por las especiales características de sus actividades si lo resuelve el PEN mediante resolución fundada; y los sectores bajo el régimen de convenciones colectivas excepto que optaran por esta ley. En el caso del inciso i), la LMREPN establece (art. 3) que podrán ser excluidos si previo al dictado del acto administrativo se consultara a la comisión negociadora del CCTG aunque “En cualquier caso, la resolución que el PEN adopte... será recurrible ante la Justicia.”

408 La Constitución de 1994 ha concedido jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 2) a varios tratados internacionales, algunos con preceptos aplicables al objeto de la presente.: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (Ley N° 23.054) Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 23.313), Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 23.179), Convención contra la Discriminación Racial (Ley N° 17.722) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 27.044).

409 Distinta a la situación del personal contratado bajo relación laboral, aún bajo la LMEPN, por estar idealmente abocado a tareas transitorias, estacionales, extraordinarias, y con un plazo fijo de duración. Pero también el personal transitorio, contratado y de Gabinete debe reunir los requisitos previstos por los artículos 4° y 5° de la ley.

410 Posteriormente y a la fecha se ha venido consolidando esta interpretación y sus derivaciones. Por mencionar una inicial “Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido” - Buenos Aires, 6 de abril de 2010.

411 Esta doctrina se refleja en la Ley de negociación colectiva. En su artículo 8° excluye de las materias negociables, la idoneidad para el ingreso y la carrera del personal

cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto⁴¹². La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera”. De manera concordante, el artículo 18 impone que “El personal tiene derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo de carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. El Convenio Colectivo de Trabajo deberá prever los mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de los criterios indicados

Para ello, las condiciones de admisibilidad, los requisitos previstos por el artículo 4° de la ley y los de la legislación de ética pública (Ley N° 25.188), deben ser acreditados previamente a la designación, asignando responsabilidad a órganos específicos para su control y cumplimiento real, de modo que toda designación debe ser declarada nula de efectuarse en violación a los arts. 4° y 5° (inhabilidades). Los regímenes de selección se ajustarán “a los principios del sistema de concursos” (artículo 8 del decreto), aplicables también para la asignación de funciones de jefatura, asegurando el principio de igualdad y de igualdad de oportunidades, transparencia y publicidad,...sistemas de evaluación de desempeño aplicables al menos una vez al año con notificación de los resultados al/a empleado/a, y las pautas para el diseño, certificación y evaluación de la capacitación para el desarrollo de la carrera.” (Subrayados no originales). De este marco normativo mayor se desprende la ineludible condición de personal permanente a los titulares de FDP insertas en el régimen de carrera y la diferenciación propuesta entre FDPSE de las FDPG.

De manera cónsona, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la AP Nacional (CCTG), Decreto N° 214 del 2006, establece prescripciones que operacionalizan lo determinado por ambas leyes. En carrera administrativa, el Título VI abarca todas las características distintivas que debe poseer y ratifica y amplía prescripciones establecidas en la LMREPN y su reglamento en lo específico a la estabilidad, la estabilidad en la función ejecutiva y de jefatura. Así en materia de estabilidad, el Convenio sigue a la ley en sus principales determinaciones y precisa que ella alcanza no solo al empleo sino a la situación escalafonaria alcanzada por la persona y a la remuneración correspondiente a dicha situación. Pero la más trascendente está en el artículo 21 por el que se define la estabilidad en la función prevista en el artículo 17 de la LMREPN como “...extensiva al desempeño de funciones comprendidas en el Régimen de Dirección Pública, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos, con períodos de duración establecidos previamente⁴¹³ y en las condiciones que se establezcan en el Anexo IV al presente Convenio Colectivo de Trabajo General”, la que sólo se perderá por las causales expresamente previstas en ese Anexo. También prevé que el desempeño de Funciones de Jefatura accedidas por selección acreditativa de idoneidad bajo igualdad de oportunidades pueda tener dicha estabilidad funcional (3 años) que solo se pierde por “...redefinición funcional o de la estructura organizativa, por desempeño inadecuado, por sanciones disciplinarias que impliquen como mínimo una suspensión de más de DIEZ (10) días dispuesta mediante un

412 Se completa una vez cubierto el período de estabilidad de doce meses de servicio efectivo y previa constatación de la idoneidad mediante dos calificaciones del desempeño y la aprobación de las actividades específicas de capacitación. En resguardo de la honorabilidad de la función pública hay requisitos específicos para el ingreso de un exagente cesanteado o exonerado.

413 Actualmente 5 años.

procedimiento de instrucción sumarial, sin perjuicio de las que se puedan establecer en los respectivos sectoriales.”

Hasta el 2019 los funcionarios a cargo de los cargos de FDPS no contaban con un acápite específico por lo que se encuadraban en las cláusulas generales y en las determinaciones específicas que se pactarán en cada Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial (CCTS) concertado en el marco de ese convenio general⁴¹⁴. A partir de las modificaciones instrumentadas por el Decreto N° 788 del 2019, reemplazado por el más reciente N° 191 de 2023, aparece por primera vez un conjunto de definiciones exclusivamente dedicadas al encuadramiento de llamado Régimen de Dirección Pública (RDP) en un Anexo IV al CCTG.

4. Aportes para un régimen integral de funcionarios directivos superiores e intermedios

Teniendo en cuenta lo consignado, presentamos las propuestas que dan cumplimiento al compromiso manifestado en los primeros párrafos de la ponencia.

La ausencia de un régimen integral para la gestión del diseño, aprobación, monitoreo y actualización de las estructuras organizativas de las jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas aparece como un pivote cuya falta está llamada a elevar las dificultades en nuestras materias, y a una mejor gestión pública en general.

En el entretanto, cabe plantear la homogeneización de las nomenclaturas jerárquicas de los cargos incluidos en el régimen, según lo que será tratado más adelante. Y, en especial, para determinar los factores que permitan establecer razonablemente el nivel jerárquico de cada unidad organizativa afectada. Dicho de otra manera, a establecer criterios de ponderación de los puestos de trabajo y los requisitos que deberán cumplir para que se le pueda acreditar su condición de Dirección Nacional, Dirección, Coordinación e inferiores. Con ello, además, se procura amortiguar el juego de presiones “políticas” para “subir” o “bajar” niveles sobre la dependencia técnica y aún sobre las autoridades políticas a cargo de definir esas estructuras y, en lo que nos toca, a los cargos de dirección pública. La determinación razonable del nivel jerárquico de estos últimos facilitará justipreciar los aportes esperados de sus incumbentes y consecuentemente, ordenar las categorías escalafonarias a asignarles y, de allí, las escalas salariales correspondientes. Y por último y no menos importante, para cumplir con el principio de igual remuneración por igual tarea.

Sin perjuicio de que se establezca o no el régimen recomendado en el punto anterior, conviene establecer criterios para determinar qué cargos directivos quedarán comprendidos en el régimen de carrera y cuáles no, fuera en carácter de extra escalafonarios. Con el fin de precisar esta “naturaleza” hemos sugerido denominar FDP Ejecutivas a las primeras y, FDP Gubernamentales a las segundas, de manera de dejar explícito el carácter de unas y otras.

En ambas FDP se establecerán 3 niveles jerárquicos superiores, a saber: Dirección Nacional o General, Dirección y Coordinación. En las FDPE se sumarán los dos niveles jerárquicos para los cargos directivos intermedios (Departamentos y Divisiones), éstos reservados sólo a personal de

414 A la fecha, más de diez convenios a saber, para el personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (N° 127/20006), del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (N° 40/2007), del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (N° 109/2007), de Coros, Orquestas y Ballets (N° 669/2022), del Sistema Nacional de Empleo Público (N° 2.098/2008), del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (N° 1.032/2009), de los Profesionales de Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e Institutos de Salud (N° 1.133/2009), de la Sindicatura General de la Nación (N° 1.714/2010), del Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (N° 2539/2015), de la Unidad de Información Financiera (N° 2539/2015), del Órgano de Control de Concesiones Viales (N° 31/2018), Educar SE (parcial N° 553/2018), del Sistema Nacional de Manejo del Fuego (N° 47/2021), del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (N° 647/2022) y de la Dirección General de Fabricaciones Militares (N° 644/2023). En la mayoría con determinaciones relacionadas con los funcionarios tratados en esta ponencia.

carrera. En las FDPG se podrán establecer Coordinaciones de Programas Gubernamentales de duración acotada a los mandatos respectivos.

Dada la naturaleza extra escalafonaria de las FDPSG, su personal quedará comprendido en el régimen específico que regulará lo concerniente a las prestaciones del personal no alcanzado por regímenes de empleo (Ley de Contrato de Trabajo, LMREPN, estatutos especiales, etc.), Autoridades Políticas y Superiores, personal de Gabinete y ad honorem.

	Funciones Directivas Públicas		
Nivel Jerárquico	Ejecutivas	Gubernamentales	
Dirección Nacional/ General	X	x	Superiores
Dirección	X	x	
Coordinación	X	de Programas Gubernamentales	
Departamento	X	---	Intermedias
División	X	---	

Todas las FDP tendrán cargo presupuestario asignado conforme al escalafón correspondiente⁴¹⁵. Para las FDPSE se exigirán requisitos mínimos de titulación no menor a grado universitario y cierta cantidad de años de experiencia en la conducción de equipos de trabajo con alguna envergadura (en caso de no contarla, se podrá suplir con la acreditación de actividades de capacitación y competencias laborales específicas, a cargo del INAP). En el caso de las FDPI, se exigirá títulos terciarios de, al menos, dos años de duración y la experiencia aludida. Ejemplificando con el actual SINEP, se plantean los siguientes requisitos:

Nivel Jerárquico		Requisitos mínimos	
	Nivel Escalafonario	Nivel de Estudios	Experiencia en conducción de equipos (en años)
Dirección Nacional/ General	A	Grado universitario	5
Dirección	A-B		3
Coordinación	B-C		2(#)
Departamento	C-D	Terciario	3(#)
División	D-E		1(#)

(#)Satisfechos con actividades acreditadas por el INAP

⁴¹⁵ Para las extra escalafonarias el valor remunerativo de ese cargo sirve para la equiparación de la retribución del personal de confianza.

El funcionario que ganara la titularidad de una FDPS de un nivel superior al asignado al cargo continuará en su nivel en resguardo del derecho a la estabilidad prevista normativamente. Quien procediera de fuera de la AP ingresaría por el nivel del cargo concursado.

¿Qué cargos podrían ser objeto de reserva para funcionarios de carrera y cuáles a funcionarios de confianza? Es relativamente usual en otras experiencias nacionales reservar un porcentaje para la libre designación de las FDPS, buscando equilibrar la libertad de acción de las autoridades políticas con el respeto al profesionalismo imparcial esperable de los funcionarios permanentes.

Nada obsta a esta fórmula que, a nuestro juicio, no contempla necesariamente la índole de las responsabilidades específicas asignadas a satisfacer por unos y otros.

De allí que propongamos, como modalidad alternativa o suplementaria, clasificar las FDP según su ejercicio esté estrechamente ligado a la agenda y prioridades del Gobierno, esto es, el Poder Ejecutivo Nacional, y cuenten con amplio margen de discrecionalidad y acción para obtener los resultados a lograr en tiempos precisos de su gestión. Usualmente pueden no encontrarse sometidos al cumplimiento estricto de normas preferentemente anteriores al período gubernamental y que regulen el contenido sustantivo de su accionar por lo que, más allá del cumplimiento de las normas generales de la Administración, su discrecionalidad es bastante amplia por delegación e instrucciones de las Autoridades a las que responde. En estos casos cabe razonar la libertad de las autoridades políticas de turno para disponer: a) su cobertura por confianza pública, b) su cobertura por concurso público, o, c) el establecimiento de unas CPG, según se ha visto. Se desprende de lo anterior que quedan reservadas a la designación por confianza de su titularidad de FDPS que atienden políticas habitualmente denominadas “sustantivas”, sean de carácter permanente o transitorio⁴¹⁶.

El resto de las FDPS quedarán sujetas al régimen de carrera y, por ende, a designación por concurso. Una característica distintiva de muchas de estas funciones estriba en su carácter de a) gestión de sistemas transversales de administración, sujetas a reglamentos relativamente precisos, b) leyes o normas de alcance temporal muy amplio, y c) de servicios directos a la población por imperio de las anteriores.

Si se optara por complementar el criterio de porcentaje, podría flexibilizarse lo expresado antes con la reserva de un porcentaje no mayor al 33% de estas FDPS para designaciones por confianza⁴¹⁷.

Ante la previsible existencia de casos que pudieran caer en los bordes de una u otra clase, cabría dejar que sea el Gobierno el que determine su inclusión en una u otra, con intervención consultiva del Comité e instancias de gobernanza previstas más adelante. De más está prevenir que la adopción de un criterio como el propuesto comporta un genuino consenso, al menos inter partidario y en lo máximo intersectorial, así como garantía fehaciente para la verificación del “juego limpio” y monitoreo de su aplicación. Sobre esta condición que hace a la gobernanza general del régimen, volveremos más adelante.

Presentamos un ensayo de clasificación de las FDPS, sean de una u otra clase.

Funciones directivas públicas superiores reservables a personal de carrera

1. Cargos de ejecución de normas y procesos de administración financiera, bienes físicos o servicios no personales

⁴¹⁶ El PEN podría decidir si prefiere seleccionar a estos FDPSPG por un proceso reglado de meritación. En estos casos aún podría asignarles incluso términos de estabilidad para el ejercicio correspondiente. Término que nunca podrá extenderse por más de 6 meses de asumida una nueva administración gubernamental o mayor de ser revalidada por ésta.

⁴¹⁷ En algunas experiencias nacionales se obliga, o se da trato preferente, a designar discrecionalmente a funcionarios que cuenten con estabilidad laboral y/o cierta pertenencia a profesiones, especialidades, agrupamientos o cuerpos. Sobre el concepto del cuerpo volveremos más adelante.

- 1.1. de Gestión Administrativa General (incluye registro y despacho de documentación administrativa).
- 1.2. de Administración Financiera (presupuesto, contabilidad, y tesorería).
- 1.3. de Gestión de bienes físicos y servicios no personales
 - 1.3.1. Compras y Contrataciones.
 - 1.3.2. Suministros, Mantenimiento y Patrimonio.
- 1.4. de Gestión del Personal y de Procesos y Estructuras de Trabajo.
- 1.5. de Gestión de Asesoría y Asuntos Legales (incluyendo Sumarios).
- 1.6. de Gestión de Recursos Informáticos.

Funciones directivas públicas superiores reservables a uno u otro personal

- 2.1. de Planificación y Programación Especializada y/o de Mediano Plazo.
- 2.2. de Estudios e Investigaciones Especializadas, y Estadísticas.
- 2.1. de Control o Fiscalización hacia terceros.
- 2.2. de Promoción Sectorial Especializada.
- 2.3. de Ejecución Regional.
- 2.4. de Gestión de Políticas especializadas.

Funciones directivas públicas superiores reservables a extra escalafonarios

3. de Políticas y Proyectos Gubernamentales.
 - 3.1.-de Reserva (políticas críticas o nuevas).
 - 3.2.-de Asistencia a Autoridades.
 - 3.2.1. Ceremonial y Protocolo.
 - 3.2.1. Prensa y Difusión.
 - 3.2.1. Coordinación de Despacho de Unidades Directas de Autoridades.

Llegados a este punto cabe analizar la conveniencia relativa de adoptar para los FDPS un sistema de cuerpo, uno de agrupamiento o uno de puesto de trabajo.

Estrictamente hablando, un cuerpo reúne personal con características distintivas, técnicas y/o profesionales, que los habilitan para ejercer cargos o funciones que les son reservados en exclusividad por la posesión de dichas características y a lo largo de una vida laboral extensa. Ejemplos en nuestra AP no abunda (Administradores Gubernamentales, Guardaparques Nacionales, Servicio Exterior, Abogados del Estado, además de lo más clásicos militares, fuerza de seguridad).

En los sistemas de puestos de trabajo, la persona ingresa a la Función Pública y/o compite por un cargo escalafonado y, por consecuencia, se la ubica posicionándola en un ordenamiento de carrera desde el cual desarrolla su vida laboral.

El sistema de agrupamientos especializados busca combinar las ventajas y reducir las desventajas de uno y otro. La característica principal es que no reconoce reserva de puestos de trabajo, pero reúne y alienta a quienes poseen competencias laborales específicas para ocupar una o varias familias de puesto agrupables por exigir capacidades en su ejercicio ligadas a determinada técnica, profesión o experiencia. Un ejemplo, es el de los Científico Técnicos o Economistas de Gobierno en el SINEP.

En los cuerpos se garantiza un profesionalismo especializado de creciente nivel competencial, pero pueden fomentar (por la reserva mencionada), una mayor cohesión interna, el llamado “espíritu de cuerpo”, una apropiación de espacios laborales y una cerrazón corporativa que podría conspirar contra la debida respuesta a los mandatos de las autoridades e incluso a la protección indebida de integrantes menos competentes.

En los sistemas de puestos se obliga a una constante actualización y desarrollo competencial para poder continuar y promover en la carrera, pero a costa de una mayor endeblez en sus garantías de continuidad y/o ascensos, mayor deserción y eventualmente desánimo. En el sistema de agrupamientos especializados se procura reducir esta debilidad así como generar una relativa apropiación de espacios funcionales determinados (al estilo de las comunidades de práctica), sin que se le conceda reserva alguna. En cierta manera también se genera cierto espíritu de cuerpo pero sin las potenciales rigideces del sistema corporativo al obligar a competir entre sus integrantes, así como con el público no funcionario.

En los tres sistemas hay, o debería haber, un régimen de carrera laboral que fomente y arbitre los requisitos y procedimientos de promoción horizontal y vertical a los que nos referiremos.

En el supuesto de adoptar un sistema de cuerpos directivos públicos, habrá que considerar su mayor orientación generalista dada la gran variedad de funciones y especialidades requeridas en nuestra AP. En estos casos, la predominancia estriba en su condición de organizadores, conductores o supervisores de unidades organizativas, que en sus tareas respectivas se asientan sobre los técnicos y/o profesionales especializados dentro de ellas⁴¹⁸.

En el supuesto de optar por el sistema de puestos directivos de trabajo se privilegia la posesión, no solo de las competencias de conducción o liderazgo mencionadas, sino también sus especialidades técnicas y/o profesionales en las materias a cargo de las unidades organizativas de las que sean titulares⁴¹⁹. Siendo esperable que éstos tengan cierta mayor preeminencia sobre las primeras, el sistema de Capacitación y Desarrollo exigirán una fuerte inversión para subsanar las posibles debilidades de los funcionarios.

En el caso de adoptar un sistema de agrupamientos especializado de directivos, las posibilidades oscilarán entre unas y otras exigencias planteadas en los dos párrafos precedentes.

Dadas la escasa adopción del sistema de Cuerpos en el personal civil de referencia, así como la legislación e historia reciente, nos parece más apropiado, al menos en el corto plazo, continuar con el sistema de puestos de trabajo directivos.

Régimen de Selección

Una clave esencial es la calidad, efectividad, transparencia y garantías de “juego limpio” en los mecanismos de la comprobación fehaciente de las competencias laborales pertinentes, en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato a quienes se someten a un proceso selector. Las desconfianzas ante los concursos en general se agravan cuando se trata de estos cargos directivos, lo que obligará a una especial atención al respecto para aventar sospechas, alimentar juego limpio y transparentar procedimientos. En especial entre los actores políticos con probabilidades de ser elegidos Gobierno.

⁴¹⁸ Esto ha sido una de las inspiraciones fundantes del actual Cuerpo de Administradores Gubernamentales el que, sin reservar puestos de trabajo, realizan una figura de cuerpo incompleta o heterodoxa. En el caso de los AG se le sumaban tareas de asesoría al más alto nivel de las autoridades superiores y políticas.

⁴¹⁹ En un estudio a publicarse próximamente, hemos analizado en detalle los reglamentos de selección de estos funcionarios en el Sistema Nacional de Empleo Público habiendo la casi total ausencia de previsiones para la comprobación fehaciente de tales competencias directivas y el mayor peso dado a los técnicos profesionales.

Convocatoria. La convocatoria abierta a toda persona es insoslayable, además de conveniente, para asegurar la debida y necesaria legitimación al régimen y movilizar los talentos del país hacia el ejercicio de estas funciones públicas.

No se desconoce que quienes ya son funcionarios de carrera “juegan” con una relativa mayor ventaja (por haber recibido una capacitación que, bien orientada, les ha venido formando en las distintas competencias laborales exigidas para el cargo y el mayor conocimiento informal que se deriva de su vida laboral en la AP). Pero la apertura a la ciudadanía así como a la amplia participación de sus pares, reducen las chances de apropiación corporativa además de servir de aliciente a mantener una constante actualización profesional.

Todo cargo vacante debe ser convocado a concurso dentro de los dos meses de producida la vacancia, excepto que ella se produjera dentro de los 365 días previos al cambio de Gobierno.

Para los contenidos y modalidades de las pruebas selectoras, apostamos por el sistema de concurso de antecedentes y oposición en el cual sería conveniente:

Ponderar con el 50% los conocimientos técnicos profesionales, incluidos los marcos regulatorios de la actividad o sector de referencia, requeridos por pertinentes a las materias específicas de la misión y acciones a llevar a cabo. Incluimos el marco jurídico en el que se desenvuelve la actividad de la administración pública.

Reservar un 15% para ponderar los antecedentes formativos (5%) y de experiencia laboral relacionada con el cargo (10%).

Asignar un tope del 35% para la evaluación de las competencias relacionadas con el manejo de las relaciones interpersonales e institucionales, la adaptabilidad a la comprensión y acatamiento razonable a las directivas de superiores y a cuestiones relacionadas con la integridad en el ejercicio de la Función Pública⁴²⁰. En esta evaluación es de imaginar el uso de técnicas de las más modernas en la materia tales como los centros de evaluación competencia, entrevistas por incidentes críticos, etc.

El establecimiento de etapas encadenadas puede ayudar a ir perfilando el puntaje o calificación final, siendo conveniente establecer un orden consecutivo. Podría obligarse a aprobar una etapa para poder pasar a la siguiente cuando la cantidad de postulantes admitidos superen las 10 personas. Esta circunstancia y la secuenciación obligada de etapas deberá ser anunciada en las bases del concurso.

Siempre que fuera materialmente posible se usarán seudónimos para permitir la calificación a ciegas, debiendo develarse la identidad de los postulantes en sesión pública. En igual sentido, se usarán medios telemáticos si con ello se permite acelerar el proceso sin perder calidad.

Podrá optarse, de informarse en la convocatoria y bases del concurso, por la designación por orden de mérito (de haber al menos tres finalistas) o por terna merituada. En este último supuesto, la autoridad designante deberá fundamentar en los considerandos del acto administrativo, su preferencia por el segundo o tercer candidato.

De no alcanzarse un mínimo de 3 inscriptos admitidos o de no reunirse la cantidad de 3 calificados, el proceso será declarado desierto y se procederá a una nueva convocatoria inmediata y sin más trámite en un plazo de 30 días corridos. De reiterarse la declaración de desierto de esta nueva convocatoria se procederá a cubrir la posición interinamente por un término improrrogable de 6 meses para proceder a nueva o nuevas convocatorias. Si pasado este término sin titular a designar, se procederá a suprimir la unidad organizativa y sus acciones serían reasignadas.

420 Las entrevistas con los candidatos solo podrán tener un peso del 10% sobre el total. Con ello, al menos en una primera etapa, se reducen los márgenes para las subjetividades intencionadas.

Una medida llamada a tener un fuerte impacto para la estabilidad y la legitimación del régimen es la prohibición de llamar a concurso dentro de los 12 meses previos al cambio de Gobierno. Se evitarán así desconfianzas y dispendios de recursos.

El impacto significativo que posee la calidad y prestigio del órgano selector exige que reúna peculiaridades en su integración, funcionamiento y toma de decisiones.

Su integración con un número impar mínimo de 5 y un máximo de 7 miembros.

Composición diversificada atendiendo a asegurar la presencia no inferior al 40% de personas no vinculadas laborales ni contractualmente con la Administración Pública en los 3 años previos a la fecha de su designación como jurados. Serán designadas uno, entre quienes cuenten con probado conocimiento, experiencia y prestigio en el ámbito académico y/o profesional en las competencias técnicas a evaluar y, otro en cuestiones de selección de personal o apreciación de competencias directivas.

El resto se conforma con un/a representante de la autoridad superior a cargo del empleo público, de la Autoridad Política o Superior a cargo de la Unidad Organizativa que se concurre, y de un especialista en las materias propias de dicha unidad. De corresponder a dependencias relacionadas con alguno de los sistemas transversales de la Administración, por un especialista designado por la Autoridad Política o Autoridad Superior del órgano rector respectivo.

De ser 7 miembros se sumará un externo y otro de la Administración (que podrá ser el titular de la FDPS de la que depende el cargo concursado). Si éste fuera el caso, un representante adicional del órgano central de empleo público.

Se descuenta la designación de los alternos los que podrán participar de las reuniones del órgano selector pero sin resolver.

Sesionarán con al menos 4 de sus 5⁴²¹ o de 5 de sus 7 miembros pero siempre con la presencia completa de sus integrantes externos. Cada integrante calificará a cada participante, resultando la calificación de cada etapa o prueba del promedio de esas calificaciones individuales, las que constarán en el Acta respectiva. Esto promueve que cada uno sea responsable identificado de la ponderación que efectúe y, por otro lado, la adopción del algoritmo propuesto reduce las probabilidades de discrepancias internas o de búsquedas de consensos para calificar como grupo.

Podría pensarse la conveniencia de que las calificaciones individuales de cada selector procedieran también mediante seudónimo que permitiera anonimato al ponderar y cuya identidad se develaría al momento de calcular la calificación de cada etapa o prueba.

La participación de quienes no fueran funcionarios comporta una dedicación horaria a remunerar como locación de obra o de servicio, sin generar la incompatibilidad prevista precedentemente, o su opción personal de actuar de manera honorífica. En todos los casos se extenderá el reconocimiento por el servicio prestado. Cabe explorar la conveniencia de que los especialistas externos pudieran actuar en representación de entidades académicas o profesionales. La dedicación de quienes sean funcionarios será a tiempo completo mediante la figura de Comisión de Servicios durante al menos 15 días hábiles, tiempo en el cual quedarán completadas las etapas, pruebas y entrevistas correspondientes⁴²².

⁴²¹ En este caso, uno de los externos contará con doble voto.

⁴²² Será habilitado un registro central de selectores de personal estatal, directivo o no, del cual se sortearán los especialistas requeridos como jurados y asistentes técnicos a los procesos. Progresivamente el personal técnico y profesional a asignar a los secretariados así como a quienes aspiren a ser selectores se irían incorporando al registro mencionado. Esto comportará la acreditación formal de su experticia para participar como asistente y/o como jurado.

En cada órgano selector se asignará un secretariado técnico a cargo de un equipo nominado por la unidad rectora en empleo público que colaborará con el titular de la unidad organizativa a cargo de las materias de Personal de la jurisdicción ministerial o entidad centralizada en la que se ubique el cargo a concursar. Sus funciones solo serán de apoyo técnico, administrativo y logístico, incluyendo las notificaciones de rigor y la impulsión, actualización y guarda del expediente respectivo para asegurar el desarrollo del proceso en tiempo y forma.

Tanto quiénes participen como secretariados técnicos o en los órganos de selección, deberán prestar declaración jurada de actuar imparcialmente en el desarrollo de sus responsabilidades.

Veedurías. Junto con las correspondientes a las entidades gremiales y a las de los órganos a cargo del cumplimiento de la normativa en favor de cupos para personas con características específicas (personas con discapacidad, colectivo LGTBIQ+, etc.) se hace necesario asegurar mayor transparencia y respaldo a los procesos con la veeduría del principal partido político de la oposición. Cabe recalcar que la presencia de estos veedores de todo el proceso no implica su participación en las reuniones en las que el órgano selector prepara y dispone los contenidos, metodologías específicas y baremos de calificación que se usarán al momento de merituar los candidatos.

Ingreso a la FPDS.

El directivo deberá superar satisfactoriamente un período de prueba de 6 meses de ejercicio efectivo en el cargo (de volver a ganar la titularidad por un nuevo período, se dará por cumplido). Para quienes ingresen al régimen de estabilidad laboral, ese período será parte del período de prueba de 12 meses prevista por la legislación. Se completa así la ponderación en servicio “activo” de lo evaluado en el concurso.

En ese período semestral, su desempeño será calificado por la Autoridad Política o Superior de la que dependa a los 3 y 5 meses de iniciado el ejercicio de las tareas. Y deberá aprobar la actividad de capacitación directiva que establezca el Instituto Nacional de la Administración Pública.

De no superar ese período semestral será desvinculado de la Administración o retomará su carrera laboral en la situación escalafonaria ordinaria, según el caso⁴²³.

Permanencia

El ingreso (de quien no es funcionario) o promoción a la FDP (de quien ya lo fuera) implica la estabilidad en el ejercicio del cargo por 4 años para evitar, al menos en una primera fase de implementación, una duración muy superior a la de un Gobierno.

Podrá desempeñarse en el mismo cargo y jurisdicción o entidad descentralizada mediante concurso, por hasta dos periodos consecutivos, siempre que no hubiera renunciado anticipadamente en el cargo que ocupara o hubiera cesado por motivos disciplinarios o de desempeño menor al normal. Para podrá volver a presentarse una vez transcurrido un período de 4 años desde la finalización del segundo período consecutivo. Con esta última regla se evita el acaparamiento de las posiciones por una misma persona.

Pero podrá presentarse para un cargo directivo en otra jurisdicción ministerial o entidad centralizada, o, para un cargo diferente en la misma jurisdicción o entidad en la que se venía desempeñando.

Quien hubiera sido desplazado de la titularidad por desempeño inferior o causa disciplinaria no podrá postularse hasta transcurridos dos períodos cuatrienales.

Pérdida de estabilidad en la FPDSE.

⁴²³ Podría ocurrir que la persona concursara por una FDPS de menor nivel escalafonario. En este caso, mantiene su nivel personal al que regresa en caso de no superar el período de prueba o completar su período plurianual.

La determinación precisa de las causales que den lugar a su remoción anticipada es clave para reducir las posibilidades de politización, arbitrariedad o desviaciones. Una enumeración amplia, pero no exhaustiva de causales comprende a:

Renuncia.

Licencia con o sin goce de haberes que suponga la interrupción de la prestación de servicios efectivos por 90 días o más. Igual se procederá con las adscripciones, comisiones de servicio o designaciones como autoridad, política o superior, por igual lapso.

Supresión del cargo (con cumplimiento efectivo de lo previsto en el artículo 14 de la LMREPN⁴²⁴). En este supuesto percibirá una única compensación igual a la suma de una remuneración bruta completa percibida en el último mes de servicio efectivo por año restante o fracción de cuatro meses.

Una eventual reducción de la jerarquía del cargo no supondrá la pérdida de la estabilidad en su ejercicio, pero dará lugar a una compensación igual a la establecida precedentemente si ella se produjera 6 meses antes de finalizar el término original. De ser de 6 o menos, conservará el suplemento originario hasta completar el período.

Razones disciplinarias graves declaradas firmes.

Calificación anual por desempeño menor al normal. Dada la trascendencia de las funciones desplegadas y la jerarquía y dignidad esperable en su ejecución, una calificación firme menor comportará la pérdida de la estabilidad en el ejercicio del cargo. Dada la gravedad de esta situación y para reducir las probabilidades de arbitrariedad, el régimen de evaluación del desempeño preverá, antes de esta calificación, la intervención de un Comité ad hoc con presencia del órgano rector de empleo público y de un representante del Comité del que luego se da cuenta, que revisará los fundamentos de la calificación y emitirá dictamen no vinculante del que se notificará al interesado. Su actuación se integrará al expediente para su consideración antes de dar por firme la calificación que resulte.

No contar con Plan Operativo Anual (POA) por falta de reclamo o elevación de oficio en tiempo y forma.

Gestión del Desempeño y su calificación.

No hay gestión de la FDPS sin POA, pudiéndose prever planes plurianuales. En todo caso, con clara inspiración en la denominada Gestión por Resultados. Para eso, la Autoridad Política o Superior o el FD que actúe como superior inmediato del evaluado, deberán notificar las metas, resultados y plazos, junto con las condicionalidades de recursos, para su logro antes de los primeros 10 días hábiles de cada año calendario. El directivo público deberá solicitarlo a las autoridades antes de los 10 días hábiles previos al fin del año anterior y, eventualmente reclamándolo en el 11° día hábil de cumplido el plazo precedente.

De no recibir las metas, resultados y plazos en los 5 días hábiles posteriores a su reclamo procederá a elevar a las referidas autoridades, su propuesta de POA que estimara conveniente a la luz de las responsabilidades y acciones de la unidad organizativa a su cargo. De no recibir respuesta favorable a la propuesta elevada en el plazo de 3 días hábiles, se considera aprobada la propuesta.

Todo POA deberá estar aprobado antes del 1° día del segundo mes de cada año.

El POA comprenderá no solo las cuestiones que hacen a la gestión operacional de la unidad, el cumplimiento de las responsabilidades de directivo con relación a la gestión del personal a cargo y los niveles competenciales a desplegar.

⁴²⁴ De incumplirse esta restricción legal, el ex FDPS podrá reclamar la triplicación de la Compensación citada. Deberá estudiarse que los costos del incumplimiento recayeran en las autoridades intervinientes.

El procedimiento preverá una revisión y eventual ajuste semestral por circunstancias con impacto en la gestión, falta de recursos suficientes, cambio de directivas o prioridades, etc.

Para la calificación anual del desempeño, antes de cumplirse los 10 días del mes de diciembre de cada año, el directivo elevará informe anual con la debida rendición de cuentas y del avance en el cumplimiento del POA. Es de incorporar mecanismo de autoevaluación así como una eventual implementación de calificación por equipos de trabajo. Los déficits de logros serán debidamente circunstanciados. También se contemplarán lo relativo a las competencias laborales demostradas en cuanto directivos, responsables de la gestión del personal dirigido y su integración en las redes de trabajo (externas y/o internas).

Instancias de calificación plural para la elevación de la propuesta a la Autoridad Política de la que dependa el evaluado, con veeduría externa y presencia de la del órgano rector de empleo público. Esa Autoridad contará con facultades de calificación.

Se estará en caso de calificación inferior a normal, lo especificado en e) del punto 8 anterior.

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones supondrá que no se evalúe con la máxima calificación anual. De la misma manera se procederá de incumplir las obligaciones que le toque en materia de evaluación del personal a su cargo en debida forma y oportunidad.

Gestión de la Capacitación y Desarrollo.

Los funcionarios cumplirán con los requisitos de acreditación de la capacitación anual correspondiente a sus niveles escalafonarios, incrementadas en un 50%. Para ello se desplegará un específico Subsistema de Capacitación y Desarrollo Directivo sobre 3 ejes:

Técnico - profesional para la actualización o mejora en las especialidades propias de las materias, problemas, disciplinas, etc. así como lo concerniente a asuntos jurídicos correspondientes al cargo ejercido. Ello podrá incluir la asistencia del INAP a través de un programa de asesoramiento personalizado.

Conducción de Personal a cargo y de las Relaciones Institucionales concernidas.

Responsabilidad ética del funcionario directivo, con especial hincapié en lo ligado a la integridad, anticorrupción, transparencia y servicio público. Asimismo, el fomento de un sentido de unidad de la gestión de toda la Administración Pública.

A estos efectos, el INAP contará con un Centro de Formación Directiva de alto nivel profesional que, entre otras funciones:

Coordine las inversiones y acciones en la gestión integrada del Subsistema en lo correspondiente al primer eje. En aquellas materias relacionadas con los órganos rectores de los sistemas de gestión transversal se articulará con las escuelas, centros de formación o equivalentes de cada uno de éstos. En todo caso validará las propuestas de capacitación que dichos órganos rectores determinen como necesarios y/o prioritarios.

Diseña, certifica y/o ejecuta acciones correspondientes a los ejes 2 y 3:

Gestión del desempeño laboral de colaboradores y gestión de las relaciones con autoridades, colegas y sectores concernidos.

Gestión comunicacional para la transparencia y la rendición de cuentas.

Visión integral de la gestión del Gobierno y del Sector Público Nacional, así como de la agenda estratégica del país.

Competencias éticas del funcionario directivo superior, en coordinación con la Oficina Anticorrupción.

Como recomendamos en el documento de CIPPEC (2023), sugerimos establecer, dentro de dicho Centro, el Programa Permanente de Fortalecimiento de Competencias Directivas para todos los que tengan personal a cargo pues, como afirmáramos “La política de empleo público y el compromiso por un trato digno no servirá de nada si las normas no se traducen en prácticas directivas coherentes con esos valores y determinaciones.” (CIPPEC, 2023:13).

Régimen Remunerativo y Dedicación Horaria.

Los directivos superiores perciben la asignación básica de la categoría o nivel escalafonario con más los adicionales de grado y tramo al igual que sus pares no directivos.

En función de la prestación de servicios efectivos perciben un suplemento por el cargo que ejercen de la siguiente manera.

Se pagarán montos iguales por cada nivel jerárquico respetando el principio de igual remuneración por igual tarea.

Deben estar encadenadas las funciones directivas superiores y las intermedias. Se evita que en éstas surjan presiones para forzar a ser recategorizadas como función superior, pero también para asegurar una debida justicia retributiva atractiva también para las funciones intermedias⁴²⁵.

Para evitar estas distorsiones se propone ilustrativamente una escala de porcentajes a partir del monto a asignar a la función superior mayor. En escala decreciente, los porcentajes podrían ser 75, 60, 45 y 30%, respectivamente, de la FDPS de Dirección Nacional.

En las FDPS se dispondrá de un 25% de pago variable según resultados obtenidos conforme al POA, pagadero semestralmente en ocasión de la revisión parcial y de la calificación final, siempre que las calificaciones sean al menos normales y se haya prestado servicios efectivos por al menos 5 de los 6 meses correspondientes (sin considerar la licencia anual ordinaria).

Los desempeños excelentes se pagan conforme a la bonificación por desempeño destacado de manera idéntica al resto de los funcionarios.

Atento a su mejor remuneración tendrán régimen de dedicación exclusiva, salvo la docencia en los términos que se establezcan.

Gobernabilidad y gobernanza del RDP

Por gobernabilidad aludimos a la capacidad del órgano rector de empleo público para asegurar el cumplimiento cabal del régimen integral, junto con las autoridades políticas y superiores de las unidades jurisdiccionales a cargo de las materias de Personal. En esta materia sintetizamos algunas de las propuestas de nuestro documento elaborado desde el CIPPEC (2023):

No hay posibilidad de asegurar un diseño detallado y, sobre todo, una aplicación estricta y transparente del RDP sin un fortalecimiento institucional y organizacional del órgano rector de empleo público (OREP), dotado de personal profesional y de recursos suficientes. Abogamos por un plan al efecto que abarcara las unidades organizativas a cargo de las materias de personal. Como indicábamos allí, “para asegurar que el PEN y la JGM estén dotados de plenas capacidades para un efectivo direccionamiento del Sistema de Gestión del Personal, pues aunque el Sector Público es diverso, sigue siendo uno solo.” (CIPPEC 2023:11).

Para ello también sugeríamos, a los fines de una coordinación de criterios de acción, el establecimiento de un Consejo Consultivo de autoridades jurisdiccionales en las cuestiones de Personal, y de la Reunión de Responsables de Unidades Organizativas respectivas.

⁴²⁵ Para los FPDSG, no podrán percibir los adicionales correspondientes a la carrera (grado, tramo, etc.) pero sí podrían percibir un adicional al monto del suplemento por el cargo directivo. Ello motivado en la transitoriedad del ejercicio del cargo.

Una propuesta específica consiste en abogar por una Dirección ligada a todas las cuestiones del RDP dentro de aquel órgano rector.

Es de sugerir la aplicación del RDPS en todas las dependencias relacionadas con la gestión integral del empleo público (incluida la capacitación y desarrollo del Personal), ubicando a estas funciones directivas como cargos de carrera y convocando a la mayor brevedad posible a los concursos para su cobertura.

Por gobernanza entendemos la capacidad de integrar la participación genuina de los actores, intra y extra administración pública, concernidos y comprometidos para la legitimación y sustentabilidad del régimen. En el citado documento (CIPPEC, 2023) abogábamos por el establecimiento de un Comité de Seguimiento del Régimen de FDP de composición integrada con, además de los actores gremiales concernidos, representantes del(os) partidos(s) políticos(s) de la oposición, entidades académicas o profesionales, y especialistas de alto renombre con funciones de consulta previa a los cambios y normas a introducir, seguimiento de la aplicación y de vigilancia del juego limpio en el desempeño y mejora del régimen.

5. Reflexiones finales

En todas estas propuestas partimos de una base que entendemos es ampliamente compartida. Como señalábamos también en el documento citado (CIPPEC, 2023), “Las capacidades de una Administración Pública de excelencia reposan en gran medida sobre las competencias éticas, técnicas y profesionales de miles de ciudadanos y ciudadanas que la integran. El diseño y práctica del régimen de empleo público son responsabilidades de todos y no de sólo un gobierno o sector. Por esa razón es necesario asegurar compromisos duraderos y una mayor transparencia y gobernanza colaborativa para aumentar la confianza y el reconocimiento ciudadano.” (CIPPEC, 2023:6).

Sostenemos que nuestro país necesita imperiosamente recomponer su capacidad de gestión pública en un mundo lleno de cambios, pero también zozobras, amenazas y desafíos de magnitud y complejidad mayúsculas. Esperamos que estas propuestas sean de utilidad para alimentar el diálogo, discusión razonable y acuerdos genuinos, respetables y duraderos para lograr una AP como la que el país requiere (y exige).

NECESIDADES FUNCIONALES DEL PODER JUDICIAL BONAERENSE Y EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS JUECES. SUS TENSIONES, PUNTOS DE ENCUENTRO Y POSIBLES LÍNEAS DE ACCIÓN

Esteban F. Taglianetti

I. Introducción

I.1. Palabras introductorias

La presente ponencia tiene por objeto exponer la tensión existente entre el procedimiento de selección y designación de los jueces, previsto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires -artículo 175- y su normativa complementaria, y las necesidades funcionales del Poder Judicial en la actualidad.

Dentro de las distintas aristas que el tema planteado genera, pondremos nuestra atención en uno de ellos: el tiempo que demora la selección, designación y la efectiva posesión en el cargo de un magistrado provincial.

A tal fin, describiremos el mecanismo, la situación en materia de vacancias del Poder Judicial bonaerense a diciembre de 2023 y expondremos los plazos promedios que insumieron en los períodos 2021 y 2022 el mecanismo desde la intervención del Consejo de la Magistratura hasta la jura y posesión del cargo. Luego, en función de los datos estadísticos reunidos, propiciaremos una serie de acciones dirigidas -principalmente- a acotar los plazos del procedimiento.

I.2. Relevancia del sistema de selección y designación local de los jueces

El mecanismo de selección y designación de los jueces reviste importancia en las sociedades democráticas por diversas razones, entre otras, por la estrecha vinculación entre este y la independencia e imparcialidad que deben tener los jueces. De allí, además, el creciente interés público por saber quiénes y cómo son elegidos los magistrados llamados a gestionar los conflictos.

Existe una conexión entre la transparencia de los concursos públicos y la independencia e imparcialidad de los jueces. La correcta selección y designación sin influencias externas, favorece la independencia judicial. Sobre esta cuestión se ha pronunciado, entre otros, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (caso A.B. y otros, de 2 de mayo de 2021, asunto C-824/18; caso Repubblica, de 20 de abril de 2021, asunto C-896, o el caso “Comisión vs. Polonia”, de 5 de junio de 2023, asunto C-204/21); como así también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en diversas ocasiones: asunto Gudmundur Andri Ástradsson vs. Islandia, de 31 de julio de 2017 y 1 de diciembre de 2020 (Gran Sala), y asunto C.C. Xero Flor w Polsce sp. Z o. o. vs Polonia, de 7 de agosto de 2021 (Gran Sala). En todos estos casos, se ha remarcado la importancia de los méritos profesionales, académicos y éticos como criterio de independencia personal de los jueces – y que, por sus propios efectos positivos, también impacta en la independencia del propio Poder Judicial-.

Por otro lado, la selección de las personas más idóneas para desempeñarse como magistrados se vincula con la calidad del servicio que va a prestar el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires. Es decir, con el nivel técnico que tendrán las actuaciones administrativas y jurisdiccionales de los órganos judiciales. Correlativamente, decisiones con alto nivel técnico, debidamente fundadas en derecho y accesibles al entendimiento general (lenguaje claro), también permitirán fortalecer la confianza de la ciudadanía con la Justicia.

Otra arista que nos parece pertinente mencionar es la creciente necesidad de contar con un Poder Judicial que, en su interior, albergue de forma paritaria y plural, a los distintos géneros, clases

sociales, etnias, entre otros, para lograr una verdadera inclusión y que en su composición también se refleje la diversidad cultural existente en la sociedad a la que sirven.

En función de estas breves palabras, podemos mencionar que el prestigio de un Poder Judicial está dado por la imparcialidad e independencia de los jueces -en especial, de los poderes políticos y económicos-, como de la calidad técnica de las decisiones que adopta. Estos aspectos, como detallaremos a continuación, se vinculan estrechamente con el modo en que los jueces son seleccionados y designados, y con el tiempo que implica su nombramiento.

I.3. Necesidades funcionales del Poder Judicial

Preliminarmente, debemos indicar que los procesos administrativos tienen como finalidad primordial la gestión de los recursos de la organización para alcanzar los objetivos previamente establecidos. Ello conlleva una serie de actividades como: planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades que se realizan en ese marco.

En el caso en particular las acciones de los sujetos involucrados en la selección y designación de los jueces deben estar orientadas a dar cumplimiento a los requerimientos funcionales del Poder Judicial, esto es, al nombramiento de los titulares de las distintas dependencias jurisdiccionales.

En ese marco, es crucial que la actividad (*producción*) proporcione una satisfacción adecuada, tanto en tiempo como en forma. Caso contrario, se estaría trastocando el esquema constitucional diseñado por el convencional constituyente en 1994.

La designación oportuna de los jueces, por obvio que resulte conviene recordar, asegura que el Poder Judicial pueda cumplir con su función principal: impartir justicia. A ello debemos agregar que implica: i. cumpliendo objetivos institucionales y ii. la eficiencia operativa, que permite manejar un mayor volumen de trabajo (causas), una distribución equitativa de las labores, evitando la sobrecarga de trabajo.

Desde esa perspectiva, surge la necesidad de que el mecanismo optimice el uso de los recursos (materiales, intelectuales, humanos e infraestructura) disponibles, garantizando que las designaciones cumplan con las normativas y estándares constitucionales pertinentes, lo cual, a su vez, promueve un entorno más favorable para alcanzar las finalidades perseguidas y permite afrontar las dificultades con el menor número de contratiempos.

A su vez, una respuesta efectiva a los requerimientos funcionales proporciona una base sólida para la mejora continua. Permite a las organizaciones identificar áreas de mejora en sus procesos y realizar ajustes para optimizar las actividades, innovar y adaptarse a cambios.

Una producción alineada con los requerimientos funcionales facilita una mejor planificación y previsión a largo plazo, permitiendo a los actores involucrados calibrar sus estrategias de manera más precisa y efectiva.

Por último, la innovación y la mejora continua dentro de los distintos sujetos involucrados también son elementos trascendentales para una gestión adecuada de las designaciones.

I.4. Consideraciones previas

Previo a adentrarnos en el trabajo, nos parece pertinente indicar, sin vocación de comprender todas las dificultades que se presentan en el plano práctico, una serie de cuestiones ajenas a lo estrictamente procedimental, pero que influyen en los resultados del mismo.

- a. El procedimiento de selección y designación de jueces plantea una serie de desafíos para que el sistema pueda dar respuesta en tiempo y forma a las necesidades del Poder Judicial. Esto no debe perderse de vista, si bien es cierto que la elección de los jueces no debe ser

tomada como un acto mecánico atento a la importancia social que implica tener jueces probos, ello debe ser matizado con la satisfacción de las necesidades funcionales de la Justicia.

En el mecanismo de selección y designación de los jueces provinciales, coexisten elementos técnicos (concursos públicos) y políticos (elección del Ejecutivo y consentimiento del Senado). Es decir, el concurso público es una etapa más dentro del engranaje constitucional que no define la cuestión, sino que requiere de la conformidad política de los concursantes seleccionados. Así, la anuencia técnica y política generan el nombramiento.

Desde esa perspectiva, no podemos dejar de tener presente que la elección solo técnica (concurso público) o puramente política (sin necesidad de demostrar conocimientos jurídicos al estilo norteamericano federal), permite dar respuesta de modo más directo que el sistema bonaerense vigente que, como veremos a continuación, combina ambas cuestiones. Esta cuestión no puede ser obviada del análisis, puesto que nuestro sistema luce más complejo que los mecanismos puros.

b. Por otro lado, atendiendo la necesidad de contar con el consentimiento de la Cámara de Senadores en las designaciones, las elecciones provinciales inciden significativamente en el proceso. En efecto, la conformación política partidaria de la Cámara de Senadores condiciona la aprobación de los pliegos remitidos por el Ejecutivo, de allí que es predecible suponer que, ante un recinto de mayoría opositora, la anuencia senatorial podrá demorarse o bien estancarse. Ello, además, puede acarrear una variable no deseada: la negociación de las designaciones entre los bloques políticos mayoritarios y las dificultades que ello podría conllevar en términos de idoneidad e independencia de los electos.

c. De igual manera las dimensiones del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires son otro elemento a ponderar. En efecto, el Estado bonaerense tiene una extensión territorial cercana a los 307.571 km² y una población que asciende a 17.523.996 habitantes (censo 2022). Ello conlleva la necesidad de contar con un número elevado de juzgados o tribunales para poder dar satisfacción a la obligación constitucional de Administrar Justicia (art. 5, CN). Consecuentemente, y en lo que aquí importa, esto acarrea que el Consejo de la Magistratura deba realizar una significativa cantidad de concursos anuales para dar satisfacción a las vacancias que por renuncia, cese o destitución se generan, junto con los nuevos cargos que se crean en el Poder Judicial.

d. La falta de respuesta oportuna a las necesidades del Poder Judicial no es inocua, sino que conlleva una serie de efectos no deseados que repercuten, tanto interna como externa, en el servicio de justicia. A partir de la vacante en un juzgado o tribunal la Suprema Corte local debe tomar las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio y cumplir con estrictos estándares de calidad, dado que no es posible suspender o interrumpir la prestación.

En consecuencia, se deben implementar mecanismos para dar respuesta a la coyuntura. Así, en primer lugar, podemos mencionar al instituto de la subrogancia, mediante el cual los magistrados en funciones administran justicia en más de un organismo jurisdiccional durante un período determinado. Esta práctica tampoco es neutral, ya que conlleva efectos negativos como el aumento de la carga de trabajo, demoras en los procesos, exceso de responsabilidad para los magistrados y funcionarios, entre otros.

Por otro lado, y con el mismo objetivo de mitigar la situación, el Máximo Tribunal recurre al Cuerpo de Magistrados Suplentes de la provincia (Ley N° 14.163 y modificatorias), una herramienta de gran valor y versatilidad para cubrir deficiencias temporales. Sin embargo, esto implica, en lo que respecta a este trabajo, la necesidad de que el Consejo de la Magistratura lleve a cabo nuevos concursos, ya que todos los jueces deben seguir el

procedimiento establecido en el mencionado artículo 175 de la Constitución provincial. En otras palabras, esto significa un aumento en las responsabilidades del Consejo.

Por último, tampoco podemos ignorar la situación de los justiciables quienes pueden encontrarse frente a varios magistrados a lo largo de un mismo proceso. Esta situación tampoco contribuye a la imagen de un Poder Judicial profesional.

e. Por último, debemos mencionar que nuestro análisis se circunscribe a los jueces de la provincia, exceptuando a los miembros de la Suprema Corte de Justicia que se encuentran por fuera del mecanismo referenciado, por lo que no podemos dejar de mencionar que el sistema también debe dar respuesta a las designaciones de los miembros del Ministerio Público provincial. Ello repercute en el volumen de concursos y nombramientos que los involucrados también deben gestionar.

II. Procedimiento de selección y designación de los jueces en la Provincia de Buenos Aires

II.1. Procedimiento de selección de los magistrados

En este punto, corresponde describir el procedimiento de selección de los magistrados de la Provincia de Buenos Aires. A partir de la reforma constitucional de 1994, con la inclusión en el escenario institucional del Consejo de la Magistratura, el procedimiento para la selección de los jueces se modificó sustancialmente, salvo en lo referido al nombramiento de los jueces de la Suprema Corte, que quedaron fuera del nuevo mecanismo⁴²⁶.

En lo que respecta a los magistrados inferiores en la provincia⁴²⁷, si bien la reforma dejó en favor del Ejecutivo la responsabilidad de la designación, el constituyente previó la intervención de un órgano de naturaleza constitucional –Consejo de la Magistratura- a quien le atribuyó la responsabilidad de organizar y llevar a cabo el concurso de oposición y antecedentes entre los aspirantes inscriptos⁴²⁸.

En la actualidad, el procedimiento de designación de jueces en la provincia de Buenos Aires exhibe los siguientes estadios:

1ª etapa: Selección de los postulantes mediante un concurso público convocado por el Consejo de la Magistratura (terna vinculante).

2ª etapa: Elección de uno de los integrantes de la terna por parte del Poder Ejecutivo y remisión del pliego a la Cámara de Senadores.

3ª etapa: Acuerdo del Senado, previa intervención de la Comisión de Asuntos constitucionales.

4ª etapa: Designación mediante decreto del Poder Ejecutivo.

⁴²⁶ Respecto de esto último, la convención constituyente conservó dicha atribución al Poder Ejecutivo con la anuencia del Senado. El Ejecutivo, por su parte, se limitó a sí mismo, previendo una etapa anterior al envío del pliego, en la cual se obliga a publicitar el nombre y antecedentes curriculares del candidato en distintos medios de comunicación, con el objeto de transparentar la elección y fomentar la participación pública - Decreto N° 735 del 21 de abril de 2004-.

⁴²⁷ El artículo 1° de la Ley N° 5827 señala que: “La administración de justicia en la Provincia será ejercida por: 1. La Suprema Corte de Justicia; 2. El Tribunal de Casación Penal; 3. Las Cámaras de Apelación en lo Civil y Comercial, de Garantías en lo Penal y en lo Contencioso Administrativo; 4. Los Jueces de Primera Instancia en lo Civil y Comercial, de Familia, en lo Contencioso Administrativo, de Garantías, de Garantías del Joven, de Responsabilidad Penal Juvenil, en lo Correccional, de Ejecución en lo Penal y de Ejecución Tributaria; 5. Los Tribunales en lo Criminal; 6. Los Tribunales del Trabajo; 7. Los Jueces de Paz; 8. El Juzgado Notarial; 9. El Cuerpo de Magistrados Suplentes; 10. El Tribunal de Jurados”.

⁴²⁸ Como es posible observar, a partir de este hecho, se pasó de un sistema de corte político a otro de perfil técnico-funcional al perverse un concurso público como antesala a la elección del Poder Ejecutivo.

Posteriormente: Juramento ante la Corte Suprema o la autoridad competente y toma de posesión del cargo.⁴²⁹

Ello de conformidad a los artículos 82, 175, 179 y concordantes, de la Constitución Provincial; 19, 22 inc. 8, 28, 29 y concordantes, de la Ley N° 11.868, con sus reformas; 2, inciso 9, y 28, inciso 5, Ley N° 15.477 -actual Ley de Ministerios, atribuciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-; artículo 193 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

II.2. El nombramiento de los magistrados

El nombramiento de los magistrados, en el esquema referenciado, se compone de distintos momentos que, si bien se encuentran vinculados en función del objetivo último, esta situación no los hace perder su individualidad y oportunidad (momento) de actuación dentro del engranaje⁴³⁰. Cada sujeto interviniente debe expresarse institucionalmente para producir los efectos previstos, de acuerdo con el marco normativo, sin los cuales no es posible avanzar.

II.3. Breve referencia de las distintas instancias

II.3.a. Intervención del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires

El mecanismo de designación de jueces se inicia cuando se genera una vacante en el Poder Judicial. Una vez que tiene lugar este presupuesto material,⁴³¹ el Consejo de la Magistratura practica la convocatoria de interesados, mediante la debida publicidad de la apertura del concurso público.⁴³² Esta fase se caracteriza por ser una invitación abierta sobre un universo que, inicialmente, se presenta como un número indeterminado de postulantes que pueden aspirar al cargo.⁴³³

Luego, el Consejo establece las fechas de toma de exámenes, evaluando especialmente los recursos materiales y humanos con los que cuenta el Organismo, así como la cantidad de postulantes inscriptos en los exámenes, en las distintas convocatorias efectuadas.⁴³⁴

A su turno, el Organismo designa a los integrantes de la Sala que intervendrán en el procedimiento, mediante un sorteo realizado entre sus miembros.⁴³⁵ Se seleccionará a uno, por cada uno de los actores que la integran (Conforme al artículo 15 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura).

⁴²⁹ De conformidad a lo dispuesto en los artículos 179 de la Constitución local, y 32, inciso g, de la Ley N° 5.827 y sus modificatorias. Recientemente, se ha expresado el propio Consejo de la Magistratura en términos semejantes, ver: Resolución N° 3433 del 8 de agosto de 2023.

⁴³⁰ Al respecto, ver los votos del Dr. Soria en las causas “Zarlenga c/ Consejo de la Magistratura. Acción de Amparo”, B. 62.241, sent. de 27-XII-2002; “Decastelli, Héctor Hugo contra provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatoria. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, A. 70.444, sent. de 1-IV-2015; “Zarlenga, Marcelo Esteban c/ Fisco de la provincia de Buenos Aires y ot. s/ Pretensión anulatoria. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, causa A. 73.919, sent. del 25-III-2022.

⁴³¹ La cuestión queda regida por la Ley N° 11.868 y modificatoria y el Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

⁴³² Según el artículo 1 del Reglamento Complementario (Aprobado por Resolución N° 2801, texto según Resoluciones nrs. 2869/22 y 2898/22).

⁴³³ Ante cada convocatoria pública, los/as aspirantes inscriptos/as en el Registro Integral de Antecedentes de Aspirantes a la Magistratura y al Ministerio Público (RIA) podrán postularse mediante su inscripción a través del módulo correspondiente del PODA.

Finalizado el período de inscripción, el Área de Evaluación y Vacantes labrará un acta donde se hará constar las nóminas de los/as postulantes inscriptos/as según las distintas especialidades y/ o jurisdicciones territoriales y/ o cargos por los que hubiesen aplicado. Las nóminas se darán a conocer en el sitio web del Consejo y se comunicarán a los/as respectivos/as postulantes inscriptos en sus domicilios electrónicos.

⁴³⁴ Artículo 2 del Reglamento Complementario (Aprobado por Resolución N° 2801, texto según Resoluciones nrs. 2869/22 y 2898/22).

⁴³⁵ De acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 11.868 y modificatoria, el Consejo de la Magistratura estará integrado por un (1) Ministro de la Suprema Corte de Justicia, un (1) Juez de Cámara; un (1) Juez de Primera o Única Instancia y un (1) miembro del Ministerio Público; seis (6) representantes del Poder Legislativo; cuatro (4) representantes del Poder Ejecutivo y cuatro (4) representantes del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires.

Clausurada la inscripción, se publica en el Boletín Oficial y en los medios de comunicación que garanticen la debida publicidad de la nómina de inscriptos, con el objeto de que cualquier interesado pueda formular ante el Consejo, las impugnaciones que estime necesarias.⁴³⁶ Las mismas deben ser resueltas por el mencionado órgano, previa audiencia del postulante impugnado.

Posteriormente, se lleva adelante el módulo correspondiente al “proceso de selección”. Conforme el artículo 17, en su actual configuración,⁴³⁷ el asunto está integrado por la Escuela Judicial y el desempeño del postulante en los cursos dictados por ésta, las evaluaciones oral y escrita, antecedentes, la actividad profesional desempeñada, las entrevistas y las evaluaciones psicológicas y psiquiátricas.⁴³⁸ Actualmente, en virtud de lo establecido en la Ley N° 15.316 y su prórroga, los exámenes orales se encuentran suspendidos por el plazo de dos años.⁴³⁹

Los postulantes que no superen el puntaje mínimo de los exámenes de oposición (escrito y oral) y de la entrevista personal perderán dicha condición.⁴⁴⁰ A su vez, quienes no reúnan las condiciones mínimas en la evaluación psicológica y psiquiátrica, no podrán aspirar al cargo.

La prueba de oposición se desarrolla bajo dos modalidades: la escrita y la oral, y se evalúa tanto la formación teórica como la práctica. La Sala examinadora es la encargada de evaluar las pruebas e informar quienes aprobaron. A su turno, el Consejo en pleno será quien decida sobre el resultado final de la evaluación, incluyendo las impugnaciones.

Las pautas de corrección del examen escrito resultan ser las siguientes: 1. Análisis de los hechos y argumentación empleada (claridad, precisión, consistencia y profundidad de los argumentos que fundamentan la solución propuesta); 2. Aplicación del derecho (sustento constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinario)⁴⁴¹.

A su vez, se tiene en consideración para calificar el examen el lenguaje utilizado, el cumplimiento adecuado de las formalidades, y la coherencia de la solución propuesta (consistencia lógica y sistemática entre la base argumental empleada y la conclusión).

La resolución del caso adjudicará al postulante un puntaje de entre cero (0) y cien (100) puntos. Se dividirá entre cero (0) y cincuenta (50) puntos para el análisis de los hechos y la argumentación empleada, y entre cero (0) y cincuenta (50) puntos para la aplicación del derecho. Para la aprobación del examen escrito se requerirá como mínimo alcanzar un puntaje total de sesenta (60) puntos, y un puntaje mínimo de veinticinco (25) puntos en el análisis de los hechos y la argumentación empleada, y de veinticinco (25) puntos en la aplicación del derecho.

El examen oral adjudica al postulante un puntaje entre cero (0) y cien (100) puntos. Para su aprobación se requiere como mínimo un total de sesenta (60) puntos. Sin perjuicio de la facultad de los Consejeros de formular preguntas a los postulantes, la calificación resulta ser competencia exclusiva de los académicos.⁴⁴²

La Presidencia del Consejo será desempeñada por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia que lo integre.

⁴³⁶ Conforme al artículo 16 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

⁴³⁷ Por Ley N° 15.058 se modificó parcialmente la ley N° 11.868, introduciendo modificaciones en la selección y en el orden de mérito de los postulantes. A su turno, el Consejo de la Magistratura modificó su reglamento en los artículos 17-24, a fin de adaptar su normativa al cambio normativo (Res. 2595 del 26 de marzo de 2019 y Resolución N° 2869/22). Resolución disponible en: http://www.cmagistratura.gba.gov.ar/Resoluciones/Resolucion_2595.pdf (consultado el 6/5/24).

⁴³⁸ Conforme al artículo 17 del Reglamento.

⁴³⁹ La norma fue prorrogada por su homónima N° 15.478 (período 2024/2025).

⁴⁴⁰ Artículo 18 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

⁴⁴¹ Artículo 19 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

⁴⁴² Ver Artículo 19 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

Posteriormente, conforme al artículo 21 del Reglamento General, el Consejo realiza las entrevistas individuales a los postulantes que hayan aprobado los exámenes de oposición, oral y escrito, y hayan optado por una vacante en la región correspondiente. Al igual que los exámenes, a la entrevista se le asigna una calificación de cero (0) a cien (100), siendo cuarenta (40) la calificación mínima requerida para considerarla aprobada.

Luego, la Sala examinadora conforma el orden de mérito provisorio de conformidad a la tabla de puntuación que al efecto se confeccione.⁴⁴³ Una vez aprobado por el Consejo en pleno, se comunica el puntaje obtenido a los aspirantes y se da comienzo a un período de 10 días en el que tienen lugar las impugnaciones.⁴⁴⁴ Transcurrido este plazo, queda conformado el orden de mérito definitivo.

A los fines de la conformación de cada terna vinculante, el Consejo deberá elegir, cumpliendo el requisito de los dos tercios de los votos de los Consejeros presentes, a los tres candidatos ternados dentro de los doce (12) primeros puestos. A esos efectos, la terna quedará confeccionada por orden alfabético de los postulantes (artículo 5 del Reglamento Complementario).

Sobre este último punto, estimamos que el triunvirato no debe ser ordenado de acuerdo al método previsto (alfabético), sino por la puntuación obtenida. Como hemos señalado con anterioridad, razones vinculadas a la naturaleza del procedimiento y sus principios compelen a modificar esta regulación.

Por otro lado, el reglamento señala que los miembros del Consejo contarán con treinta (30) días para decidir acerca de la integración de las correspondientes ternas, y la remitirá dentro del plazo de cinco (5) días al Poder Ejecutivo, junto con los antecedentes respectivos, de conformidad a lo normado por el artículo 29 de la Ley N° 11.868. Dichos plazos podrán ser prorrogados por el Plenario del Consejo sin límite temporal⁴⁴⁵.

Cumplido este proceso, el Consejo de la Magistratura tiene un plazo de cinco (5) días para remitir al Poder Ejecutivo la terna de candidatos a cubrir el cargo en concurso.⁴⁴⁶

II.3.b. Primera Intervención del Poder Ejecutivo:

Como hemos señalado con anterioridad, el artículo 175 de la Constitución provincial, para el caso de los jueces inferiores, indica que el Poder Ejecutivo debe escoger al postulante de la terna vinculante propuesta por el Consejo de la Magistratura y remitir el *pliego* al Senado para la intervención de su competencia⁴⁴⁷.

La mentada terna establece un límite o coto al accionar del Poder Ejecutivo, quien, de esta manera, se encuentra compelido a escoger dentro de ese recuadro a la persona que pretende designar. Vedada la posibilidad de promover un “no ternado”, la elección de uno de los tres se erige en condición de validez de la propuesta y en condición necesaria y suficiente para el actuar del Senado⁴⁴⁸.

Cuando el Ejecutivo escoge un candidato, nos encontramos ante el ejercicio de una facultad discrecional, en tanto el ordenamiento le permite elegir entre las distintas personas propuestas. Esta es también la postura de la Suprema Corte provincial quien, en la causa “Zarlenga”, sostuvo que:

⁴⁴³ Ver Artículo 22 del Reglamento General del Consejo de la Magistratura.

⁴⁴⁴ Artículo 4 del Reglamento Complementario.

⁴⁴⁵ Artículo 5 del Reglamento Complementario

⁴⁴⁶ Conforme al artículo 29 de la Ley N° 11.868 y modificatoria. Por el artículo 30, de la misma norma, se aplica un criterio similar para la selección de los jueces de paz.

⁴⁴⁷ Para la designación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia el texto constitucional no ha previsto la intervención del Consejo ni la realización de un concurso público, sino que se ha preservado a la decisión política del Ejecutivo.

⁴⁴⁸ Ver: voto del Juez Soria en la causa SCBA B 62.241, “Zarlenga”, sentencia del 27-XII-2002.

“existe una habilitación normativa que le permite escoger a cualquiera de los tres aspirantes que han acreditado iguales méritos, según la valoración del Consejo”.

Seleccionado el candidato, el Ejecutivo debe dar las razones que justifican su designación, con mayor ahínco cuando no selecciona al que mejor calificación obtuvo en el concurso público.

En sintonía con lo dicho por la Suprema Corte de Justicia en el caso “Decastelli”, la elección de un candidato y el posterior envío del pliego no es un acto institucional menor. Por el contrario, reviste una importancia mayúscula y, salvo la existencia de un hecho gravísimo, el Poder Ejecutivo no podrá válidamente retirar el pedido de acuerdo del candidato. Estaríamos, con ese acto que se materializa con la presentación formal del pliego, clausurando la posibilidad de volver sobre esta etapa.

Sentado ello, diremos que de esta forma concluye la primera intervención del Gobernador en el procedimiento.

II.3.c. Intervención del Senado

i. La competencia de la Cámara de Senadores en el procedimiento de designación de jueces se encuentra prevista en el artículo 82 de la Constitución bonaerense cuando indica que “*Presta su acuerdo a los nombramientos que debe hacer el Poder Ejecutivo con este requisito*”⁴⁴⁹ y en el artículo 175, cuando requiere, para cualquiera de las modalidades, que el Senado preste su acuerdo en sesión pública⁴⁵⁰.

Señala Bidart Campos que el Senado, al negar o prestar acuerdo, lo que hace es controlar, en primer término, si el candidato reúne los requisitos constitucionales al efecto y, en segundo lugar, dispone del arbitrio de todo órgano que, al nombrar un candidato, valora la conveniencia y oportunidad de su nombramiento⁴⁵¹. Nos interesa resaltar el último aspecto: el Senado pondera políticamente.

El trámite para que el Senado preste su conformidad a la designación es resuelto en el recinto previa intervención de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos. Se estipula que la intervención tiene un plazo de ciento veinte (120) días corridos, contados desde el ingreso de la petición, conforme al juego armónico de los artículos 193 y 131 del Reglamento del Senado. Transcurrido el plazo referenciado, si no se logra el consenso para emitir el dictamen, el Presidente de la Comisión notifica al Presidente de la Cámara que no se ha tratado el pliego; éste a su vez, remite al Poder Ejecutivo la solicitud de prestación de acuerdo no tratado, haciendo expresa referencia del vencimiento acaecido.

Ahora bien, en caso de proseguir el procedimiento, el candidato deberá acreditar los siguientes requisitos ante la mencionada Comisión: 1) inscripción en la matrícula de abogados y la fecha de la misma; 2) fecha de otorgamiento del título de abogado; 3) nacionalidad de origen, edad, cumplimiento de los deberes cívicos y residencia en la Provincia; 4) inexistencia de inhabilitación y/o embargo. Dichos extremos se agregan a las actuaciones administrativas para que los miembros las puedan estudiar y analizar (artículo 193 del Reglamento mencionado).

Asimismo, a fin de poder evaluar al candidato propuesto la Comisión solicita la siguiente información complementaria: 1) expediente, legajo o documentación producida por el Poder Ejecutivo, fundamentando la nominación; 2) certificación expedida por el Registro Nacional de Reincidencia; 3) informe sobre sanciones del Tribunal disciplinario del Colegio de Abogados Departamental al que perteneciera el nominado; 4) Declaración Jurada del postulante respecto de la información general

⁴⁴⁹ Además de los jueces, cabe mencionar también a los Directores del Banco de la Provincia de Buenos Aires, miembros del Tribunal de Cuentas, Fiscal de Estado, Director General de Cultura y Educación.

⁴⁵⁰ El Senado, a partir de lo resuelto por el convencional constituyente, adecuó su Reglamento disponiendo el carácter público de las sesiones en que se tratare la aprobación de los mismos. De esta manera, el 13 de julio de 1995, fecha en que entró en vigencia la modificación, se abandonó la práctica de las sesiones secretas. Aspecto que se complementó al modificarse el artículo 193 del cuerpo normativo citado que estableció el plazo de ciento veinte días para tratar los pliegos.

⁴⁵¹ Bidart Campos, Germán, *Manual de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1975, p. 660.

relacionada con el mismo, conforme al modelo que a tal efecto apruebe la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos. En caso que se trate de magistrados o funcionarios en ejercicio se solicitarán informes sobre su desempeño y si tienen faltas u omisiones y/o sanciones en el desarrollo de sus funciones (artículo 193 del Reglamento mencionado).

Luego, el postulante es entrevistado por los legisladores en reunión especial convocada al efecto, con el objeto de tomar conocimiento directo y requerirle las aclaraciones y explicaciones que estimen pertinentes, para constatar la capacidad para el cargo (o función) en el que ha sido propuesto.

ii. Los dictámenes por unanimidad emitidos por la Comisión ingresan directamente al Orden del Día de la sesión en la cual la Cámara tome conocimiento del mismo, en concordancia con lo prescripto por el artículo 38, inciso d) del Reglamento citado. Una vez en el recinto, el Acuerdo debe ser aprobado por mayoría absoluta en sesión pública. En caso de alcanzar el número de votos positivos necesarios se notifica al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁴⁵².

Por último, es importante señalar que, como ha dicho la Suprema Corte *“con el acuerdo se suma un componente de validación política, en tanto los senadores, bien sabido es, integran un espacio institucional plural y representativo de la voluntad popular (arts. 1, 2, 59, 60, 61, 68, 69, 75, 78 y concordantes, Const. prov.), que enriquece la nominación del Ejecutivo, pero no constituye por ello “la designación”*⁴⁵³.

II.3.d. Segunda intervención del Poder Ejecutivo

Una vez que el Senado prestó su conformidad, el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado para dictar el decreto por el cual designa a la persona escogida como juez. Este consiste en la manifestación de voluntad mediante la cual se corona el procedimiento. Su importancia es mayúscula, ya que a partir de su notificación y publicación en el Boletín Oficial, la persona adquiere la condición jurídica de “magistrado nombrado”, con todos los efectos jurídicos que esto implica.

La práctica institucional muestra que, desde la implementación del Consejo de la Magistratura hasta nuestros días, los distintos gobernadores no han motivado las designaciones, lo que representa un aspecto sustantivo. Los decretos de nombramiento se limitan a individualizar el nombre y apellido, documento nacional de identidad y el cargo para el cual han sido designados.

II.3.e. Intervención de la Suprema Corte

i. Juramento y posesión del cargo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la Constitución Provincial, los Jueces de la Suprema Corte juran, ante su presidente, desempeñar fielmente el cargo y, a su vez, el Presidente jura, al mismo efecto, ante el resto de los miembros de la Suprema Corte. Los demás harán lo propio ante quien determine el Máximo Órgano judicial. Asimismo, el artículo 32, inciso g), de la Ley N° 5827 señala que es atribución del Tribunal: “g) *Recibir juramento de Magistrados y funcionarios*”.

Por Acordada N° 2159 del 26 de agosto de 1986 y sus modificaciones, se dispuso el mecanismo para hacer efectiva la manda constitucional. Así, prestan juramento ante la Suprema Corte los jueces de ese tribunal (artículo 1), mientras que hacen lo propio ante la Cámara de Apelación departamental del

⁴⁵² Se comunica en los siguientes términos: “Tengo el agrado de dirigirme al Sr/Sra. Gobernador con el objeto de comunicar a ese Poder Ejecutivo, que el Honorable Senado en sesión del día [FECHA], ha prestado acuerdo que prescribe el artículo 175 de la Constitución Provincial, para efectuar la siguiente designación: Departamento Judicial [ESPECIFICAR DTO.], Juzgado de Primera Instancia [ESPECIFICAR JUZGADO] y [NOMBRE DEL POSTULANTE]”. Desde lo formal, se indica el número de expediente del Senado y suscriben el documento el Presidente de la Cámara de Senadores y el Secretario Legislativo.

⁴⁵³ SCBA, causa A. 70.444, “Decastelli, Héctor Hugo contra Provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatoria. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, sent. del 1-IV-15.

fuero respectivo: a) los Jueces de Cámara y b) los Jueces de Primera Instancia con sede en el partido cabecera departamental (artículo 3, incisos a y b).

A su vez, los jueces de primera instancia con asiento en partidos que no sean cabeceras departamentales, tienen que prestar juramento en la ciudad en que desempeñarán sus funciones y ante el magistrado que determine la Cámara de Apelación de la cual jurisdiccionalmente dependan (artículo 5).

Por su parte, los Jueces de Paz Letrados que se encuentren en igual situación a la prevista en el párrafo anterior, deben jurar también en la ciudad asiento del Juzgado para el que han sido designados y ante el magistrado que determine la Cámara de Apelación en ejercicio de la superintendencia departamental.⁴⁵⁴

A su turno, prestan juramento ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia o ante el Ministro del Tribunal o Presidente de la Cámara de Apelación que aquél designe, los Jueces de los Tribunales del Trabajo, siempre que se trate de organismos que se constituyan. Posteriormente, lo harán ante sus respectivos Presidentes (artículo 7).

Finalmente, el artículo 10 de la mencionada Acordada establece que los juramentos de los magistrados y funcionarios judiciales deben ajustarse a las fórmulas allí consignadas⁴⁵⁵.

ii. Juramento como ocasión para el control de la designación

En la práctica la etapa de *jura y posesión* del cargo requerida por el artículo 179 de la Constitución Provincial por parte de las personas designadas, lejos de ser entendida como una mera formalidad, se ha erigido como la ocasión para que la Suprema Corte de Justicia verifique la regularidad de la incorporación de la persona nombrada -edad, tiempo de ejercicio de la profesión, etc.-.

La Suprema Corte se ha posicionado en esta segunda vertiente desde sus albores (1887). Así, en ocasión de intervenir en el caso Varela sostuvo: “...la admisión de un Vocal nombrado con las expresadas circunstancias del decreto citado, afectaría la organización misma del Tribunal de constitucionalidad, viciando sus procedimientos ulteriores. Que esto se comprende fácilmente, si se tiene presente que la Constitución prohíbe el juzgamiento por comisiones o tribunales especiales, en cuya categoría se convertiría la Corte con la admisión de miembros que careciesen de las condiciones requeridas, o hubiesen sido nombrados con infracción del procedimiento constitucional. Que pudiendo comprometerse la existencia constitucional del Tribunal, según lo expuesto, la Suprema Corte está en el deber de defenderla y tiene la facultad de resolver el conflicto, porque es la única autoridad encargada de interpretar la Constitución y de dirimir todo desacuerdo entre los poderes del Estado, aún con la Corte misma. Que estando prescripto por la Constitución que los miembros de este Tribunal deben prestar juramento de desempeñar fielmente su cargo, la Corte al señalar la audiencia para dar cumplimiento a esta formalidad debe examinar si el nombrado reúne las condiciones y requisitos exigidos por la Constitución”⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ Finalmente, el artículo 9 de la Acordada reza: “En el Departamento Judicial de La Plata prestarán juramento: I. Ante la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial respectiva, sus Jueces...II. Ante la Cámara Primera de Apelación en lo Civil y Comercial los años impares y ante la Cámara Segunda los años pares. a) Los Jueces de Primera Instancia en lo Civil y Comercial...c) El Juez Notarial de la Provincia”.

⁴⁵⁵ A saber: a) “Juro ante dios, por la patria y sobre estos santos evangelios desempeñar lealmente el cargo de... (nombrar el cargo), observando la constitución y leyes de la nación como de la provincia. Si no lo hiciere, dios y la patria me lo demanden”. b) “Juro ante dios, por la patria desempeñar lealmente el cargo de... (nombrar el cargo), observando la constitución y leyes de la nación como de la provincia. Si no lo hiciere, dios y la patria me lo demanden”. c) “Juro por la patria desempeñar lealmente el cargo de... (nombrar el cargo), observando la constitución y leyes de la nación como de la provincia. Si no lo hiciere, la patria me lo demande”.

⁴⁵⁶ Acuerdos y Sentencias, T. II, serie 3a, p. 52 y siguientes. En esa oportunidad la Suprema Corte refirió que la atribución constitucional que habilitaba su actuación (control de los requisitos) reposaba en la competencia para dictarse su propio reglamento y establecer medidas disciplinarias.

Más cerca en el tiempo, la Suprema Corte ha suspendido la jura de jueces designados por distintos motivos, a saber: carencia en el ejercicio de la abogacía (Resolución SC N° 890/69); magistrados imputados o procesados penalmente (Resoluciones SC N° 3389/15, N° 63/16, N° 403/16⁴⁵⁷ y N° 814/19⁴⁵⁸), entre otros.

III. Situación del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires

Previo al tratamiento de la investigación corresponde describir la situación del Poder Judicial-Administración de Justicia en lo que respecta a las vacantes en los cargos de magistrados en cualquiera de sus niveles al 31 de diciembre de 2023⁴⁵⁹, con el objeto de ubicar el estudio en su contexto. A tal fin, en primer lugar, citaremos el Acuerdo 4043 del 12 de noviembre de 2021 que, en ocasión de modificar el régimen de subrogancias (procedimiento de pago), entre los argumentos esgrimidos, se hizo referencia a la situación que atravesaba la provincia en materia de cargos vacantes. La Corte lo indicó en los siguientes términos: “Que la actual situación extraordinaria con doscientas cincuenta (250) vacantes de magistrados en todos los fueros de la Jurisdicción Administración de Justicia, genera mayor dedicación a quienes deben responsabilizarse por tiempo prolongado de la atención de los organismos que se encuentran acéfalos a causa de la jubilación, renuncia, licencia, suspensión o fallecimiento de sus titulares” (Considerando primero del Acuerdo 4043).

Posteriormente, el Acuerdo 4129 del 3 de noviembre de 2023, por el cual se modificaron aspectos sustanciales en el pago de las subrogancias a los magistrados, en los fundamentos de la medida se reiteró la compleja situación de las vacancias. La Suprema Corte lo remarcó de la siguiente manera: “Que las circunstancias extraordinarias invocadas en el Acuerdo N° 4043, por el cual se dispuso medidas temporales respecto al régimen referenciado en el exordio de la presente, mantienen su actualidad e incluso, en determinados Departamentos Judiciales, se han profundizado”. Es decir, la compleja situación descrita en el año 2021, persistió y se ahondó en los siguientes períodos.

Sentada la propia opinión de la Suprema Corte, pasaremos a describir la cantidad de órganos judiciales y de vacantes existentes al 31 de diciembre de 2023. A la fecha indicada, el Poder Judicial bonaerense registraba novecientos cincuenta (950) organismos jurisdiccionales y trescientos dieciséis (316) cargos vacantes.

Tabla N°1. Cantidad de Organismos y vacantes al 31/12/2022 y 31/12/2023

Período	Cantidad de Organismos Jurisdiccionales	Cantidad de jueces	Cantidad de vacantes	Porcentaje de vacantes
Al 31/12/2023	950	1402	316	22,53%

Fuente: elaboración propia en base a la información publicada por la Suprema Corte de Justicia⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ En este caso, la Corte declaró la inconstitucionalidad del Decreto N° 63/16, al entender que “al momento de dictarse el decreto n° 63/16, el trámite del proceso de designación se encontraba en la esfera de esta Suprema Corte, órgano competente para arbitrar lo conducente para la toma de posesión del cargo de los magistrados designados (art. 179 Const. Prov.) incluido el análisis de los requisitos constitucionales que deben cumplirse, como también de las circunstancias excepcionales que podrían justificar la postergación o interdicción de tales actos”.

⁴⁵⁸ En este caso, referenció en los fundamentos de la medida que “es deber del Tribunal obrar con suma prudencia en la puesta en funciones de los magistrados”. Consecuentemente, no se trata de una instancia instrumental sino del ejercicio de sus atribuciones constitucionales

⁴⁵⁹ Por vacancia entendemos que el cargo se encuentra sin proveer, por lo que, en caso de suspensión por el Jurado de enjuiciamiento o por una licencia por enfermedad, el vínculo está suspendido. No se trata de una vacante susceptible de ser convocada a concurso, sino que se debe estar a las resultas de ambas circunstancias.

⁴⁶⁰ Taglianetti, Esteban F., *El Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires, el perfil de juez/a y el procedimiento de selección de la terna -o cómo se selecciona a la persona que nos va a juzgar-*, Tesina, Maestría en Derecho Procesal, UNLP, La Plata, 2024.

Como se observa, la situación es objetivamente crítica, el número de vacantes alcanza el veintidós con cincuenta y tres por ciento (22,53%) del total, afectando el servicio de justicia -máxime si se tiene en cuenta que excluimos de nuestra investigación al Ministerio Público-.

Ello trae aparejada la obligatoriedad de cubrir estas vacantes, atento a la necesidad de continuar prestando la función judicial, mediante el mecanismo de subrogancia. Situación que no es inocua para el sistema, atento que esto también acarrea (nuevos) problemas, entre otros, el incremento de las labores, la dilación de los procesos, una mayor probabilidad de error ante el incremento de las tareas, y magistrados con excesos de responsabilidades.

Asimismo, debemos destacar que junto a las vacancias existen supuestos en los que, por motivos objetivos, los titulares de los juzgados o tribunales se ven impedidos de prestar servicios. Es el caso de las licencias médicas prolongadas –las cuales pueden derivar, según su gravedad, en un cese por incapacidad-, suspensiones o apartamientos preventivos dictadas en el marco de los procesos ante el Jurado de Enjuiciamiento –artículos 29 bis y 34 de la Ley N° 13.661-.

Esto último profundiza la situación de criticidad por la que atraviesa el Poder Judicial, porque no solo no pueden ser concursados estos cargos, sino que se debe recurrir a las mencionadas subrogancias para sobrellevar dichas ausencias temporales.

Respecto a los números de vacantes consignadas en la tabla n° 1, cabe realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debemos indicar que, en el año 2023, se registró la aceptación de renuncia por parte del Poder Ejecutivo Provincial de cuarenta y siete (47) jueces. A ello, debemos agregar que ocurrieron seis (6) decesos.

Asimismo, dentro del mismo grupo, debemos mencionar que el Jurado de Enjuiciamiento dictó una (1) sentencia condenatoria por la cual se destituyó al magistrado titular del Juzgado de Garantías N° 9 del Departamento Judicial Lomas de Zamora.

Por otro lado, en el mismo período, juraron y tomaron posesión efectiva del cargo dieciocho (18) jueces. De ellos, siete (7) tuvieron su decreto en el año 2023, ocho (8) en 2022, uno (1) en 2018, uno (1) en 2016 y otro en 2011. De ello se desprende, sin hesitación, al menos en los últimos tres años, que existe un plazo -variable- entre la designación por decreto y la puesta en funciones de los jueces. Es decir, no es automático el ingreso, una vez concluido el proceso de selección y nombramiento.

Finalmente, ponderando ambas variables -ceses e ingresos efectivos- en el año 2023, se registró la baja de cincuenta y cuatro (54) jueces y se pusieron en funciones a dieciocho (18), arrojando un saldo negativo anual de treinta y seis (36) cargos.

IV. Plazos que insumió la puesta en funciones de los jueces en los años 2021 y 2022

En una investigación anterior, nos enfocamos en determinar la cantidad de días que se requerían para seleccionar, designar y poner en funcionamiento a los jueces en la provincia de Buenos Aires durante los años 2021 y 2022.

Para lograr esto, examinamos cada concurso llevado a cabo por el Consejo de la Magistratura para determinar con precisión cuántos días transcurrieron desde el examen escrito hasta la notificación de la terna al Poder Ejecutivo provincial. Utilizando el mismo enfoque para las restantes etapas del proceso, incluyendo la intervención del Poder Legislativo (Cámara de Senadores), la segunda intervención del Gobernador y, finalmente, la correspondiente al Poder Judicial.

En ese orden, corresponde indicar que durante el año 2021 tomaron posesión del cargo cincuenta y cuatro (54) jueces y cuatro (4) en el 2022.

Como consecuencia de estas labores, advertimos que el promedio de días corridos que se invirtieron en la designación y toma de posesión del cargo de los jueces agrupados en el período 2021 ascendió a mil seiscientos cincuenta y nueve con quince (1659,15). Es decir, más de cuatro (4) años.

Por otro lado, para los concentrados en el grupo 2022, el plazo se elevó a dos mil doscientos con ochenta y cinco con cincuenta (2282,50) días; cifra que se traduce en promedio en seis (6) años, dos (2) meses y veintinueve (29) días.

Sin pretender extender las conclusiones del período investigado, podemos afirmar, en función del número de vacantes existentes y la alta rotación (ceses), que el procedimiento insume una cantidad significativa de tiempo y que el sistema -en principio- no logra dar respuesta, en tiempo y forma, a las necesidades del Poder Judicial.

V. Propuestas:

En función de lo expuesto, y con el fin del presente trabajo, proponemos una serie de medidas para agilizar y dotar de mayor celeridad al procedimiento.

Consejo de la Magistratura: 1. mayor descentralización funcional y territorial; 2. Utilización de la tecnología para la toma de exámenes en cada departamento judicial y en simultáneo; 3. Ampliar el número de Consejeros Académicos y designarlos con dedicación exclusiva o semiexclusiva; 4. Los candidatos no deben ser ordenados alfabéticamente en la terna, sino en relación a la calificación obtenida; 5. El Consejo, al momento de remitir al Ejecutivo la terna, debe elaborar un dossier en donde consten los datos más relevantes de los ternados (antecedentes académicos y profesionales, calificaciones de los exámenes escrito y oral, video filmación de la entrevista, como así también cualquier otro elemento relevante que permita al Senado y el Ejecutivo adoptar una decisión informada).

Finalmente, como punto central (6), corresponde modificar el artículo 5 del Reglamento Complementario del Consejo e indicar que el plazo de treinta días (30) previsto para decidir la integración de las ternas es único e improrrogable. De esta manera, ante la falta de acuerdo, se debe remitir la terna compuesta por los tres concursantes que mejor calificación hayan obtenido en el concurso público.

Esto no solo permite dotar de mayor celeridad al procedimiento puesto que se evita plazos *políticos* en la etapa técnica –búsqueda de consensos entre los distintos estratos-, sino que también permite, en los casos en que no se elige a los tres vencedores de la compulsa, que no se desnaturalice la intención del convencional constituyente.

En efecto, el procedimiento administrativo instaurado implica una competencia entre los distintos aspirantes en la que el organismo público debe escoger a los tres más idóneos, a partir de los criterios fijados con anterioridad, con el objetivo de satisfacer una necesidad pública: seleccionar a una persona, técnica y éticamente idónea, para desempeñar un cargo vacante del Poder Judicial e impartir justicia. La propia esencia del concurso público implica que quien obtiene la calificación más alta a lo largo de las distintas etapas es quien, *necesariamente*, debería ser elegido, pues -caso contrario- se estaría subvirtiendo lo estipulado constitucionalmente.

- *Senado:* En primer lugar, sería prudente reducir el plazo de ciento veinte (120) días previsto para la intervención del Senado por un plazo inferior de, al menos, setenta y cinco (75). Plazo que encontramos suficiente y acertado teniendo en consideración, por un lado, la importancia del cargo y, por el otro, las necesidades del Poder Judicial.

En segundo término, a fin de robustecer el procedimiento, la sesión de la Comisión de Acuerdos y Asuntos Constitucionales debería ser videograbada y posteriormente puesta a disposición de la comunidad, en sesión pública –actualmente no es así- y con la posibilidad de que la ciudadanía pueda presentar, con anterioridad, objeciones a los candidatos para la oportuna ponderación de los

senadores. Esto, desde nuestra perspectiva, dotaría de mayor transparencia y permitiría la participación ciudadana.

- *Poder Ejecutivo*: Con relación a la primera intervención del Poder Ejecutivo, propiciamos que su titular se limite a sí mismo mediante el dictado de un decreto autónomo que reglamente sus atribuciones constitucionales y disponga que la elección del candidato de la terna no podrá superar los treinta (30) días corridos. Caso contrario, deberá escoger al candidato que obtuvo la mejor calificación en el concurso.

Respecto a su segunda intervención, y en la misma línea, debemos indicar que el Poder Ejecutivo debe restringirse y establecer también por decreto autónomo el plazo máximo dentro del cual deba dictar el decreto. Es que, habiéndose aprobado el pliego en el Senado, que en la mayoría de los casos es enviado por el propio Gobernador, no existen razones de peso que justifiquen la demora en el nombramiento; salvo, como hemos visto en el fallo "Decastelli", que un hecho grave no conocido con anterioridad o sobreviniente justifique el retiro de la postulación.

Como se puede observar, el proceso diseñado prevé la injerencia de la política en el proceso, por lo que, para evitar que el mecanismo quede subsumido en disputas partidarias, con la consiguiente dilación o estancamiento de los trámites, la normativa debe promover plazos precisos e improrrogables para cada etapa y para que cada uno de los sujetos involucrados cumpla con su cometido (plazo razonable), y sin perder de vista que el constituyente promovió una elección de los jueces a través de un concurso público.

Finalmente, resulta necesario que los sujetos involucrados en el proceso, es decir, el Consejo de la Magistratura, el Senado, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, junto con sus áreas técnicas, establezcan, mediante un convenio, una instancia formal de planificación y seguimiento de las designaciones. Esto ocurre, en cierta manera, en la primera etapa del mecanismo, dado que la conformación del Consejo prevé la participación de los mencionados junto con el estamento de abogados, pero lo que se propone es una instancia que permita tener una visión integral del fenómeno, donde los diversos actores puedan expresar las prioridades y necesidades institucionales para coordinar acciones y obtener los mejores resultados maximizando los recursos disponibles

Bibliografía consultada

Asociación Judicial Francisco de Vitoria, *El acceso a la carrera judicial en España: análisis de la situación y propuestas de mejora*, 2021.

Badeni, Gregorio, *Organización del Poder Judicial en la Reforma Constitucional*, LL, T1994-E, Sección Doctrina, p. 926.

Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2011.

Berizonce, Roberto, *El Consejo de la Magistratura en la provincia de Buenos Aires (Régimen Constitucional Provincial reformada en 1994 y de la ley 11.868)*, Rev. La Ley. (Cita Online 0003/001066).

Bianchi, Alberto, *La separación de poderes. Un estudio desde el derecho comparado*, Buenos Aires, Editorial Cathedra Jurídica, 2019.

Bidart Campos, Germán, *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Aguilar, 1962.

Bidart Campos, Germán, *Manual de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1975.

Bidart Campos, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2009.

Bidegain, Carlos María, *Cuadernos del curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Tomo II, 1969.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Estándares Internacionales para la Regulación del lobby. *Hacia una transparencia, Integridad y participación*, *With the financial support of the Prevention of and Fight against Crime Programme European Commission* – Directorate-General Home Affairs, 2015, Access Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation, Transparency International.

Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2013.

Hamilton, Alexander, James Madison, y John, Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Maljar, Daniel, *El Consejo de la Magistratura bonaerense*, RAP Función Pública/Doctrina, Número 2002 (161/162, Jun/Jul).

Serra Cristóbal, R., *La elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial. Una Propuesta de Consejo Más Integrador e Independiente*, Teoría y Realidad Constitucional 31, 2013.

Taglianetti, Esteban F., *El Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires, el perfil de juez/a y el procedimiento de selección de la terna -o cómo se selecciona a la persona que nos va a juzgar-*, Tesina, Maestría en Derecho Procesal, UNLP, La Plata, 2024.

Ting Ding, Jyh-Ming y Déniz Déniz, María de la Cruz, “La selección del personal como un proceso ético y eficiente: el caso de la entrevista personal”, en Ayala Calvo, Juan Carlos (coord.), *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro*, España, Universidad de La Rioja, 2007.

Ting Ding, Jyh-Ming y Déniz Déniz, María de la Cruz, *La selección del personal como un proceso ético y eficiente: el caso de la entrevista personal* en la obra colectiva *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro* coordinada por Juan Carlos Ayala Calvo, España, Universidad de La Rioja, 2007.

Ziulu, Adolfo G., *El Consejo de la Magistratura, ¿seguirá siendo un logro a medias? –informe preliminar-*. Revista del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, año IV, n° VII de abril de 2000.

Legislación

Constitución Nacional.

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Ley N° 5.827 y modificatorias, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 13/07/1955.

Ley N° 11.868 y modificatorias, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 03/12/1996.

Ley N° 13.661 y modificatorias, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 26/04/2007.

Ley N° 15.477, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 29/12/2023.

Decreto Ley N° 9650/80 y modificatorias, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 30/12/1980.

Decreto Ley N° 7918/72 y modificatorias, Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 21/08/1972.

Reglamento de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de https://www.senadoba.gov.ar/PdF_WEB/Marco_Normativo/marco_reglamento_interno.pdf?v=6 [Fecha de Consulta 8/7/2024].

Reglamento General del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cmagistratura.gba.gov.ar/sites/default/files/2023-05/reglamento-general-vigente-actualizado-mayo-2023.pdf> [Fecha de Consulta 15/7/2024].

Reglamento Complementario del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de https://www.cmagistratura.gba.gov.ar/sites/default/files/2023-06/reglamento_complementario_con_modificaciones_2023.pdf [Fecha de Consulta 8/7/2024].

Acuerdo Suprema Corte de Justicia N° 4043. Recuperado de <https://digesto.scba.gov.ar/Norma.aspx?idFallo=13563> [Fecha de Consulta 18/6/2024].

Resolución Consejo de la Magistratura N° 3433/23. Recuperado de <https://www.cmagistratura.gba.gov.ar/resoluciones/resolucion-3433-del-8082023> [Fecha de Consulta 21/6/24].

Jurisprudencia:

Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires

causa A. 70.444, “Decastelli”, sent. de 1-IV-2015.

causa B.62.241, “Zarlenga”, sent. del 27-XII-2002.

causa A. 73.919, “Zarlenga”, sent. del 25-III-2022.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

caso A.B. y otros, de 2 de mayo de 2021, asunto C-824/18.

caso Repubblika, de 20 de abril de 2021, asunto C-896.

caso “Comisión vs. Polonia”, de 5 de junio de 2023, asunto C-204/21.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Gudmundur Andri Ástradsson vs. Islandia, de 31 de julio de 2017 y 1 de diciembre de 2020 (Gran Sala).

C.C. Xero Flor w Polsce sp. Z o. o. vs Polonia, de 7 de agosto de 2021 (Gran Sala).

SECCIÓN 4

Estrategias de formación y capacitación especializada para la función pública

FORMACIÓN EN GÉNEROS TEXTUALES PARA EL TRABAJO PROFESIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sergio L. Agoff

“El uso total de la palabra para todos me parece un buen lema, de bello sonido democrático. No para que todos sean artistas, sino para que nadie sea esclavo” (Gianni Rodari, *Gramática de la Fantasía*)

Introducción

Desde la aparición del texto de Hood y Jackson, la “cuestión lingüística”, si así puede llamársele, apareció en el horizonte de las preocupaciones que comenzaron a transformarse en agenda de investigación en el campo de los estudios sobre Administración Pública. Ya en la compilación de Lynn y Wildawsky (1989) se había sugerido la relevancia de tratar con los documentos institucionales de la gestión, como fuente de investigación. El que la argumentación surgiera como una poderosa herramienta capaz de dar sentido a las acciones y, en un marco ampliado, a la propia política pública, ha sido sin duda un hallazgo intelectual que, sin embargo, no generó una línea robusta de indagación. El trabajo de Sonia Ospina Bozzi pareció recoger este guante bajo la idea de la administración pública como “comunidad discursiva”, aunque en su desarrollo primó menos la “cuestión lingüística” que la “comunitaria”. Sin embargo, la referencia a lo discursivo constituye una invitación al desarrollo de un programa de investigación. Esta ponencia procura trabajar la cuestión de la “discursividad” estatal desde la perspectiva del abordaje de los géneros textuales significativos en la gestión pública y su presencia en los ámbitos de formación.

Referido a la cuestión de la argumentación administrativa, Hood y Jackson dan cuenta de distintas doctrinas que apuntan a fundar una opinión sobre la mejor forma administrativa y anotan cuatro características de esa argumentación: 1- toma elementos de distintas “doctrinas” (distintos conjuntos de ideas); 2- su combinación da lugar a respuestas diferentes; 3- esos elementos, doctrinas, ideas, tienen una historia, han sido generadas en el pasado; 4- ninguna argumentación puede probar la *veracidad* de su respuesta (esto abrirá paso a la idea de verosimilitud y de aceptación). Este último punto conecta, según los autores, con el hecho de que el conocimiento sobre organización-administración procede del sentido común en un cierto aspecto. “El resultado es que la argumentación administrativa posee un carácter retórico. No existe base alguna para un argumento *definitivo* que demuestre que una doctrina es superior a todas las demás” (Hood y Jackson, 1997, 51). Los autores se interrogan sobre el problema de la verificación científica de los argumentos administrativos y afirman dos respuestas: la “hobbesiana”, hay un método y una verdad; la “aristotélica”, no hay un único método y verdad, dependen de la coyuntura (circunstancias). Ellos proponen una tercera respuesta: “En lugar de fijar nuestra atención exclusivamente en la conexión existente entre el *diseño* y el *desempeño*, podríamos observar también la conexión existente entre el *argumento* y la *aceptación*.” (Hood y Jackson, 1997, 54).

Como se ve, la perspectiva de Hood y Jackson se centra en la eficacia del argumento. Redoblando la apuesta, los autores se centran en los instrumentos de la construcción del argumento administrativo: “Nuestra hipótesis es que la respuesta (...) reside, en parte, en el *uso de la metáfora y la ficción* para lograr persuadir. **Esta hipótesis explicaría la fuerza persuasiva de la economía, más que por sus verdades.** La paradoja es que la carencia de persuasión en la administración pública ‘ortodoxa’ podría deberse a una búsqueda honesta de una verosimilitud sin adornos o de un ‘realismo fáctico concreto’ (Hood y Jackson, 1997, 261)

Esta entrada a la cuestión, nos plantea la necesidad de ahondar en la discursividad estatal en dos planos: por un lado, el modo de constituir una “lengua de estado”, es decir, la manera en que se presenta ante la sociedad como regulador de sus relaciones, ordenador de sus prácticas, asignador de sus recursos; y por el otro, el conjunto de herramientas o instrumentos a través de los cuales realiza aquellas funciones.

Esta ponencia se centrará en el segundo plano, mostrando de manera provisional los resultados de un proyecto de investigación desarrollado en la Universidad Nacional de General Sarmiento, sobre prácticas letradas y construcción de herramientas para el trabajo profesional en el sector público, dirigido por la Dra. Lucía Natale. El proyecto procura poner en contacto los ámbitos de formación y de gestión, a partir del trabajo con esas herramientas.

Los dos planos de la “Discursividad Estatal”

Tal como decíamos en la introducción de esta ponencia, lo que denominamos “discursividad estatal” puede ser trabajado en dos planos o niveles. Habiéndolos enunciado de manera sencilla, queremos en este punto presentarlos sumariamente.

El primer plano o nivel de la discursividad estatal estaría dado por la constitución de una “lengua estatal”, una terminología sí, pero mucho más, un régimen de producción de discurso, es decir, un modo “lingüístico” de conferir legitimidad a determinadas construcciones intelectuales y prácticas. Este nivel está vinculado a la experiencia histórico contextual de la constitución estatal en los dos órdenes que convienen a la conformación de los estados modernos: el de la economía, esto es, la legitimación de un régimen de acumulación; y el del orden público, esto es, el de la edificación de una arquitectura normativa que articule la interacción social.

Esa vinculación podría ilustrarse con algunos ejemplos tomados de La Formación del Estado Argentino de Oscar Oszlak (2024), cuando apunta a la lengua o idioma estatal como un “componente idealista de la nacionalidad”; o bien la referencia a la urgente tarea de “codificación” a la que se entrega el Estado en esos tiempos de formación; o bien, en otro, glosando una memoria del gobierno de Roca, donde hay, nuevamente, una referencia a la cuestión del idioma comparándolo con la función de la moneda.

En un sentido diferente, pero complementario, Miguel Dalmaroni (2006), refiriendo al proceso de modernización social entre finales de siglo XIX y comienzos del XX en Argentina, despliega esa relación entre lengua (en su caso la de los literatos) y el Estado,

..., la literatura se moderniza porque un cierto tipo emergente de escritor asume que los consumidores del nuevo mercado cultural deben ser convertidos en la sociedad civil, que hace falta para que el Estado modernizador llegue a ser el Estado de una sociedad efectivamente moderna. Durante las dos últimas décadas del siglo XIX se inicia un proceso por el cual, hacia los dos primeros decenios del siglo XX, los textos, las poéticas y los escritores que desempeñan en Buenos Aires algunos de los papeles principales de la discusión cultural desean, reclaman e imaginan su propia justificación social en términos de la funcionalidad que representan específicamente para el Estado modernizador a cuyas demandas responden. Los literatos, que ya no son generales, ministros, presidentes ni embajadores, se hacen pedagogos del nacionalismo del Estado o de los saberes del buen gobierno para convertirse en los escritores que demanda el mercado; (...). Las textualidades, que ya no son géneros de la política (prosas de combate, panfletos, memorias o autobiografías), se hacen géneros de mercado, es decir de la modernidad (crónicas, reseñas y crítica de libros, ensayos, ficciones, poemas, novelas, dramas, historias de la literatura) para narrarle al nuevo sujeto social la nación con que el Estado moderno procura construir ese sujeto para identificarse e identificar. Muchos de los

nuevos escritores esperan e imaginan en sus textos que, en tanto artistas del idioma, han de ser naturalmente, para beneficio formativo del nuevo público, los proveedores discursivos o espirituales de las políticas del Estado en lo que respecta a valores, creencias, imaginarios de identidad, modelos de lengua, etc. Si en el siglo XIX las letras habían sido una función de la política, ahora esa relación no desaparece del todo pero también se invierte, porque el diseño, la justificación y la transmisión (poética, narrativa o ensayística) de políticas de Estado resultan funcionales al nacimiento de una cultura moderna. (Dalmaroni; 2006; 9-10)

Géneros y textualidades aparecen ligadas de manera solidaria en la formación estatal moderna, como decíamos anteriormente en relación con esos dos órdenes principales de funcionamiento social.

Luego de ese período inicial de la formación del Estado argentino, esa discursividad estatal sigue presente, siempre en relación con formas de legitimación de prácticas e ideas, en distintos contextos históricos. En un el ciclo de entrevistas “La administración pública en otros textos”, distintxs autorxs de textos variados refieren esa cuestión de manera diversa.

Luciana Strauss, autora de “El Ente” (Alto Pogo, 2018), una novela que se “hunde” en el día a día de una oficina pública, partiendo de los lugares comunes de la referencia a la alienación del trabajo público respecto del sentido social que puede tener y que se repliega sobre sí mismo, con sus penurias y miserabilidades, para desarrollar un relato que se adentra en lo fantástico. La autora refiere en la entrevista los hilos complejos de esa trama que es la de la administración pública y cómo se puede encontrar sentido en algunos verbos propios de la gestión, el “cajonear” por ejemplo, al extremarlos y mostrar la densidad de ese espacio social.

Violeta Kesselman, autora de “Intercambio sobre una organización” (Blatt & Ríos, 2013), una serie de cuentos-relatos que toman la experiencia de distintos personajes que atraviesan su pertenencia y participación en espacios políticos, organismos públicos y organizaciones sociales, poniéndolos en contacto de una manera tensa, con lo que se pone en primer plano el carácter en ocasiones contradictorio, en otras neutro, pero siempre denso de esas pertenencias. Kesselman advierte, sobre la construcción de estos relatos, sobre la necesidad de integrar al “lenguaje literario” que quiere narrar lo político, las propias categorías y decires de ello, endureciéndolo, de algún modo, pero dotándolo de una mayor potencia narrativa.

Oscar Oszlak, discurre en la entrevista por algunas de sus publicaciones, en particular “La formación del Estado Argentino” y, el más reciente, “El Estado en la era exponencial”, además de sus distintas participaciones en medios de difusión masiva. Resalta tanto el recurso de ilustración, pero también analítico, que provee la metáfora, la analogía y otras figuras de estilo, al tiempo que, en particular en la referencia a “La formación del Estado Argentino”, destaca cómo se hace presente en ese momento fundacional la “lengua literaria” en los documentos oficiales y cómo en su desarrollo posterior, el Estado la abandona, favoreciendo el proceso de “burocratización” (en el sentido de aplanamiento y tecnificación) de la jerga estatal.

Sergio Raimondi, autor de “Poesía Civil” (17 Grises, 2010) un libro de poemas acerca de las transformaciones operadas en las presidencias de Menem en el campo de la política y la economía situadas en la experiencia territorial de la ciudad de Bahía Blanca y su puerto emblemático. Transformaciones que evocan también otros momentos fulgurantes de lo estatal, que ha perdido su tono y su músculo. En la entrevista, Raimondi da cuenta, por un lado, de esa necesidad de enriquecer el lenguaje poético con esa textura “dura” de lo económico, en sintonía con la idea de Kesselman para el relato; y, por el otro, de cómo esas transformaciones operan sobre un terreno preciso: el del conocimiento estatal que se pierde. Esa pérdida se revela también en el lenguaje. Esto último, aunque remite a momentos históricos y procesos totalmente diferentes, incluso contrapuestos, se asimila a la afirmación que referíamos de Oscar Oszlak.

Moriconi Bezerra (2011) retoma, en algún sentido, la afirmación de Hood y Jackson, acerca del carácter estratégico de la retórica estatal en relación con el logro de la aceptación de las políticas.

“de esta manera, desde la retórica se considera que no se gobierna con normas verdaderas, sino con normas aceptables y adecuadas. la retórica es el discurso de lo bueno, mientras que la lógica se ocupa del discurso de lo verdadero. por supuesto, la dialéctica y la retórica no se excluyen, sino que deben considerarse ‘hermanas gemelas, partes insustituibles de la política’ (Roiz, 2008:34)” (Moriconi Bezerra; 2011; 33-34)

Otro de las cuestiones que aborda Moriconi Bezerra es la de la intertextualidad, es decir, como las relaciones sociales y políticas están atravesadas por distintas producciones discursivas, el discurso del poder (el discurso estatal) se sirve de esta variedad y construye un suerte de matriz (lo que antes llamamos régimen de producción), lo que caracteriza a ese discurso como “bricolaje” o “rompecabezas”, siempre en pos de la argumentación que haga aceptable una política (Moriconi Bezerra; 2011)

Es bien interesante el papel que el investigador le da en la producción del discurso político (estatal) a la imaginación, en ese camino de construir aceptación, reconocimiento, legitimidad.

“Este mismo sentido emancipador es una de las principales finalidades del buen pensar, que requiere por su parte entregarse a la creatividad, a la fantasía, volver a integrar la inventio en el pensar teórico, en el bios theoreticos (Roiz, 2003; 2006:14). la democracia vigilada de la actualidad pudiera estar imponiendo un manto de racionalización al pensamiento, limitando el debate político al mercado y sus consideraciones funcionales. cerca el debate, lo exprime y lo aísla en una realidad arbitrariamente reducida. los rétores clásicos reconocían, en cambio, que la inventio era fundamental a la hora de formar a los ciudadanos para una buena vida republicana. esta última, en el espacio público, no se ejercía con base en el logos teórico y contemplativo, sino por el contrario, ‘mediante los tropoi o loci comuni (Cicerón), que inspiran nuestro pensamiento y lo condicionan’ (Roiz 2004:1).” (Moriconi Bezerra; 2011; 35)

El investigador en su trabajo recurre al análisis del discurso, encontrando en el ámbito de referencia una serie de textos que se diferencian entre sí y que van desde categorías discursivas amplias a otras más restringidas. Entre esos textos Moriconi Bezerra ubica discursos presidenciales y oficiales, ponencias académicas, informes técnicos, leyes, decretos (Moriconi Bezerra; 2011).

Con esta última referencia a Moriconi Bezerra entramos de lleno ya en el segundo plano que referíamos inicialmente, la del conjunto de herramientas o instrumentos a través de los cuales el Estado se expresa.

Como decíamos también anteriormente, tomaremos los aportes de Lucía Natale (2023) realizados a partir de una síntesis de distintos investigadores.

Tomando a distintos autores, Natale aborda a las organizaciones públicas como ámbitos fuertemente estructurados, cuyo funcionamiento está mediado por artefactos materiales, tecnologías y documentos. En el estudio de éstos últimos encontramos los géneros textuales, como “enunciados fuertemente tipificados” (Natale; 2023).

Los géneros pueden ser definidos como acciones retóricas tipificadas basadas en acciones recurrentes. La recurrencia de las situaciones da lugar a la recurrencia en las formas de comunicación. Esto se debe a la necesidad de que las intenciones que se persiguen sean socialmente reconocibles. En efecto, en la medida en que los géneros se asocian a determinadas acciones que pueden ser realizadas en ciertas circunstancias, permiten reconocer las intenciones de los individuos. Así, los géneros aparecen

como artefactos que actúan como mediadores para alcanzar los objetivos de los participantes de una actividad que tiene lugar en un determinado escenario (Natale; 2023).

Natale refiere la cuestión de los géneros en sentido plural, es decir, en un determinado ámbito no funciona un solo tipo de género, sino que estos se presentan en agrupamientos, desde la idea de “set”, como “un conjunto de géneros textuales que se asocian a situaciones específicas y a determinados sistemas sociales” (Natale, 2023), hasta la propia idea de un “sistema de géneros”, tomada de Bazerman, que agruparía a su vez, como conjunto mayor, una determinada cantidad de sets, conformándose así una verdadera red de géneros aplicados a la resoluciones de diversas situaciones en un ámbito específico.

Con estos agrupamientos se encuentran los graduadxs que hacen la experiencia de su inserción profesional y ello representa un primer choque, dado que su “red genérica”, proveniente del ámbito académico puede o no incluir, de manera agrupada o individual, alguno de los géneros que conforman los sets, sistemas y redes operantes en el nuevo espacio. Este choque representará, a su vez, una nueva oportunidad de aprendizaje, ya que “es a través de su participación en actividades situadas y en la relación con otros miembros de la institución que los recién llegados a un ámbito aprenden a actuar en él.” (Natale, 2023)

Desde la perspectiva de Ciapuscio (1994) podría distinguirse en dos niveles lingüísticos en relación con los textos, al referir a que estos funcionan dentro de una “comunidad lingüística”. Esos dos niveles son los del “género” y el “tipo”

Más recientemente, la revista *Langue Francaise*, en su introducción, menciona el problema terminológico y distingue explícitamente entre *géneros* y *tipos discursivos*: en tanto que los géneros discursivos se relacionan con una dimensión histórico cultural más general que incluye la competencia sobre *tipos discursivos*, éstos últimos hacen referencia a una dimensión estrictamente lingüística (Ciapuscio; 1994; 25)

Volvemos a encontrar en este aporte la cuestión de la pertenencia, bien a un “sistema social”, bien a una “comunidad lingüística”, agrupamientos en los que los textos funcionan. En consonancia con esta perspectiva, Natale (2023) afirma que los géneros, ya no considerados como meras partes a incluir en un texto sino como instrumentos orientados la resolución de problemáticas concretas, cobran sentido en relación con las distintas audiencias a las que se dirigen. Esto alcanza plena relevancia en el relato sobre una experiencia de inserción profesional, en la que se cuenta los distintos sentidos asociados al género “proyecto”, contrastando los del ámbito de formación con los de la gestión.

Una conclusión provisoria a la que podemos llegar en este punto es que la comunicación entre las “comunidades” de referencia, la académica y la de la administración pública, pareciera un asunto que debiera ponerse en agenda en los procesos formativos orientados a la gestión.

Los géneros textuales en la administración pública

En el trabajo *Introducción a la escritura en el ámbito público: algunos géneros frecuentes*, de Lucía Molina e Ivana Agüero (2021?) podemos encontrar algunas características de los géneros en el ámbito laboral de la administración pública.

En primer lugar, se caracterizan por llevar a cabo los objetivos específicos de las instituciones donde circulan y por estar orientados a la acción y a la resolución de problemas prácticos,

A diferencia de los géneros de formación que solemos utilizar en el ámbito académico (por ejemplo, parciales, monografías, exámenes orales), que tienen objetivos pedagógicos y de acreditación, aquí en los géneros profesionales el modo de escribir depende directamente de metas particulares para las que se escribe en cada caso (Molina, Agüero; 202?)

En segundo lugar, pueden incluir una gran diversidad, desde textos muy simples, breves y de frecuencia cotidiana, hasta textos complejos y extensos. Muchas veces, estos textos no circulan de modo individual, sino que van formando cadenas

suelen ser **dinámicos y cambiantes**, en relación con distintos contextos o con cambios sociales y tecnológicos. Esto hace que también en distintos sectores del ámbito público pueda haber variaciones en el formato o en el estilo, y las pautas para la escritura estén más o menos determinadas. (Molina, Agüero; 202?, subrayado en el original)

En tercer lugar, su circulación puede verse restringida, por lo que puede resultar difícil que lxs externxs estén familiarizadx con ellos antes de ingresar a esos ámbitos. Se producen y se leen al interior de ciertos organismos o áreas.

Por este motivo, **el aprendizaje de estos géneros** suele hacerse en el momento en que lxs nuevxs trabajadorxs se integran a su lugar de trabajo, **a partir de modelos que circulan internamente en el ámbito y de la guía de lxs empleadxs más expertxs** (Molina, Agüero; 202?, subrayado en el original)

En cuarto lugar, estos géneros profesionales tienen una orientación directa hacia lxs destinatarixs: están escritos pensando en los intereses y los conocimientos de quienes los leerán.

Contrariamente a lo que sucede con algunos textos académicos, **la concisión, la síntesis, la brevedad** son cualidades valoradas, y es común **el uso de términos o fórmulas compartidos** que no se explican ni se desarrollan. (Molina, Agüero; 202?, subrayado en el original)

En quinto lugar, los géneros del ámbito público suelen contener elementos multimodales, estructurando la comunicación por medio de varios modos o sistemas semióticos (íconos, imágenes, colores, códigos gráficos) además del lenguaje verbal.

Los sellos y logos, (...), sirven para avalar o legitimar el pedido de inicio del expediente; la disposición del texto en el espacio (la ubicación en diferentes líneas o partes) también tiene una función comunicativa que facilita el procesamiento de la información. (Molina, Agüero; 202?)

En sexto lugar, tal vez como una característica más general que incluye, por supuesto, a la administración pública, intervienen en su producción una multiplicidad de actores, es decir, diferentes personas suelen participar o colaborar en la escritura de un mismo texto.

En el caso del texto mostrado como ejemplo, puede ser encargado por una persona y producido por otra. En términos más generales, puede ser que unx jefe encargue a unx novatx un borrador de un texto, luego lo pueden revisar otrxs empleadxs más expertxs, luego algún empleadx lo pasa en limpio, y finalmente lo firma el de mayor jerarquía. (Molina, Agüero; 202?)

En estas seis características se advierten, entonces, los rasgos propios de la escritura en este segundo plano de lo que denominamos “discursividad estatal”. Centralmente, la idea de que estamos frente a herramientas de construcción colectiva, de circulación “comunitaria” y fuertemente reguladas.

Los géneros textuales en el ámbito de formación y su conexión con el ámbito de la administración pública

En este apartado presentamos algunas de las respuestas a una encuesta administrada a graduadxs de la licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional de General Sarmiento, orientada a indagar su experiencia en relación con el manejo de estos géneros o tipos textuales en el momento

de su primera inserción en el ámbito laboral de la gestión pública, contrastándola con aquella propia de sus años de formación universitaria.

De las respuestas a las encuestas y de su primer procesamiento se presentan una serie de puntos de interés. Este punteo sirve para ubicar algunas cuestiones críticas que serán abordadas más adelante a través de entrevistas en profundidad, tanto a graduadxs de la carrera, como a funcionarixs de gestión pública en los distintos niveles de gobierno.

Las siguientes, son algunas de las observaciones que hemos podido identificar en el primer procesamiento de la encuesta:

- Un 70 % afirman trabajar o haber trabajado en el sector público, siendo respecto de los niveles de gobierno, el provincial y el municipal o de gobierno local, los mayoritarios.
- Respecto de los sectores de gestión, destacan sobremanera salud, educación y presupuesto y finanzas. Esto tiene una relevancia particular, dado que el eje de formación de la carrera no se estructura por sectores y sí por tecnología transversales como presupuesto y finanzas. Esto resulta interesante si se lo piensa en relación con los géneros textuales en cada caso, pudiendo identificar subcampos de la gestión y, por tanto, subgéneros, tratando de relevar si hay formalizaciones de géneros o tipos textuales correspondientes a esos sectores.
- En cuanto a las producciones escritas identificadas por lxs respondentes en sus espacios de trabajo, en primer lugar, aparecen el tipo informe, y luego el vinculado a piezas menores de comunicación (mail, memo, carta, etc). En tercer lugar, el tipo textual nota (que puede vincularse al anterior) y en cuarto lugar, análisis o diagnósticos (que puede suponerse que también están presentados como informes). Tanto las piezas normativas como los proyectos son dos tipos de menor frecuencia en la experiencia de quienes repondieron. Esto es particularmente significativo, porque el tipo proyecto tiene una asignatura específica en la carrera.
- Distinto ocurre con el material de lectura en el espacio de trabajo, en ese caso crecen fuertemente las respuestas que señalan a las piezas normativas o de regulación, junto con manuales de procedimiento. Se ve un leve descenso del tipo informes
- Si se compara el punto anterior con lo que se afirma haber trabajado durante la carrera, se ve la preminencia de los textos de normativos.
- Pareciera haber mayor correspondencia en la experiencia de lectura que lo que aparece, en principio, en cuanto a la producción escrita entre los dos ámbitos explorados.
- Las preguntas sobre “trabajo colaborativo” apuntan a las condiciones de producción de los textos. Se afirma con frecuencia que uno de los puntos relevantes del trabajo público es el que refiere al trabajo en equipo. Asimismo, la producción textual o, incluso, la lectura, son trabajos que operan conexiones entre áreas de gestión.
- Un punto crítico habitualmente referido en el proceso formativo es el de la oralidad. Este asunto que puede parecer propio del ámbito académico, se consulta también para el laboral, entendiendo que forma parte de un nivel de la argumentación administrativa, esto es, que no es sólo un “procedimiento” explicativo o descriptivo, válido en el sistema de formación para dar cuenta del manejo conceptual y de su aplicación a distintos fenómenos, sino que se trata también de una herramienta de presentación profesional pertinente a la consolidación en el espacio de trabajo.

Si tomamos como referencia las características señaladas para los géneros textuales de la administración pública, estas primeras respuestas de lxs graduadxs nos hablan del peso relativo de aquellos en las experiencias de formación y, luego, de inserción profesional.

En primer lugar, en cuanto a las producciones escritas identificadas pareciera relevante reparar en el carácter pragmático de los textos. Como se decía anteriormente los textos están destinados a la resolución de problemas prácticos, por ello tiene particular interés ver cómo lxs graduadxs identifican “textos menores” a aquellos con los que se encuentran en su primera inserción, cuyos propósitos están directamente ligados a acciones administrativas concretas, en detrimento del tratamiento de otros documentos, cuyos efectos se hayan más en el mediano plazo, mediados por otras decisiones, como los proyectos. El orden de presentación de los textos en cada ámbito, el académico y el laboral, parecen seguir un orden inverso. Esta cuestión conecta, asimismo, con otro de los rasgos propios de estos géneros, su orientación a destinatarios específicos, un punto que marca quizás una de las mayores distancias entre uno y otro ámbito.

En segundo lugar, considerando la actividad de lectura en el espacio de trabajo, pareciera haber una menor distancia o discrepancia con lo visto en el espacio de formación, particularmente por las afirmaciones que sostienen haber trabajado durante la carrera con textos de normativos, particularmente.

La cuestión anterior se vincula a lo que, cuando se definían las características de los géneros textuales de la administración pública, se refería al modo de circulación de los documentos. Es evidente que ciertos textos están comprendidos en la obligación de publicidad de los actos y que, por ello, presentan mejores condiciones de circulación, que otros que parecieren tener el estatuto de “papeles internos de trabajo”.

Por último, cuando en las observaciones sobre la encuesta se refiere el “trabajo colaborativo”, se apunta tanto al trabajo de los equipos de gestión, como a uno de los rasgos que se señalan de estos géneros, el de la presencia en su producción de una multiplicidad de actores, cuestión que de alguna manera se presenta en las respuestas por la alusión a las “conexiones entre áreas de gestión”. En relación a esta cuestión también puede vincularse la cuestión de la multimodalidad de estructuración de la comunicación, aunque no aparece de manera clara en las respuestas.

Antes de pasar a señalar los puntos más salientes que constituyen nuestras conclusiones provisorias, es relevante consignar el interés que ha despertado, tanto en lxs graduadxs como en lxs funcionarixs entrevistados, el abordaje de esta cuestión, no exenta muchas veces de la sorpresa de alguien se ocupe de estos temas que, evidentemente, no son los que habitualmente concentran la mayor atención a la hora de tratar los problemas de gestión pública y los que se hallan asociados a los procesos formativos en este campo.

Conclusiones

Considerando el estado de la investigación, presentamos aquí algunas conclusiones, que no pueden ser más que provisorias, y que se focalizan en cuatro puntos principales.

El primero de ellos es que, hasta aquí, la reflexión sobre la formación en Administración Pública no ha considerado más que de manera marginal el trabajo con los textos y documentos del sector. Obviamente, queremos decir que se ha concentrado en su contenido, sin prestar atención especial a su estatuto y el modo en que se producen. Por tanto, nos parece importante insistir en que atender esta cuestión, no de manera única ni aislada, por supuesto, enriquece enormemente el proceso formativo, a la vez que conecta más tempranamente a quien estudia con los espacios de trabajo y algunas de sus herramientas.

En segundo lugar, prestar mayor atención a la “cuestión lingüística”, “discursiva” o “textual”, como quiera llamársela, permite también un acercamiento de la formación a un enfoque etnográfico de la administración pública, en la medida de que se toma consciencia de la naturaleza “comunitaria” del espacio de la administración pública. Se trata entonces de confrontar distintas “comunidades”, pero

también, con ello, retomar la invitación de Sonia Ospina Bozzi a considerar este ámbito en su conjunto, es decir formativo y profesional (y político) como una “comunidad discursiva”.

Las consecuencias de los puntos anteriores, en la consideración sobre la formación profesional universitaria, nos lleva a resaltar que este proceso requiere una mayor comunicación entre un ámbito y el otro. Pareciera necesario aventurarse a otros formatos de trabajo que tengan, justamente, como uno de sus puntos principales el hecho de que la formación no se realice de manera aislada, sino que procure (y tenga) una mayor permeabilidad y fluidez de pasaje entre un ámbito y otro. Un verdadero desafío a uno y otro lado de la cuestión, ya que pondría a prueba la consistencia de su estructura y procesos de trabajo. Las dificultades que pueden anticiparse de esa “aventura”, no nos disuaden de su necesidad, y multiplican la necesidad de trabajo conjunto.

Todo lo anterior, ponen en valor la necesidad de incorporar más sistemáticamente el trabajo con los géneros textuales en los procesos de formación para la gestión, lo que también supone ampliar el conjunto de disciplinas y de profesionales a ellas asociadas.

Referencias bibliográficas

Ciapuscio, Guiomar E. (1994) Tipos Textuales. Colección Enciclopedia Semiológica. Instituto de Lingüística. Facultad de Filosofía y Letras. Oficina de Publicaciones CBC. UBA. Buenos Aires

Dalmaroni, M. (2006). La providencia de los literatos: escritores argentinos y Estado durante la modernización (1888-1917). *Iberoamericana* (Madrid) 6 (21), 7-24. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9050/pr.9050.pdf

Hood, Christopher Y Michael C. Jackson (1997) La argumentación administrativa. ISBN: 9789681648503. Fondo de Cultura Económica. México

Lynn, Naomi y Araon Wildavsky (1990) Administración Pública. El estado actual de la disciplina.; ISBN: 9789681649968 FCE, México

Molina y Agüero (xxxx) Introducción a la escritura en el ámbito público: algunos géneros frecuentes. Documento de trabajo. Los Polvorines

Moriconi Bezerra, Marcelo (2011), Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas. ISBN: 978-607-477-618-8 UAM Xochimilco CLACSO. México

Fuentes no bibliográficas

Natale, Lucía (2023), Proyecto de investigación PICT-O 000016_21: Prácticas letradas y herramientas de desarrollo profesional en organismos públicos y empresas

Entrevista a Violeta Kesselman

<https://youtu.be/Bi18GIKzArg>

Entrevista a Luciana Strauss

<https://youtu.be/wFHT4o4iaVM>

Entrevista a Oscar Oszlak

https://drive.google.com/file/d/1iVCsLd__zdRwAgQpJ2o4YSFsWnPGm-Oj/view?usp=drive_link

Entrevista a Sergio Raimondi

<https://youtu.be/2U2MLRWIwAU?si=2k17zKmD2WfbuQAf>

EL CAMINO HACIA LAS ESPECIALIZACIONES EN ENFERMERÍA

Hugo Aquino

Los hijos de la Ley 24.004

La Enfermería, en nuestro país, como disciplina ha tenido a lo largo de su historia; como plantea la Lic. Morrone B., un largo periodo de invisibilización dada por *“La hegemonía en la formación y el control del ejercicio”*.

Que a través del Protomedicato supo mantener en un marco legal del ejercicio profesional, atado a un rol de colaborador o auxiliar del ejercicio médico; que mantuvo un Status Quo de la Enfermería en una situación de aguas estancadas por un largo periodo de tiempo. (1)

Indudablemente la irrupción de la Ley Nacional de Enfermería N° 24.004, en el año 1991 y su Reglamentación en 1993; constituyeron un antes y un después, para el desarrollo de la Profesionalización de la Enfermería.

La importancia de esta ley es que, además de regular el ejercicio profesional, reconoció a la Enfermería como una profesión autónoma y definió dos clases de ejercicio, el profesional y el auxiliar.

También se amplió el campo de ejercicio, agregando la actividad docente, la investigación y la administración. (2)

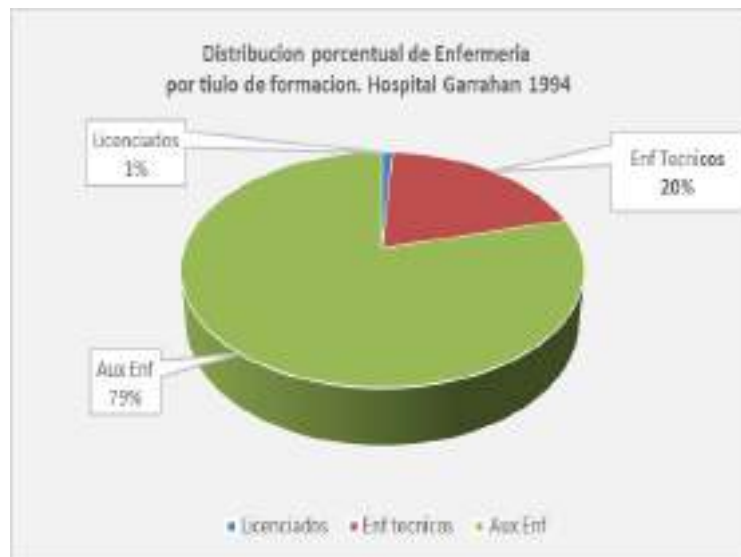
Es en este punto histórico desde donde nos situamos, casi concurrentemente nacía el Hospital Garrahan, que se inaugura en agosto de 1987 con un sistema de autogestión administrativa. Cuyas bases fundacionales se destacaban el propósito de brindar atención médica integral y de la mejor calidad disponible a la población infantil de su área de influencia y actuar como hospital de referencia del sistema de atención médica pediátrica, principalmente en el área metropolitana, teniendo en cuenta su proyección en el ámbito nacional.

Al mismo tiempo, se planteaba desarrollar una programación de docencia e investigación acordes con su nivel de complejidad, en el área de atención médica y administrativa sanitaria. (3)

Entre otras funciones, se destacaba la posibilidad de brindar prestaciones de la mayor complejidad en la rama básica de la pediatría y en sus respectivas especialidades, logrando que el establecimiento se constituya en hospital de referencia para todo el país.

Para aquel grupo generacional de enfermeras y enfermeros, que se inserta laboralmente, a comienzo de los años 90, en el desarrollo de este nuevo Hospital orientado a la alta complejidad pediátrica supo constituir un reto. Desde nuestra Delegación Gremial siempre se alentó el desarrollo de la profesionalización de sus planteles de enfermería.

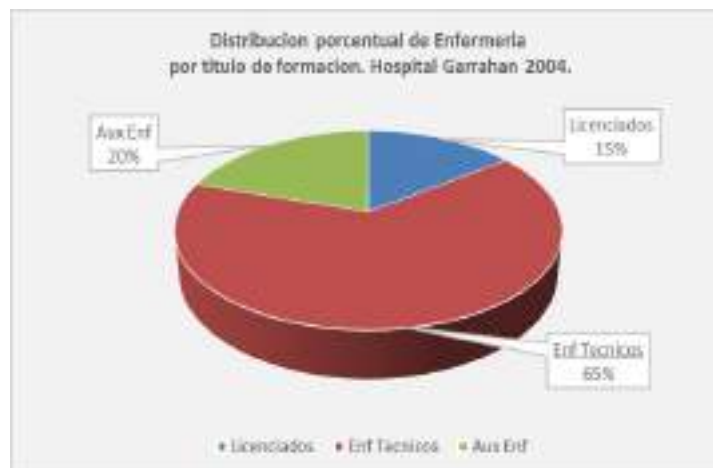
Al momento de la publicación en el Boletín Oficial del Decreto Reglamentario de La Ley 24.004. Dec. PEN N° 2497, en enero de 1994, los planteles de Enfermería, en cuanto a su constitución proporcional de acuerdo al nivel del título habilitante no se diferenciaba de la generalidad en el sistema de salud, estando constituido cualicuantitativamente con una alta proporción de Auxiliares de Enfermería, mientras que el grupo del personal con Título Técnico se ubicaba en torno al 20 % del total de sus planteles, con pocos Licenciados en cargos de conducción.



No obstante, a la aplicación de políticas neoliberales y restrictivas del segundo quinquenio de la década de los 90. Pese a que cerca del 80 % de los planteles estaban constituidos por Auxiliares de Enfermería y que a priori supusiera una debilidad, una proporción mayoritaria estaba constituido por grupos etarios jóvenes, en general menores de 35 años. Dato no menor, porque se convertiría en una fortaleza ya que suscitó un mayor interés, del personal por capacitarse.

En 1994, desde un núcleo de enfermeros; quienes posteriormente se nuclearon en UPCN, acordaron con las autoridades la restricción del ingreso de nuevos Auxiliares de Enfermería, el estímulo a la reconversión de los mismos, para obtener los Títulos de Enfermería Técnicos, mediante convenios de Profesionalización de Auxiliares con distintas Escuelas e Instituciones, como también la recategorización de los mismos. Concurrentemente se impulsó la realización de un convenio con una Universidad Pública, instalando una Licenciatura en el Hospital celebrando un Convenio con la Universidad de Lomas de Zamora.

Hacia el nuevo milenio, a la salida de la crisis social del 2001 al 2003. La constitución cualitativa de los mismos, hacia 2005 había cambiado sustancialmente; alcanzando un nivel profesional considerable: con 15 % de Licenciados, en nivel técnico 65 % de Enfermeras y Enfermeros y un remanente de 20 % de Auxiliares de Enfermería. Que se visibiliza al comparar con la Resolución 194/95 del entonces Ministerio de Salud y Acción Social, que, dentro del Programa Nacional de Garantía de Calidad Médica, que establece cupos y estándares para la planificación de planteles de enfermería, cuya mayor calificación (Estándar muy bueno) planteaba una dotación de 15 % de Licenciados, 55 % de Enfermeros Técnicos y 30 % de Auxiliares.



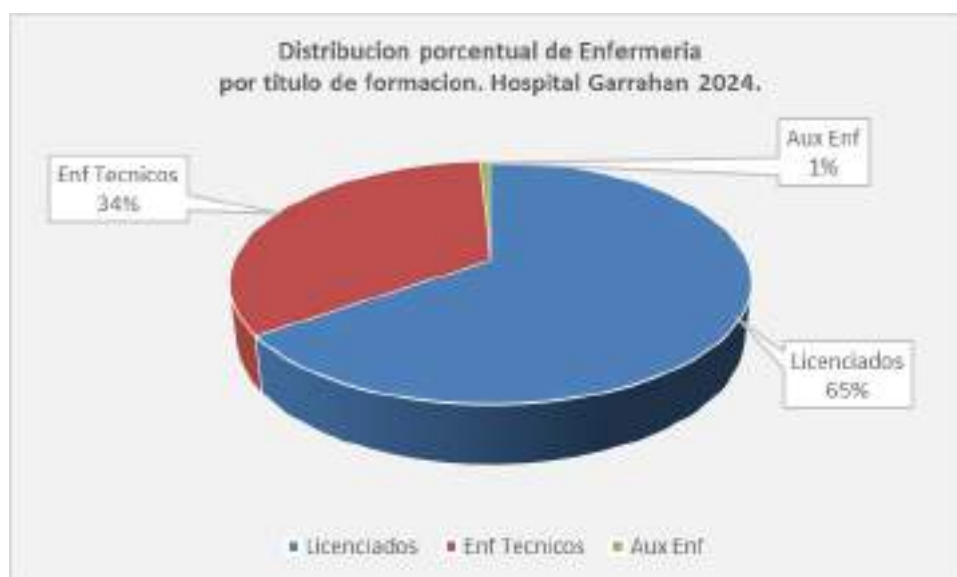
Con la apertura del Gobierno del Dr. Néstor Kirchner. Desde nuestra Delegación se logra instalar la negociación como instancia de canalización de los reclamos salariales y estructurales. Por primera vez logramos Paritarias en el hospital, asumiendo la responsabilidad de la defensa colectiva de los trabajadores del Hospital. Destrabando una década de congelamiento salarial y de las grillas de dotación, que permitieron la liberación de vacantes, para mejorar las condiciones laborales de planteles exigüos para el crecimiento que tenía el Hospital.

En cuanto a las acciones para el colectivo de enfermería. En 2006, UPCN elabora y propone una Carrera de Enfermería, con el apoyo del 90% de los enfermeros, la que fue rápidamente implementada. (4) Para luego posteriormente, elaborar la propuesta de Carrera Hospitalaria en el año 2009, que permite, sin ningún tipo de cupos equiparar definitivamente a los enfermeros con título de grado (licenciados en enfermería), con el resto de profesionales universitarios incluidos en el agrupamiento profesional, marcando un hito en el crecimiento de la enfermería en base al crecimiento de las trabajadoras a partir de la formación, la capacitación permanente, y la evaluación de su desempeño, con su consecuente mejora económica, y mejora de la calidad de servicios prestada a la comunidad asistida, siendo esta carrera paradigma en el ámbito hospitalario en Argentina; (5) (6) y que además al no tener cupos porcentuales según formación de enfermeros, obligó a modificar el Programa Nacional de Garantía de Calidad del Ministerio de Salud de la Nación, que establecía cupos de licenciados, enfermeros y auxiliares, impactando inclusive en la filosofía de la organización del trabajo en enfermería.(7)

Un nuevo reto: el camino hacia las Especializaciones.

Al comenzar el segundo decenio se consolida aún más la Carrera Hospitalaria, con el llamado a Concursos Profesionales, los Enfermeros que continuaron obteniendo el Título de grado académico, accedieron al re encasillamiento y reconocimiento salarial, en equiparación con el resto de los profesionales de salud.

Este estímulo generó una nueva movilización colectiva y es así que año tras año, se fueron realizando los concursos, lo que produjo un crecimiento exponencial del porcentaje de Licenciados en Enfermería, logrando en un corto tiempo que alrededor del 70 % de sus planteles esté constituido por Licenciados. (Frente a la media nacional que es de 16% de licenciados; 37% de enfermeros y 47% de auxiliares).



Posteriormente en el marco de la iniciativa de la Secretaría de Profesionales de UPCN, se realiza el Convenio UBA-UPCN, instalando una sede en nuestro hospital, egresando en el año 2017, la primera

camada de Licenciados de Enfermería; acercando aún más el acceso al nivel universitario a los trabajadores de nuestra enfermería.

Este arrollador desarrollo de la enfermería en el Hospital Garrahan, junto con las exigencias cada vez mayores planteados por los avances científico técnicos derivados de la atención de Alta Complejidad brindada a los pacientes; creó las condiciones objetivas para impulsar el reclamo del cumplimiento del Artículo 7 de la Ley 24.004, que salvo algún intento aislado y fallido dormía desde hace 33 años.

Cabe acotar que este artículo, en su reglamentación, establece los mecanismos de acceso a las especialidades en enfermería reconociendo muy pocas especialidades, omitiendo la Pediatría como especialidad, por lo que se da la paradoja que, - en la institución de mayor complejidad del país en la atención pediátrica, y con el mayor número de Licenciados en enfermería de todos los efectores públicos o privados, que contaba además con una residencia en enfermería pediátrica desde el año 1993, (que tampoco era reconocida como especialidad)- el acceso a la especialidad por cualquiera de las posibilidades estaba vedada a los trabajadores.

Además, por otra parte, lo más cercano a la especialidad pediátrica lo constituía una especialidad denominada **“cuidados críticos en neonatología, pediatría y adultos”**, lo que constituye un error conceptual y prácticamente imposible de sostener en la práctica laboral de los enfermeros, pero que, si estaba plasmado en una residencia con esta denominación y que en el Hospital existe desde el año 2017, momento en que se ajustó el Título obtenido a la Resolución N° 199/2011 del Ministerio de Salud. **(8)** Por lo cual quedaban fuera de esa posibilidad todos los trabajadores con título de grado que hubieran hecho una residencia anterior a 2017.

Por otra parte, es necesario aclarar que el artículo mencionado (art 7 de la ley y su reglamentación), establece no solo cuales son las especialidades reconocidas por la ley, sino que también establece las formas de acceder a la certificación de dicha especialidad:

“Podrán emplear el título de especialista o anunciarse como tales aquellos profesionales que acrediten alguna de las siguientes condiciones:”

- a) Poseer certificación otorgada por Comisiones Especiales de Evaluación designadas por la autoridad de aplicación, conformadas por enfermeros/as profesionales con funciones de conducción en establecimientos públicos o privados reconocidos, las que tendrán en cuenta: antigüedad no menor de CINCO (5) años de graduación y TRES (3) de ejercicio de la especialidad, títulos, trabajos y el resultado de una prueba de evaluación.
- b) Ser profesor universitario de la materia, en actividad obtenida por concurso, en el nivel de titular, asociado o adjunto, o denominación similar.
- c) Poseer certificado de Residencia en la especialidad, de una duración no menor de TRES (3) años, reconocida por la autoridad sanitaria nacional.
- d) Poseer título de especialista universitario otorgado o revalidado por Universidad Nacional o Privada reconocida.
- e) Poseer certificado otorgado por Entidad científica, asociaciones profesionales, escuelas o instituciones reconocidas para tal fin por la autoridad sanitaria nacional, acumulando no menos de CINCO (5) años de graduación como profesional y no menos de TRES (3) en ejercicio de la especialidad y un curso de no menos de OCHOCIENTAS (800) horas teórico-prácticas.

Por única vez y dentro de los CIENTO OCHENTA (180) días de publicada la presente Reglamentación podrán obtener el reconocimiento de la especialidad mediante el sistema del inciso

- a) aquellas personas que acrediten CINCO (5) o más años como auxiliar de enfermería y DOS (2) o más como enfermero/a profesional, documentando CINCO (5) años de ejercicio de la especialidad.

A partir de un reclamo de los ex presidentes con certificado anterior a 2017; se generó un profundo debate entre los Licenciados que venían formándose y formando en el campo práctico. Por lo que era inverosímil el reconocimiento solo para un pequeño grupo sin una visión holística del colectivo donde se contemple los cuadros de personal de ejecución asistencial y de conducción.

Crónica de la Gestión Sindical de las Especializaciones de Enfermería.

En virtud del desarrollo histórico apoyando y estimulando el desarrollo y crecimiento de la enfermería realizado por nuestro sindicato participamos en distintos ámbitos.

En el año 2020 en el contexto de la Pandemia, el Ministerio de Salud, agrega en el Organigrama Ministerial, bajo la órbita de la Secretaría de Calidad en Salud y de la Dirección de Talento Humano y Conocimiento; a la Dirección de Enfermería. **(9)** Creando la Comisión Nacional Asesora Permanente en Enfermería (CNAPE); **(10)** donde entre las distintas entidades representantes de la Enfermería Argentina, se encuentra la U.P.C.N.

La Secretaria de Profesionales de la Delegación UPCN Garrahan, continuo además, participando en jornadas organizadas por la carrera de enfermería de la UBA, planteamos la necesidad de avanzar en la creación de la especialidad en pediatría y en las subespecialidades tanto desde las universidades, generando las carreras de especialistas, como desde el ministerio creando y reconociendo esta especialidad y dando cumplimiento además a todas las formas de acceso a las especialidades contempladas en la ley 24004 y su reglamentación, plasmando también un documento de posición “la enfermería hacia el siglo XXI” producido desde la secretaría de Profesionales de UPCN.**(11)**

Por otra parte, iniciamos una intensa campaña de contactos y reuniones de esclarecimiento con autoridades hospitalarias, ministeriales, distintas organizaciones profesionales de enfermería y de universidades para intercambiar puntos de vista y acercar posiciones, pero fundamentalmente recurrimos a reuniones de esclarecimiento abarcando a todos los enfermeros del hospital Garrahan realizando un petitorio que reunió 750 firmas de licenciados en enfermería, que fue presentado en reunión del COFESA realizada en el Hospital Garrahan a las autoridades ministeriales.

Es así que logramos generar la decisión política de las máximas autoridades ministeriales, lo que culminó con la firma de una resolución que, en el marco de la reglamentación vigente divide en tres las especialidades de cuidados críticos en enfermería, creando las especialidades de “**Cuidados Críticos en Neonatología**”. “**Cuidados Críticos en Pediatría**” y “**Cuidados Críticos del Adulto**”, estableciéndose además la operatoria y los mecanismos para el reconocimiento de la experiencia, la convocatoria anual a examen de especialidades con todos los requisitos que marca la ley 24004 y la certificación de especialidad a aquellos ex residentes que no estaban reconocidos. Todo esto se plasmó en la Resolución 2053/2023 del Ministerio de Salud. **(12)**

La relevancia de la labor y la gestión sindical en el proceso de la obtención de las Especialidades en Enfermería, tuvo su corolario, cuando la Ministra de Salud optó por realizar el anuncio y la firma de la Resolución, en el Aula Magna del Hospital Garrahan el 13 de septiembre de 2023, ante las autoridades Ministeriales, Institucionales y Sindicales de la Delegación UPCN Garrahan; en un Aula colmada por los profesionales, técnicos y trabajadores del Hospital. **(13)**

En octubre el Ministerio de Salud de la Nación informaba la apertura al Trámite a Distancia (TAD) “Certificado de Especialista - con examen” para las licenciadas y licenciados en Enfermería accedan a la posibilidad de obtener su certificado de Especialista en la Atención del Paciente Crítico: Neonatal, Pediátrico y Adulto –en cada uno de sus perfiles– y la especialidad de Enfermería en Salud Materno infantil y del adolescente. **(14)**

Concretando el examen para la certificación de especialidades el jueves 30 noviembre de 2023 en el “Aula Magna José Arce” de la Facultad de Ciencias Médicas de la UBA en Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (15)

Balance Final:

Al momento del anuncio; del 65 % de Licenciados de los planteles, un 55 % de los mismos, más de 650 aproximadamente, estaban en condiciones de acceder a la certificación de la especialidad. A inicio de diciembre 2023, un total de 248 Licenciados que se detallan a continuación estaban realizando los respectivos TAD en el Ministerio de Salud.

1- Especialidades por vía de Examen:

En noviembre de 2023 se llevaron a cabo las evaluaciones para la certificación de especialidades en Enfermería en la Atención del Paciente Crítico: Neonatal, Pediátrico y Adulto –en cada uno de sus perfiles– y la especialidad de Enfermería en Salud Materno infantil y del adolescente. Presentándose a postular por la Certificación 135 Licenciados, aprobando 58 postulantes (42 %), y desaprobando 77 postulantes (58 %).

2- Especialidades por Certificación por vía de Excepción:

A diciembre de 2023 presentaron sus antecedentes curriculares para la obtención de la Certificación 162 Licenciados con más de 10 años con título de grado y por lo menos 5 años en la especialidad. Habiéndose resueltos positivamente solo 36 expedientes de los Licenciados postulados (22 %); antes del cambio de autoridades en el Ministerio de Salud, **habiendo quedado 126 expedientes de los Licenciados postulados sin resolverse la correspondiente Certificación (78 %).**

3- Especialidades por Certificación de ex Res. Enfermería Pediátricas cohortes 1993/2016:

Al momento de la firma de la Resolución se encontraban en condiciones de poder certificar su especialidad 154 ex Residentes de Enfermería del Hospital Garrahan.

A modo de conclusiones

En síntesis, la certificación de especialidad, la puesta en marcha del artículo 7 de la ley 24004 y su reglamentación respecto de la certificación de especialidades, no constituyen un hecho aislado ni una construcción en soledad de un grupo de elite de una institución, sino que obedece a un largo proceso conducido política, profesional y gremialmente. Proceso en el cual UPCN jugó un papel fundamental ya que fue capaz de aunar la visión de quienes lograron la ley de ejercicio, los reclamos aislados de grupos de ex residentes; la voluntad de diversas asociaciones representativas de la enfermería; las condiciones objetivas para el reclamo, y la propuesta de solución con que da un paso muy importante en el desarrollo de la enfermería argentina.



Referencias y citas:

- (1) Morrone, Beatriz Soltando amarras. Claves para comprender la historia pendiente de la enfermería argentina. Ediciones Suárez, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina. 3era. Edición, 2013 256p. ISBN 978-987-1732-96-8.
- (2) Revista Electrónica - Humanos - Enfermería en RED. La Enfermería En Argentina: Una Mirada Histórica. Disponible: <https://publicaciones.unpa.edu.ar/index.php/boletindeenfermeria/article/download/360/335/1190>.
- (3) Portal Hospital Garrahan Historia. Disponible: <https://www.garrahan.gov.ar/hospital/historia>.
- (4) Resolución N° 671/2006. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaria de Trabajo. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-671-2006-121742/texto>.
- (5) El Hospital Garrahan. 1987 - 2021. Delegación Garrahan. Escenarios. El Sistema de Salud. Año XIX. N° 51. Abril 2021. Disponible: <https://www.upendigital.org/files/publicaciones/3/299-EscenariosN%C2%B051-ElSistemadesaludArgentino,EstadoyObrassociales.pdf>.
- (6) Disposición N° 117/2009. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subdirección Nacional de Relaciones de Trabajo. Disponible: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/162612/norma.htm>.
- (7) Resolución 938/2023. Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-938-2023-383699>.
- (8) Resolución 199/2011. Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resolucion-199.pdf>.
- (9) Decisión Administrativa 1704/2020. Dirección de Enfermería. Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.boletinoficial.gob.ar/seccion/primera/20200915?rubro=77>.
- (10) Resolución 2621/2021. Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2621-2021-354505>.
- (11) Documento de Posición: Re conceptualización de la Enfermería como profesión del siglo XXI en Argentina. Disponible:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/07/reconceptualizacion_de_enfermeria_en_argentina_con_formato_institucional_ok.pdf.

(12) Resolución 2055/2023. Ministerio de Salud.

Disponible; <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/294292/20230918>.

(13) Prensa Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/en-el-garrahan-vizzotti-anuncio-que-licenciadas-y-licenciados-en-enfermeria-podran>.

(14) Prensa Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comenzo-el-llamado-examen-para-la-certificacion-de-especialidades-en-enfermeria>.

(15) Prensa Ministerio de Salud. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-llevaron-cabo-los-examenes-de-especialidades-para-licenciadas-y-licenciados-en>.

DESAFÍOS, TENSIONES Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE CAPACITACIONES OBLIGATORIAS PARA EL PERSONAL ESTATAL: EL CASO DEL IPAP DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO

Boemo, Nicolás

El desafío de una política de capacitación

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur no sólo es la provincia más austral del territorio argentino, ubicada al sur del continente americano y puerta de entrada a la Antártida. También es el último territorio nacional en provincializarse y lograr autonomía para la construcción de herramientas legislativas y de gestión que posibiliten el crecimiento y desarrollo de una Provincia Grande, con miras a poner en valor su matriz productiva, recursos naturales y condición bicontinental.

Fue en el marco del 30° Aniversario de su provincialización, tras largos años de vaivenes políticos y sociales, cuando se comenzó a proyectar una política de capacitación tendiente al desarrollo del empleo público con el foco puesto en la profesionalización continua de su personal. Así, el año 2022, inició el camino de construcción de una política pública de capacitación, formación y reconversión profesional del personal estatal, “orientada a la mejora continua de la gestión y administración, dotando a los agentes de las herramientas necesarias para el ejercicio de sus funciones en pos de responder a las necesidades de la ciudadanía” (Decreto N°703/2022, Tierra del Fuego, AeIAS), a partir de la creación del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) en el ámbito del Gobierno Provincial.

Como toda política pública, la creación del IPAP requiere ser entendida como la suma de “decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado” (Oszlak y O'Donnell, 1981, p. 112). Es en ese modo de intervención que entra en juego el rol de los actores (personal político y personal burocrático) como decisores y tomadores de posición, dado que las políticas públicas “pueden definirse como la toma de posición del Estado (o simplemente, sus respuestas) frente a determinadas cuestiones socialmente problematizadas” (Álvarez & Bonnet, 2017, p. 171). Con la creación del IPAP, el Estado fueguino sentó las bases para que la formación estatal estuviera en agenda de manera transversal a todos los Ministerios, Secretarías y Entes Descentralizados. Así, tanto el personal político como el personal burocrático del Estado, de ahora en más denominados “servidores públicos”, participaron en decisiones de diferentes niveles operativos para su puesta en práctica.

Toda política pública hace referencia a “todas las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos (...) para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada” (Subirats, 2008, p.35). Así, en esas múltiples interacciones, es posible afirmar que el desafío de la institucionalización de la capacitación, implicó un trabajo de **articulación** permanente con diferentes actores estratégicos en pos de gestionar la formación continua del personal y contribuir al fortalecimiento de las capacidades estatales de la provincia. En ese proceso, fue clave problematizar las características propias del territorio fueguino (insularidad, bicontinentalidad, industria, desarrollo, soberanía, población golondrina) para definir qué tipo de servidores públicos se buscaba fortalecer a través de un Plan Estratégico de Capacitación que posibilitará la construcción de un Estado moderno, integral y eficiente, que tenga al desarrollo territorial como bandera.

Oportunidades y tensiones en la articulación

Entre sus primeras tareas, el IPAP asume el desafío de implementar capacitaciones obligatorias, en articulación con autoridades de aplicación designadas por Ley, en el ámbito de sus competencias. Tal es el caso de la preexistente formación conocida como “Ley Micaela” (Ley Provincial N°1293) pero a la par de creación del IPAP también se sancionaron otras normativas en materia de capacitación de carácter obligatorio para las personas que se desempeñan en la función pública. En orden cronológico, es posible mencionar las siguientes normativas:

- Año 2019 - Ley Provincial N°1293 Adhesión Ley **Micaela** | Capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres.
- Año 2021 - Ley Provincial N°1377 Adhesión Ley **Yolanda** | Capacitación obligatoria en materia ambiental, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático.
- Año 2022 - Ley Provincial N°1477 | Capacitación obligatoria en **Agenda 2030**, con especial énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).
- Año 2022 - Decreto Provincial N°3502/2022 | Capacitación obligatoria en **accesibilidad**, discapacidad y buen trato a personas mayores.
- Año 2023 - Ley Provincial N°1495 Adhesión al Plan Federal de Capacitación sobre **Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** | Capacitación obligatoria en el sistema de protección a infancias.
- Año 2023 - Ley Provincial N°1522 Adhesión Ley **Malvinas** | Capacitación obligatoria en la Cuestión de las Islas Malvinas, sobre la Antártida y Geopolítica del Atlántico Sur.

En menos de cuatro años, se legisló sobre seis capacitaciones obligatorias para la función pública en múltiples temáticas: género, discapacidad, ambiente, territorio, infancias, desarrollo sostenible. Por ello, el análisis del IPAP como una política pública de capacitación debe incorporar “las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.) como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas” (p. 37).

Cada una de las mencionadas normativas, discutidas en comisión y sancionadas por ley - salvo el Decreto Provincial 3502/22 -, establecieron una autoridad de aplicación competente en la materia de cada temática que debía asumir la responsabilidad de garantizar su implementación. El IPAP como órgano rector de la formación en la gestión pública, congregó a cada una de esas autoridades de aplicación con el propósito de consolidar una red de actores involucrados en las trayectorias formativas del Estado Provincial.

Así, comenzó un proceso de coordinación horizontal en donde incidieron diferentes factores técnicos, políticos y socioculturales para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos por cada ley o decreto. A continuación, se presenta un cuadro-resumen del estado de situación:

Normativa	Denominación	Autoridad de Aplicación	Situación actual
Ley Provincial N°1293	Adhesión Ley Micaela Capacitación obligatoria en temática de género y violencia contra las mujeres.	Subsecretaría de Políticas de Género o el organismo que en el futuro lo reemplace.	Es la primera capacitación obligatoria para la función pública y se presenta en 4 módulos temáticos. Estuvo a cargo de diferentes equipos desde su implementación. Desde la creación del IPAP, comenzó un trabajo de articulación con la autoridad de aplicación para posibilitar un trayecto formativo unificado que posibilite garantizar el cumplimiento de la ley en su totalidad. A la fecha, se están llevando adelante los primeros tres módulos.
Ley Provincial N°1377	Adhesión Ley Yolanda Capacitación obligatoria en materia ambiental, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático.	Ministerio de Producción y Ambiente o el organismo que en el futuro lo reemplace.	Por diferentes razones, esta ley está en proceso de reglamentación, dado que para su puesta en práctica requiere de una mesa de trabajo con instituciones científicas especializadas en la materia, así como de la sociedad civil y sus organizaciones para la confección de los lineamientos generales establecidos en el artículo precedente. A la fecha, y junto a la autoridad de aplicación, se está desarrollando una formación afín a Ley Yolanda: Introducción al Ambiente Fuegoño.
Ley Provincial N°1477	Capacitación obligatoria en Agenda 2030 , con especial énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	Autoridad de aplicación sujeto a reglamentación.	A los pocos meses de sancionada la ley, y junto al Punto Focal Político de ODS, creado por Decreto 1059/21, se llevó adelante una Formación de Formadores ODS para garantizar su implementación. A la fecha, se implementa bajo la modalidad virtual autogestionada en el Campus Virtual IPAP.
Decreto Provincial N°3502/22	Capacitación obligatoria en accesibilidad , discapacidad y buen trato a personas mayores.	Ministerio Jefatura de Gabinete	La propuesta formativa se lleva adelante por un equipo interministerial coordinado por el IPAP.
Ley Provincial N°1495	Adhesión al Plan Federal de Capacitación sobre Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Capacitación obligatoria en el sistema de protección a infancias.	Secretaría de Niñez, Infancia y Adolescencia o el organismo que en el futuro lo reemplace.	A partir de la nueva Ley de Ministerios, sancionada con posterioridad a la creación de esta capacitación, la autoridad de aplicación se modificó. Esta propuesta está en construcción.

Fuente: Elaboración propia.

En cada una de las experiencias indicadas en el cuadro-resumen, el IPAP articuló acciones con las autoridades de aplicación a fin de establecer hojas de ruta para la selección de contenidos, adaptación y transposición didáctica. Tarea que ha implicado la suma de numerosos esfuerzos en pos de construir agenda, unificar criterios y compartir estrategias para garantizar el cumplimiento de capacitaciones vitales para el servicio público. En ese camino, aparecieron tensiones que debieron sortearse para orientar las propuestas al logro de cada uno de los objetivos mínimos propuestos por cada trayecto formativo. Con la convicción de que el propósito del IPAP es el fortalecimiento de las capacidades estatales, resulta oportuno hacer mención a que no se puede pensar una única y homogénea trayectoria formativa, especialmente cuando consideramos la diversidad en la mirada del Estado y las tensiones que surgen al intentar conceptualizar el aprendizaje significativo en los servidores públicos. Aún así, hoy el personal fueguino tiene el desafío de formarse en estas seis capacitaciones obligatorias para su ejercicio como servidor público, sin importar el espacio, organismo o rol en el que se desempeñe.

El desarrollo del empleo público es una dimensión esencial en la acción estatal, donde los servidores públicos no solo ejecutan políticas públicas, sino que también participan en su construcción, adaptando la acción estatal a las necesidades y particularidades de la región. Estos agentes son la cara visible del Estado, responsables de actualizar y representar las prácticas cotidianas en todos los niveles y áreas de intervención. Como afirma Weber (1992), la burocracia estatal es un elemento esencial para la continuidad y estabilidad de la cosa pública, permitiendo al Estado responder a las crecientes demandas sociales y políticas.

La creación del IPAP marca un punto de inflexión en la institucionalización de la capacitación en la provincia, ofreciendo un terreno fértil, un espacio posible para una coordinación más efectiva entre los distintos actores - autoridades de aplicación - involucrados en las capacitaciones. En un período de tan solo cuatro años, se ha dado una rápida y constante legislación sobre diversas temáticas (ambiente, género, diversidad, territorio, desarrollo sostenible, infancias) y una necesidad inminente de articular con múltiples autoridades de aplicación donde se han respirado grandes oportunidades y diversas tensiones en este proceso.

Al reflexionar sobre estos desafíos, surge la pregunta de cuáles son los indicadores necesarios para “medir” o recolectar de manera honesta y justa los desarrollos tangibles del sector público. ¿Cómo podemos tener certeza o asegurarnos de que los conocimientos y experiencias vividas en los espacios de capacitación se traduzcan o den como fruto en un mejor servicio a la ciudadanía? Desarrollar y aplicar indicadores que no solo midan la adquisición de competencias, sino que evalúen su alcance real en materia de calidad institucional y en los servicios que ofrece a la comunidad fueguina.

Para concluir, se abren nuevos interrogantes con la única certeza que intentar entender los desafíos y oportunidades de la capacitación en el empleo público implica adentrarse en un camino que, aunque parezca sinuoso o en pendiente, está atravesado por múltiples aprendizajes y construcciones colectivas.

Bibliografía

- Álvarez, L. y Bonnet, A. (2017) “Ensayo y error. Un análisis marxista de las políticas públicas”. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año LXIII N°3. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Osizlak, O. y O'Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, CEDES.
- Subirats, J. et al. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona. Editorial Planeta.
- Weber, M. (1992). Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva (G. Giménez, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).

Normativa

Decreto Provincial N°703/22 de Tierra del Fuego, AeIAS

Decreto Provincial N°3502/2022 de Tierra del Fuego, AeIAS

Ley Provincial N°1293 de Tierra del Fuego, AeIAS

Ley Provincial N°1377 de Tierra del Fuego, AeIAS

Ley Provincial N°1477 de Tierra del Fuego, AeIAS

Ley Provincial N°1495 de Tierra del Fuego, AeIAS

Ley Provincial N°1522 de Tierra del Fuego, AeIAS

CAPACITACIÓN EN LEY MALVINAS: UNA POLÍTICA DE ESTADO AL SUR DEL TERRITORIO ARGENTINO A TRAVÉS DEL INSTITUTO PROVINCIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE TDF AEIAS

*Nicolás Boemo
Julieta Zeballos*

La institucionalización de la formación continua en el empleo público

El Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) es un organismo centralizado dentro del ámbito de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Creado a través del Decreto N° 703/2022, persigue el propósito de garantizar herramientas, habilidades y oportunidades para el desempeño de la función pública y el desarrollo de la carrera administrativa. Desde su creación, y a partir del Plan Estratégico de Capacitación Provincial, el IPAP lleva adelante tres ejes de formación: 1) Servicio Público; 2) Habilidades y herramientas de gestión; 3) Innovación y Pensamiento Estratégico. A partir de ellos, propicia el desarrollo de valores, aptitudes y pensamientos claves para que cada servidor pueda desplegarse en sus funciones, en pos de garantizar y hacer efectivo el derecho a la capacitación y formación continua.

Con el fin de organizar su propuesta académica, el IPAP lleva adelante actividades de acuerdo a diferentes modalidades de implementación:

- **DE FORMACIÓN:** Actividades de capacitación y aprendizaje, presenciales o virtuales, sobre competencias básicas y universales para toda persona que se desempeña en el Estado, y cuya obligatoriedad pueda estar establecida por marco normativo y legislativo.
- **DE FORTALECIMIENTO:** Talleres y propuestas de capacitación, presenciales o virtuales, para el desarrollo de herramientas que fortalezcan el desempeño de los y las agentes en el marco del empleo público.
- **DE PROFUNDIZACIÓN:** Conversatorios, webinars o conferencias que contribuyen a la reflexión teórica y práctica sobre diferentes aspectos del Estado Provincial.

En el mismo año que se crea el IPAP como órgano rector de la formación del personal estatal provincial, se sancionan diferentes leyes de capacitación obligatoria para la función pública, conformándose así una trayectoria formativa en el empleo público que atendiera de manera transversal diferentes temáticas. En la presente ponencia se presentan las propuestas formativas del IPAP bajo el eje de formación denominado “Servicio Público” y el área temática de “Soberanía y Territorio”, a partir de la implementación de propuestas vinculadas a dotar al personal estatal de herramientas de sensibilización y actualización en la Cuestión Malvinas, Antártida Argentina y Geopolítica del Atlántico Sur.

La cuestión Malvinas como política de Estado

La Cuestión de las Islas Malvinas es entendida como la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Una disputa que data de enero de 1833 cuando el Reino Unido ocupó ilegalmente las Islas y expulsó a las autoridades y a la población argentina de las mismas. Dicho reclamo trasciende cualquier tipo de política exterior, y debe ser central para todo el pueblo argentino, tal como lo establece la disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional, sancionada en 1994: “La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de

sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Por razones históricas y jurídicas, las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes son argentinas y fueguinas, a partir de lo dispuesto en el marco de la provincialización del territorio más austral de la República Argentina. Así, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es la única provincia del país que tiene bajo su jurisdicción una parte de su territorio ocupado por una potencia extranjera. “Es en Tierra del Fuego donde día a día convivimos con esa usurpación de nuestra soberanía.

Por eso, nuestra visión es esencial para cualquier política de Estado que se elabore sobre la Cuestión de las Islas Malvinas, porque su impacto, directo e indirecto, nos afecta de forma plena y contundente”, en palabras de Mg. Andrés Dachary - Secretario de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales de la provincia de Tierra del Fuego, AeIAS.

Más allá del reclamo en el marco de la comunidad internacional y por las vías diplomáticas que correspondan, es menester indagar qué acciones se llevan adelante en el propio territorio argentino para reconocer el derecho soberano sobre las Islas. En este marco, cabe mirar la legislación en materia de capacitación de carácter obligatorio para agentes públicos dado que en el año 2022, en el marco del 40° Aniversario de la Gesta de Malvinas, se sancionó la Ley Nacional N°27.671 de formación obligatoria, periódica y permanente sobre la Cuestión Malvinas para los tres poderes del Estado Nacional, por iniciativa de una senadora fueguina.

Tras la sanción de la Ley Nacional N°27.671, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, dieron inicio a la capacitación obligatoria bajo la modalidad virtual autogestionada.

Entre sus objetivos, se establecen como contenidos prioritarios el conocimiento de los títulos jurídicos que fundamentan la soberanía argentina respecto de la cuestión de las Islas Malvinas, los acontecimientos históricos relevantes para la posición argentina en relación con la Cuestión de las Islas Malvinas que reafirman los derechos de soberanía sobre las Islas Malvinas, la normativa nacional vigente en relación con las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, y la importancia estratégica y geopolítica de los archipiélagos del Atlántico Sur. Dado el alcance de la ley, la capacitación estaba dirigida a agentes de la administración pública nacional y se desarrolló a lo largo del año 2023, sin encontrarse cohortes habilitadas para el presente año.

A fines del año 2023, y tras un período de debate en comisión, la Legislatura fueguina sancionó la Ley Provincial N° 1522, adhiriendo a la Ley Nacional N°27.671, tras el objetivo de posibilitar una propuesta formativa destinada a los tres poderes del Estado Provincial desde un enfoque situado denominado “Cuestión de las Islas Malvinas, Antártida Argentina y Geopolítica del Atlántico Sur”. Desde la tierra del Malvinas, la normativa establece como objetivos prioritarios de la capacitación: entender cómo la Cuestión de las Islas Malvinas a la situación colonial en la que se encuentran las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes; profundizar los conocimientos sobre las Islas del Atlántico Sur y los aspectos políticos y jurídicos de la Cuestión de las Islas Malvinas, a fin de continuar difundiendo la Causa y la Cuestión de las Islas Malvinas; reconocer y diferenciar los diversos conceptos políticos y diplomáticos en los que sustentan los legítimos derechos de soberanía Argentina sobre las Islas Malvinas; conocer el conflicto bélico de 1982 y su impacto en la disputa de soberanía; reivindicar a los caídos y de los excombatientes; identificar la importancia estratégica del Atlántico Sur y Antártida para la geopolítica global y para el desarrollo local y nacional.

Si bien el espíritu de la ley provincial se asemeja a la ley nacional, en el contexto local cobra mayor relevancia la huella simbólica del conflicto bélico y la memoria de los caídos y ex combatientes.

El camino hacia la implementación de una capacitación

A partir de la sanción de la Ley Provincial, comenzó un trabajo articulado entre el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) y la Secretaría de Malvinas, Antártida, Islas del Atlántico Sur y Asuntos Internacionales de la provincia de Tierra del Fuego, AelIAS, como autoridad de aplicación. Dando respuesta al Plan Estratégico de Capacitación del IPAP, se delinearon diferentes acciones. En un primer momento, se presentaron dos propuestas de profundización abiertas para toda la ciudadanía denominadas “Somos Antártida Argentina” y “Somos Malvinas”. Mientras que la primera fue presentada en el marco del Mes Antártico, por el 120° aniversario de permanencia argentina ininterrumpida en la Antártida, el segundo fue publicado en el marco del 2 de abril, fecha que se conmemora el Día de los Caídos y Veteranos en la Guerra de Malvinas. Cabe mencionar que, tal como se expuso al inicio, las propuestas de profundización persiguen el objetivo de contribuir a la reflexión teórica y práctica sobre diferentes aspectos del Estado Provincial. Por ello, ambas propuestas fueron claves para poner en agenda de los servidores públicos fueguinos la necesidad de re-pensar y re-descubrir el carácter bicontinental y bioceánico de la provincia. Así, la noción de territorio adquiere valor al momento de proyectar la formación continua y los posibles itinerarios formativos en la administración pública. En este sentido, “territorio no es solo un espacio físico, sino una construcción social cargada de significados, una amalgama de relaciones de poder, identidad y cultura que se entrelazan en la territorialización” (Haesbaert, 2011, p. 23). De este modo, el territorio emerge como un eje central para las políticas públicas, donde la formación continua se convierte en una herramienta fundamental para fortalecer el vínculo entre el Estado y la ciudadanía, respetando y valorando la singularidad del espacio que habitan.

Las propuestas de profundización presentadas en el marco de efemérides importantes para la provincia fueron el puntapié para la implementación de la capacitación obligatoria “Cuestión de las Islas Malvinas, Antártida Argentina y Geopolítica del Atlántico Sur”, conocida como “Ley Malvinas”. Siguiendo la Ley Provincial N°1522, la elaboración de los contenidos para esta propuesta formativa implicó un proceso de análisis, consulta y recopilación de documentación para garantizar contenido de calidad, siendo fiel a los procesos históricos y geográficos sobre las Islas y el continente antártico.

A partir del mes de agosto del 2024, la capacitación se materializó en el Campus Virtual del IPAP, constituyendo así una oportunidad única para garantizar una formación que trasciende un abordaje histórico y jurídico; más bien propicia un espacio de reconocimiento de la causa Malvinas y de las potenciales del espacio Antártico, poniendo en valor el reclamo de recuperación de soberanía plena sobre nuestros territorios como así también la memoria de quienes hicieron el máximo sacrificio por la Patria. Aún resta tiempo para su efectiva implementación y, mucho más, para medir su impacto y alcance en la materialización de acciones en el ámbito público, pero se espera sea el comienzo de una nueva manera de comprender, abordar y abrazar al territorio fueguino y argentino.

Bibliografía:

Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI Editores.

Páginas web consultadas:

- Página web del Instituto Provincial de Administración Pública (<https://ipap.tierradelfuego.gob.ar/>)
- Página web del Instituto Nacional de Administración Pública (<https://capacitacion.inap.gob.ar/comision/in-a1-52800/>)

- Capacitación “Cuestión Malvinas, Antártida Argentina y Geopolítica del Atlántico Sur” en el Campus Virtual del IPAP.

Normativa:

- Decreto Provincial N°703/22 de Tierra del Fuego, AeIAS
- Resolución 01/24 del Instituto Provincial de Administración Pública de Tierra del Fuego, AeIAS
- Ley Nacional N°27.671
- Ley Provincial N°1522 de Tierra del Fuego, AeIAS

APUNTES PARA JERARQUIZAR AL INAP COMO ENTIDAD SUPERIOR DE FORMACIÓN, CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN EN GESTIÓN Y ASUNTOS PÚBLICOS

*Alberto Bonifacio
Eduardo Arturo Salas*

Introducción

A más de 50 años de creado, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) ha venido desplegando una intensa y fructífera acción en materia de capacitación del personal civil de la Administración Nacional dependiente del Poder Ejecutivo de Argentina, en materia de investigación en diversas cuestiones que hacen a la gestión pública y en la actualización de un acervo documental vasto y único en el país. Sin perjuicio de ello, sostenemos que la institucionalidad que le da fundamento legal ha venido quedando obsoleta y carente de sentido en un proceso de involución que no cobija ni es merecedora de esa trayectoria.

Por ello expondremos diversas aproximaciones que motiven y legitimen su refundación legal y organizacional que lo transforme en un potente órgano rector en estas materias. En concreto, exploraremos las ventajas potenciales de su consagración como un Instituto Universitario superior en asuntos de gestión pública.

No hay duda acerca del papel crucial que tiene la formación, capacitación, entrenamiento y desenvolvimiento del personal estatal en el éxito de los gobiernos, en la efectividad de la Administración Pública (AP) y en el desarrollo integral de los países. De allí que el cuidado y fomento ético y técnico profesional de ese personal sea una cuestión estratégica que, lamentablemente, no siempre goza de suficiente reconocimiento. Por otro lado, la certeza de que los enormes desafíos que la Argentina enfrenta para asegurar un futuro digno para todos sus habitantes insertándose convenientemente en un mundo complejo y difícil, requerirán capacidades cada día más complejas y exigentes de parte de nuestras AAPP, así como la inteligencia para procesar los desafíos, amenazas y oportunidades del país con los necesarios aportes que ellas deberán hacer al respecto. Los autores hemos compartido una vida profesional y funcionarial en el INAP por lo que no dejamos de reconocer nuestra inclinación en favor de la institución. Pero como también somos parte de diversos emprendimientos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado y su Administración Pública, asumimos que esta ponencia se inscribe en la iniciativa ciudadana que acordó el “Consenso por una Función Pública Profesional para la Argentina del siglo XXI”⁴⁶¹, del cual participaron más de 1.000 personas de diferentes orientaciones políticas, académicas y laborales. En especial, nos hacemos cargo de aportar y nutrir a la sexta propuesta y compromiso correspondiente del Consenso, titulada “Invertir en Capacitación y Actualización Tecnológica”, que transcribimos a continuación.

“Establecimiento de una red nacional que, en acuerdo federal, coordine las inversiones a cargo de los institutos y escuelas de Administración Pública y sus equivalentes en el Estado en todos sus niveles, con el aporte del sistema universitario, para asegurar que los funcionarios públicos de todo el país cuenten con la capacitación actualizada que requieren sus tareas y que coadyuve al desarrollo de una función pública moderna. Esta capacitación se deberá articular con desarrollos tecnológicos apropiados en el sentido de potenciar una gestión estatal autónoma, segura y eficaz, acercando el Estado al ciudadano.

⁴⁶¹ <https://aacap.org.ar/aacap/consenso-por-una-funcion-publica-profesional-para-la-argentina-del-siglo-xxi/>

Compromiso con la formación continua, actualizada e innovadora en la dimensión técnica, profesional y ética, que promueva una función pública coordinada, idónea y actualizada.”

En las próximas secciones abordaremos un breve registro de la evolución del INAP, sus luces y sus sombras, así como del marco normativo en el que encuadra su accionar. Seguidamente, la formación continua del colectivo del empleo público se presenta en el marco conceptual de la profesionalización de la función pública y su correspondiente andamiaje regulatorio. Luego focalizamos sobre los antecedentes de las instituciones análogas al INAP que, en el ámbito iberoamericano y nacional, abordaron la formación de funcionarios incorporando bajo distintas modalidades, la formación de grado y posgrado equivalentes a los otorgados por las universidades. Así también en las experiencias que el INAP lideró con programas que hubieran plasmado en resultados semejantes. Finalmente, en el marco de una democracia restablecida hace ya más de 40 años, sostenemos que tal como el Congreso Nacional ha sancionado varias leyes⁴⁶² que corresponden a un servicio civil profesional y de calidad, resta que lo honre completando la legislación perimida en lo relacionado con la refundación del INAP, por lo cual esbozamos las características para una propuesta de refundación legal y organizacional del Instituto.

Sirvan entonces estas líneas para alimentar un debate sereno y razonable sobre estos temas⁴⁶³ y para alcanzar un genuino consenso que permita consolidar un servicio civil moderno, profesional y de calidad en favor de nuestro pueblo.

Hitos claves en la historia y andamiaje normativo del INAP

En la presente sección damos cuenta breve de las diferentes configuraciones institucionales del INAP así como de un sintético análisis longitudinal de la evolución en sus cinco décadas de vida para iluminar los cambios que caracterizaron sus distintas etapas y que contribuyen a cimentar la exploración de su futuro.

El INAP se constituye después de la disolución del Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), considerado su antecedente inmediato, creado por el Decreto N° 4027/58 y modificatorios, y que hereda el cometido del Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP). Este, creado por el Decreto N° 3577/57, surge para controlar los proyectos de racionalización administrativa con importantes responsabilidades en el Plan de Racionalización Administrativa (Decreto N° 2531/61), tales como reforma de estructuras administrativas, simplificación de procedimientos, fijación de dotaciones, clasificación de funciones y preparación de cursos, entre otras. Pierde estas funciones por el Decreto N° 2859/64, pero el Decreto N° 855/65 le da un nuevo reglamento orgánico con la misión de actuar como Centro de Investigación e información técnica y capacitación a nivel de plana mayor de la administración pública. Opera como entidad descentralizada de la Secretaría de Hacienda por Decreto Ley N 18.582 del 4 de febrero de 1970, que deroga el Decreto Ley N° 4027/58⁴⁶⁴.

⁴⁶² Nros. 24.185, 22.164, 25.188

⁴⁶³ También advertimos que algunas de estas ideas son cónsonas con las desplegadas en un “Plan Integral de Fortalecimiento del Empleo Público” en el marco de la Propuesta 40D del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) durante el 2023. <https://www.cippec.org/proyecto/propuesta-40d-profesionalizacion-del-empleo-publico/>

⁴⁶⁴ Es interesante observar entre los fundamentos de la medida, el ministro propiciante manifestaba “Si se tiene en cuenta que por intermedio de las universidades nacionales y privadas se vienen dictando últimamente cursos de similares características, dirigidos a posibilitar la capacitación y perfeccionamiento de los funcionarios de la Administración Pública, no se justifica la existencia de un organismo cuyas funciones se superponen a las que resultan propias de la competencia que en materia de formación técnica y profesional corresponde a aquellos centros de estudio.” Esta vieja cuestión de la relación entre el mundo académico y el INAP se mantiene aún en la actualidad como parte de los debates.

El INAP se crea el 22 de febrero de 1973 mediante el Decreto Ley N° 20.173 de un gobierno de facto, como organismo descentralizado en la Secretaría General de la Presidencia de la Nación (art. 1°) con finalidades de (art. 2°) “a) Entender en la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos requeridos por el Sector Público en función de las prioridades y modalidades del proceso de desarrollo, modernización y cambio social y económico de la nación; y b) Desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública”. A lo que se le suma por el artículo 3° inc. c) “Programar y coordinar la asistencia técnica para y del exterior”. Desde su inicio se establece su conducción por un Directorio conformado por un presidente y cuatro vocales por el Estado y otros cuatro por las dos entidades gremiales más representativas, a razón a razón de 2 cada una. Todos con mandatos por 5 años, renovables.

Por su artículo 11, la totalidad de los organismos del Estado, independientemente de su naturaleza jurídica y carácter presupuestario, debían someter a la aprobación previa del INAP “todos los planes de capacitación, actualización, especialización, formación de personal y programas de estudio a desarrollar por sí o a través de terceros”, con excepción de lo tocante a las Fuerzas Armadas, de Seguridad, docentes y personal diplomático (artículo 13). Por Ley N° 21.339 se excluye a la representación gremial y limita el directorio a cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, sustituyendo los arts. 4° y 5° de la Ley de origen, pero el artículo 11 nunca fue modificado hasta el presente.

En su primera década, el INAP fue asentando los tres pilares de su finalidad: la formación de funcionarios, los estudios sobre la Administración Pública y el centro de documentación especializada. Estos inicios no escaparon a los clivajes de la época en el breve lapso de vida democrática entre 1973 y 1976, manteniendo su diseño organizacional, a excepción de la eliminación de la representación gremial mencionada durante la dictadura, y después bajo el decisivo paraguas que le brindó el proyecto del PNUD liderado por el Dr. Aquiles Lanza.

Los '80 transcurrieron signados por la construcción de una nueva disposición alineada con las políticas administrativas y de reforma: la consolidación de la democracia exigía el fortalecimiento del Estado de derecho, y en ello, la institucionalidad en la AP. La creación de la Secretaría de la Función Pública en dependencia directa de la Presidencia de la Nación⁴⁶⁵ señala la mayor significación dada al mejoramiento de la administración y el desarrollo de capacidades estatales. El INAP incorporado a esta estructura y a diez años de su creación, resulta por primera vez dotado de un propósito de trascendencia. De una etapa en la cual la capacitación se caracterizaba por programas selectivos de escaso alcance y significación, cambia hacia iniciativas de mayor relevancia destinadas a constituir un sistema de alta dirección pública, el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG, Decreto N° 3.687/84), de fuerte impacto cualitativo pero sin una significación cuantitativa debido a que su discontinuidad frustra el propósito de extenderlo al conjunto de la alta dirección pública.

Los años '90, plenos de reformas estructurales y de reducción del tamaño y presencia del Estado son, a la vez, de progreso en la institucionalidad y profesionalización de la función pública. En materia de empleo público, las políticas en esa etapa presentan ambivalencias. Por una parte, la reforma del Estado trae aparejada una amplia reducción del personal público, privatizaciones, transferencias de servicios a otras jurisdicciones, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, congelamiento de designaciones y eliminación de vacantes presupuestarias, en procura de reducir el gasto público. Por otra parte, tiene lugar en 1991 la reforma de la carrera administrativa con la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA, Decreto N° 993/91). En éste se incorpora, entre otras mejoras que se verán luego, la formación continua como requisito de promoción en la carrera,

⁴⁶⁵ Creada en el Decreto Nro. 15 del 10 de diciembre de 1983, que determina las Secretarías y áreas ministeriales y de la Presidencia de la Nación.

con lo cual la capacitación se expande a un extenso colectivo laboral de la Administración Pública: para unos 30.000 trabajadores en la administración central y en más de 40 entes descentralizados, se hace imperioso asegurar oportunidades de acceso a la capacitación para progresar en la carrera. A tal fin se refuerza significativamente el presupuesto y dotación del INAP y sus actividades crecen de modo exponencial: de 5.500 agentes capacitados en 1993 a 35.321 en 1997. Otra característica fue el centralismo: correspondió al INAP desarrollar la mayor parte en la organización de la oferta de actividades.

Con el SINAPA, el PROFAG tiene sustituto en un programa más ambicioso constituido por el Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas (Decreto N° 994/91) al que se le destina el Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública, que pasa de 250 cursantes en 1992 a 2401 en 1998.

En este período se aprueban nuevos marcos regulatorios para el empleo público. La primera, la Ley N° 24.185 de 1992 de Negociación Colectiva entre la Administración Pública Nacional y sus empleados y, la segunda, N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional aplicable al Servicio Civil de la Nación, de cuyas principales determinaciones se da cuenta más adelante. La aplicación de la Ley 24.185 permite acordar el Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional (Decreto N° 99/99).

La nueva gestión presidencial de diciembre de 1999 aprueba un Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional (Decreto N° 103/2001) que, en materia de gestión del empleo público, propugna generalidades ya vigentes en materia de profesionalización y proyecta superar las distorsiones en la implementación que quedaron inconclusas. El Plan postula "...una profunda reestructuración del Instituto Nacional de la Administración Pública, como órgano rector centralizado que fije políticas y normas y fortalecimiento de unidades institucionales responsables de la ejecución de programas en estrecha vinculación con la política de gestión de cada organismo."

En este marco se produce el retroceso más significativo con el Decreto Delegado N° 889/2001 modificando los artículos 1°, 2° y 4° y suprimiendo los artículos 3° y 5 a 8°, ambos inclusive. Por el artículo 1° se le da carácter de organismo centralizado de la Secretaría para la Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros con rango de Dirección Nacional y redefine sus finalidades al encomendar las siguientes "a) Fijar la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación y certificación de la capacitación permanente llevada a cabo en los organismos de la Administración Nacional, y asistir técnicamente el desarrollo de los planes de formación en organismos, asegurando la capacitación estratégica en políticas de transformación de la gestión pública. b) Desarrollar los estudios para la capacitación de los agentes públicos en virtud del proceso de modernización del Estado, fomentando el aprendizaje organizacional y el análisis comparado, resguardando en forma sistematizada la información y documentación correspondiente."

La finalidad del Instituto es así sutilmente modificada, porque de "entender en la capacitación, actualización, especialización y formación" establecida en el artículo 2° de la Ley 20.173, pasa a "Fijar la política del Sistema Nacional de Capacitación, estableciendo normas y pautas metodológicas y realizando la supervisión, evaluación, certificación de la capacitación...", una orientación destinada a descentralizar las actividades de capacitación en las jurisdicciones. La pérdida de jerarquía del INAP se acompaña con una drástica disminución de su presupuesto y una acentuada limitación a sus capacidades de intervención con la derogación del artículo 6° de la Ley 20.173.

No obstante lo anterior, no se modifica al artículo 11 de la ley que establece que "...todos los organismos del Estado (...) deberán someter a aprobación previa del Instituto Nacional de Administración Pública, todos los planes de capacitación, actualización, especialización y formación de personal y programas de estudio a desarrollar por sí o a través de terceros." Con el Decreto Delegado 889/2001 se deja en letra muerta la expresión "todos los organismos del Estado". También

se le establece un Consejo Asesor, ad honorem, con personalidades de reconocida trayectoria en el desarrollo de estudios y actividades sobre la Administración Pública e invitando a las dos entidades gremiales con mayor representatividad, iniciativas que no se implementan formalmente.

Ante esta situación, en el INAP se elaboraron diversas estrategias con base en sus facultades regulatorias del sistema de capacitación. Se validaron las actividades realizadas por los trabajadores que, de valorarse como pertinentes para el desarrollo de competencias técnicas y profesionales, se consideraron como equivalentes a la capacitación. Según la Resolución 51/03 de la Subsecretaría de la Gestión Pública, estas podían ser el ejercicio de la docencia, actividades de asistencia técnica y consultoría, publicaciones, asistencia a congresos, entre otras. Una segunda línea consistió en promover foros de encuentro de comunidades de práctica cuya conformación fue estimulada y reforzada mediante el desarrollo de procesos de gestión del conocimiento. La tercera línea consistió en el creciente desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades de planificación, diseño y ejecución de actividades de capacitación por parte de las instituciones públicas.

Finalmente, a partir de la cuarta década se evidenció la reconstrucción y regreso de la centralidad del Estado en el proceso de desarrollo, así como avances en la puesta en marcha de reglas constitutivas de una nueva orientación administrativa, especialmente relevante en la esfera del servicio civil. Como un hito decisivo a favor de la profesionalización tiene lugar con el segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, Decreto Nro. 214/06 y con él, la regulación de los regímenes escalafonarios y de carrera de más de 40 colectivos laborales, incluyendo al Convenio Colectivo Sectorial del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) que reemplaza al SINAPA.

El CCTG agrega unos 50 mil trabajadores a los casi 80 mil del Sistema Nacional de Empleo Público (considerando la planta permanente y contratada) y que, con independencia de la heterogeneidad de regímenes de trabajo que abarca, incorpora gradualmente la formación continua como condición para la promoción en la carrera.

En ese marco evolucionan los programas de capacitación con una tendencia sostenida de consolidación y, en la última década, con una marcada tendencia a la inclusión de colectivos laborales en la formación continua, a la centralización de la regulación y supervisión por el INAP, y a una descentralización en las jurisdicciones ministeriales y entes descentralizados (más de 100 unidades) de las responsabilidades en la planificación, el diseño y la ejecución de actividades de capacitación.

El tamaño y heterogeneidad de ese universo hizo necesario fomentar desde el INAP políticas para fortalecer las capacidades autónomas de las jurisdicciones a fin de asegurar la formación continua del personal. En paralelo, las políticas se orientaron a establecer reglas y condiciones para garantizar que la formación se realice dentro de estándares de calidad aceptables, incluyendo la formación para el personal de las áreas de capacitación con el objetivo de mejorar las capacidades institucionales. Iniciado con un relevamiento de perfiles de competencias de ese personal se completó con un “Diplomado en Gestión de la Capacitación” y la “Formación de Asistentes de Capacitación” (González, 2013). Sobre esta experiencia y la obtenida por la política de calidad que permitió al INAP obtener la certificación por Normas ISO 9001 en los servicios de Capacitación, Asistencia técnica, Acreditación de actividades externas y Gestión de Becas, fue elaborado un Referencial de requisitos para las Áreas de Gestión de la Capacitación de la administración pública que ha sido aprobado por el IRAM (el Organismo Nacional de Normalización).

Un intento de empezar a enfrentar estos desafíos se expresa en una ulterior modificación en la jerarquización del nivel de Dirección por el Artículo 4º del Decreto 170/2017 al nivel de Subsecretaría en la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización, estableciendo que el Titular del Instituto se denomine Director Institucional. En esta norma y por planilla anexa al Artículo 6º, fija los Objetivos para ejercer las funciones fijadas por la Ley N° 20.173 y normas modificatorias.

Por Decreto N° 45/23 el nuevo Gobierno aprueba la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros con una Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública entre cuyos objetivos figura la representación en el Consejo de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP) y la asistencia al Jefe de Gabinete en temáticas de gestión y empleo público concernientes al Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). Pero más interesa señalar que a la Subsecretaría de Desarrollo y Modernización del Empleo Público se le asignan los siguientes objetivos: “12. Ejercer las funciones fijadas por la ley N° 20.173 y sus normas modificatorias.” Por lo cual las funciones de INAP pasan a ser ejercidas por esta subsecretaría, tales como el diseño y planificación de las políticas para la capacitación permanente, proveer y supervisar su correcta ejecución, asistir en la formulación del plan federal de formación y capacitación, supervisar los planes de capacitación y de formación de ministerios y descentralizados, y determinar los créditos aplicables a cada actividad de capacitación. También entender en la ejecución de la política de capacitación y formación de todo el sector público nacional, establecer pautas metodológicas y didácticas y brindar asistencia técnica a gobiernos provinciales municipales, “supervisar la operación y funcionamiento del Sistema Nacional de Capacitación, fijar normas de calidad de sus acciones de formación, evaluar el impacto de éstas, entender en el diseño y ejecución del programa de capacitación de capacitación y formación de funcionarios de nivel gerencial y de aquéllas ligadas con la carrera administrativa. Nada menos que 8 objetivos. En suma, se centraliza en esa subsecretaría prácticamente las acciones concernientes al INAP que, por otra parte, no es mencionado en ningún lugar.

Poco tiempo después, con la creación del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Decreto N° 644/24), se mantiene en la Secretaría de Transformación del Estado y de la Función Pública la representación estatal en la Comisión de Administración del FOPECAP y en el COFEFUP, el diseño, desarrollo e implementación de las políticas de capacitación y carrera del personal de la APN, la vinculación y cooperación técnica académica con universidades nacionales y extranjeras, entidades y/o centros académicos de formación y/o investigación, organismos internacionales y de la sociedad civil. Pero es la Subsecretaría de Desarrollo y Modernización del Empleo Público la que, por objetivo 12, debe “Entender en el diseño y planificación de las políticas para la capacitación del personal del sector público nacional y supervisar su correcta ejecución a través del instituto creado por Ley N° 20.173” (subrayado no original) y por el 13 asistir en la formulación del plan federal de formación y capacitación en gestión pública, de planes y programas de vinculación académica, etc. Dicho de otra manera, recién en esta última estructura reaparece el INAP completamente ignorado como instituto en la anterior.

Por último, consultada la fuente de INFOLEG sobre el texto de la Ley N° 20.173, se registra que cinco de sus artículos están derogados y se conservan numerosas desprolijidades como, por caso, la “vigencia” textual de los artículos 9° y 10 y con obsolescencias de museo. Así por caso, el artículo 10 continúa mencionando al Tribunal de Cuentas que ha dejado de existir antes del Decreto Delegado 889/2011.

Para complementar esta reseña, cabe destacar que el INAP también se configura como ámbito de investigación sobre diversas dimensiones de la AP y se expresa en cinco líneas de publicaciones periódicas: los Cuadernos del INAP (CUINAP), principal –aunque no exclusivo– ámbito de divulgación de los resultados de las investigaciones realizadas en el Instituto, la revista Estado Abierto, y 3 Informes Trimestrales de empleo público, de la estructura del Estado Nacional y el Informe Estadístico de Capacitación con información sistematizada de las actividades de capacitación del INAP.

Asimismo se proyecta en el plano subnacional e internacional. Desde hace años despliega actividades de capacitación y asistencia técnica a provincias y municipios, muchas en el accionar del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) y en particular en su activa Comisión de Capacitación. A través del COFEFUP, INAP incidió decisivamente en la elaboración de un Plan Federal de Formación

y Capacitación en Gestión Pública llevado a cabo por 22 universidades nacionales y/o provinciales, además del propio Instituto, en el que participaron más de 100.000 asistentes de administraciones provinciales y municipales. El plan aborda actividades de formación estratégica, de formación en temas de agenda sectorial y regional y de formación instrumental.

El INAP también se extendió mediante ofertas específicas para personal de organismos descentralizados, empresas con participación estatal y entes públicos. El programa Estado Integrado llegó a 26 entidades y empresas con participación estatal con 166 cursos y cerca de 30 asistencias técnicas

Por otro lado interviene contribuyendo a proyectar la imagen argentina en reuniones y congresos internacionales, en su contribución con las actividades de capacitación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas que depende del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD).

Como hemos reseñado, una historia de medio siglo pleno de logros y aportes de diversa índole en favor de la Administración Pública no solo del Gobierno Nacional sino también de las provincias y municipios, Especialmente como una institución centrada en un concepto de la capacitación que abrevia en su raíz etimológica: las acciones orientadas a proporcionar, mantener, reforzar y/o actualizar capacidades de las personas para ser, hacer, querer y relacionarse en y con ocasión de su trabajo. En este caso, de los hombres y mujeres que integran las dotaciones de la Administración en sus capacidades para ejercer adecuada y comprometidamente las tareas y servicios puestos a su cargo y, a través de ellas, el cumplimiento de las misiones y acciones establecidas para cada una de las unidades organizativas. Asimismo, cabe recordar que esas inversiones se encarnan en cada uno de los trabajadores por lo que, más allá de su utilización en el puesto de trabajo, hay un fortalecimiento de sus potencialidades laborables que trascienden el estrecho marco de una capacitación solo para el servicio. Por desarrollo procuramos acá extender esa estrecha concepción funcionalista de la capacitación para apuntar a las acciones orientadas a instilar, fomentar, ampliar y reforzar valores, actitudes, compromisos y demás competencias de las personas con ocasión de su trabajo en la AP, así como en su condición de ciudadanos que optan por el servicio al bien común y a los demás ciudadanos como motivo central de su vocación y elección laboral.

En síntesis, en lo que hace a sus bases institucionales y legales es de señalar un progresivo empobrecimiento y degradación como si los avances y logros sustantivos corrieran en un sentido inverso. Esta disonancia es un síntoma que evidencia una crisis sistémica que motiva a proponer una refundación institucional de cara a la administración del siglo 21 que el país requiere.

La endeblez institucional caracterizada no solo no hace justicia a la larga trayectoria del Instituto sino tampoco al pleno ejercicio de las facultades de la Administración Pública como empleadora de una vasta fuerza laboral de miles de ciudadanos en la función pública. Pero tampoco a la conveniencia y justicia de asegurarle al país una mejor gestión pública que reposa, en gran medida, sobre las capacidades laborales, compromisos éticos e involucramientos plenos de esos funcionarios.

Notas para un marco teórico y normativo general

No cabe duda acerca de la legitimidad y efectividad de las inversiones en capacitación y desarrollo del personal que integra nuestras Administraciones Públicas (AP). Hace a una mejor gestión pública en favor de la ciudadanía, pero simultáneamente a la profesionalización y dignificación laborales de los trabajadores estatales. Con base en este argumento, se presenta un marco referencial de esa profesionalización y del andamiaje legal del servicio civil de carrera, que provee una condición necesaria para integrar la formación continua del personal estatal.

Con esa mira recurrimos a la Carta Iberoamericana de la Función Pública como telón de fondo y base de sustentación. Como es sabido, esta Carta goza de la legitimidad por la calidad de los aportes que

en sí misma hace, pero también por el compromiso unánime de todos los gobiernos de la región iberoamericana que la suscribieron en el 2003. Parece oportuno entonces, registrar sus principales aportaciones relativas al objeto de la presente. Entre los criterios inspiradores de la Carta resaltamos aquéllos ligados a:

- ”a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.
- b) La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.
- d) La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.
- e) La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- f) La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.”

De allí que la Carta reconozca que:

“10. Los resultados pretendidos por las organizaciones públicas dependen de las personas en un doble sentido: 1. Se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos⁴⁶⁶, a las tareas que deben realizarse. Por ello, el suministro de capital humano deberá ajustarse en cada caso a las necesidades organizativas, evitando tanto el exceso como el déficit, y gestionando con la mayor agilidad posible los procesos de ajuste necesarios. 2. Son consecuencia de las conductas observadas por las personas en su trabajo, las cuales, a su vez, dependen de dos variables básicas: a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea; y b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo. Por ello, las normas, políticas, procesos y prácticas que integran un sistema de función pública deben proponerse desarrollar una influencia positiva sobre el comportamiento de los servidores públicos, actuando, en el sentido más adecuado en cada caso, sobre las competencias y la voluntad de las personas en el trabajo.” (Subrayado no original).

En lo concerniente, la Carta dedica una sección bajo el título de “Desarrollo” (Párrafos 37 a 41), promoviendo la incorporación de

“... mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización” con carreras profesionales “... basadas en el reconocimiento del crecimiento y

⁴⁶⁶ Hacemos reserva sobre el uso de este tipo de expresiones tales como RRHH, Capital Humano y similares toda vez que reflejan un concepto fuerte o exclusivamente instrumental en el tratamiento de este tipo de asuntos que hacen al desempeño laboral de las personas.

la excelencia profesional”, con criterios de ascensos basados “... en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias...”.

Finalmente, que:

“40. Los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficit de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos”, mediante (#41) “...planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades” a ser objeto de evaluación integral.

Buena parte de estas orientaciones vienen siendo desplegadas en la Administración Pública del Poder Ejecutivo Nacional de Argentina desde hace por lo menos más de 30 años. En esta ponencia solo abordaremos las correspondientes al personal civil, y más específicamente al comprendido por el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto N° 214/06)⁴⁶⁷. Es que, a partir de la profunda reforma de la Administración de los años 90, se han venido desplegando numerosas iniciativas tendientes a materializar un régimen de empleo público en línea con la Carta Iberoamericana citada.

A continuación se hace mención de los principales hitos en directa relación con el objetivo del presente documento.

La reforma constitucional de 1957

Actualizada por la vigente de 1994, en lo tocante a la estabilidad del empleado público (artículo 14 bis) ingresado en condiciones de igualdad por la determinación de su idoneidad para el cargo (artículo 16)⁴⁶⁸.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2007

En Madorrán María Cristina versus Administración Nacional de Aduanas, que interpreta apodícticamente que esta estabilidad es la denominada “propia”, aún para el personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo, y que este derecho comprende al derecho a una carrera, impidiendo el despido arbitrario y la restitución del afectado al cargo de quien hubiese sido accedido por concurso.

El establecimiento del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)⁴⁶⁹

Para el colectivo laboral de todos los ministerios y de buena parte de las entidades descentralizadas. Entre otros avances, reguló la carrera administrativa no solo verticalmente (ascensos a niveles superiores) por concurso, sino en sentido horizontal por la promoción de grados escalafonarios dentro del nivel al que la persona hubiera accedido. Para promover de grado, el funcionario debía acreditar entre dos y tres calificaciones por su desempeño anual al menos normal y, una cierta cantidad de

⁴⁶⁷ El INDEC sobre información de la ex Secretaría de Gestión y Empleo Público, a marzo de 2023, registra una dotación total de personas de 305.252 personas con vínculo laboral. De las cuales 191.554 revistaban en Administración Central, 42.120 personas, en la Desconcentrada, 22.574, en la Descentralizada 113.444 y en otros entes públicos, 13.416. Bajo el CCTG se reunían 141.203 empleados. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS (INDEC) “Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades” Marzo de 2023 disponible en https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/dotacion_personal_apn_04_23F1912B46FF.pdf

⁴⁶⁸ Con la reforma del 94 se incorporaron tratados internacionales con jerarquía constitucional, muchas con relación al régimen de empleo público.

⁴⁶⁹ Decreto N 993/91, así como del régimen para el personal Profesional del Arte de Curar del Ministerio de Salud de la Nación por el Decreto N° 277/91.

créditos de capacitación (medidos en horas de duración o esfuerzo equivalente). En este sentido la capacitación queda inserta en la carrera laboral de modo inescindible. No hay promoción sin capacitación. Y no puede haber capacitación que no garantice, entre otras cosas, la carrera funcionaria a diferencia de lo que venía siendo un derecho a la capacitación consagrada por la legislación laboral de base (art. 18 de la Ley N° 22.140).

Lo que lucía era una deficiencia radical en el diseño, organización y ejecución del régimen de carrera, debido a que por el anterior Decreto N° 1428/73 se establece el escalafón del personal civil de la administración pública nacional con promociones automáticas por años de antigüedad en la categoría de revista inmediata anterior (art. 8°).

Otro avance de gran trascendencia fue, como se menciona más arriba, el establecimiento de un régimen para el ejercicio de cargos con “función ejecutiva” por el cual el PEN procede a la cobertura de cargos de dirección superior (Direcciones Nacionales/Generales, Direcciones Simples y Coordinaciones) mediante terna surgida de un proceso de selección, con garantías de estabilidad funcional por al menos 5 años y cláusulas muy precisas para su remoción anticipada.

La Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional de 1999 N° 25.164

Esta Ley reemplazó el Decreto Ley N° 22.140 (de 1980), y es la primera en democracia en pleno ejercicio de las atribuciones del Congreso de la Nación. Consolidó de manera contundente uno de los avances importantes del SINAPA pues en su art. 8° inc. a) establece que las carreras administrativas deberán adoptar criterios de transparencia, publicidad y mérito en la selección para determinar la idoneidad en el ingreso, y en el avance en la carrera, la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la capacidad del personal que los motiven.

La Ley establece que para acceder al régimen de estabilidad se debe satisfacer requisitos de capacitación (art. 17, inciso a) y, en las causales de cesantía, obtener cierta cantidad de calificaciones anuales deficientes pero siempre que el funcionario no hubiera “... contado con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas” (artículo 32, inc. g). La capacitación queda así enraizada en la vida laboral del personal. Trascendentemente por el capítulo X, facultó al PEN a crear (artículo 43), un fondo permanente de capacitación y recalificación laboral en la Jefatura de Gabinete de Ministros para “facilitar la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales propios de la administración moderna.” (artículo 44) y fija una administración a acordar con los gremios para “responder al carácter de los diversos programas de modernización de los organismos y jurisdicciones” (artículo 45). El artículo 43 del Decreto 1421/02, reglamentario de la ley, establece que el Fondo funcionará en el INAP en el marco de las atribuciones conferidas por la Ley N° 20.173 y modificatorias.

El Convenio Colectivo de Trabajo General de la Administración Pública (27/2/2006)

Consolida aún más el andamiaje anterior y en su Título VI refiere a todo lo concerniente a los regímenes de carrera a instrumentar por los convenios sectoriales. En su Prólogo se puede leer el compromiso de los signatarios para con “el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores...”, por lo que en el artículo 16, uno de los principios ordenadores de la Función Pública sea (inc. f), el perfeccionamiento continuo de los empleados y que en su artículo 24 reitera los requisitos de capacitación para la estabilidad laboral.

Consecuentemente, por el artículo 33, inc. k), una de las obligaciones del Estado empleador es “garantizar la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y de trato”, en el inc. p) Promover a través de las comisiones y delegaciones paritarias, la

capacitación en materia de su incumbencia” y por el último párrafo del artículo 40 que “el empleador deberá preparar al personal para que pueda hacer uso de sus capacidades para desarrollar diversas tareas, oficios o roles en forma accesoria, complementaria, a afín, y para desempeñar las tareas complementarias o instrumentales para el logro de los objetivos del trabajo.

Pero es en el Título VI sobre la Carrera del Personal donde se establece la responsabilidad de cada empleado en el desarrollo de su carrera individual, y que la promoción horizontal, además de la calificación, exigirá “la acreditación de competencias laborales o actividades de capacitación...”⁴⁷⁰, y la clausura de la antigüedad como mero criterio para la promoción horizontal o vertical (artículo 55). El capítulo 5° refiere a toda lo concerniente a la capacitación (arts. 72 a 77), comenzando con su finalidad específica:

“... asegurar la formación y promoción en la carrera del personal, su desarrollo y el perfeccionamiento de sus competencias laborales para elevar su profesionalización, el acceso y dominio de nuevas tecnologías de gestión y la mejora continua de la prestación de los servicios de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación. Para ello, el Instituto Nacional de la Administración Pública podrá establecer trayectos formativos y actividades de capacitación y/o entrenamiento.”

Es obligatoria la elaboración de planes estratégicos y anuales, generales y específicos con propuestas de jefes y de entidades gremiales y la dirección metodológica del INAP con sus facultades para certificar dichos planes y las actividades, aun las que se desarrollen fuera del Sistema Nacional de Capacitación, sea en modalidades formales o no formales y de desarrollo y acreditación de competencias laborales (artículo 74).

No menos importante es el cumplimiento de la manda legal de la Ley, creando la Comisión de Administración (paritaria) del FOPECAP, en el marco del INAP, asignándole recursos financieros y facultades para su uso. Así, contribuir con la identificación de las necesidades y demandas de formación y capacitación (sea por derivación de la calificación del desempeño como de las líneas de acción de las unidades organizativas, con la formulación de líneas de capacitación orientadas a preparar y/o fortalecer capacidades para el uso más efectivo de las nuevas tecnologías, para programar, coordinar y evaluar acciones de capacitación y acompañamiento del personal puesto en disponibilidad y para fortalecer competencias para ejercer distintos puestos y facilitar la movilidad funcional. Además de administrar los recursos financieros, puede dictar regulaciones para asignarlos y debe publicar al menos trimestralmente (vía WEB) el detalle de las actividades y el destino de los recursos (artículo 75).⁴⁷¹

Este cuadro, sintéticamente presentado, de exigencias legales y convencionales regula la actuación de la capacitación y desarrollo del personal. De allí se colige la relevancia de señalar que ese marco referencial de una función pública profesional se ve empañado por una extrema debilidad de las bases institucionales y organizativas del INAP. Al 2024 se constata aún una incertidumbre que refleja una severa crisis, pero que por otro lado abre la posibilidad de su refundación sobre la base de un amplio consenso político institucional, como órgano rector en estas materias.

⁴⁷⁰ La promoción horizontal se da por grados y más recientemente, además, por tramos en algunos convenios sectoriales. En estos últimos, la acreditación competencial juega un papel decisivo que ha quedado también bajo el ámbito de responsabilidad del INAP.

⁴⁷¹ En 2017 se instrumentó un Reglamento de Becas para estudios de posgrado y perfeccionamiento en el país y en el exterior. Entre 2020 y 2023 se concedieron 732 becas. Las demás entidades de la AP pueden solicitar financiación y para 2023 se habían desarrollado 471 proyectos.

Programas de Educación Superior en Institutos de Administración Pública de Iberoamérica

Para contar con antecedentes que avalan la dirección y objetivos de la presente propuesta es pertinente considerar como en distintos países iberoamericanos las escuelas de gobierno expiden títulos de pregrado, grado y posgrado con reconocimiento oficial de las instituciones responsables de la educación pública, incluyendo licenciaturas, maestrías o doctorados. En cuanto a los títulos oficiales universitarios, se evidencia un claro predominio de los programas de posgrado.

La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil

La ENAP de Brasil fue creada en 1967 mediante el Decreto-Ley No. 580 para formar y perfeccionar a los servidores públicos federales. En 1986 la ENAP pasó por una reestructuración significativa que fortaleció su papel en la capacitación de funcionarios públicos y consolidó su estatus como una institución clave en la administración pública brasileña.

La ENAP está habilitada para ofrecer programas de posgrado, incluyendo maestrías y doctorados, reconocidos por el Ministerio de Educación (MEC). Su enfoque es proporcionar formación de alta calidad para mejorar la capacidad de gestión y el desarrollo de políticas públicas.

Entre los títulos que expide actualmente se encuentran el Maestrado Profesional en Gobernanza y Desarrollo, el Maestrado Profesional en Evaluación y Monitoreo de Políticas Públicas y el Doctorado Profesional en Políticas Públicas. Además, desarrolla Programas de Especialización y los MBA en Gestión Pública y el MBA en Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial aplicadas, enfocados en mejorar las competencias de los servidores públicos en áreas críticas para la modernización y eficiencia del estado. Si bien están destinados principalmente a empleados públicos, también se ofrecen oportunidades para empleados extranjeros en compromiso con la cooperación internacional del país.

La ENAP no es considerada una universidad en el sistema educativo formal sino una escuela de formación superior pero cuyos programas son reconocidos y validados por el Ministerio de Educación.

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia

La ESAP tiene una trayectoria significativa en la formación de profesionales en la administración pública. Fue creada mediante la Ley 19 de 1958 para formar empleados públicos capacitados para asumir funciones en la administración estatal, así como promover la investigación en políticas públicas.

Actualmente, ofrece programas de grado y posgrado, incluyendo un pregrado en Administración Pública, un programa técnico en Gestión Pública Contable y diversas especializaciones. Entre las especializaciones más destacadas se encuentran la de Alta Dirección del Estado, la Gerencia Social, la Gerencia Ambiental y los Derechos Humanos. Estas especializaciones buscan profundizar en áreas críticas de la administración pública y están diseñadas para formar altos directivos en el sector gubernamental.

La ESAP también fomenta la investigación y el desarrollo a través de sus centros territoriales de investigación (CIT) apoyando a estudiantes y docentes en la realización de proyectos que aborden problemas locales y regionales. Los programas están disponibles en modalidades presenciales y a distancia, permitiendo una mayor accesibilidad a la formación en diferentes regiones. La Escuela Superior de Administración Pública es considerada una institución de educación superior en el sistema educativo colombiano, aunque tiene una naturaleza especial en comparación con las universidades tradicionales.

Sus títulos son reconocidos y avalados por el Ministerio de Educación Nacional, lo que le permite operar como entidad de educación superior autónoma.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España

El INAP español no tiene habilitación para expedir títulos universitarios oficiales de grado o posgrado pues su enfoque principal es la formación continua de empleados públicos y la promoción de buenas prácticas en la administración pública. Ofrece una variedad de programas de formación, como másteres y cursos avanzados, pero éstos no se consideran títulos universitarios oficiales dentro del sistema educativo español.

Entre los programas destacados del INAP se encuentra el Máster en Dirección y Liderazgo Público, dirigido principalmente a funcionarios públicos que desempeñen o aspiren a desempeñar funciones directivas en la administración general del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. Ofrece orientaciones en cuatro especialidades: Alta Gerencia Pública, Sociedad Digital, Comunicación en la Administración Pública y Dirección en la Administración Local. La Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) expide el título oficial y el curso, que tiene una duración de 2 años, está diseñado y ejecutado por el INAP. Con similares características, la UIMP y el INAP desarrollan el Máster en Urbanismo y Estudios Territoriales.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México

El INAP mexicano no es una universidad en sentido estricto, pero tiene la facultad de ofrecer programas académicos avanzados, incluyendo licenciaturas, maestrías y doctorados en el ámbito de la administración pública. Desde hace varias décadas, el INAP ha jugado un rol clave en la profesionalización de los servidores públicos en México, y su oferta educativa está dirigida principalmente a funcionarios de los tres niveles de gobierno, aunque también está abierta a otros interesados en la administración pública.

Se enfoca en la formación de alto nivel para funcionarios públicos a través de programas como la Licenciatura en Administración Pública y el Doctorado en Administración Pública. Este último se orienta a la investigación y el análisis de las dinámicas administrativas y políticas para contribuir al desarrollo de políticas públicas más eficaces y justas. Además, ofrece maestrías y diplomados en áreas especializadas, todas estas con valor curricular y dirigidas a fortalecer las capacidades del personal público.

El INAP mexicano tiene respaldo legal para ofrecer programas académicos, incluyendo licenciaturas, maestrías y doctorados en el ámbito de la AP proveniente de la Ley de Institutos Nacionales de Administración Pública. Sin embargo, aunque ofrece títulos de grado y posgrado, éstos no necesariamente tienen el mismo estatus que los otorgados por universidades ni siempre cuentan con equivalencia directa con los títulos universitarios tradicionales en términos de movilidad académica y profesional en otros contextos. Para el reconocimiento oficial de estos títulos fuera del ámbito del servicio público, suele ser necesario validar las competencias adquiridas a través de los mecanismos establecidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP) o las universidades reconocidas por el Estado mexicano.

El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Guatemala

El INAP guatemalteco fue creado con el objetivo de fortalecer la administración pública por el Decreto 25 de 1980 del Congreso de la República. Allí se define al INAP como el órgano técnico encargado de promover el desarrollo administrativo de las instituciones públicas para mejorar su eficiencia y eficacia.

El INAP ofrece programas académicos de posgrado y diplomados diseñados para capacitar a funcionarios públicos y mejorar sus competencias en la gestión pública. El INAP coordina las maestrías en Administración Pública, en Gerencia Pública, en Administración Pública y Jurisdiccional, en Gestión Pública Local y un Doctorado en Investigación en Políticas Públicas. Este título está acreditado por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), que garantiza los estándares académicos para la expedición de títulos de grado y posgrado.

Antecedentes del INAP en la formación superior de funcionarios

Desde el momento en que se desarrollaron políticas orientadas a la profesionalización de la función pública directiva, el INAP de Argentina jugó un papel fundamental en el proceso de su conformación.

El primer hito es la organización del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales encomendado al INAP partir de 1984. El programa, con duración de 30 meses y 300 horas, incluye prácticas profesionales con pasantías en organismos públicos. La aprobación del Programa es condición para el ingreso al Cuerpo de Administradores Gubernamentales según orden de mérito y hasta el número de vacantes que cada año determina la ex Secretaría de la Función Pública. Completaron el programa 225 profesionales provenientes del ámbito público y privado en cuatro cohortes entre 1985 y 1992.

El segundo hito es la formación de la Alta Dirección Pública en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa en 1991: los directivos incorporados por los procesos selectivos a la dotación de la AP debían realizar el curso de Alta Gerencia Pública dentro del primer año de asunción del cargo. Para cumplir con este fin, en 1992 el INAP comienza a impartir el “Programa de Formación Permanente en Alta Gerencia Pública”, cuyos contenidos curriculares buscan potenciar las aptitudes de los cuadros superiores de las instituciones como agentes del cambio organizacional y cultural en el ámbito estatal, afianzar la comprensión del contexto internacional y nacional en el que se insertan las responsabilidades del servicio público, presentar la agenda de gobierno e involucrar a los gerentes en un proceso de planificación estratégica de la gestión, orientada al ciudadano y al logro de resultados, y en la construcción de compromisos para con su obtención. El Programa comprende un ciclo básico y uno de actualización (Resolución SFP N° 34/92). El básico con un total de 252 horas a realizar en un tiempo mínimo de 7 meses. Para los cargos ejecutivos la dedicación fue de 120 horas distribuidas en módulos obligatorios y optativos. El ciclo de actualización habilitaba actividades de formación en instituciones u organizaciones especializadas, la docencia orientada a transferir experiencias, investigación para la producción de conocimientos en nuevas áreas de gestión, tecnologías y desarrollos teóricos de frontera y caracterización de documentación de experiencias mediante la producción de documentos, y la consultoría organizacional orientada a colaborar con la resolución de problemas en áreas afines. (González, Guibert y Lemoine, 1993).

Al congelarse la profesionalización de la alta dirección pública a partir de 1999, se diluye este Programa de Formación Permanente.

Finalmente, cabe destacar la creación, por Resolución de la Subsecretaría de la Gestión Pública N° 58/06, del Programa de Formación para las Carreras de Estado en el INAP, estableciendo como tales la Especialización en Dirección Pública y el Diplomado en Gestión de Organizaciones Públicas. Por Resolución N° 23/07 se incorpora a este Programa la Especialización en Abogacía del Estado, dictada por la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. En enero de 2009, por Resolución Nro. 2, la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública se aprobó la Fundamentación, Objetivos y Lineamientos Básicos y el Reglamento del Programa de Formación para las Carreras de Estado para desplegar la capacitación especializada con orientación profesional en materias vinculadas al ejercicio de funciones propias de la AP bajo Especialización o Diplomado por el INAP. Tal capacitación es dictada por los Centros de Formación homologados mediante la convergencia de esfuerzos con otras instituciones públicas con responsabilidad en áreas de política

pública y en sistemas transversales de gestión y pueden articularse con programas de formación académica universitaria o dictados por asociaciones profesionales, mediante convenios, y con el proceso de acreditación aplicado por el INAP.

Se establece que las Especializaciones estarían dirigidas prioritariamente a los cargos de dirección inmediatamente subordinados a los altos cargos de responsabilidad política y los Diplomados al personal con funciones profesionales, técnicas o de supervisión. Para la Especialización se fija un mínimo de 360 horas de formación, igual que las carreras equivalentes reguladas por la Ley de Educación Superior, y para el Diplomado, un mínimo de 120 horas de formación.

El Programa no tuvo inicio pero desde el 2008 se implementa en INAP el primer programa de Diplomado en Gestión de la Capacitación a partir del trazado de perfiles de competencias laborales implicados en esta gestión y se desempeñan en ese campo, en formato híbrido (presencial y virtual) con 150 horas en 5 módulos. En 2017 se realizó su 5ta. edición.

En adelante se realizaron diferentes diplomados, la mayoría a través del financiamiento del FoPeCap y la ejecución por terceros, especialmente universidades. En 2023 y 2024 fueron acreditadas y ofertadas por INAP, pero no ejecutadas, diplomaturas tales como “Generación de información a partir del uso de datos en la gestión pública” (FCEN-UBA, 200 hs.); Diplomatura en Análisis de Datos para Cientistas Sociales (424 hs., UN G. Brown), Diplomatura en Administración Pública Virtual (UNMdelp, 224 hs.); "Diplomatura en Ciberseguridad y Ciberdefensa" (UNLZ, 132 hs.); Diplomatura Virtual en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos (UNLZ, 125 hs.); y la Diplomatura La Argentina del Futuro. Políticas Públicas, Estado y Planificación (FCS-UBA, 120 hs.).

Antecedentes de los Institutos Universitarios en Argentina

Considerando los antecedentes del INAP mencionados arriba, y como primer argumento consonante con la propuesta de su jerarquización, presentamos como parte de la posición que sostenemos, el hecho de que en distintos ámbitos de la Administración Pública nacional y provincial se ha formalizado la constitución de institutos universitarios y universidades que incluyen en su campo competencial la formación de personal de la AP.

En el caso de los Institutos Universitarios (IU) contemplados en la Ley de Educación Superior, tenemos ejemplos en el ámbito de las Fuerzas Armadas y de Seguridad: IU Aeronáutico (Fuerza Aérea Argentina), IU de Gendarmería Nacional, IU de Seguridad Marítima (Prefectura Naval Argentina), IU de la Policía Federal Argentina, IU Provincial de Seguridad de Jujuy, IU de Seguridad de la CABA.⁴⁷²

El ejemplo de mayor relevancia es el de la Universidad de la Defensa Nacional⁴⁷³ creada por Ley N° 27.015 de 2014, enmarcada en la legislación de la educación superior y de la defensa para formar militares y civiles en diferentes áreas disciplinarias así como para la formación militar a través de carreras de pregrado, grado y posgrado. Resalta el 2° párrafo del artículo 3°, por el cual se establece que sus actividades deberán estar articuladas e integradas de manera cooperativa con el sistema universitario nacional “...procurando en todo momento el aprovechamiento de la experiencia universitaria nacional” de modo de evitar duplicidad de esfuerzos. Por su artículo 8° se prevé el órgano superior de dirección y un Consejo Consultivo de Gestión que supervisará y garantizará “...

⁴⁷² Fuera del ámbito público, muchos IU son ejemplo de iniciativas de formación superior concentradas en un único campo disciplinario, como por ejemplo el IU Hospital Italiano y el IU de Ciencias de la Salud (Fundación Barceló), Instituto Universitario Italiano de Rosario, CEMIC, en el campo de la salud. También en diversas orientaciones como el IU Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), o el IU Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) de formación de líderes (CIAS).

⁴⁷³ Debe recordarse que la Universidad reemplaza a la tradicional Escuela de la Defensa Nacional.

la concepción democrática y republicana en los planes y programas de estudio, la calidad, la pluralidad de ideas y diversidad de criterios en el diseño e implementación de las funciones sustantivas de la universidad; la pertinencia y relevancia en la formación militar y en la formación de civiles para la defensa.”

A nivel provincial, cabe destacar el rol de la creación en Salta por la Ley N° 7.803 de 2013, de la Universidad Provincial de la Administración Pública, hoy ampliada por Ley 8.312 como Universidad Provincial de Administración, Tecnología y Oficios. Los objetivos postulan la jerarquización de funcionarios y trabajadores públicos, la formación de cuadros profesionales en administración y gestión pública para el ejercicio de funciones directivas superiores y la creación de un centro de investigación y desarrollo de políticas públicas para la modernización del Estado.

Todo ello evidencia una tendencia necesaria y genuina al progresivo reconocimiento de alto nivel, sea de pregrado, grado y posgrado, de numerosas ocupaciones y profesiones especializadas en campos trascendentes para la vida nacional. Por ello se justifica ampliamente la necesidad y conveniencia de contar con un instituto superior que fomente, integre recursos y saberes prácticos, y desarrolle tecnología administrativa y estudios especializados en la gestión pública a cargo del personal civil. No solo por su número e inserción en todas las dependencias de la AP sino además, y especialmente, por las nuevas funciones y modalidades de las prestaciones de sus servicios. La importancia de la tecnificación y profesionalización del personal dedicado a la defensa y seguridad del país y a la protección de sus habitantes da fundamento a considerar a la par la importancia de la tecnificación y profesionalización específicas para el personal orientado a cumplir, honesta, comprometida y eficazmente las otras diversas políticas públicas a cargo de la Administración Nacional. En ese sentido exploramos en la siguiente sección una propuesta para recomponer al INAP como una institución de ese nivel.

El INAP como instituto universitario

En el historial del INAP se aprecia las capacidades desarrolladas en distintos momentos para planificar y ejecutar programas homologables a los títulos oficiales de educación superior. Además, para los numerosos participantes de esos programas ha sido una frustración la falta de reconocimiento formal aún como título de jerarquía superior y universitario de cara a los esfuerzos realizados para completarlos. Tampoco incentiva a terminar los programas ofertados esa falta de reconocimiento. Esto se evidencia en las vacantes no utilizadas vis a vis la oferta y en el desgranamiento que afecta a la matrícula de los cursos. Para las cuantiosas inversiones realizadas por la Administración en capacitación y desarrollo quedan sin un resguardo institucional acorde.

Por ello resulta plausible la consideración de que el INAP adquiriera el estatus de Instituto Universitario para fortalecer la profesionalización del empleo público y asegurar la eficacia de la formación continua en programas de cierta “densidad” como deben ser aquellos que respondan a las nuevas necesidades de capacidad, conocimiento y competencias exigidos en el marco de los desafíos que se deben enfrentar en la época de la revolución tecnológica y las acechanzas que a la gobernación presenta el contexto global.

La conformación del INAP como un Instituto Universitario se corresponde con la especificidad del campo de conocimiento específico de la administración pública, su gestión y el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Además, está dotado de capacidades críticas para planificar y ejecutar sus programas de enseñanza, investigación, y extensión en ese campo.

A partir de esa condición podría ofrecer títulos de grado y posgrado, con carreras orientadas a la formación técnica y profesional en el campo en el que se especializa. Al igual que ocurre con muchos de los emprendimientos antes señalados ello no descarta la debida y conveniente articulación con las universidades nacionales y demás instituciones de educación superior pero si asegura la necesaria

orientación que debe tener la formación continua del personal en y para el ejercicio de la función pública.

Hacia la propuesta de jerarquización del INAP

Llegados a este punto, exponemos nuestra propuesta para reconstituir el INAP como una entidad estatal potente para diseñar y gestionar las políticas en capacitación y desarrollo del personal civil de la administración pública. Conviene retomar las áreas de ocupación primordiales a la hora de concebir esa reconstitución.

El Estado empleador es el responsable primario de esas políticas y por consecuencia de disponer los recursos financieros para operarlas, asegurando cumplir con los compromisos derivados del respeto a los derechos de su personal, en especial del cumplimiento del régimen de estabilidad y carrera. Esta responsabilidad primaria es indelegable, aún bajo el paraguas de los acuerdos convencionales y de la debida preocupación y participación gremial en la capacitación.

1. Esta responsabilidad se hace ineludible en la capacitación requerida para consolidar la estabilidad, sea en el ingreso, en casos de potencial cesantía por causal de desempeño deficiente y de situaciones de disponibilidad.

Asimismo de proveer los medios que permitan cumplir con la exigencia para promover horizontalmente (vgr. por grado y tramo) o verticalmente (vgr. nivel o función ejecutiva). En la promoción horizontal se contiene aquélla que facilite resolver las eventuales debilidades del desempeño laboral de una persona, potenciar y elevar los niveles de dominio de las competencias laborales requeridas para el puesto de trabajo, instalar o desarrollar competencias laborales para realizar nuevas tareas en función de nuevas políticas públicas, servicios, cambios normativos y, sobre todo, cambios tecnológicos que imponen transformaciones en los modos de operar, actuales o futuras prestaciones. En la vertical se comprende la conveniente capacitación para desplegar las capacidades potenciales del personal para que pueda participar en las oportunidades de acceso a puestos de trabajo de mayor complejidad, autonomía y responsabilidad. En especial, la habilitación de la acreditación de capacidades para ejercer el mando de unidades organizativas y de personal a cargo. Y en particular, de aquéllos que no han tenido experiencia previa y aspiran a acceder a las diversas jefaturas. De lo anterior se desprende la necesidad de contar con itinerarios formativos en la mayoría de las familias ocupacionales así como de un centro de formación directiva

2. Hoy las acciones se despliegan de manera integral para abarcar las siguientes competencias:

- Técnico-profesionales, para realizar efectivamente las tareas presentes y futuras (saber y saber hacer);
- Éticas, para asegurar la integridad debida y la dignidad y decoro esperados de y para todo funcionario.
- Relacionales, para la atención eficaz, diligente y cordial al destinatario de las tareas, en especial cuando éste es público no funcionario, para el trabajo y colaboración en equipo, para la comprensión y ejecución, en el marco de la legalidad, de las directivas de sus superiores y en la rendición de cuentas y la transparencia en el accionar. De modo de procurar el logro de resultados de valor con austeridad, con plena consciencia del sentido final de la actividad y de pertenencia a una profesión u ocupación especial cómo es la del funcionario.

De lo anterior se desprende la necesidad y conveniencia de instrumentar itinerarios formativos para mayoría del personal y un centro de formación directiva para atender a la potenciación de las competencias de conducción intermedia y superior y el Involucramiento y cumplimiento imparcial de los mandatos del gobierno de turno.

Hoy en especial llamamos la atención sobre la formación, reclutamiento, retención y despliegue del personal de especialidades críticas para una administración a la altura del siglo 21. Lo que en su momento se tradujera como carreras de Estado a agrupamientos y cuerpos especializados.

3. Tal cómo está normado, pero también tal como se deriva de la magnitud y trascendencia de las inversiones a afrontar, se requiere un potente dispositivo para prever y planificar los ejes de acción y las actividades consecuentes tanto a niveles micro (direcciones) como macro (Sistema Nacional de Capacitación).

Desde lo micro todo ello es parte de los deberes del personal de jefaturas y superiores en cuanto a efectuar las propuestas pertinentes derivadas del desempeño presente y previsiblemente futuras de sus colaboradores. Junto con ello, resulta que el incumplimiento de esta obligación comporta una severa deficiencia en su desempeño como jefes que, por lo tanto, impiden que obtengan calificaciones adecuadas.

En un escalón superior, y con igual o mayor celo con el que se trata el patrimonio y los dineros públicos, las unidades organizativas a cargo de las materias de capacitación requieren disponer jerarquía, recursos y personal (en cantidad, calidad y preparación) suficientes para acompañar este proceso dentro del marco de responsabilidades para gestionar integralmente todos los esfuerzos de la jurisdicción o entidad descentralizada.

Su inserción organizativa dentro de las unidades de rango superior a cargo de la gestión integral del personal debe ser suficiente para cumplir con estas responsabilidades y, al mismo tiempo, conectar con la orientación y gobierno del Sistema Nacional y las concordancias metodológicas y procedimentales que alimentan a este sistema.

4. Que las actividades a desplegar tienen como un actor clave a los propios funcionarios por tratarse de adultos en situación de trabajo en el servicio público, proyecta algunas conclusiones:

- El enfoque a dar a la actividad por el docente tiene un componente específico que lo diferencia significativamente del que ese docente asume en actividades escolarizadas o académicas. Los funcionarios ejercen tareas técnicas y/o profesionales atravesadas radicalmente por los valores y la legalidad que hacen al funcionamiento específico de la AP. Esta afirmación no descarta el aprovechamiento conveniente de las actividades formales o académicas pero que, en muchos casos, no cubren las exigencias derivadas del funcionamiento de lo público. En especial, llamamos la atención sobre la necesidad de distinguir, para luego poder armonizar, la práctica de la enseñanza, por ejemplo universitaria, con la capacitación funcionaria. Ello hace a una distinción “pedagógica” para evitar la ineffectividad de las contribuciones, por ejemplo, universitarias⁴⁷⁴. Pero por otro lado a evitar el sesgo contrario cual es el del enquistamiento de la capacitación funcionaria.
- Una actividad formal o no formal, sistemáticamente a cargo de un responsable o por un funcionario, orientada a la formación desarrollo y mejora de las capacidades laborales (modalidad actualizada permanentemente) debería ser susceptible de su reconocimiento y validación para los diversos efectos, como por ejemplo la satisfacción de los requisitos de promoción. Con un enfoque actual, la acreditación sistemáticamente organizada de las correspondientes competencias laborales
- Todo este conjunto de acciones de capacitación y desarrollo, modalidades de su ejecución y evaluación del aprovechamiento así como las responsabilidades de las unidades

⁴⁷⁴ Obsérvese que la mayoría de las prácticas docentes en instituciones educativas focalizan en “estudiantes”, la mayoría jóvenes en procura de un título acreditativo del dominio de los conocimientos propios de asignaturas que hacen al acervo de núcleo profesional determinado. Aunque como es ampliamente reconocido, ese conocimiento, generalmente puramente académico, presenta severas debilidades a la hora de practicarlo en el mundo laboral.

organizativas correspondientes y el despliegue del Sistema Nacional a la fecha no cuentan con una normativa de rango suficiente que lo sustente y articule de manera efectiva. En tanto tal, la conformación de un potente órgano rector que los asegure es, cuanto menos, urgente.

La expresión Sistema “Nacional” desliza por su uso común la caracterización de ser algo perteneciente solo a la AP Nacional. Sin perjuicio de esta característica, la historia del INAP indica que el sistema se ha apropiadamente desbordado en la colaboración entre los esfuerzos provinciales y los nacionales para atender las necesidades y demandas de sus respectivas administraciones. Hoy el COFEFUP y el Plan Federal de Formación y Capacitación en Gestión Pública son expresiones de esta vibrante realidad, pero que carece de la suficiente jerarquía institucional. En este fecundo espacio de la capacitación, la actuación del órgano rector del Sistema Nacional se debería proyectar sin hegemonismos, en un Sistema Federal de Capacitación y Desarrollo de Funcionarios Públicos en el que se desplegara todo tipo de contribuciones en actividades de capacitación, de asistencia técnica, de homogeneización de criterios acreditativos, de validación de itinerarios y de reconocimiento de diplomas mutuos, aún para su uso en concursos de ingreso, en promociones, etc. No es ocioso mencionar también las acciones similares entre organismos equivalentes de otros países.

5. Se alude más arriba a las actividades orientadas al fomento de un sentido de digna pertenencia e involucramiento laboral para **una** AP más efectiva de recursos, políticas, servicios públicos y normas dirigidas a la promoción del interés general en el marco de la orientación de un gobierno de turno. Contar con un centro de producción y articulación de estudios de alto nivel, y de análisis y evaluación de políticas públicas, en lo concerniente a los asuntos estratégicos del país y la contribución efectiva que debería dar el accionar de la AP, es clave para asegurar, por un lado, la planificación estratégica de la evolución adaptativa de esta, de la previsión de las dotaciones necesarias para atender ese accionar, de la elaboración de alternativas y propuestas conducentes, así como de la evaluación de los impactos correspondientes. En ello juega también un papel relevante el seguimiento de las experiencias y prácticas extranjeras.

¿Cómo expresar este sistema de requisitos en un órgano centrado en atenderlo? A ello se aboca la próxima sección en la que presentamos un boceto de anteproyecto de ley de creación del nuevo instituto.

Reformulación de la Ley del INAP y su constitución como Instituto Universitario

En primer lugar correspondería la recreación del Instituto Nacional de Administración Pública como una institución universitaria de conformidad con las previsiones de la Ley N° 24.521 y en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros en función de las facultades otorgadas por el inciso 1 del artículo 100 de la Constitución Nacional y para ello, hemos tomado especial consideración la creación de la Universidad de la Defensa Nacional.

En segundo lugar, cabe establecer un espectro de finalidades ligadas principal, pero no exclusivamente, a la formación continua y desarrollo del personal civil de la Administración Nacional recuperando lo más valioso de su experiencia histórica en la materia y que, como se ha visto, quedaron seriamente trastocadas a partir de la reforma del 2001 (Decreto N° 889). En tal sentido, las más relevantes refieren, por un lado, a la gestión integral de las actividades de formación continua y desarrollo (así, por ejemplo, desde orientar la detección de necesidades presentes y de mediano plazo hasta acreditar el aprovechamiento de las actividades realizadas por el personal y concurrentes). Por el otro, en su condición de órgano rector de un Sistema Nacional de Capacitación, abarcativo de las responsabilidades de las distintas unidades organizativas a cargo de estas materias en la Administración Nacional.

De acuerdo con especial intervención de los directivos para el logro de impactos de valor que hacen a una gestión pública efectiva y del involucramiento laboral del conjunto de funcionarios públicos, asignar la específica competencia para la formación continua y el desarrollo de quienes ejerzan la titularidad de las unidades organizativas y tengan personal a cargo.

Con sentido convergente, constituirlo como un ámbito especializado en la generación de conocimientos y tecnologías aplicables a la mejora de la gestión pública y en el mantenimiento actualizado del conocimiento y eventual adaptación de experiencias nacionales y extranjeras que la alimenten.

Para todo ello entendemos conveniente establecerle una especial responsabilidad para que la gestión institucional sea coordinada con el sistema universitario nacional, con otras escuelas o instituciones de la administración pública a cargo de la formación y desarrollo continuo de colectivos laborales específicos, con la representación del Estado empleador en el Fondo Permanente de Capacitación y Reconversión Laboral establecido en la Ley N° 25.164, con las demás Administraciones Públicas provinciales impulsando una red federal que genere sinergias, así como relaciones institucionales con organismos y países del exterior.

Finalmente razonamos su recreación institucional en el marco de un amplio consenso político que sustente, pero también exija, la mejor formación continua y desarrollo de los funcionarios de la Administración Nacional que se expresará en el acuerdo legislativo en el Congreso, pero también en los órganos superiores del nuevo instituto. Así, imaginamos un Consejo Directivo en el que, junto con su rector, se integre con personas de reconocida probidad y prestigio profesional en la materia a nominar en terna por las Facultades con mayor número de alumnos en carreras de administración pública, por las entidades gremiales signatarias de los convenios colectivos de trabajo del sector, por asociaciones profesionales y centros de estudios cuyo objeto sea la promoción de la gestión pública y por el propio Poder Ejecutivo Nacional. Finalmente, un Consejo Consultivo, también plural y prestigioso, podría acompañar en la orientación y seguimiento del cumplimiento de las finalidades de la institución.

A estos efectos, proponemos a simple título provisorio, pero convocante al diálogo y consenso que anhelamos, un articulado que podría servir como base para los intercambios y elaboración de un texto más acabado.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1° — Créase el INAP como Instituto Universitario, el que funcionará en la Jefatura de Gabinete de Ministros con sede central en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y ámbito de actuación nacional.

ARTÍCULO 2° — El INAP se regirá para su constitución, organización y funcionamiento conforme el marco integral de la normativa vigente en materia de Educación Superior y del empleo del personal civil bajo relación de dependencia del Sector Público Nacional comprendido en los alcances de los incisos a) b) de la Ley N° 24.156.

Deberá quedar habilitado para la expedición de títulos de pregrado, grado y postgrado.

ARTÍCULO 3° — El INAP tendrá a su cargo:

- a) La rectoría del Sistema Nacional de Capacitación y Desarrollo del personal civil comprendido en el ámbito del inciso a) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.
- b) Asegurar la aplicación de las orientaciones en materia de capacitación y desarrollo que estipule el titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el ámbito del personal civil alcanzado por el inciso b) del artículo 8° de la Ley N° 24.156.

- c) La formación, capacitación, especialización, desarrollo y acreditación de las competencias laborales del personal a través de actividades desplegadas por sí o por su encargo, por terceros.
- d) La acreditación y validación de toda actividad de capacitación y desarrollo desplegadas por el propio personal, por actividades en ocasión del servicio o por instituciones de reconocida trayectoria y respaldo técnico, académico y/o profesional en cualquiera de las modalidades que el INAP declare aceptables, así como aquellas desplegadas por las jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas.
- e) La organización de los procedimientos y metodología aplicables a la detección de necesidades de capacitación y desarrollo, la elaboración y aprobación de los planes de capacitación y las modalidades de acreditación del aprovechamiento y mejora de las competencias laborales de los participantes.
- f) La gestión integral de las acciones para el desarrollo y actualización de las competencias directivas del personal que ejerza la titularidad de unidades organizativas, a través de un Programa Permanente de Fortalecimiento Directivo, el que queda establecido por la presente.
- g) Integrar la representación del Estado empleador en el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FOPECAP y administrar la gestión integral de los recursos que le son asignados
- h) La coordinación y supervisión funcional de las unidades organizativas a cargo de la gestión de la capacitación y desarrollo en cada jurisdicción ministerial y entidad descentralizada.
- i) La realización, por sí o por terceros en convenios celebrados al efecto, de estudios vinculados con los diversos asuntos relativos a la gestión pública.
- j) Proveer o solicitar la asistencia técnica y las actividades de capacitación en su relación con las Administraciones Públicas Provinciales, sea a través del funcionamiento del Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) o de pedidos que cada Administración manifieste.
- k) Integrar y/o participar en la membresía del país en organismos internacionales y mantener las relaciones con entidades equivalentes de naciones extranjeras programando y coordinando la asistencia técnica para y del exterior.

ARTÍCULO 4º.-Realizará sus actividades de manera cooperativa, articulada e integrada con el sistema universitario nacional procurando en todo momento el aprovechamiento de su experiencia, tanto en materias de capacitación y desarrollo como de investigación aplicada a asuntos y gestión pública en su ámbito de competencia.

Podrá realizar actividades conjuntas con unidades organizativas a cargo de las actividades de capacitación y desarrollo de las Administraciones Provinciales en el marco de la Red Federal de Capacitación de Funcionarios Públicos que se establezca o mediante los convenios que a tal efecto se concierten.

Asimismo procurará articular actividades con entidades nacionales, extranjeras e internacionales para el mejor cumplimiento de sus funciones.

ARTÍCULO 5º — El INAP se integrará en los órganos de dirección de los Institutos, Escuelas o unidades a cargo de la formación, capacitación y desarrollo de todo el personal civil alcanzado por la presente y procurarán asistirse mutuamente para el logro de sus respectivas responsabilidades.

ARTÍCULO 6º — La implementación del Instituto Universitario se integrará con el personal y patrimonio físico y recursos presupuestarios del INAP y de la asignación presupuestaria correspondiente.

ARTÍCULO 7° — A los efectos del proceso de formulación del proyecto institucional del INAP y su Estatuto provisorio, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del titular de la Jefatura de Gabinete de Ministros, designará un (1) Rector Organizador.

ARTÍCULO 8° — El INAP dispondrá de autonomía académica e institucional conforme al régimen fijado en el artículo 2° de esta ley funcionando como un ente descentralizado.

El Estatuto del INAP deberá prever sus órganos de gobierno y su composición y atribuciones correspondientes, debiendo asegurar:

a) La constitución del Consejo de Dirección como órgano superior de gobierno será presidido por una Autoridad Superior en carácter de Rector a cargo de tomar las resoluciones con la asistencia de un Consejo Directivo conformado por personas de reconocida probidad y prestigio profesional en la materia a nominar en terna por las Facultades con mayor número de alumnos en carreras de administración pública, por las entidades gremiales signatarias de los convenios colectivos de trabajo del sector, por asociaciones profesionales y centros de estudios cuyo objeto sea la promoción de la gestión pública y uno por el Poder Ejecutivo Nacional.

b) La constitución del Consejo Consultivo presidido por el Rector y 7 integrantes a ser designados por el Poder Ejecutivo nacional de los cuales 4 serán propuestos, 1 por el presidente del bloque de Diputados de la fuerza política opositora más numeroso, 1 a propuesta de Consejo Interuniversitario Nacional, 2 personalidades relevantes y trayectoria en la AP a propuesta de la autoridad de las 2 facultades con carreras de Administración con más alumnos inscriptos, y, 3 a propuesta de las entidades gremiales signatarias del Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional.

ARTÍCULO 9° — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Bibliografía

Bonifacio, José Alberto y Eduardo Salas (“016), “La formación de la alta dirección pública en el marco de su profesionalización”, en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 8 a 11 de noviembre 2016

Bonifacio, José Alberto (2014), “De menor a mayor, de mayor a mejor: políticas y estrategias de formación de funcionarios públicos. Planificación, inclusión, descentralización e institucionalización en la experiencia del INAP”, XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, Ecuador

Bonifacio, José Alberto (2013), “El vínculo entre profesionalización y formación como pilar de políticas sustentables de desarrollo de capacidades estatales³. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013

Bonifacio, José Alberto (2015), “Segundo Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública. Informe final de Conclusiones y Recomendaciones”. Asunción: CLAD-INAP-Gobierno de España-Secretaría de la Función Pública de Paraguay.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública

González, Liliana (2013), Un proceso de mejora continua en la gestión de la capacitación: la optimización de los procesos y el desarrollo de las capacidades de los agentes.

González, Manuel; Guibert, Armando y Lemoine, Graciela El desarrollo de la alta gerencia. La jerarquización de los recursos humanos de la Administración Pública, Boletín Informativo Techint 272, OCT | DIC 1992

Salas, Eduardo Arturo y Mauro Solano (2023), “Profesionalización del empleo público”, Programa de Estado y Gobierno Democracia 40 (#40D), CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Buenos Aires, Agosto 2023. En

<https://www.cippec.org/proyecto/propuesta-40d-profesionalizacion-del-empleo-publico/>

Salas, Eduardo Arturo (2018), “Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada”, GIGAPP Estudios Working Papers ISSN 2174-9515. Año (2018) Núm.109, págs. 606-650.

Leyes, Decretos y Resoluciones

Decreto 170/17, modificación en la jerarquización del nivel de Dirección del INAP por el Artículo 4º al nivel de Subsecretaría en la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización, 14 de marzo de 2017

Decreto Delegado N° 889/2001, Transformación del Instituto Nacional de la Administración Pública, 11 de julio de 2001

Decreto Ley N° 20.173, Instituto Nacional de la Administración Pública. Creación 22 de febrero de 1973

Decreto Ley N° 4027/58, Instituto Superior de Administración Pública (ISAP), Creación, 1 de abril de 1958

Decreto Ley N° 18.582, ISAP entidad descentralizada de la Secretaría de Hacienda, 4 de febrero de 1970

Decreto N° 1428/73 se establece el escalafón del personal civil de la Administración Pública Nacional

Decreto N° 2531/61, Plan de Racionalización Administrativa.

Decreto N° 3577/57, Servicio de Asesoramiento y Estudios Técnicos en Administración Pública (SAETAP), Creación.

Decreto N° 45/23, aprueba la estructura de la Jefatura de Gabinete de Ministros con una Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública

Decreto N° 644/24, transfiere la Secretaría de Transformación del Estado y Función Pública al Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, 19 de julio de 2024

Decreto N° 66/99, Primer Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, 29 de enero de 1999

Decreto N° 855/65, Reglamento orgánico del ISAP

Decreto N° 993/91, Aprueba el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). 28 de junio de 1991,

Decreto N° 103/2001, Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, 29 de enero de 2001.

Decreto N° 3.687/84, Crea el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG). 23 de noviembre de 1984,

Decreto Nro. 15/83, Determina las Secretarías y áreas ministeriales y de la Presidencia de la Nación. , 10 de diciembre de 1983

Decreto Nro. 214/06, Segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, 1 de marzo de 2006

Ley N° 21.339, Reforma de la Ley N° 20.173 de creación del INAP sustituyendo los arts. 4° y 5° de la Ley de origen

Ley N° 24.185, de Negociación Colectiva entre la Administración Pública Nacional y sus empleados, 11 de noviembre de 1992

Ley N° 25.164 Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, de 8 de octubre de 1999.

Ley N° 25.164, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, 8 de octubre de 1999

Resolución 51/03, de la Subsecretaría de la Gestión Pública, aprueba el procedimiento para la acreditación de actividades de capacitación del Sistema Nacional de Capacitación para el personal comprendido en el SINAPA.

Resolución Nro. 2, la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública de la JGM aprobó la Fundamentación, Objetivos y Lineamientos Básicos y el Reglamento del Programa de Formación para las Carreras de Estado, 19 de enero de 2009.

DESAFÍOS DEL ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL SECTOR DOCENTE DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

Ana Gabriela Brizuela

La ponencia propone poner en valor la necesidad de formación en derecho administrativo en la carrera docente en la provincia de la Rioja. La falta de previsión de algunos temas inherentes a distintas competencias que los estudiantes de carreras docentes necesitan poseer, se evidencia en actividades que el novel docente debe desarrollar ya en los primeros tiempos de su ejercicio profesional. Esto abarca desde la inscripción en organismos que llevan adelante la clasificación y designación del novel docente, como realizar notas a distintas autoridades educativas y en instancias posteriores participar de concursos de ascenso de jerarquía.

Desde el Ministerio de Educación de la provincia de la Rioja, junto con el Instituto de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de La Rioja, se han realizado capacitaciones a equipos directivos de todos los niveles educativos, esto es, nivel inicial, primario, secundario y superior.

Además de ello, en la formación para concursos de ascenso de jerarquía se ha comenzado a capacitar a los postulantes en materia de normativa y gestión administrativa.

Pero todo ello por fuera de los diseños de las carreras docentes. Esto sería lo equivalente a un plan de estudios de una carrera universitaria.

En el propio sistema educativo se manejan y se plasman conceptos vinculados a la descentralización, competencia, autonomía, etc. propios de la administración pública en sentido general. Que están presentes por ejemplo en la Ley de Educación de la provincia de La Rioja, tal es el caso de los siguientes artículos:

ARTÍCULO 5°.- La educación es una prioridad provincial constitutiva de la política de Estado y garantiza una formación ciudadana basada en los valores éticos y democráticos, en la soberanía e identidad nacional y provincial, en las garantías para el ejercicio de la democracia, en los derechos humanos para la convivencia, en las libertades fundamentales y en la resolución pacífica de los conflictos para construir una sociedad más justa, inclusiva y económicamente sustentable.

ARTÍCULO 13°.- El Estado Provincial define los Ejes Estructurantes del Sistema Educativo que orientan las decisiones de la política educativa:

- a) La regionalización de los servicios educativos promoviendo la descentralización operativa.
- b) La participación articulada e intersectorial, a fin de facilitar la democratización.
- c) La equidad, a fin de promover una educación de calidad para todos los habitantes.
- d) La innovación educativa para promover cambios y mejoras en lo técnico pedagógico, la organización, administración y gestión del Sistema Educativo.-

ARTÍCULO 14°.- El Estado Provincial podrá favorecer la regionalización operativa de los servicios educativos del sistema obligatorio, a través de diversas acciones en el gobierno y administración de la Educación según las normas que lo regulen. (LEY DE EDUCACION DE LA RIOJA N° 8678, 2010)

Puede advertirse que los operadores del Ministerio de Educación de la provincia de La Rioja, en su mayoría, son docentes de carrera, provienen de Institutos de formación docente, y no poseen conocimientos específicos de derecho administrativo. De ello deviene con meridiana claridad, que resultará difícil poner en prácticas políticas educativas a fin de cumplir con estos requisitos.

Conceptos

Entre los conceptos que encontramos del derecho administrativo es posible citar los siguientes:

Sayagues Laso lo definió como “la parte del derecho público que regula la estructura y funcionamiento de la Administración y el ejercicio de la función administrativa” (Altamira Gigena, 2005). Resultará también necesario conceptualizar la función administrativa como una actividad propia del estado.

También se ha sostenido que “la administración asegura una gestión: administrar, es cumplir la serie de actos que requiere, día a día, la búsqueda de un determinado fin” (Rivero, 2019) Pero la administración no puede, bajo ningún punto de vista, estar disociada de la legislación, del resguardo legal.

Administración Pública

Como se ha sostenido en la doctrina imperante, la Administración Pública constituye un eje principal de todo gobierno dentro de un sistema político, entendida como la organización integrada por personal profesional o no, preparado para poner en práctica las decisiones y/o políticas públicas que la sociedad requiere para lograr el bienestar a través del gobierno.

Uno de los fines de la educación es formar un ciudadano responsable y comprometido, que respete los derechos humanos, la paz y a la democracia, etc.

Así, las *políticas educativas* respecto de la formación en derecho administrativo hasta el momento son episódicas, en preparaciones breves para cursos de formación para concurso de ascenso de jerarquía o a instancia de actividades de extensión de la Universidad local.

Resultará imperioso además realizar algunas consideraciones respecto de la reciente sancionada ley de procedimientos administrativos en la provincia de La Rioja que lleva el número de 10.707. De esta nueva norma, se pueden extraer principios necesarios para el desempeño eficaz de los futuros profesionales de la educación. A modo de ejemplo pueden citarse los siguientes artículos:

ARTÍCULO 2°.- El ejercicio de la Administración Pública Provincial centralizada, desconcentrada o descentralizada, puede desplegarse como e-administración, cuando el ordenamiento jurídico opera a través del uso de tecnología digital (aplicaciones virtuales y/o digitales) y/o de inteligencia artificial.

ARTÍCULO 3°.- En el ejercicio de la función administrativa debe siempre actuarse conforme a derecho, aplicando la Constitución Nacional, los Tratados y Convenciones Internacionales con rango constitucional, la Constitución Provincial, las leyes provinciales y sus reglamentaciones. (LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 10707, 2024)

Las normas deben interpretarse según su letra y fines, dando prioridad en su caso a las leyes análogas en el ámbito del derecho público, a los tratados y convenciones internacionales, a los principios de derecho público y a los valores jurídicos que los informan.

La costumbre no constituye fundamento de asignación de competencia, pero es admitida como fuente de derechos para los administrados, siempre que no sea contraria a derecho.

Puede concluirse que la educación constituye un importante factor en la construcción de modelos de administración pública y que debe entenderse como fundamental para la futura inserción social y profesional de los jóvenes y más atendiendo a los graduados de los institutos de formación docente.

Del sistema de gobierno

Cada jurisdicción se ha reservado la facultad de establecer la organización del sistema educativo dentro del marco de lo que prescribe la Ley Nacional de Educación 26206 (2006), y en este sentido se han dictado las propias leyes provinciales.

Pero el propio sistema educativo se enmarca dentro del Derecho Administrativo. Se ha sostenido que el “derecho administrativo aparece, a primera vista, como la rama del derecho público que rige la

administración” (Rivero, 2019). Es en esta administración del Estado donde se sitúa el sistema educativo, sea éste nacional, provincial o municipal, atendiendo a la gestión del mismo.

No es posible realizar un estudio o análisis del sistema educativo de la provincia de La Rioja o de cualquier jurisdicción, de la República Argentina, sin entender que estas áreas de gobierno forman parte de la Administración o del Estado.

Derecho administrativo y sistema educativo

Como abogada del Ministerio de Educación de la provincia de la Rioja, a lo largo de más de veinticinco años de trayectoria, he podido observar algunas carencias en la formación de los docentes.

Como se ha adelantado en los diseños curriculares de las carreras de los Institutos Superiores de Formación Docente, no se encuentran unidades, espacios y/o materias que preparen a los futuros profesionales de la educación en temas tales como derecho administrativo, gestión administrativa en el sistema educativo, procedimientos administrativos comunes, ni que se los prepare en poder realizar notas, actas escolares, etc.

En primer orden resulta necesario establecer algunas precisiones que trae la Ley de Educación Nacional, N° 26206, ya que en los primeros artículos establece importantes criterios, tales como: remisión al artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella; la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado; la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación; el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias, etc.

De la misma manera, la ley de educación de la provincia de La Rioja que lleva el número de 8678 del año dos mil nueve, retoma aquellos principios, estableciendo además que el Estado Provincial tiene la responsabilidad de diseñar la política educativa en función de las necesidades socioeducativas y productivas de la comunidad riojana, controlar su cumplimiento, proveer los recursos necesarios para organizar, evaluar, gestionar y ejecutar todos los servicios educativos, generando estrategias de participación a partir de un enfoque de trabajo de redes intersectoriales, con los municipios, las confesiones religiosas y organizaciones de la sociedad civil reconocidas oficialmente.

Es decir, se debe preparar al futuro docente de manera sólida, que pueda no solo insertarse válidamente al sistema sino también capaz de realizar y conocer trámites que hacen a la gestión administrativa del propio sistema. A modo de ejemplo, poder inscribirse en organismos colegiados que llevan a delante la clasificación y valoración de sus títulos y antecedentes, realizar notas, presentaciones y cualquier otro tipo de trámite.

Esto implica, una gestión eficiente, un conocimiento adecuado de los procedimientos administrativos que le permita a los docentes gestionar de manera eficiente los recursos y trámites necesarios en el ámbito educativo.

La ley 10707 de procedimientos administrativos vino a suplir la ley 4044 del año 1981. La modificación no sólo implicó modernizar toda la actividad desplegada por la Administración Pública Provincial centralizada, desconcentrada y descentralizada, así como también a la Función Legislativa y Judicial en ejercicio de función administrativa, sino también suplir lagunas y cuestiones que desde distintos organismos marcaban como necesarios. Esto implicó la modernización del estado provincial en torno a los procedimientos administrativos.

Se ha visto que la falta o el desconocimiento de los docentes de conceptos y principios básicos de derecho administrativo no solo no contribuyen al mejoramiento del sistema en relación a su eficiencia, sino que también muchas veces conllevan a la judicialización de distintas situaciones.

Los docentes no solo deben conocer sus derechos y obligaciones, sino que este conocimiento los lleva a actuar conforme la legalidad y transparencia que el derecho administrativo exige. La formación en este sentido implica la gestión eficiente del propio sistema educativa, que está gestionado en mayor medida por docentes.

Conclusiones

En primer lugar, se considera necesario incluir estos temas de derecho administrativo en los diseños de cada carrera docente. Se propone incluir módulos o materias optativas, cursos de actualización permanente, talleres y seminarios, plataformas e learning, etc.

De todo esto es posible sostener que la formación en derecho administrativo y procedimientos administrativos es esencial para que los futuros docentes puedan desempeñar sus funciones de manera eficiente, transparente y conforme a la legalidad. La Ley Provincial 10707 refuerza la necesidad de actualizar y mejorar esta formación, asegurando que los docentes estén preparados para enfrentar los desafíos administrativos del sistema educativo de La Rioja.

Algunas jurisdicciones han logrado realizar manuales de procedimientos institucionales y/o administrativos a fin de uniformar trámites y gestiones administrativas dentro de los establecimientos escolares.

Palladino & Palladino (1998) sostienen que la gestión incluye la acción y el efecto de administrar de manera tal que se realicen diligencias conducentes al logro apropiado de las respectivas finalidades de las instituciones. Será esta una asignatura pendiente en el marco de nuevas políticas públicas para el sistema educativo de la provincia de la Rioja.

Referencias

Altamira Gigena, J. I. (2005). *Lecciones de Derecho Administrativo* (1º Edición). Editorial Advocatus.

LEY DE EDUCACION DE LA RIOJA N° 8678. (2010, Febrero 5). *LEY DE EDUCACION DE LA RIOJA N° 8678*. www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2010/2010-02-05.pdf

LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 10707 (2024). En <https://empleadospublicos.larioja.gob.ar/RecursosHumanos/wp-content/uploads/2024/05/L10707-PROCEDIMIENTOS-ADMINISTRATIVO.pdf>

Ley Nacional de Educación 26206 (2006).

Palladino, E., & Palladino, L. (1998). *Administración Organizacional*.

Rivero, J. (2019). *Derecho Administrativo*. Ediciones Olejnik.

INNOVACIÓN TRANSDISCIPLINARIA PARA UN FUTURO SOSTENIBLE: INTEGRANDO LA CAPACITACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

*Karla Haydee Ortiz Palafox
César Omar Mora Pérez*

Introducción

En la actualidad, la sostenibilidad se ha convertido en un tema central en la agenda global debido a los crecientes desafíos ambientales, sociales y económicos que enfrenta la humanidad. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la desigualdad social y la escasez de recursos son problemas urgentes que requieren soluciones innovadoras y colaborativas. La necesidad de un desarrollo sostenible, que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas, es más crucial que nunca.

La innovación transdisciplinaria se refiere a un enfoque que trasciende las fronteras disciplinarias tradicionales para integrar conocimientos y métodos de diversas áreas, promoviendo la colaboración entre científicos, profesionales, y otros actores sociales. Este enfoque es esencial para abordar problemas complejos y multifacéticos como los relacionados con la sostenibilidad. La innovación transdisciplinaria permite la creación de soluciones más holísticas y efectivas, al combinar diferentes perspectivas y experticias, y fomentar una comprensión más integral de los problemas.

Este artículo tiene como objetivo explorar cómo la innovación transdisciplinaria puede ser un motor clave para un futuro sostenible, centrándose específicamente en la integración de la capacitación y la transparencia. Se busca demostrar cómo estas dos dimensiones pueden potenciar la efectividad de las iniciativas sostenibles, promoviendo un cambio positivo y duradero en diversos contextos.

El artículo está estructurado de la siguiente manera, se presenta el contexto y la relevancia de la sostenibilidad, se define la innovación transdisciplinaria y se establecen los objetivos del artículo, además se revisa la literatura relevante sobre transdisciplinariedad y sostenibilidad, y se exploran los conceptos de capacitación y transparencia.

Para este trabajo, se ha adoptado un enfoque cualitativo con el fin de profundizar en la comprensión de cómo la innovación transdisciplinaria puede contribuir a un futuro sostenible. La metodología cualitativa se seleccionó por su capacidad para explorar fenómenos complejos y contextuales desde una perspectiva holística y detallada. Los datos se analizaron mediante un enfoque de análisis temático, identificando patrones y categorías clave que emergen de las narrativas de los participantes. Este enfoque permitió capturar la diversidad de opiniones y prácticas, ofreciendo una visión integral de cómo la capacitación y la transparencia se integran en iniciativas de innovación transdisciplinaria. El uso de técnicas cualitativas proporciona una base sólida para entender las dinámicas y desafíos asociados con la implementación de estrategias sostenibles en diferentes contextos.

Se discute la importancia de la capacitación y se presentan estrategias y casos de estudio y se analiza el rol de la transparencia, donde se examina cómo estas dos dimensiones se complementan, se presentan e interpretan los resultados del estudio, discutiendo sus implicaciones. Este artículo pretende ofrecer una comprensión profunda de cómo la innovación transdisciplinaria, apoyada por la capacitación y la transparencia, puede impulsar la sostenibilidad y generar soluciones innovadoras y efectivas para los desafíos contemporáneos.

Revisión de literatura sobre transdisciplinariedad y sostenibilidad

La transdisciplinariedad es un enfoque emergente en la investigación y la práctica que busca integrar conocimientos y metodologías de diversas disciplinas para abordar problemas complejos y multifacéticos. Según Nicolescu (2002), la transdisciplinariedad trasciende las disciplinas

tradicionales para crear un espacio de conocimiento que no se limita a las fronteras disciplinarias, sino que abarca una comprensión más holística de los fenómenos. Este enfoque es particularmente relevante en el contexto de la sostenibilidad, donde los desafíos ambientales, sociales y económicos están profundamente interconectados y requieren soluciones integradas.

La literatura sobre sostenibilidad destaca la necesidad de enfoques colaborativos y multidimensionales. El informe Brundtland (1987) define el desarrollo sostenible como "aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades." Esta definición implica un equilibrio entre crecimiento económico, equidad social y protección ambiental, un equilibrio que solo puede alcanzarse mediante la colaboración transdisciplinaria.

La capacitación se refiere al proceso de desarrollar habilidades, conocimientos y competencias en individuos y grupos para mejorar su desempeño en tareas específicas. En el contexto de la sostenibilidad, la capacitación es crucial para empoderar a los individuos y comunidades a tomar decisiones informadas y llevar a cabo prácticas sostenibles. Según Bandura (1986), el aprendizaje es un proceso social que se beneficia enormemente de la interacción y el intercambio de conocimientos entre diferentes actores.

La transparencia, por otro lado, es fundamental para construir confianza y fomentar la colaboración entre diferentes partes interesadas. Transparencia implica la apertura y accesibilidad de información relevante para todas las partes interesadas, lo cual es esencial para la rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas. En un estudio de Fung (2013), se destaca cómo la transparencia en las políticas y prácticas organizacionales puede mejorar la gobernanza y la sostenibilidad al permitir un escrutinio público y una mayor participación.

La innovación es el proceso de desarrollar y aplicar ideas nuevas para crear valor. En el contexto de la sostenibilidad, la innovación debe estar orientada a desarrollar soluciones que sean ambientalmente responsables, socialmente equitativas y económicamente viables. La transdisciplinariedad es un motor clave para este tipo de innovación, ya que facilita la integración de conocimientos y perspectivas de diversas disciplinas, lo que es esencial para abordar los complejos desafíos de la sostenibilidad.

La literatura sugiere que la innovación transdisciplinaria puede acelerar el progreso hacia la sostenibilidad al promover la colaboración y el aprendizaje mutuo entre científicos, profesionales y comunidades. Un estudio de Lang et al. (2012) muestra que los proyectos transdisciplinarios tienden a ser más exitosos en la generación de soluciones sostenibles porque combinan el conocimiento teórico con la experiencia práctica. La capacitación y la transparencia son componentes críticos en este proceso, ya que aseguran que los actores involucrados estén bien informados y sean responsables en sus acciones, lo que a su vez facilita una implementación más efectiva y duradera de las soluciones innovadoras.

La transdisciplinariedad, apoyada por la capacitación y la transparencia, se presenta como una estrategia poderosa para impulsar la innovación hacia la sostenibilidad. Al integrar diversos conocimientos y promover una colaboración abierta y responsable, se pueden desarrollar soluciones que no solo aborden los desafíos actuales, sino que también contribuyan a un futuro más sostenible y equitativo.

Enfoque metodológico

Este estudio adopta un enfoque cualitativo para explorar cómo la innovación transdisciplinaria puede contribuir a un futuro sostenible mediante la integración de la capacitación y la transparencia. El enfoque cualitativo es particularmente adecuado para este estudio debido a su capacidad para

proporcionar una comprensión profunda y contextualizada de fenómenos complejos a través de la recolección y análisis de datos no numéricos.

El estudio se basa en un análisis documental. Esta herramienta permite recopilar datos ricos y detallados sobre las experiencias, percepciones y prácticas de los participantes en relación con la innovación transdisciplinaria, la capacitación y la transparencia.

Se realizaron búsquedas semiestructuradas de expertos en sostenibilidad, académicos, y profesionales de diversas disciplinas. Ello permitió explorar temas específicos mientras se mantiene la flexibilidad para seguir nuevas direcciones emergentes durante la conversación, se realizó un análisis documental de políticas, informes y estudios previos relacionados con la innovación transdisciplinaria, la capacitación y la transparencia en el contexto de la sostenibilidad. Este análisis proporcionó un marco contextual y complementó la información obtenida.

Los datos recopilados se analizaron mediante un enfoque de análisis temático. Este método implica identificar, analizar y reportar patrones (temas) dentro de los datos. Se siguieron los seis pasos de Braun y Clarke (2006) para el análisis temático: familiarización con los datos, generación de códigos iniciales, búsqueda de temas, revisión de temas, definición y nombramiento de temas, y producción del informe final. El software de análisis cualitativo NVivo es un programa para análisis de información cualitativa que integra las principales herramientas para trabajo con documentos textuales, multimediales, datos de encuesta y datos bibliográficos con el fin de hacer más efectivo el trabajo de los investigadores permitiéndoles administrar y analizar su información en diferentes formatos desde un único proyecto, este se utilizó para organizar y gestionar los datos, facilitando la codificación y el análisis sistemático.

Para garantizar la fiabilidad y validez del estudio, se adoptaron varias estrategias, incluyendo la triangulación de datos, la revisión de pares y la validación de los hallazgos. La triangulación de datos, que implica la utilización de múltiples fuentes de datos, permitió corroborar la información y aumentar la credibilidad de los hallazgos. La revisión de pares proporcionó una evaluación crítica de los análisis y conclusiones, mientras que la validación aseguró que las interpretaciones reflejaran con precisión sus experiencias y perspectivas. El enfoque cualitativo utilizado, proporciona una comprensión integral y matizada de cómo la innovación transdisciplinaria, apoyada por la capacitación y la transparencia, puede impulsar la sostenibilidad.

Importancia de la capacitación para la sostenibilidad

“La capacitación eficaz está muy ligada al logro de metas predeterminadas. Se necesitan ciertos tipos de desempeño para ayudar a que la organización alcance sus objetivos y la capacitación colabora proporcionando a los miembros de la empresa las herramientas para lograrlo” (Harris, 1987, p.56).

La capacitación es un componente esencial en la promoción de la sostenibilidad, ya que dota a individuos y organizaciones con el conocimiento, las habilidades y las competencias necesarias para implementar prácticas sostenibles y tomar decisiones informadas. En un mundo donde los desafíos ambientales y sociales son cada vez más complejos, la capacitación continua permite a las personas adaptarse a nuevas tecnologías, metodologías y normativas. Además, fomenta una cultura de aprendizaje y mejora continua, esencial para abordar problemas dinámicos y multifacéticos.

Mondy y Noe (2005) señalan que es, una función importante de la administración de recursos humanos, que consiste no solo en capacitación y desarrollo, sino también en actividades de planeación y desarrollo de carreras individuales y evaluación del desempeño (...) capacitación y desarrollo son el centro de un esfuerzo continuo diseñado para mejorar las capacidades de los empleados y el desempeño organizacional. (p.202)

También Louart (1994), con otras palabras pero siempre haciendo énfasis en los procesos de capacitación, señala que “un sistema de formación es necesariamente complejo. Tiene que conciliar objetivos generales, necesidades propias de cada departamento y demandas individuales” (p. 163).

Louart sugiere que en cualquier organización, el personal debe recibir capacitación adaptada a sus necesidades específicas. Para lograr esto, es esencial tener una comprensión clara de los objetivos organizacionales, ya que estos objetivos orientan el contenido que deben incluir los programas de capacitación.

Para López (2005) En toda organización es indispensable la capacitación con el propósito de lograr el éxito de esta, pues al dar esa capacitación a sus empleados se logrará que todas las actividades que realicen éstos sean de alta calidad

Por otro lado, Chiavenato (2009) señala que, “la capacitación constituye el núcleo de un esfuerzo continuo, diseñado para mejorar las competencias de las personas y, en consecuencia, el desempeño de la organización. Se trata de uno de los procesos más importantes de la administración de los recursos humanos” (p. 377).

De acuerdo con Mitchell (1995):

Los beneficios que la capacitación tiene para el personal es necesario destacar que:

- Ayuda al individuo para la toma de decisiones y la solución de problemas.
- Alimenta la confianza, la posición asertiva y el desarrollo.
- Contribuye positivamente en el manejo de conflictos y tensiones.
- Forja líderes y mejora las aptitudes comunicativas.
- Sube el nivel de satisfacción con el puesto.
- Permite el logro de metas individuales.
- Desarrolla un sentido de progreso en muchos campos.
- Elimina los temores a la incompetencia o la ignorancia individual. (p. 105).

En ese sentido las Universidades y centros educativos ofrecen programas especializados en sostenibilidad que combinan teoría y práctica. Estos programas incluyen licenciaturas, maestrías y doctorados en ciencias ambientales, gestión de recursos naturales, ingeniería sostenible, y estudios interdisciplinarios de sostenibilidad.

En las empresas y organizaciones se implementan programas de capacitación internos que incluyen talleres, seminarios y cursos en línea sobre prácticas sostenibles, eficiencia energética, gestión de residuos, y responsabilidad social corporativa. Estos programas son a menudo diseñados en colaboración con expertos y se adaptan a las necesidades específicas de la organización.

Además de las iniciativas locales y ONG organizan capacitaciones para comunidades, enfocándose en prácticas agrícolas sostenibles, conservación del agua, y energías renovables. Estas capacitaciones suelen incluir componentes prácticos y participativos, facilitando el aprendizaje a través de la experiencia directa.

Por otro lado, las plataformas digitales como Coursera, edX y UdeMY ofrecen cursos masivos abiertos en línea (MOOC) sobre sostenibilidad y desarrollo sostenible, accesibles a una audiencia global. Estos cursos permiten a los participantes aprender a su propio ritmo y acceder a recursos actualizados.

Transparencia en Procesos Sostenibles

La transparencia es un pilar fundamental en la promoción de la sostenibilidad, ya que facilita la rendición de cuentas, fomenta la confianza y promueve la participación activa de todos los actores involucrados. En el contexto de la sostenibilidad, la transparencia implica la divulgación clara y accesible de información relevante sobre prácticas, políticas y resultados relacionados con el desempeño ambiental, social y económico de una organización. Esto no solo incluye datos sobre el impacto directo de las actividades de una empresa, sino también sobre sus cadenas de suministro, procesos de toma de decisiones y estrategias de sostenibilidad.

Andrade y Yedra (2007) “La transparencia de la acción pública corresponde al conjunto de mecanismos que aseguran la igualdad de los ciudadanos y el cumplimiento de sus actividades mediante el acceso y difusión de la información” (p.83).

La transparencia permite a las partes interesadas, como clientes, empleados, inversionistas y comunidades locales, evaluar el compromiso y el progreso de una organización hacia objetivos sostenibles. Además, promueve una cultura de honestidad y responsabilidad, motivando a las empresas a mejorar continuamente sus prácticas y a adoptar enfoques más sostenibles.

“Los sistemas transparentes obligan a cumplir con las responsabilidades y a ser coherentes —y consecuentes— con nuestros compromisos y objetivos como agentes de participación social. No se trata sólo de un modelo técnico de gestión o dirección” (Sarasqueta, 2004, p. 71).

La transparencia en los procesos sostenibles ofrece múltiples beneficios. En primer lugar, fortalece la confianza entre la organización y sus partes interesadas, lo que puede mejorar la reputación y la lealtad de los clientes. En segundo lugar, la transparencia facilita la identificación y mitigación de riesgos asociados con prácticas insostenibles, lo que puede prevenir daños ambientales y sociales. Finalmente, promueve la innovación y la mejora continua, ya que la divulgación abierta de información y el escrutinio público incentivan a las organizaciones a buscar constantemente formas de mejorar su desempeño sostenible.

La transparencia es un derrotero efectivo para evitar que el Estado se sustraiga al escrutinio y vigilancia de los ciudadanos, desde el momento en que su proclama se relaciona con el derecho que tienen para conocer qué hace y al mismo tiempo evaluar su forma de desempeño con base en la autoridad, los recursos fiscales y las políticas públicas (Uvalle, 2011, p.37).

La transparencia es esencial para promover la sostenibilidad en las organizaciones. A través de la divulgación clara y accesible de información relevante, las empresas pueden fortalecer la rendición de cuentas, fomentar la confianza y promover la participación activa de todas las partes interesadas.

Aguilar (2007) indica que “la importancia de la transparencia consiste en que puede contribuir a que la vida institucional del Estado no sea regida por la opacidad ni las penumbras que son propias de los sistemas de poder que se resisten a ser conocidos desde la vida comunitaria” (p.17).

Integración de Capacitación y Transparencia

La capacitación y la transparencia son dos dimensiones esenciales que se refuerzan mutuamente en la búsqueda de la sostenibilidad. La capacitación proporciona a los individuos y a las organizaciones las habilidades y conocimientos necesarios para adoptar prácticas sostenibles, mientras que la transparencia asegura que estas prácticas sean visibles, verificables y responsables ante las partes interesadas. La integración de ambas dimensiones puede generar una cultura organizacional robusta, donde el aprendizaje continuo y la apertura son valores fundamentales (Mariscal, 2006).

La transparencia permite a las organizaciones recibir retroalimentación de las partes interesadas, que puede ser utilizada para ajustar y mejorar los programas de capacitación. Esta retroalimentación puede identificar áreas de mejora y destacar éxitos, fomentando una mejora continua.

Entre tanto la capacitación empodera a los empleados al proporcionarles las herramientas necesarias para realizar sus tareas de manera sostenible. La transparencia, por su parte, les permite ver el impacto de sus acciones, lo que puede aumentar la motivación y el sentido de pertenencia.

De acuerdo con Salgado-Cruz et al. (2017) la capacitación y la transparencia están estrechamente interrelacionadas en la gestión educativa. Una institución educativa que invierte en la capacitación de su personal también debe asegurarse de que sus procesos y decisiones sean transparentes. Algunos puntos de interrelación incluyen:

- Capacitación en Ética y Transparencia: Incluir módulos sobre ética y transparencia en los programas de formación continua para sensibilizar al personal sobre la importancia de estos valores.
- Mejor Gestión de Recursos: Un personal bien capacitado en gestión administrativa puede implementar mejores prácticas de transparencia y rendición de cuentas.
- Innovación y Mejora Continua: La capacitación constante permite a las instituciones adoptar nuevas prácticas y tecnologías que faciliten la transparencia.
- Participación Activa: La transparencia fomenta un ambiente donde el personal educativo se siente valorado y motivado a participar activamente en la mejora institucional, potenciando el impacto de la capacitación.

La capacitación y la transparencia son componentes esenciales para una gestión educativa eficaz y de calidad. Las instituciones que promueven estos valores están mejor posicionadas para enfrentar los desafíos educativos contemporáneos y para construir una comunidad educativa confiable y comprometida con la excelencia.

Discusión

El estudio reveló varios hallazgos clave sobre la integración de la capacitación y la transparencia en la promoción de la sostenibilidad a través de la innovación transdisciplinaria, las organizaciones que integran capacitación y transparencia reportaron una mayor eficacia en sus iniciativas sostenibles. Los empleados mejor capacitados mostraron un mayor compromiso y competencia en la implementación de prácticas sostenibles, mientras que la transparencia facilitó la evaluación y ajuste continuo de estas iniciativas.

La transparencia en los procesos sostenibles aumentó la confianza entre las partes interesadas, incluyendo empleados, clientes, inversionistas y comunidades locales. Esto, a su vez, fomentó una mayor colaboración y apoyo para las iniciativas de sostenibilidad.

La combinación de capacitación y transparencia incentivó la innovación dentro de las organizaciones. La capacitación proporcionó a los empleados las habilidades y conocimientos necesarios para desarrollar nuevas soluciones sostenibles, mientras que la transparencia promovió un ambiente de apertura y creatividad, donde las ideas podían ser compartidas y mejoradas colectivamente.

A pesar de los beneficios, la literatura indica que las organizaciones enfrentaron varios desafíos en la integración de la capacitación y la transparencia. Estos incluían la resistencia al cambio, la falta de recursos y la necesidad de adaptar las estrategias de capacitación a contextos específicos.

La exploración realizada indica que la capacitación es fundamental para equipar a los empleados con las competencias necesarias para adoptar prácticas sostenibles. La transparencia complementa esta capacitación al proporcionar una plataforma para la rendición de cuentas y la evaluación continua.

Esta combinación crea un ciclo de mejora continua, donde las prácticas sostenibles se refinan y optimizan constantemente.

Por su parte la transparencia dentro de los procesos y de los resultados de sostenibilidad construye confianza entre las partes interesadas, lo que es crucial para la colaboración efectiva. Cuando las organizaciones son abiertas sobre sus prácticas y objetivos, generan un entorno de confianza que facilita la cooperación y el apoyo de diversos grupos interesados. Esto es especialmente importante en proyectos transdisciplinarios, donde la colaboración entre diferentes disciplinas y sectores es esencial.

La capacitación en sostenibilidad no solo mejora las competencias técnicas de los empleados, sino que también fomenta una mentalidad de innovación. Al proporcionar acceso a la información y alentar la transparencia, las organizaciones crean un entorno donde las ideas pueden ser discutidas y desarrolladas abiertamente. Esto impulsa la creación de soluciones innovadoras que pueden abordar los desafíos de sostenibilidad de manera más efectiva.

La resistencia al cambio es un desafío común en la implementación de nuevas prácticas sostenibles. Superar esta resistencia requiere una combinación de capacitación efectiva y comunicación transparente para demostrar los beneficios tangibles de las nuevas prácticas. Además, la falta de recursos puede limitar la capacidad de las organizaciones para implementar programas de capacitación y transparencia. Es crucial que las organizaciones busquen apoyo externo, como asociaciones con universidades o financiamiento gubernamental, para superar estas limitaciones.

Las organizaciones deben integrar la capacitación y la transparencia en sus políticas y estrategias de sostenibilidad. Esto no solo mejorará la efectividad de sus iniciativas sostenibles, sino que también fortalecerá la confianza y la colaboración entre las partes interesadas.

Es fundamental que los programas de capacitación estén alineados con los objetivos de sostenibilidad de la organización y sean adaptables a diferentes contextos. La inclusión de módulos sobre la importancia de la transparencia y cómo implementarla puede aumentar la eficacia de estos programas.

Las organizaciones deben establecer mecanismos claros y accesibles para la divulgación de información sobre sus prácticas y resultados de sostenibilidad. Esto puede incluir la publicación regular de informes de sostenibilidad, la realización de auditorías independientes y la creación de plataformas interactivas para la participación de las partes interesadas.

Crear un entorno que favorezca la transparencia y la colaboración puede estimular la innovación en sostenibilidad. Las organizaciones deben incentivar a sus empleados a compartir ideas y desarrollar nuevas soluciones a través de programas de reconocimiento y recompensas.

La integración de la capacitación y la transparencia en la promoción de la sostenibilidad ofrece numerosos beneficios, incluyendo una mayor eficacia de las iniciativas sostenibles, una mayor confianza y colaboración entre las partes interesadas y un impulso a la innovación. Sin embargo, también es esencial abordar los desafíos en la implementación para maximizar estos beneficios y contribuir a un futuro más sostenible.

Conclusiones

El estudio reveló que la integración de la capacitación y la transparencia en las organizaciones es esencial para promover la sostenibilidad de manera efectiva. Los hallazgos principales son:

La capacitación adecuada de los empleados, combinada con la transparencia en los procesos y resultados, mejora significativamente la implementación y el éxito de las iniciativas sostenibles.

La transparencia fortalece la confianza entre las partes interesadas, lo que a su vez facilita una mayor colaboración y apoyo para las iniciativas de sostenibilidad.

La combinación de capacitación y transparencia crea un entorno propicio para la innovación, incentivando el desarrollo de nuevas soluciones sostenibles.

La resistencia al cambio, la falta de recursos y la necesidad de adaptar las estrategias de capacitación a contextos específicos son desafíos importantes que las organizaciones deben abordar.

Es importante que las organizaciones deban formalizar la integración de la capacitación y la transparencia en sus políticas de sostenibilidad. Esto incluye la creación de programas de formación continua y la implementación de mecanismos transparentes de divulgación de información.

Además es crucial diseñar programas de capacitación que no solo aborden las competencias técnicas necesarias, sino que también incluyan la importancia de la transparencia y cómo aplicarla en la práctica diaria. Las empresas deben establecer sistemas claros y accesibles para la comunicación transparente de sus prácticas y resultados sostenibles. Esto puede incluir informes periódicos, auditorías independientes y plataformas de participación pública. Fomentar un entorno que premie la innovación sostenible mediante programas de reconocimiento y recompensas puede impulsar significativamente el desarrollo de soluciones creativas y eficaces.

Referencias

Aguilar Rivera, José Antonio (2007) Transparencia y democracia: claves para un concierto, Cuadernos de Transparencia, núm. 10. Ed. Instituto Federal de Acceso a la Información, México, D.F.

Andrade Castro, J. A., & Yedra Hernández, (2007). Sistemas transparentes para gobiernos electrónicos eficientes. *Enl@ce: Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 4(2), 81-95.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.

Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento Humano*. México, D.F.: McGraw Hill

Harris, Jr. O. Jeff. (1987) *Administración de Recursos Humanos*. 3ª. Ed. Limusa. México. 586 pp.

López Morín, M. G., (2005). Capacitación. *Conciencia Tecnológica*, (27-30),

Louart, P. (1994). *Gestión de los Recursos Humanos*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Mariscal Orozco, J. L., (2006). Formación y capacitación de los gestores culturales. *Apertura*, 6(4), 56-73.

Mitchell, G. (1995). *Manual del capacitador*. México, D.F.: Grupo Editorial Iberoamérica, S.A. de CV.

Mondy, R. W., & Noe, R. M. (2005). *Administración de los recursos Humanos*. México, D.F.: Pearson Educación.

Salgado-Cruz, M., Gómez-Figueroa, O., & Juan-Carvajal, D. T. (2017). Niveles para la capacitación en una organización. *Ingeniería Industrial*, XXXVIII (2), 154-160.

Sarasqueta, A. (2004). *Una visión global de la globalización*. España: EUNSA

Uvalle Berrones, R., (2011). Valor de la transparencia en México. *Buen Gobierno*, (11), 33-47.

APORTES DESDE LA SOCIOLOGÍA PARA LOS ESTUDIOS E INTERVENCIONES EN LAS ORGANIZACIONES ESTATALES

María Laura Pagani

Introducción

La presente ponencia surge en el marco del Conversatorio: “La formación en Administración pública: ¿Quiénes, para quiénes y cómo?” integrado por Elsa Pereyra, Sandra Guimenez, Elisa Lemos y Sergio Agoff. La propuesta fue reflexionar acerca de una serie de interrogantes sobre los perfiles a desarrollar desde la Universidad; elementos a ser tenidos en cuenta para la identificación de necesidades y demandas de formación, actores participantes en la elaboración de propuestas de formación; articulaciones que podrían pensarse entre los ámbitos de formación y los de gestión; relaciones a desarrollar entre los diversos tipos de conocimiento para la formación de administradores/as públicos/as; etc.

En este documento se abordará un recorte de estos interrogantes orientados a reflexionar sobre el perfil en la formación de la Licenciatura en sociología de la UNLP, en relación con las organizaciones estatales tanto como ámbitos de estudio como de inserción laboral. En particular nos interesa remarcar los conocimientos aportados desde la carrera para el abordaje de las organizaciones públicas e identificar los roles de estos/as profesionales en su inserción laboral. Asimismo, se tomará otro de los interrogantes que se trató en el Conversatorio: ¿qué articulaciones podrían pensarse entre los ámbitos de formación y los de gestión, para el enriquecimiento de la formación?

El análisis se enmarca desde mi doble experiencia y pertenencia laboral: en la academia, como docente (Sociología de las Organizaciones y taller: Estudios sobre las políticas, la gestión y las formas de abordaje en las organizaciones públicas) y directora del proyecto de investigación sobre políticas públicas⁴⁷⁵ y como trabajadora estatal en la provincia de Buenos Aires (integrante del Cuerpo de Expertas y Expertos de la provincia de Buenos Aires donde realizo asistencias técnicas a diversos organismos de la administración pública que me ha permitido transitar por una diversidad amplia de áreas estatales, ámbitos de intercambio y trabajo conjunto con colegas). Además se revisaron entrevistas realizadas a graduados/as de la carrera en el marco del mencionado proyecto de investigación y se relevó material documental (análisis del Plan de Estudios y programas de materias de la carrera, proyecto de investigación e informes, página web del Departamento de Sociología de la UNLP, entre otros).

El artículo comienza con una presentación de la carrera, de las materias que se ofrece en el Plan de Estudio vigente que aportan a la realización de estudios o prácticas de intervención en organizaciones estatales y la mención de articulaciones entre la formación y experiencias de gestión estatal.

El segundo eje para desarrollar es sobre el rol de sociólogos/as en el Estado, recorriendo la tipología realizada por Burawoy (2005) donde se revaloriza la sociología pública, correspondiente al ámbito laboral de graduados/as en las organizaciones estatales, recuperando algunos resultados de las entrevistas antes mencionadas, cuyo análisis se realizó en publicaciones anteriores (Pagani, 2020 y 2022). Luego, a modo de aporte analítico desde esta formación disciplinar, y desde las ciencias sociales en general, se presentan algunos marcos conceptuales y perspectivas metodológicas para el desarrollo de estudios sobre las políticas públicas y de diagnóstico/intervención organizacional en la administración pública. Finalmente, se comparten reflexiones finales, recuperando los interrogantes

⁴⁷⁵ Proyecto “Políticas públicas y gestión estatal en la provincia de Buenos Aires (2003-2024)”. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación – UNLP. Programa de Incentivos a la Investigación.

que dieron origen al Conversatorio, en este caso, ¿Quiénes, para quiénes y cómo? se contribuye desde la formación sociológica al campo de quienes tendrán vínculo con la administración pública.

Presentación de la carrera de sociología de la UNLP, la formación para el trabajo estatal y ámbitos de articulación

Para este apartado tomaremos la descripción que realiza Camou (2012) donde explicita que los orígenes de la carrera de sociología se remonta al período de la recuperación democrática (1983-1986) por iniciativa de grupo de profesores-investigadores regresados del exilio, y vinculados a una cátedra de sociología general creada en 1957 en el Departamento de Filosofía, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, junto a quienes por ese entonces conducían institucionalmente la Facultad y con el apoyo de graduados y estudiantes. En una primera etapa, y con el Plan de estudios 1985 la carrera fue pensada como opción de licenciatura para estudiantes avanzados de las carreras de historia y filosofía (Pucciarelli, Tortti; Chama, 2003).

La carrera, que es una de las más jóvenes de la Facultad, contó con el Plan de estudio en 1991⁴⁷⁶, con el cuál egresaron los primeros graduados y, más tarde, el Plan 2003, que por primera vez permite el ingreso directo de estudiantes a la Licenciatura en Sociología, ya que antes se debía cursar un conjunto de materias introductorias de otras carreras de la Facultad a modo de orientaciones (historia, ciencias de la educación, filosofía, geografía, etc.). Esto constituye un hito clave en ese derrotero de consolidación de la carrera (Camou, 2012)⁴⁷⁷ y con el nuevo Plan se adopta una estructura para la Licenciatura y el Profesorado que comienza con un tronco común de materias, pero que luego se ramifican de acuerdo a sus especificidades. “La licenciatura se centra en transmitir competencias propias de la investigación y la práctica profesional mientras que el Profesorado brinda herramientas específicas para aprender y enseñar la sociología como disciplina. Asimismo, se fortalecieron las materias básicas y talleres de investigación y se actualizaron algunos contenidos, incluyendo en este sentido la materia obligatoria sociología de las organizaciones”⁴⁷⁸. Actualmente el Plan de Estudio se integra por 12 materias de la formación básica disciplinar; 7 de la formación complementaria; 5 de la formación en teoría social, sociologías especiales u otras disciplinas sociales (optativas), 200 horas de talleres de investigación, 2 lenguas extranjeras y la tesina. Años después, en 2017, se reubicó la materia estadística, denominada socioestadística en Plan 2003, que pasó de primero a tercer año.

Desde la creación del Departamento de Sociología en 1996, institucionalmente la carrera fue creciendo de manera progresiva, ello se evidencia en el aumento tanto de la planta docente como de sus dedicaciones, que han permitido ofrecer mayor diversidad de materias optativas y talleres, en torno a las teorías, las sociologías especiales y las problemáticas sociológicas (sobre trabajo, arte, ciencia, delito, ámbito rural, memoria, metodología de la investigación, políticas públicas, entre otras). Esta situación demuestra un importante avance en la formación ya que al inicio de la carrera era habitual que muchos/as estudiantes cursen las materias optativas en la carrera de la UBA o eligieran materias de otras carreras afines de la UNLP, previa autorización por el Departamento de Sociología.

Asimismo, docentes, graduados y estudiantes integran varios proyectos de investigación y extensión, se organizan regularmente eventos académicos (el más importante es la jornada de sociología, cada dos años, que en 2022 llegó a contar con un total de 49 mesas temáticas y 639 ponencias) y difunde sus producciones a través de la revista institucional Cuestiones de Sociología (cuyo último número publicado fue la N° 29), además de un conjunto de publicaciones en soporte material y electrónico

⁴⁷⁶ <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/planes/pl.53/pl.53.pdf>

⁴⁷⁷ Para un mayor detalle se recomienda el “Conversatorio: Los inicios de la carrera: aventurarse en la creación de un proyecto académico”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=IRus08u2yzA> (24/5/2024).

⁴⁷⁸ <https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/academica/deptos/sociologia/linea-de-tiempo>

de la Facultad. La carrera cuenta con más de 482 graduados/as en la licenciatura en sociología y 343 en el profesorado⁴⁷⁹.

Realizada esta presentación a continuación se explicitarán aquellas materias identificadas de la currícula actual, entre materias obligatorias, optativas y talleres de investigación que aportan de forma explícita a la formación para el desarrollo de estudios/intervenciones de y en las organizaciones estatales. Por otro lado, se detallarán las experiencias de vínculos y convenios entre la carrera y la gestión estatal.

La formación relacionada a las organizaciones estatales

A partir de una revisión de las materias obligatorias del plan de estudios vigentes observamos que un conjunto de materias aporta conocimientos sobre un campo amplio de conceptos y perspectivas sobre las organizaciones estatales. La mayoría son materias teóricas como: teoría política, teoría social clásica, sociología política; otras más orientadas a lo análisis crítico de la sociedad argentina actual (como análisis de la sociedad Argentina) y sociología de las organizaciones, como materia específica que brinda un conjunto de conocimientos y herramientas para el abordaje de las organizaciones en general (entre ellas las estatales a las que se dedica contenidos en unidades específicas del Programa⁴⁸⁰) a partir del estudio de un conjunto de dimensiones de análisis tales como la estructura, la cultura, las relaciones de poder, la gestión del personal, la conducción, modelos de gestión, reformas estatales, entre otros. Por otra parte, se identifican las materias del bloque metodológico que brindan conocimiento sobre diseños de investigación, técnicas de relevamiento y análisis de información cualitativas, cuantitativas y de triangulación metodológica (aquí se suman un conjunto de optativas como ciencias de datos, herramientas informáticas para el análisis de datos cualitativos, análisis sociodemográfico y construcción de indicadores). En particular sobre el tema de interés, se ofrecen dos materias optativas/talleres de investigación que acompañan la formación específica en temáticas estatales, de gestión y políticas públicas: Sociología del Estado y las políticas públicas y Estudios sobre las políticas, la gestión y las formas de abordaje de las organizaciones públicas. A estas dos propuestas se suman otras cátedras que en algunas unidades apuntan a políticas públicas sectoriales pero que no son su principal objetivo (en ámbitos como: salud, justicia, pobreza, trabajo, etc.).

En referencia al conjunto de materias específicas sobre el campo analizado podemos citar a modo de ejemplo, objetivos de sus programas que dan cuenta de contenidos y aprendizajes a alcanzar:

Conocer aspectos metodológicos, estrategias y perspectivas disponibles relacionadas con la “intervención”, el análisis, la orientación, el fortalecimiento, la investigación, el asesoramiento, en tanto prácticas profesionales relevantes (Programa de la materia Sociología de las Organizaciones).

Presentar las diversas metodologías, herramientas e instrumentos para el análisis y diagnóstico de las políticas públicas y las organizaciones estatales; Identificar y problematizar al campo de las políticas públicas y la gestión estatal como ámbitos de inserción profesional (Programa del Taller de Investigación 50 horas: Estudios sobre las políticas, la gestión y las formas de abordaje de las organizaciones públicas)

Desarrollar una práctica de investigación en el área específica de los problemas de Estado y políticas públicas; Dominar las herramientas elementales para el análisis, diseño, evaluación y ejecución de políticas públicas (Programa Sociología del Estado y las políticas públicas)

⁴⁷⁹ Elaborado por la Dirección de Análisis estadístico y trayectorias estudiantiles en base a registros en SIU-Araucano.

⁴⁸⁰ <https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/academica/deptos/sociologia/catedras/catedra-200719023024628631>

Como puede apreciarse, en el balance del total de materias que componen el trayecto formativo las cátedras específicas son 3 (dos optativas y una obligatoria), más algunas optativas que pueden tratar entre sus contenidos a las políticas públicas aplicadas a lo que denominamos orientación de la sociología (sociologías especiales como sociología de la salud, rural, de la educación, etc.). En palabras de dos graduadas recientes “El trabajo en el Estado, despierta un gran interés en lxs estudiantes y se transformó en los últimos años en un campo de inserción laboral de lxs graduados de la carrera. Las pocas materias que ofrecen un acercamiento específico a este campo disciplinar, suelen presentar un alto número de inscriptxs, lo cual da cuenta del interés en la temática de lxs estudiantes” (Chielli y Gestido, 2023: 153 – las materias reconocidas como específicas son las mismas que se identifican en el presente artículo).

Este abanico de materias cubre en parte la formación para los alcances del título de la licenciatura en sociología, que consideramos en relación a los temas de estudios/intervención de las organizaciones estatales, entre otros:

- elaborar, dirigir, ejecutar, coordinar, supervisar, controlar y evaluar planes programas y proyectos de organización y/o transformación de diversos aspectos de la realidad social.
- realizar estudios de factibilidad social de planes, programas y proyectos, cuya implementación afecte las relaciones y estructuras sociales, y evaluar el impacto social de los mismos.
- realizar estudios y asesorar sobre la estructura y dinámica de funcionamiento de grupos, organizaciones e instituciones sociales y sus relaciones con el contexto.
- participar en equipos interdisciplinarios responsables de la elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos globales y/o sectoriales.
- asesorar, desde la perspectiva sociológica, en la formulación de políticas de carácter global y/o sectorial.

Decimos “en parte”, porque a partir de distintos relevamientos realizados con graduados/as de la carrera que trabajan en el Estado (Camou, 2012; Pagani, 2022) se ha identificado una valoración positiva de la formación recibida para esta inserción laboral. En este sentido, se reconoce la solidez de la formación teórica general, caracterizándola como de una mirada integradora y crítica. Sin embargo, se identificaron algunos nudos críticos en cuanto a la formación de cara a la inserción laboral, pero éstas son diferentes de acuerdo al plan de estudios cursado, especialmente entre graduados/as del primer Plan de Estudios (el de 1991, respecto al Plan 2003⁴⁸¹). En este sentido, Camou (2023) reflexiona que en muchos casos los mismos Planes de Estudio donde se definen el perfil profesional del/a licenciado/a en sociología no proveen, entre sus contenidos curriculares obligatorios, las herramientas teóricas, metodológicas y técnicas para desarrollar las competencias específicas mencionadas. “Para enfrentar este problema nuestro Departamento ha venido desplegando –con mayor o menor empuje, debido a múltiples circunstancias- una estrategia en cuatro planos, articulados en torno al nuevo Plan de Estudios puesto en vigencia en el año 2003: a) incorporar una materia obligatoria con contenidos básicos sobre estructura, dinámica organizacional y planificación, desde una perspectiva sociológica (Sociología de las Organizaciones); b) ampliar la oferta de diferentes seminarios y talleres optativos sobre temáticas vinculadas a elaboración de políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil o administración pública; c) modificar el sistema tradicional de acreditación de horas de investigación (mediante seminarios o talleres), de modo tal de incorporar también horas de trabajo de campo en instituciones públicas, organizaciones sociales o trabajos barriales, guiados y supervisados por profesionales mediante convenios de

⁴⁸¹ Plan de Estudios, Licenciatura en Sociología, FAHCE-UNLP (2003). Recuperado de: <https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/academica/deptos/sociologia/carreras/licenciatura-en-sociologia>

colaboración con instituciones estatales o de la sociedad civil, bajo la modalidad de prácticas “pre-profesionales”; d) invitar a sociólogos y sociólogas –insertos en diversos espacios laborales diferentes al de la universidad- a hacerse cargo de cursos específicos y rotativos, de modo tal de reflexionar críticamente sobre sus respectivas experiencias junto con nuestros estudiantes. Consideramos que seguir profundizando estas líneas, sobre todo los puntos c y d, que han alcanzado un menor desarrollo relativo, es una promisorio manera de fortalecer el perfil profesional de nuestra carrera” (Camou, 2023: 237).

En un trabajo anterior, se afirmó que “en el ítem sobre las competencias y saberes sobre los que se solicitó identificar debilidades en la formación respecto a las tareas que se ejercen en las organizaciones laborales, es destacable que si bien las actividades responden a una variedad amplia de funciones y sectores diversos en los que se ejerce la profesión, se mencionaron núcleos comunes: una paradoja es que las cuestiones metodológicas aparecen como destacables en la formación de la carrera y también se mencionan como falencias, las cuestiones más prácticas de la metodología (cualitativa y cuantitativa), es decir la utilización y análisis de las distintas técnicas y la producción de información; la orientación a la práctica de la gestión en el Estado, la articulación con actores y la convivencia de distintas lógicas; habilidades para trabajar en permanentes conflictos; la inserción del trabajo en terreno, en problemáticas concretas y en territorio y el no contar con herramientas de tipo de intervención (no de investigación), de trabajo con los/as destinatarios/as de las políticas. Estas reflexiones se relacionaron luego con la cuestión de los aprendizajes de la propia práctica laboral” (Pagani, 2022: 13). En efecto, en el estudio citado se señalan un conjunto de aprendizajes que se fueron adquiriendo a través de la propia experiencia, y en algunos casos a partir de distintos posgrados (21 de las 27 personas entrevistadas se encontraban realizando o habían realizado posgrados) o capacitaciones laborales. También se reconocen saberes previos en relación al trabajo territorial no ligados a la formación académica sino a prácticas en la extensión y la militancia.

Es decir, como significativo en cuanto al aprendizaje desde la propia práctica en la inserción laboral se mencionó el contacto con la realidad y el conocimiento territorial. Ello se relaciona con graduados/as que cumplen funciones de cara al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas o que generan información sobre ellas. El trabajo en el Estado se relaciona entonces, según sus opiniones con aquello que “falta en la formación académica”, entendida siguiendo los planteos de Blois (2013), como “autorreferencial” o “aislada de los problemas reales” frente a una sociología “conectada”. En estos casos como propuestas se sugirió profundizar experiencias en la formación de mayor articulación entre la “teoría y las prácticas” e incluso pensar en espacios de prácticas profesionales, que se desarrollaron muy lentamente y de forma interrumpida a lo largo de la carrera.

Volviendo al Plan de estudios vigente, el perfil del/la egresado/a, incluye lineamientos sobre las competencias que se espera desarrollar a lo largo del cursado de la carrera. En este punto, encontramos similitudes con el análisis realizado por Abarzúa y Piovani (2023) en el estudio que realizaron sobre 171 carreras de grado y posgrado en ciencias sociales. De forma coincidente el Plan de la Licenciatura en sociología se enuncia como fundamento formativo el desarrollo de una capacidad profesional adecuada a distintos ámbitos más o menos diferenciados, basada en la formación científica en su campo disciplinar específico. “En general, esta formación daría elementos para la elaboración de diagnósticos, la identificación de problemas y la intervención crítica y creativa en la «realidad social»” (Abarzúa y Piovani, 2023: 61).

Un dato particular es que no se mencionan ámbitos específicos para el ejercicio del conjunto de competencias, habilidades y actitudes que conforman el perfil del egresado/a. Se hace referencia en general a programas y proyectos, grupos, organizaciones, sin referenciar un ámbito. Según la interpretación de Abarzúa y Piovani (2023)⁴⁸² en el análisis de las carreras de las ciencias sociales, la

orientación hacia el Estado surge fundamentalmente asociada a la elaboración o ejecución de políticas y en la mención del trabajo en entidades públicas. Es relevante identificar que en el caso de la carrera de sociología de la UNLP se mencionan organizaciones sociales o sólo organizaciones e instituciones. La referencia a “organizaciones públicas” (junto a privadas y del tercer sector) aparece en los contenidos de la materia sociología de las organizaciones y en el anexo I, se explica como fundamento de su introducción de en el nuevo Plan de Estudio: “para ampliar la formación sociológica incorporando todos aquellos aspectos relativos al análisis, diseño, evaluación y gestión de organizaciones y procesos organizacionales. Este último punto, a su vez, permitirá reforzar el perfil profesional de la carrera y consolidar una salida laboral hacia el campo de las organizaciones públicas, privadas y de la comunidad” (Plan de Estudios, 2003: 22)

Por otra parte, en el punto de “actitudes” del mencionado Plan, aparece nombrada la academia, junto al ámbito científico y cultural, como separada del laboral y práctica profesional:

- promoción y defensa de la libertad de pensamiento y expresión en los ámbitos académicos, científicos y culturales, así como en los de carácter laboral, y sociopolíticos en general.
- reflexión y vigilancia ante las diversas formas posibles de rutinización de la actividad intelectual y de la práctica profesional.

Articulaciones entre la formación y la gestión estatal

Respecto de las articulaciones entre la formación y la gestión estatal podemos mencionar⁴⁸³ como primeros antecedentes de convenios y vinculaciones: en 2002 el Programa "Casas de Justicia" de la Defensoría del Tribunal de Casación Penal, luego con el Instituto de Estudios Legislativos de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia y con la Oficina de Defensa de la Sociedad Civil.

En el año 2004 se realizaron dos actividades con el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP): desde un taller de investigación denominado “Paradigmas de gestión aplicados a la administración” se realizaron unas prácticas universitarias en la Dirección de Estudios e Investigaciones del Instituto sobre la formación en el Estado. Otro caso fue el desarrollo de un proyecto de investigación: “Políticas públicas y participación ciudadana. Experiencias en programas sociales de la Provincia de Buenos Aires”, radicado en el Departamento de Sociología, UNLP, realizado conjuntamente con la Dirección de Estudios e Investigaciones que actuó como contraparte y fue subsidiado por la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (Resolución N° 553/04). El proyecto duró dos años y tuvo como producto específico la publicación de un libro editado por la UNLP en 2007: “Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires” (Eguía y Ortale, 2007).

También se destacan a partir del año 2012 convenios de investigación/extensión con la Comisión Provincial por la Memoria, con el INADI para la elaboración del mapa de la discriminación y la conformación del Observatorio de Políticas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires⁴⁸⁴.

Luego siguieron la firma de convenios con una variedad de organismos pertenecientes al sector público como SIEMPRO, IOMA, el Ministerio de Economía-PBA y, más recientemente (2022), con el Ministerio de Trabajo-PBA y de Mujeres y Diversidad-PBA.

A partir de estas articulaciones, es de destacar que varios/as estudiantes han acreditado horas de investigación, equivalente a los talleres de investigación que integran el plan de estudios y/o han

⁴⁸³ Se toma como fuente distintos documentos institucionales, certificados de actividades en los cuales participó la autora del artículo, el capítulo de Camou (2023) y la línea del tiempo elaborada desde el Departamento de Sociología: <https://www.fahce.unlp.edu.ar/facultad/secretarias-y-prosecretarias/academica/deptos/sociologia/linea-de-tiempo>

⁴⁸⁴ Para profundizar sobre el caso del observatorio puede consultarse la ponencia de Chielli (2022)

realizado sus tesinas para la graduación de la carrera de Licenciatura. Así lo demuestra la siguiente reflexión: “en nuestra experiencia particular, las prácticas no solo se tradujeron en una instancia de aprendizaje y una puerta de entrada al trabajo en el Estado como sociólogas, sino que en conjunto con nuestros intereses personales, fue que producimos nuestras tesinas de grado. Las mismas estuvieron orientadas a analizar la articulación entre los procesos de producción de saberes (académicos y estatales) y toma de decisión estatal” (Chielli y Gestido, 2023: 153).

Al respecto Camou, (2023: 231) realiza el siguiente balance: “En lo que respecta a los convenios realizados, creemos que la concreción de estas iniciativas ha sido hasta el presente una fructífera experiencia de vinculación con espacios sociales e institucionales que es necesario continuar y perfeccionar mediante iniciativas futuras de similar índole. En su momento, la realización de estos convenios despertaron críticas y desconfianzas, y las primeras experiencias no estuvieran exentas de problemas e incluso de conflictos, pero paulatinamente se ha ido legitimando la necesidad de seguir avanzando con este tipo de estrategias de vinculación (...) En muchas ocasiones, la participación en este tipo de convenios permite sortear el desafío perverso de la entrada al desarrollo profesional: para el primer empleo se le pide a un joven tener “experiencia laboral.”

Para cerrar este apartado, quisiéramos mencionar las actividades que se vienen desarrollando en el proyecto de investigación antes mencionado sobre políticas públicas en el ámbito provincial, que estuvo dirigido en sus inicios por Antonio Camou y actualmente por la autora del presente artículo. En ese marco surgió un espacio que se denominó Seminario Permanente de debates sobre el Estado y Políticas Públicas donde se integran las contribuciones de profesores/as-investigadores/as, graduados/as y estudiantes avanzados del Departamento de Sociología, con aportes de decisores/as públicos/as y distintos/as profesionales de la administración pública, sobre la problemática de la elaboración y gestión de políticas públicas en el ámbito provincial. Este espacio se generó como un circuito de “retroalimentación” entre problemáticas específicas del gobierno y la gestión pública, con preocupaciones propias de la producción de conocimiento sobre y desde el Estado, de modo de poder generar un espacio de intercambio. Las primeras actividades se realizaron en julio del año 2006 en conjunto con el IPAP y, por un intervalo de varios años no se continuó, hasta que en 2015 volvieron a realizarse distintas actividades en el marco del mencionado proyecto:

- Charla “Trabajar en, con y sobre el Estado”. Miembros de la COMISASEP, Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Empleo Público. (Integrada por representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales); Andrea Suarez Maestre, Estudios sobre condiciones laborales en la provincia de Buenos Aires (UNAJ- Concurso Biale Massé. PBA), Estefania Puglisi, Recursos Humanos en el Estado (Poder Judicial); María Crojetivich, estrategias de trabajadores de la salud en Hospitales Públicos (ICO-UNGS) y Madgalena Gil García, Subjetividad y empleo público (Becaria de CONICET). 2/7/2015.
- Presentación del libro "Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial". Pagani María Laura y Mariel Payo. 17/11/2015.
- Presentación de experiencias de gestión estatal. Equipo de Expertos en gestión pública, provincia de Buenos Aires. 10/10/2017.
- Presentación de libro “¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires” Ediciones UNGS. Con la presencia de los autores Isuani y Beltranou. 3/11/2017.
- Conversatorio de políticas Culturales, con la presencia del Lic. Santiago Turenne (Facultad de Información y Comunicación de la Universidad de la República de Uruguay) y Ana Bugnone. 16/8/2018.

- Charla: Perspectivas de análisis del empleo público. Por Magdalena Gil García (Conicet). 4/7/2018.
- Charla: Consecuencias del neoliberalismo como productor de subjetividades: El caso de los trabajadores estatales de la Provincia de Buenos Aires. Expositores: Julio Canosa, Darío Charaf, Beatriz Horrac y Agueda Pereyra. 26/6/2019
- Workshop vinculación entre toma de decisiones y producción de conocimiento experto Expositores: Guido Giorgi (CONICET / UBA / UNLa); Vilma Paura (CEIPSU-UNTREF); José Buschini (CONICET/FaHCE-UNLP). 1/11/2019.
- Charla sobre Municipios del Conurbano Bonaerense: Una gestión pública para el siglo XX. Expositoras: Adriana Rofman y Carolina Foglia, investigadoras del equipo del Instituto del Conurbano de la UGS. 6/11/2019.
- Conversatorio: Descentralización, relaciones intergubernamentales y políticas públicas. Expositores: Egon Elier Montecinos Montecinos (Centro de Estudios Regionales y del Desarrollo Territorial), Juan Poom Medina (Profesor-Investigador. Centro de Estudios de Gobierno y Asuntos Público. Colegio de Sonora de México) y por UNLP: Martin Rertamozzo. 12/11/2019.
- Conversatorio: Profesionalización en el empleo público: experiencias y debates en la provincia de Buenos Aires. Expositores: María Bonicatto (Prosecretaria de políticas sociales de UNLP); Hugo Cormick (Universidad Nacional de Moreno) y por provincial de Buenos Aires: Expertos en Gestión Pública, Fiscalía de Estado y Servicio Penitenciario. Martes 26/11/2019.
- Presentación del Panel. El Estado y las políticas públicas: líneas metodológicas para su análisis. En II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (AAEAP/UNER). (16/10/2020). https://www.youtube.com/watch?v=sWQPa9K-aKA&list=PLz1kWPjZYwKqr0WDaOD_7p-RR7B7aYENS&index=10
- Conversatorio sobre experiencias y desafíos en la gestión de políticas de género en la provincia de Buenos Aires (Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual, Ministerio de Hacienda y Finanzas y Fiscalía de Estado). Programa Estado y Políticas Públicas del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IDIHCS) perteneciente a UNLP y CONICET. 24/9/2021.
- Charla "Reflexiones sobre las prácticas y desafíos de los/as sociólogos/as en el sector público. Un análisis a partir del caso de la UBA" a cargo de Juan Pedro Blois. 22/10/2021.
- Charla: "Reflexiones y debates en torno a la planificación en organizaciones estatales de la provincia de Buenos Aires" (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual y Fiscalía de Estado). Actividad organizada por el Nodo La Plata de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), auspiciada por el Proyecto. 24/11/2021.
- Panel: "Pensar lo complejo: las oportunidades actuales de la gestión y el fortalecimiento del Estado democrático". Expositores: Daniel Lorea (Subsecretario de Gestión y Empleo Público - PBA); Horacio Cao (Administrador Gubernamental – Funcionario de Nación); María Bonicatto (FTS-UNLP) y María Agustina Cacault (Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica – Fiscalía de Estado) Edificio Sergio Karakachoff. UNLP. Actividad avalada por el Proyecto. 18/5/2023
- Charla "Gestionar diversidades. Logros y desafíos de la gestión de cultos en la Provincia de Buenos Aires". Agustina Quiroga (Directora Provincial de Relaciones con la Comunidad. PBA) y Juan Ignacio Torreiro (Director de Cultos. PBA). Organizado desde el Proyecto. 22/9/2023.

Asimismo, como hitos fundamentales de la articulación pueden mencionarse:

- en 2017 la edición del libro coordinado por Camou, Antonio y Pagani, María Laura: *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. Publicado por la FaHCE, UNLP. ISBN: 978-950-34-1595-5, con un subsidio recibido por la CIC.
- en el 2019, integrantes del proyecto también fueron parte de la comisión organizadora de las Jornada de Investigadores/as sobre Conocimiento y Políticas Públicas, organizada por la Biblioteca del Congreso Nacional y la CIC.
- en 2022 se realizaron las prácticas de investigación con estudiantes de sociología en el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Géneros y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires, en el marco de un convenio entre el Ministerio y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Las prácticas estuvieron coordinadas por la directora del presente proyecto y el objetivo central fue comprender los enfoques y metodologías de la evaluación con perspectiva de género a fin de contribuir con el diseño de evaluación de la Ley N° 15.134, Ley Micaela Bonaerense.⁴⁸⁵
- Cada dos años en el marco de las jornadas de Sociología de la UNLP se desarrolla la mesa “El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas”⁴⁸⁶ que reúne presentaciones de investigadores/as y cada vez mayor participación de profesionales que se desempeñan en la gestión estatal, donde se comparten análisis de experiencias de gestión.

Reflexiones sobre las prácticas sociológicas en organizaciones estatales

La tensión sobre el sentido del quehacer sociológico atraviesa la trayectoria de la disciplina. Las universidades o centros académicos se identificaban como el ámbito tradicionalmente legitimado para el ejercicio de la profesión, pero desde hace algunas décadas fue ganando presencia las reflexiones sobre prácticas profesionales y laborales desarrolladas en otros ámbitos (Burawoy, 2005; Rubinich y Beltrán, 2010; Blois, 2017). Por ejemplo Blois (2021) señala un interesante contrapunto con el hecho que, a partir de los años ‘90 hubo una masiva incorporación al Estado de sociólogos/as graduados/as de la UBA, al mismo tiempo que se afirmaba que la sociología se constituía “contra el Estado” pero, sin embargo, el Estado les proveía a los/as sociólogos/as uno de los ámbitos de inserción más dinámicos.

Para pensar el desarrollo y la consolidación profesional de la sociología Camou (2024) retoma para el campo de las políticas públicas la dicotomía de Lasswell en su clásico texto de 1971 sobre el “conocimiento de” (como objeto de investigación) y “conocimiento en” (como objeto de intervención). En este apartado nos interesa abordar, la segunda dimensión (aunque veremos que no son del todo excluyentes), la inserción en el Estado, a partir del análisis del tipo de inserción de los sociólogos/as que trabajan en las organizaciones estatales, indagando acerca de las prácticas laborales. Específicamente nos interesa ahondar: ¿Qué tipo de tareas desarrollan los/as sociólogos/as

⁴⁸⁵ Sobre esta última experiencia puede consultarse la tesina de Chielli (2023) y la sistematización de las prácticas en Chielli y Pagani (2024).

⁴⁸⁶ La mesa en el marco de las jornadas tiene por objetivo estudiar y debatir –desde distintos enfoques disciplinarios e interdisciplinarios– los vínculos complejos entre sociedad y Estado a través de los procesos políticos de elaboración y desarrollo de políticas públicas. En este marco, interesa especialmente analizar y discutir los procesos de establecimiento de agendas, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas en las diferentes arenas de la vida pública. Asimismo, el espacio está orientado a promover el intercambio sobre conocimientos y experiencias del funcionamiento detallado del Estado, su diversificada estructura interna, sus relaciones con diferentes actores, sus niveles de actuación, sus modalidades de intervención en las esferas del mercado y la sociedad civil mediante políticas y la manera de enfrentar los problemas específicos del ejercicio del gobierno y la gestión pública en distintos niveles de actuación (nacional, provincial y municipal). Interesa también generar un espacio de reflexión y análisis sobre la producción y circulación de saberes estatales, particularmente, sobre la inserción de profesionales y estudiantes avanzados de Sociología (de la UNLP) en diferentes instancias de gobierno.

en el Estado? Para responder este interrogante utilizamos la tipología realizada por Blois (2014, 2021):

- Producción y análisis de distintos tipos de información: aquí el conocimiento metodológico es central y la inserción se da tanto en áreas de estadística como también para tareas de planificación y evaluación de políticas. Para el autor, ese instrumental (conocimiento metodológico y estadístico) “es tenido en cuenta al momento del reclutamiento de los sociólogos. Las dependencias estatales que demandan estos servicios son todas aquellas que contribuyen a la producción de datos para el Sistema Estadístico Nacional, pero también las diversas áreas de información y planeamiento de los distintos ministerios” (Blois, 2014: 109). Es en esta categoría de inserción laboral donde confluyen “conocimiento de” (como objeto de investigación) y “conocimiento en” (de intervención) ya que desde las propias áreas estatales se realizan estudios sobre el funcionamiento estatal, evaluación de políticas públicas, informes diagnósticos de diferentes problemáticas sociales. Un ejemplo de ello son el surgimiento de áreas de Investigaciones como en el Ministerio de Mujeres y Diversidad y el Observatorio de Acceso a la Justicia, dependiente de la Dirección de Acceso a la Justicia y Asistencia a la Víctima del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires⁴⁸⁷.
- Tarea burocrática asociada al funcionamiento cotidiano del Estado: esta es una categoría heterogénea porque las tareas que se incluyen son desde el trabajo más administrativo hasta algunas relacionadas con el registro en la implementación de políticas, pero relacionada a tareas de “escritorio” o de apoyo (armando las resoluciones, coordinando reuniones, realizando la comunicación interna entre diversas áreas o dependencias, entre otras). En este caso aclara el autor que el título de sociólogo/a no pesa tanto al momento del reclutamiento y que los saberes y destrezas requeridos en estas posiciones se incorporan en la propia experiencia.
- El trabajo territorial en interacción directa con las diversas poblaciones destinatarias de la política estatal: aquí sobresale una intervención práctica “directa” y suele reivindicarse el compromiso con la política pública en su etapa de implementación, sobresaliendo una concepción de la inserción profesional vinculada con la “vocación” y/o “militancia”, para contribuir a la transformación de realidades “concretas”. En este punto se reconocen en diversos relevamientos importantes aprendizajes surgidos de la práctica laboral (Pagani, 2022).
- Ejercicio de cargos jerárquicos o de alto rango: apunta a la toma de decisiones, el diseño de la política a implementar y su gestión. Este rol fue creciente a partir del cambio de gestión en provincia de Buenos Aires en diciembre del 2019 (Pagani, 2022).

Si bien la tipología de Blois nos parece adecuada, al momento de analizar inserciones profesionales concretas, presenta algunas consideraciones a tener en cuenta. Para analizar la información relevada, se evidenció que las tareas no son excluyentes y podían ser combinadas entre los distintos tipos y que éstas, al igual que con los lugares de trabajo, son fluctuantes a lo largo del tiempo. Es decir, las trayectorias laborales demuestran bastante movilidad dentro del ámbito estatal, por ejemplo, entre diversas áreas en la misma jurisdicción, o trayectos de pasajes entre el ámbito local, provincial y nacional.

Asimismo, se evidencia en la mayor parte de los casos experiencias de multiempleo con pertenencia simultánea a más de una esfera laboral no sólo a partir de la combinación de trabajos entre la administración pública y la docencia, sino también con el sector privado⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ Para conocer la creación y desarrollo del Observatorio se recomienda la lectura de Córdoba, Astorga y Sorgentini (2024).

⁴⁸⁸ Estos datos acerca del pluriempleo coinciden con un relevamiento reciente realizado por la Asociación de Sociólogos de la República Argentina, entre 500 egresadas/os de carreras públicas y privadas de Sociología del país mediante una encuesta autoadministrada entre los meses de agosto y noviembre de 2023. Entre los resultados se destaca que casi la

Esta información es similar al pluriempleo que se señala el estudio de Rubinich y Beltrán (2010), circulación, multiposicionalidad y perfiles “híbridos que pasan de un ámbito a otro a lo largo del tiempo o que mantienen múltiples afiliaciones y pertenencias en un mismo momento” (Blois, 2014: 118).

Para finalizar este apartado, quisiéramos retomar la modelización de la actividad sociológica que propone Burawoy (2005) que apunta a valorar el ámbito de la sociología pública y sus interrelaciones con otro tipo de sociologías⁴⁸⁹ a las que no percibe como “mutuamente excluyentes ni antagónicas”, sino que las personas pueden moverse por ellas a lo largo del tiempo.

Los estudios sobre las políticas públicas

Para el análisis de políticas públicas una aproximación es utilizar el enfoque del proceso al que hicimos referencia en el párrafo anterior, que entiende a la política pública como un ciclo. Este esquema fue criticado por algunos/as autores (Cruz y Petrizzo, 2008) por su perspectiva legalista, que orienta el análisis de arriba hacia abajo, así como por la exclusión de la posibilidad de superposición entre etapas o desvíos de las misma y que no contemplaba la posibilidad que los grupos de actores significativos se redefinieran con el tránsito de un estadio a otro. También señalamos que la elaboración y desarrollo de una política pública no se da en forma lineal y esquemática, sin embargo, tomamos la concepción de “ciclo” con fines analíticos, ya que teniendo en cuenta estas advertencias, nos permite acercarnos a su estudio. Así el desarrollo de una política puede identificar diversas etapas:

- El momento inicial se conoce como la agenda de gobierno, que está compuesta por “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar Villanueva, 1993: 29). Para Tamayo Sáez (1997) la que se acaba de definir es la agenda de gubernamental o institucional, pero también existe la agenda sistémica o pública, que son las cuestiones que reconoce una comunidad política como merecedoras de una atención pública. Es decir, no todos los problemas logran visibilidad, no todos los problemas sociales llegan a despertar iniciativa gubernamental y formar parte de los asuntos prioritarios del gobierno. Tampoco todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones de acción gubernamental. En este punto una reflexión de interés es identificar cuáles son factores que inciden en la conformación de la agenda, por ejemplo: el poder y la capacidad de presión de los grupos de interés, los sesgos culturales, las actitudes y valores de los/as decisores/as, etc.
- Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. A la hora de tomar decisiones debe tenerse en cuenta no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica sino también la viabilidad y legitimidad política.
- La implementación es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior. Aquí toma importancia los estudios sobre la burocracia como

mitad de las personas graduadas señalaron una inserción en el sector público (nacional, provincial y municipal), esta opción fue la más elegida, seguida de la docencia universitaria con algo más de 200 casos. Los datos fueron expuestos en las Iras Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Flores, 1 julio 2024.

⁴⁸⁹ Incluye cuatro perspectivas diferentes: la sociología pública (que interpela conversaciones con una diversidad de públicos no académicos), la sociología práctica (es la que está al servicio de una meta definida por un cliente, concibe un conocimiento tiene que ser “práctico” o “útil”), la sociología profesional (que suministra métodos adecuados y ya experimentados, los cuerpos de conocimiento acumulados, las orientaciones necesarias y los marcos conceptuales, por lo que está orientada al ámbito académico) y la sociología crítica (que intenta hacer una sociología profesional reconocedora de sus prejuicios, promoviendo nuevos programas de investigación erigidos sobre fundamentos alternativos).

actor que dificulta/facilita la puesta en acción de la política pública. En esta línea citamos por ejemplo el trabajo de Guiménez (2008) que describe y analiza los procesos internos de funcionamiento de una organización estatal que implementa políticas sociales, exponiendo algunos aspectos que hacen al entramado burocrático cotidiano que permea la implementación. En este punto podemos recuperar a la burocracia no sólo como estructura organizacional sino como actor social, con ciertos saberes y experiencia, conocimiento sobre una política, con capacidad de modificar o adaptar su curso. Reconocer el ajuste de los/as operadores/as (burocracia de nivel callejero en Lipsky, 1980), “agentes estatales que implementan la política”, nos acerca a enfoque “bottom up” (frente al modelo “top-down”, de arriba abajo, donde prima la visión del programa “desde el escritorio”).

- La evaluación, que originariamente se entendía como una etapa final y de balance sobre los resultados de la política pública, más recientemente se la concibe como un proceso de carácter permanente que acompaña todo el ciclo de la política (diagnóstica, proceso, resultados e impacto) e implica el análisis del cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados de los programas estatales. De este modo, se la considera como acciones que generan aprendizaje institucional ya que brinda información relevante para la posterior toma de decisiones y ajustes de las políticas.

Algunas de estas etapas han centrado particular interés para el estudio de las políticas públicas. Por ejemplo, Muller (2000) toma tres grandes núcleos de interrogantes que orientan la investigación:

- a) La génesis de las políticas públicas: ¿A través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos, se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas? Dicho de otra manera, según Oszlak y O'Donnell (1976) ¿cómo "nacen" las políticas públicas? ¿Cómo problematiza un asunto? ¿Cuál es la definición inicial? Lo que implica pensar la política pública como variable dependiente y los actores intervinientes, los factores estructurales e institucionales en el proceso de formulación, como posibles variables independientes.
- b) Estudio de la "caja negra" del Estado: incluye interrogantes sobre ¿Cómo funciona el sistema de organizaciones públicas? ¿Cómo se pone en marcha una política pública? Ello implica saber cómo y en función de cuáles estrategias van a posicionarse los actores administrativos en la elaboración y ejecución de una política pública. Aquí retomamos de Oszlak y O'Donnell (1976) para el análisis de la implementación, las cristalizaciones institucionales. En este punto podemos preguntarnos ¿Qué procesos burocráticos se generan? ¿Se producen cambios internos en el Estado?
- c) Los efectos de las políticas públicas en la sociedad: ¿Cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico? La política pública en esta perspectiva es tratada como la variable independiente y los efectos, resultados, como variables dependientes.

Nos interesa señalar momentos de la política pública en tanto también se relaciona con las inserciones de sociólogos/as que trabajan en el Estado y realizan aportes en el quehacer cotidiano de las políticas públicas. Tal como señalan Bogani, Saguier y Van Raap (2013) desde la sociología, en concomitancia con otras disciplinas del campo de las ciencias sociales, se realizan aportes concretos a la elaboración de diagnósticos sociales que contribuyen a la toma de decisiones vinculadas a la gestión de políticas, identificación de actores sociales y sus lógicas de acción, la implementación, la evaluación de las medidas de política pública.

Perspectivas para el análisis/intervención organizacional

Al igual que en el apartado anterior donde desarrollamos algunos lentes analíticos que nos aportan al estudio de las políticas públicas, en éste nos vamos a referir a las perspectivas de análisis/intervención en organizaciones estatales. Hemos dejado fuera de este texto la exposición sobre las metodologías

ya que fue un tema abordado en un anterior trabajo (Pagani y Arce, 2017) donde partimos de la afirmación de que las organizaciones estatales no pueden ser analizadas desde una única disciplina, entonces esta complejidad requería de múltiples técnicas de producción de la información⁴⁹⁰ (análisis documental, entrevistas, observaciones, encuestas).

Aquí entonces sostenemos el argumento de los estudios organizacionales comprendidos como multidisciplinarios, y como veremos a continuación que comprenden, en consecuencia, de una diversidad de dimensiones y variables.

En primer lugar, vamos a resaltar el aporte de la sociología de las organizaciones a partir del trabajo de Francisco Suárez que recupera Isuani (2020): la perspectiva, contextualizada, comparativa y crítica:

- La referencia a lo contextual porque entendemos a las organizaciones en el marco de una estructura socioeconómica y partimos de la concepción de que organización y contexto se encuentra en continua interacción (Mayntz, 1990).
- El enfoque es comparativo al considerarse diversos tipos de organizaciones y también la mirada longitudinal de una organización en el tiempo incluye la comparación, por ejemplo, entre viejas y nuevas formas organizativas, en procesos de reforma del Estado, privatizaciones, cambios de paradigmas de gestión, digitalización de la organización, cambios normativos que implican nuevas concepciones y cambios culturales, etc.
- La criticidad, en relación a identificar origen y circulación de los conocimientos, la problematización de los valores e ideologías implícitas en las construcciones teóricas y porque se propone “intentar sacar a la luz y a la superficie lo que se encuentra en el trasfondo no explicitado por razones voluntariamente queridas o inconscientemente ignoradas” (Isuani, 2020: 36).

A partir de esta base de supuestos analíticos de los cuáles coincidimos partir, nos preguntamos ¿qué estudiar de las organizaciones estatales? Para responder nos valdremos de distintos autores/as y las variables que proponen (Schlmenson, 1990; Krieger y Fassio, 2016, Góngora, 2020), realizando de ser necesario una adaptación a las especificidades de las organizaciones estatales. Comenzamos con Schlmenson que identifica siete variables para el abordaje de organizaciones, aclarando que es de interés no solo especificar cada una sino comprenderlas de forma interrelacionadas:

- El proyecto que sustenta la organización: se refiere al soporte fundacional básico y en sus planes de acción, que una organización desarrolla para satisfacer las necesidades para la cual surge. En las instituciones públicas las funciones se traducen en acciones aprobadas mediante normativa pertinente que delimita el alcance de la misma (por ejemplo, en una Ley de Ministerios). Estos objetivos institucionales, retomando la perspectiva contextual, pueden sufrir cambios a lo largo del tiempo ya que la organización es interpelada por las transformaciones en el contexto en la cual desarrolla sus acciones y mediante ellas también modificar el entorno. Asimismo, algunas instituciones adoptan nuevas miradas y enfoques, en vinculación por ejemplo a la incorporación de la promoción y protección de los derechos humanos, el cuidado y protección del medioambiente, entre otros. Aquí nos introducimos en la siguiente variable.
- El contexto histórico su análisis da cuenta de la trayectoria de la organización, los cambios, momentos o hitos que ha atravesado hasta llegar a la situación actual. Por ello, es importante vincular el material documental que se releve, con su contexto de elaboración, así como

⁴⁹⁰ En el apartado “las técnicas para la producción de la información en el análisis organizacional”, se explican las características de cada técnica, sus propósitos y recomendaciones para su implementación en el ámbito estatal, entendiendo que, en su complementariedad, permiten generar una lectura integral de los fenómenos organizacionales (Pagani y Arce, 2017). También se recomienda la lectura de Fernández (2000).

relacionar las interpretaciones sobre el pasado de la organización, respecto a diversos hitos (momento de creación, los cambios de gestión y/o en la estructura, entre otros). En esta variable contextual también pueden identificarse otras organizaciones que actúan en el campo de actuación. Muchas de ellas se consideran como actores con capacidad de intervención por lo que puede elaborarse un mapa de actores⁴⁹¹ detallando recursos, estrategias, posibilidades de alianzas y conflictos.

- La estructura organizativa: refiere al conjunto de roles o posiciones y se expresa en un organigrama donde se definen las jerarquías asignadas a cada una de las partes que componen la organización. En el análisis de la estructura organizativa, resulta relevante estudiar continuidades y transformaciones, y sus implicancias en el contexto (cambios respecto de los organismos de pertenencia, jerarquizaciones o desjerarquizaciones, entre otros, por ejemplo como en la actualidad sucede con las áreas de género).
- Procesos de trabajo: las organizaciones estatales están compuestas por un conjunto de procesos que permiten el desarrollo de actividades (acciones) que incluyen información y decisión, para el logro de los objetivos institucionales. A los mismos se puede acceder mediante análisis documental (manuales de procedimiento, guías y/o protocolos de acción) y observaciones en los propios lugares de trabajo. El análisis de esta dimensión incluye abordar las tecnologías necesarias para su desarrollo, en particular a partir de la vertiginosa digitalización ocasionada a partir del covid 19. En este sentido, se recomienda tener en cuenta tanto los procesos de trabajo formales como los informales.
- Relaciones intersubjetivas, sistema vincular, es decir, las interacciones entre las personas, y en el ejercicio de los roles institucionales, comprometen su personalidad, se identifican con la organización, se generan conflictos, tensiones, etc.
- Relaciones de poder: la organización está compuesta por sectores diferenciados, con determinados roles que conforman una variedad amplia de grupos significativos de poder que interactúan en una misma realidad social. Una tendencia común es pensar que el poder sólo se concentra en la autoridad, sin embargo, los distintos sectores de una organización poseen cuotas de poder que se sustentan en diferentes recursos: conocimiento de la normativa, información, etc. (Crozier y Friedberg, 1990). Cuando nos referimos a organizaciones estatales la variable del poder es constitutiva y hace a la disputa de recursos, intereses e implementación de proyectos políticos.
- Condiciones de trabajo: involucran distintos aspectos en lo que hace a la gestión del personal entendido como sistemas de servicio civil (Longo, 2002) que incluye temas como puestos, compensación salarial, posibilidades de desarrollo personal (entre ellos el tema de capacitación laboral), las alternativas de crecimiento y carrera, las oportunidades de participar en la toma de decisiones, el medioambiente de trabajo, los riesgos psicosociales, entre otras. Por ejemplo, en provincia de Buenos Aires, en cuanto al marco normativo que regula la relación de empleo público, se sistematiza en distintos regímenes estatutarios de personal, encontrando así la Ley N°10.430, como norma general, y 18 estatutos especiales.

Por su parte, Krieger y Fassio (2016: 129/130) identifican similares variables para las organizaciones estatales (toman medio ambiente organizacional que puede vincularse al contexto), objetivos como proyecto, estructura organizacional y relaciones de poder, procesos y tecnología). Pero también incluyen:

- Insumos: en cuanto a su criticidad y dependencia

⁴⁹¹ Se recomienda para aplicar la técnica del mapa de actores la lectura de Fernández Arroyo y Schejtman (2012).

- Productos y servicios; aquí se hace referencia a identificar la población destinataria y lo podemos relacionar con el apartado anterior de políticas públicas.
- Comportamientos: liderazgos y conformación de equipos de trabajo
- Comunicación: interna y externa
- Cultura: historia, valores, cómo se resuelven los conflictos
- Dinámica del sistema: aprendizaje organizacional, cambios y estrategias para afrontar situaciones críticas.

A este conjunto multidimensional⁴⁹² debe considerarse la transversalización de la perspectiva de género a todas las organizaciones en su funcionamiento, problematizando el poder, cuestionando las estructuras “ciegas al género”, “los techos de cristal” y “pisos pegajosos” y planteando tensiones en las tradicionales culturas organizacionales y en la división del trabajo (Vázquez y Urbiola, 2014).

A partir de estas dimensiones y variables de análisis puede elaborarse un marco analítico que dé lugar a un diagnóstico organizacional y un proceso de intervención. “Es importante señalar que estos dos objetivos están íntimamente ligados, ya que la transformación organizacional sólo tendrá sentido si se sustenta en los resultados del diagnóstico, y de la misma manera, los objetivos transformadores de la intervención están supeditados a los resultados del diagnóstico. No se debe olvidar que la intencionalidad de las acciones interventoras es transformar a la organización con el fin de mejorar y fortalecer su desempeño integral” (Pacheco Espejel, 2015: 21). Para Fernández, Ramírez y Hernández (2012) la actividad de la intervención se conforma en una doble actividad, en tanto investigación/transformación, articulación entre teorías y metodologías en un proceso de carácter “plástico” y de “mestizaje”.

Otro eje de reflexión en este último apartado central para los procesos de intervención, es el posicionamiento ético en la perspectiva de análisis. Si bien parte de la bibliografía sitúa la intervención en “agentes externos”, de profesionales con “independencia profesional”, podemos pensar en una concepción de intervención como práctica desde la sociología para generar cambios en la organización para la mejora en su funcionamiento, para superar momentos de crisis o fortalecimiento institucional ante cambios, donde no necesariamente él, la profesional o equipo, sean externos al organismo. En la administración pública se vienen creando en los últimos tiempo áreas dentro de los organigramas ministeriales con funciones de tecnoestructura (Mintzberg, 1992), como por ejemplo áreas de planificación, proyectos, evaluación que acompañan procesos en otras. También podemos mencionar en provincia de Buenos Aires el cuerpo de Expertas y Expertos en Gestión Pública que realiza asistencias técnicas a distintas dependencias estatales de la provincia, entendidas como un espacio de consulta y asesoramiento para acompañar a los organismos en la búsqueda de soluciones a sus problemas de gestión y fortalecimiento de sus procesos de trabajo, en pos de la mejora organizacional (Diazi, Pagani y Pau, 2018). Asimismo, una amplia bibliografía se referencia a técnicas de investigación-acción (Espinosa Infante y Lozano Carrillo, 2015; Krieger y Fassio, 2016; Jara Holliday, 2018) y en “la movilización de las capacidades de los propios actores al interior de la organización y nunca de una acción puramente externa” que “implica necesariamente un compromiso entre el mundo de la acción concreta de los sujetos en las organizaciones y el de la reflexión científica” (Ramírez Faúndez, 2015:1455). Así como se remarca la importancia de la implicancia de una diversidad de actores organizacionales, creemos importante hacer mención al ejercicio de la “distancia crítica”, como uno de los desafíos metodológicos que requiere la participación de distintos sujetos en la organización, administrando equidad en la incorporación de distintas miradas, a fin de evitar tomar parte en las relaciones y/o conflictos internos (Schlmons, 1990). La postura ética

⁴⁹² En este punto es importante retomar la perspectiva de Gonzales-Miranda, Diego (2020) acerca de la heterogeneidad y diversidad de temas en los estudios organizacionales, de los marcos teóricos y metodológicos que confluyen en un campo de conocimiento que es multidisciplinario donde conviven, en tensión, múltiples perspectivas para dar respuestas diversas a situaciones planteadas.

también requiere del abordaje situado y crítico (en el sentido que anteriormente explicitamos a partir del enfoque tomado por Suárez), no imponiendo marcos conceptuales generados exógenamente que poco tienen que ver con realidades regionales. Tampoco reproducir “enlatados” en las propuestas de intervención, sino generar un diseño artesanal. Es por ello que acordamos con Krieger y Fassio (2016: 85) cuando manifiestan que no existe una técnica óptima, sino más bien “un traje hecho a medida para la organización...”

Reflexiones Finales

En el presente artículo, y en el marco de los interrogantes que dieron origen al Conversatorio “La formación en Administración Pública ¿Quiénes, para quiénes y cómo?”, se tomó como objetivo reflexionar sobre la formación en administración pública, desde el campo de la sociología, especialmente recuperando el enfoque de la sociología organizacional y del estudio de las políticas públicas. La inserción en el Estado es un ámbito significativo para los graduados/as de la carrera de sociología y desde hace algunos años venimos reflexionando sobre este campo de prácticas sociológicas y la relación entre la formación y la inserción laboral (Pagani, 2020 y Pagani, 2022). La primera parte de las preguntas entonces se circunscribe en la formación de la licenciatura en sociología, el caso de la UNLP, para lo cual se realizó una presentación de la carrera y de las materias que se ofrece en el Plan de Estudio vigente que consideramos que aportan a la realización de estudios o prácticas de intervención en organizaciones estatales. También se hicieron menciones a diversas experiencias de articulaciones entre la formación y la gestión estatal. Cabe destacar que esta información se encuentra dispersa y sin sistematizar, y que en futuros trabajos se abordará el tema con mayor profundidad, recuperando las valoraciones de estudiantes que hayan participado de estas instancias. Esta problematización, entendemos que es un aspecto central para pensar el cómo del interrogante planteado. Para enseñar y aprender se requiere vínculo con el objeto de investigación, para que cobre materialidad y se resalta la importancia de la inserción con el campo de estudio de la administración pública en el propio terreno, para comprender en mayor profundidad sus propias lógicas, características y tensiones.

El segundo eje a desarrollar en este artículo fue sobre el rol de sociólogos/as en el Estado, recorriendo la tipología realizada por Burawoy (2005) donde se revalora la sociología pública, correspondiente al ámbito laboral de graduados/as en las organizaciones estatales, recuperando algunos resultados de entrevistas realizadas. En este sentido, resulta sumamente significativo compartir algunas reflexiones que surgieron en el marco de la Jornada de los 30 años de creación de la carrera en la UNLP, donde dos reconocidos docentes de nuestra carrera participaron del panel “Desafíos de la sociología: debates académicos, agendas políticas y demandas sociales”. En el caso de la presentación de Camou se remarcó como necesario desarrollar el eje de la intervención pública, junto a los otros tres que ya tienen su trayectoria en la formación disciplinar (docencia, investigación y extensión). En el mismo sentido, Piovani (2004) planteó “¿una sociología para quién? y ¿hecha por quién?”, mencionando las categorías de Burawoy (2005) para reflexionar que la sociología no se limita al ámbito académico, ni científico, reconociendo ámbitos extra-académicos donde se hace e interviene la sociología. En la exposición se reconoció un saber calificado como más “instrumental” que podrían sustentar los/as sociólogos/as que trabajan en instituciones públicas y que aplican un conocimiento experto para la resolución de cuestiones expresadas, por ejemplo, en el desarrollo de políticas públicas. En este marco, Piovani identificó como uno de los desafíos de la formación sociológica (y hago propio este interés) discutir sobre los vínculos entre los distintos tipos de sociología y cómo el conocimiento que se genera en un ámbito académico puede constituirse en un recurso importante para las intervenciones públicas. En este punto agregó que, en sentido inverso, estudios e información generada en el ámbito de la sociología pública puede contribuir en los trayectos de la formación académica y vislumbrar una diversidad de prácticas sociológicas e inserciones profesionales igualmente legítimas y que no son rivales. En definitiva, creemos oportuno citar aquí la propuesta de Burawoy (2005: 215) sobre las

diversas perspectivas sociológicas: “Si cada una reconociera algo de la otra en su interior, la relación mutua podría desplazar al antagonismo. En vez de conducir la disciplina hacia esferas separadas podríamos desarrollar una variedad de sinergias y compromisos muy fructíferos”

Luego se presentaron algunos marcos analíticos-conceptuales para el desarrollo de estudios sobre las políticas públicas y el análisis/intervención organizacional en la administración pública reconociendo una perspectiva multidimensional. Por último, se compartieron algunas reflexiones acerca de las implicancias en la práctica profesional, cuestiones éticas y se enfatizó sobre la postura crítica y contextualizada en el uso el diseño teórico y metodológico, teniendo en cuenta los escenarios regionales, con propuestas de intervenciones situadas y emergentes de problemáticas propias y no impuestas de otras latitudes.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Vol. 3. México: Miguel Ángel Porrúa. (Estudio introductorio).

Abarzúa, A. y Piovani, J. (2023). “La formación universitaria en ciencias sociales en Argentina”. En J Piovani; D. Baranger; F. Beigel (coord.). *Las ciencias sociales en la Argentina contemporánea*. 1a ed. – Santa Fe: Ediciones UNL; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Barestein, Jorge (1981). *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*. México: CIDE.

Bogani, E., Saguier, M. y Van Raap, V. (2013). “Los mandatos, desobediencias, contradicciones y aportes de una sociología comprometida con el quehacer cotidiano de las políticas públicas”. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. En: <https://cdsa.aacademica.org/000-038/507.pdf>

Blois, J. P. (2013). “Entre la autonomía y la heteronomía. Socialización universitaria y prácticas profesionales de los sociólogos en la Argentina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII(218), 209-232.

Blois, J. P. (2014). “El mercado de trabajo de los sociólogos en Argentina desde la vuelta de la democracia. El caso de los graduados de la UBA”. *Trabajo y Sociedad*, (22), 103-122.

Blois, J. P. (2017). “La sociología como profesión en argentina desde mediados del siglo XX”. *Cadernos de Pesquis*, 47(165), 938-962. Bonicatto, María; Iparraguirre; Mercedes y Fernández, Melina (2020). “Recursos críticos en procesos de gestión de organizaciones públicas”. En Pagani, Ma. Laura y Manuele, Matías (Coord.). *La mirada organizacional. Enfoques y metodologías para el análisis*. EDULP. La Plata (pp. 69-89).

Burawoy, M. (2005). “Por una sociología pública”. *Política y sociedad*, Vol. 42, N° 1, pp. 197-225.

Camou, A. (2012). “Laburar en el Estado. Notas sobre la inserción de jóvenes sociológ@s de la UNLP en diferentes niveles gubernamentales del sector público argentino”. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1763/ev.1763.pdf

Camou, A. (Coord.). (2023). *Cuestiones de teoría social contemporánea*. Universidad Nacional de La Plata; EDULP. (Libros de cátedra. Sociales). <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5833/pm.5833.pdf>

Camou, A. (2024). Panel: Desafíos de la sociología: debates académicos, agendas políticas y demandas sociales. UNLP. En: <https://www.youtube.com/watch?v=tw1eUjmtumU>

Chielli, A. (2022). “Poner al Estado y la Academia a dialogar: ¿Qué tienen para decirse? Un estudio sobre la producción de saberes en el ámbito académico y su llegada al Estado”. En XI Jornadas de

Sociología UNLP. UNLP.

Chielli, A. (2023). De la teoría a la práctica: Un estudio sobre la relación entre la producción de conocimiento y políticas públicas en la provincia de Buenos Aires. El caso de las prácticas de formación en investigación para estudiantes de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP en el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la PBA (Tesis de grado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Memoria Académica.
<https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.2555/te.2555.pdf>

Chielli, A. y Gestido, A. (2023). Ley Micaela Bonaerense: la investigación en y para el Estado. *Revista Sociedad* (47) 145-159.
<https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/9362>

Chielli, A. y Gestido, A. (2024). “Entre el aula y el Estado. Reflexiones sobre la formación de Sociólogas/os”. En 5º Jornadas sobre las Prácticas Docentes en la Universidad Pública, UNLP.

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones a la acción colectiva*. México: Alianza.

Cruz C. y Petrizzo, M. (2008). “El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina”.
<https://politicaspublicas2012.files.wordpress.com/2012/04/cruz-c-y-petrizzo-m-el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf>

Diazzi, L.; Pagani, L. y Pau, V. (2018). "Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires. Experiencias de colaboración para la mejora organizacional". En Congreso de Administración Pública en el marco del XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional UNR, Rosario. Recuperado de: <https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Pagani-MLaura-Mesa17.pdf>

Eguía, A. y Ortale, S. (2007). *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, Editorial de la UNLP: La Plata.

Elvia Espinosa Infante, E. y Lozano Carrillo, O (2015). “Presentación”. En *Revista Gestión y Estrategia*, (48), pp. 5-15. Recuperado de: <https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/15/15>

Fernández, G. (2000). La observación y el registro en el ámbito institucional. En A. Corbalán de Mezzano (Comp.). *Institucionalistas Trabajando* (pp. 215-222). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Fernández, M.; Ramírez, G. y Hernández, A. (2012). “La intervención organizacional: una actividad científica y profesional para el cambio profundo de las organizaciones”. En *Ide@s CONCYTEG*, 7 (79), pp. 39- 53.

Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1546.pdf>

Góngora, N. (2020). “Modelo multidimensionalidad para el análisis de las organizaciones”. *Ciclo de conferencia del INAP*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=AAedQEi1tFU&t=11s>

Gonzales-Miranda, D. (2020). “Los Estudios Organizacionales en Latinoamérica: ¡Vuelta al terreno áspero!”. *Revista de Administração de Empresas* 60 (2), pp. 104-119. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/341512055_Los_Estudios_Organizacionales_en_Latinoamerica_Vuelta_al_terreno_aspero

Guiménez, S. (2008). “Del Estado y sus procedimientos. Cuando la lógica burocrática sí altera el

producto”. En *V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6124/ev.6124.pdfIbarra

Isuani, F. (2020). El legado de Francisco Suárez, un pionero de la sociología de las organizaciones. Cuadernos del INAP, Año, N° 26 (pp. 54-62)

Jara, O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos políticos*. Bogotá: Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano – CINDE.

Krieger, M. y Fassio, A. (2016). “El análisis organizacional: el diagnóstico y la intervención en las organizaciones públicas”. En M. J. Krieger (coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 81-106) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.

Lipsky, M. (1980). “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero”. En Shafritz, y Hyde, A. *Clásicos de la Administración Pública* (pp 780-794). México: Fondo de Cultura Económica.

Mayntz, R. (1980). *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Editorial Alianza

Medina, Cesar (2010). Los estudios organizacionales entre la unidad y la fragmentación. *Cinta Moebio*, 38, pp. 91-109.

Mintzberg, H. (1992). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Ed. El Ateneo.

Muller, P. (2000). “Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas” En Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales. No. 16, Julio Diciembre, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Colombia.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Kliksberg, B. y Sulbrant, J. (comp.). *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Pacheco Espejel, A. A. (2022). “Intervención organizacional. Primeras aproximaciones conceptuales”. En *Revista Gestión y Estrategia*, (48), pp. 15-24. Recuperado de: <https://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/issue/view/11>

Pagani, M L. (2020). “El estudio de las organizaciones estatales y el rol de los/a sociólogos/as”. En Pagani, Ma. y Manuele, M. (coord.) *La mirada organizacional. Enfoques y metodologías para el análisis* (pp. 42-68). La Plata: EDULP.

Piovani, J. (2024). Panel: Desafíos de la sociología: debates académicos, agendas políticas y demandas sociales. UNLP. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=tw1eUjmtumU>

Pucciarelli, A.; Tortti, M.; Chama, M. (2003). “Constitución y desarrollo de la Carrera de Sociología en la UNLP: Entrevista a Alfredo Pucciarelli”. *Cuestiones de Sociología* (1), 135-173. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3396/pr.3396.pdf

Ramírez Faúndez, J. (2015). “Hacia una conceptualización del proceso de intervención en las organizaciones”. En Leopoldo Ramírez Faúndez, J.; Ramírez Martínez G. y Rosas Castro, J. (comp) “El Análisis organizacional en México y América Latina. Retos y perspectivas a 20 años de estudios,” tomo 1. Biblioteca CLEA. Red Mexicana de Investigadores en Estudios Organizacionales (REMINEO)

Rubinich, L. y Beltrán, G. (2010). “Prácticas heterogéneas y trayectorias complejas”. En Rubinich, L. y Beltrán, G. (eds.), *¿Qué hacen los sociólogos?* (pp. 191-210). Buenos Aires: Aurelia Libros.

Schlmenson, Aldo (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.

Tamayo Sáez, M. (1997). “El Análisis de las Políticas Públicas”. En Bañón, R. y Carrillo, E. (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.

Vázquez, Á.y Urbiola, A. (2014). “El género como una perspectiva para el análisis de las organizaciones”. En *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 77, julio-diciembre, pp. 159-189.

FORMACIÓN INTEGRAL: LA IMPORTANCIA DEL ESTUDIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS INSTITUTOS DE FORMACIÓN DE FUERZAS DE SEGURIDAD FEDERAL EN ARGENTINA

Ricardo Daniel Rojas

Desarrollo

La gestión estatal está dirigida a satisfacer las demandas de los ciudadanos, preservar la paz social y promover el progreso económico y social, siempre dentro del marco legal establecido, considerando que toda acción administrativa se lleva a cabo conforme a un sistema jurídico. Es decir, la administración pública tiene relación con los problemas sociales y económicos concretos, tales como la salud, obras públicas, planeación regional y todos aquellos campos relacionados con la actividad gubernamental (Camacho, 2000).

Carrillo Castro (2009) define a la administración pública como el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada (Carrillo Castro, op. cit.: 27)

Considerando estas premisas, los egresados de las fuerzas de seguridad que incluyen en su formación materias relacionadas con la gestión estatal han sido capacitados durante un extenso período para integrarse a este sistema en constante movimiento que busca satisfacer las demandas de la sociedad. Han obtenido, en consecuencia, conocimientos particulares sobre la dirección, la organización y la valoración de los entes administrativos.

El estudio de la administración pública

La administración pública aparece en el horizonte académico como un subcampo de especialización de la ciencia política. A partir de la década del 80 y fuertemente en la década del 90 comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo (Agoff, 2003, citado en Cardozo y Bulcournf, 2016).

Uno de los aspectos que menciona Oscar Oszlak (1997) en relación al caso argentino es que hay una desvinculación entre la implementación de las políticas públicas y la investigación en este campo disciplinar. La falta de articulación entre estas instancias ha tenido consecuencias negativas para su consolidación. No obstante, se puede afirmar que hubo diferentes fases del proceso de la conformación de las políticas públicas como campo. El crecimiento sostenido de los posgrados en esta área se realiza a partir de la democratización, consolidándose desde finales de los años noventa.

Por su parte, luego de la creación de la primera carrera de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Cuyo en 1952 hay un hiato hasta finales los años noventa, cuando comienzan a crearse las carreras de grado en Administración Pública (Cardozo y Bulcournf, 2016)

Un requisito inicial de la formación profesional ha sido y es, que sea de calidad como producto final. Así, Freidson expresa que “una formación de calidad requiere profesores de calidad, procesos formativos de calidad, estudiantes de calidad, medios educativos de calidad y administradores de calidad” (2001:38).

De un modo genérico, destacamos que los profesionales recibidos en Administración Pública están preparados para crear, conducir y coordinar planes de acción relacionados con el Estado en todas sus áreas. Los conocimientos y aptitudes les permiten evaluar las políticas implementadas en los sectores

públicos del gobierno o de organismos no gubernamentales. Las materias más relevantes tienen que ver con las finanzas, los diversos métodos de investigación, el derecho público y la gestión de hacienda, entre otras.

Profesionalización policial y ciudadanía

La profesionalización policial es una demanda recurrente en las sociedades contemporáneas para promover los derechos fundamentales de todas las personas. La profesionalización policial se define justamente como el proceso por el cual una persona adquiere y desarrolla las competencias para desempeñarse eficientemente en la labor policial (Adang, 2008).

Ahora bien, las policías son instituciones diversas y complejas, con agrupamientos y carreras profesionales específicas (Osse, 2007; Monjardet, 2010). Existen policías que se centran en la prevención urbana (vg. las policías provinciales argentinas), otras que se centran en la investigación criminal (el FBI, la Policía de Investigaciones en Chile, la actual Policía Federal Argentina), otras en el control de fronteras (Gendarmería Nacional Argentina, UK Border Force). Adicionalmente, aunque cada policía suele tener una función preponderante, todas suelen incluir tareas de prevención, investigación, asalto, orden público, además de los necesarios cuadros administrativos y logísticos, y la conducción de la institución. Es de esperar que a diferentes tipos de policías y de agrupamientos correspondan diferentes competencias profesionales, y diferentes procesos de formación y capacitación para generarlos (Glomseth y Gottschalkb, 2009; Monjardet, 2010).

Competencias policiales y agrupamientos específicos

En los últimos años, la literatura especializada se ha detenido sobre el vínculo entre los tipos de policías, sus agrupamientos específicos, y las competencias profesionales requeridas. Se espera que las diferentes policías y agrupamientos tengan diferentes procesos de formación y competencias. Ahora bien, ¿qué son las competencias profesionales?

De acuerdo con referentes en la temática (Barrenche y Galeano, 2008; Perrenoud, 2004; Perrenoud y Carreras Barnes, 2008; Tobon, 2005), las competencias involucran más que conocimiento de reglas formales, saberes y destrezas. Las competencias son el reflejo de un saber-hacer, que integran habilidades, componentes motivacionales, cualidades personales y conocimientos y saberes en un sentido teórico y práctico que son fundamentales para el desarrollo eficiente de las responsabilidades laborales (Tobon, 2005). Adang (2008), en tanto, denomina competencias profesionales al conjunto de conocimientos teóricos, habilidades, destrezas y actitudes que son aplicados por el trabajador en el desempeño de una ocupación determinada. El sociólogo Philippe Perrenoud (2008), por su parte, señala que la construcción de competencias tiene dos facetas: la adquisición de recursos y el aprendizaje para movilizarlos. Una competencia es un poder de acción que «lejos de sustituir los conocimientos, se sitúa más allá, y por tanto los presupone, añadiéndoles la facultad de servirse de los mismos para actuar de manera consciente» (Perrenoud, 2008:25). Es decir, las competencias hacen referencia a conocimientos que se corresponden con alguna práctica. En este sentido, Dominique Monjardet señala que la competencia policial requiere de conocimientos formales (códigos, procedimientos, reglamentos), objetivos y teóricos que requieren también de experiencia en el terreno, en la práctica, en redes informales, sobre la marcha y que ésta se adquiere por antigüedad (Monjardet, 2010:123-139).

Institutos de formación de FFSS

En la compleja realidad socio-política y económica de Argentina, la seguridad pública es un componente esencial para el bienestar y la estabilidad de la sociedad. Sin embargo, la eficacia de las fuerzas de seguridad no solo depende de su capacidad operativa y técnica, sino también de una gestión transparente, eficiente y responsable de los recursos públicos asignados.

Históricamente, el reclutamiento y la formación en las fuerzas de seguridad se han centrado principalmente en aspectos operativos y tácticos, dejando de lado la importancia de contar con agentes capacitados en administración pública. Esto ha llevado a situaciones donde la falta de conocimiento y habilidades en gestión financiera y administrativa ha generado ineficiencias.

En Argentina, existen institutos universitarios vinculados a las fuerzas de seguridad federal que ofrecen programas de formación y capacitación tanto para personal en servicio como para aspirantes a ingresar a estas fuerzas. Algunos de los institutos universitarios más destacados son:

1. Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional (IUGNA): Este instituto ofrece carreras de grado y posgrado en áreas relacionadas con la seguridad, la defensa y la gestión pública. Algunas de las carreras que ofrece incluyen Licenciatura en Seguridad Pública, Licenciatura en Seguridad Ciudadana,..., entre otras.

2. El Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA) es una institución educativa de nivel superior que forma parte de la Policía Federal Argentina. Está ubicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ofrece programas de estudio universitarios relacionados con la seguridad, la investigación criminal, el derecho y otras áreas afines a la labor policial.

El IUPFA ofrece diversas carreras universitarias orientadas a la formación de profesionales en el ámbito de la seguridad pública. Algunas de las carreras que ofrece incluyen Licenciatura en Seguridad Ciudadana, Licenciatura en Criminalística, Licenciatura en Seguridad e Higiene en el Trabajo, entre otras.

3. El Instituto Universitario de seguridad Marítima (IUSM) es un proyecto educativo institucional de carácter estratégico para la Prefectura Naval Argentina, que posee un campo disciplinar propio. Su oferta educativa se orienta a la formación de profesionales capacitados en disciplinas ligadas a la Seguridad Marítima; Protección del Medio Ambiente; y Seguridad Pública y Ciudadana. Estas temáticas conforman un campo disciplinar con objeto de conocimiento y metodologías de investigación propias.

4. Escuela del Servicio Penitenciario Federal (SPF): Aunque el SPF no tiene un instituto universitario propio, ofrece programas de formación y capacitación en colaboración con universidades y centros educativos especializados en temas penitenciarios y de seguridad.

5. Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria - ISSA. El cual organiza, gestiona y administra el sistema de formación y capacitación en materia de Seguridad Aeroportuaria.

Instituto universitario de Gendarmería Nacional

Con fecha 22 de agosto de 2007 es sancionada la Ley No 26.286, la que es promulgada el 11 de septiembre del mismo año, cuyo artículo 4º crea el Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ámbito de actuación nacional. En su artículo 5º la mencionada ley establece que el IUGNA deberá adecuar su puesta en marcha y funcionamiento al marco integral de la normativa vigente en materia de educación superior, asegurando el acceso a las propuestas académicas sin discriminación de naturaleza alguna, y el artículo 6º dispone que los gastos que demande su funcionamiento se imputarán a los créditos asignados a la Gendarmería Nacional en la Ley de Presupuesto Nacional.

El Poder Ejecutivo sostiene que “el proyecto institucional contribuirá a la formación, capacitación y perfeccionamiento de profesionales en un ámbito teórico y práctico afín con la competencia de Gendarmería Nacional y para la consecución eficiente de los cometidos esenciales de ésta, reconociendo por ello una motivación operacional de la fuerza que hace necesario hacer extensivo al presente caso la aplicación de lo establecido por el art. 77 ‘in fine’ de la Ley 24.521.

Escuela de suboficiales de Gendarmería Nacional

Ofrece la Tecnicatura Universitaria En: *Seguridad Pública Y Ciudadana con Orientación en Administración Pública*

Alcances del título:

El egresado de la Tecnicatura Universitaria en Seguridad Pública y Ciudadana con orientación en Administración Pública podrá: Colaborar en acciones de patrullaje: - Vinculadas al control y la protección de la flora y fauna, actuando como policía en materia forestal. - Urbano, rural y en zona de seguridad de frontera, realizando tareas de vigilancia, prevención y conjuración del delito. Participar operativamente para prevenir y conjurar infracciones migratorias y aduaneras desempeñando funciones de policía auxiliar migratoria y aduanera a requerimiento de los organismos competentes. Intervenir en situaciones de emergencia y urgencia ante: - Accidentes viales, encausando el tránsito, preservando el lugar del hecho, estableciendo las comunicaciones de rigor con otros organismos que se requiera y garantizando la seguridad de las personas involucradas y de la comunidad en su totalidad. - Siniestros y catástrofes naturales, conjuntamente con los demás organismos públicos involucrados, con el fin de asistir a los damnificados y a la comunidad en su conjunto. - Protestas, concentraciones, manifestaciones y disturbios, aplicando los protocolos de actuación, promoviendo la seguridad y previniendo situaciones que vulneren los derechos de la ciudadanía. Ejecutar procedimientos referidos a: - Promover la seguridad vial mediante controles en rutas (nacionales y provinciales) de vehículos, documentación, transporte de carga y pasajeros en contextos urbanos y rurales conjuntamente con otros funcionarios facultados para realizar las actuaciones legales correspondientes ante la detección de infracciones. - Brindar seguridad vial en relación con la señalización y el encausamiento del tránsito con el propósito de disminuir el índice de siniestros ante cortes de vías por diversa naturaleza. Intervenir en allanamientos de domicilios o locales, adoptando dispositivos de seguridad interna y perimetral, respetando la normativa vigente y preservando la integridad física de las personas involucradas y de terceros. Brindar seguridad a personas, bienes y objetivos, ante el requerimiento de la autoridad correspondiente. Colaborar como auxiliar de la justicia ante: - Delitos federales vinculados a la trata de personas, narcotráfico, secuestros extorsivos, tráfico de órganos y delitos de lesa humanidad, a requerimiento de la autoridad judicial a cargo. - Contravenciones vinculadas a faltas o delitos del fuero ordinario.

Interpretar y aplicar posibles estrategias administrativas contables, acordes a las normas y políticas públicas definidas en distintos ámbitos de intervención jurisdiccional. Participar en las distintas etapas de la administración pública utilizando sistemas contables y administrativos, con soportes informáticos propios del sector público que permitan el desarrollo y el seguimiento de las acciones específicas del servicio administrativo. Participar en el asesoramiento, la ejecución y control de los procesos administrativos con los diferentes niveles de la organización y organismos externos.

Escuela Gendarmería Nacional Argentina “Gral. Don Martín Miguel de Güemes”

La Escuela de Gendarmería Nacional Argentina "General Don Martín Miguel de Güemes" es una institución educativa de la Gendarmería Nacional Argentina dedicada a la formación y capacitación de los miembros de esta fuerza de seguridad. Ubicada en la localidad de Ciudad Evita, en la provincia de Buenos Aires, la escuela ofrece diversos programas de estudio, entre ellos el de "Analista Universitario en Administración Pública".

Algunos puntos importantes sobre este programa incluyen:

El programa de Analista Universitario en Administración Pública tiene una duración determinada, de tres años. Durante este tiempo, los estudiantes reciben una formación integral en aspectos relevantes de la administración pública.

El plan de estudios del programa abarca una variedad de temas relacionados con la administración pública, incluyendo gestión administrativa, políticas públicas, derecho administrativo, contabilidad gubernamental, economía pública, entre otros. El objetivo es proporcionar a los estudiantes los conocimientos y habilidades necesarios para desempeñarse eficazmente en el ámbito de la administración del Estado.

Una vez completado el programa, los graduados pueden desempeñarse en una variedad de roles dentro de la administración pública, tanto a nivel nacional como provincial o municipal. También pueden encontrar oportunidades laborales en organizaciones del sector público y privado que requieran profesionales con conocimientos en administración pública.

Unidad Académica Escuela Superior de Gendarmería Nacional

Cuenta con la Oferta Académica de la Licenciatura en Administración Pública y la Licenciatura en Administración Pública Ciclo de Complementación Curricular, con una duración de 2 años, aprobado mediante la Resolución Ministerial: RESOL-2020-985-APN-ME

Entre los requisitos de ingreso se debe contar con Título Técnico Superior afín al campo de conocimiento que desee inscribirse, en este afín al área de la Administración Pública otorgado por una institución oficial, con plan de estudios de tres (3) años de duración y una carga horaria no menor a mil seiscientas (1600) horas reloj, reconocido por el organismo ministerial correspondiente.

La Unidad Académica podrá considerar, en casos excepcionales como requisitos de ingreso a la carrera de Licenciatura en Administración Pública – ciclo de complementación curricular -, las titulaciones previas de carreras de Nivel Superior con una carga horaria equivalente o superior a mil cuatrocientos (1400) horas reloj, y un plan de estudios con una duración no menor a los dos (2) años, reconocidas por el organismo ministerial correspondiente.

Los postulantes cuyo trayecto previo suponga una cantidad total de horas reloj inferior a las mil seiscientas (1600) y no menor a mil cuatrocientas (1400), deberán realizar el curso de nivelación previsto para la carrera.

Policía Federal Argentina

La Policía Federal Argentina cuenta con un Plan Anual de Capacitación Técnico Profesional de la PFA (PAC) el cual se describe a continuación:

Misión y Fundamentos

La Policía Federal Argentina es una fuerza que desarrolla en todo el territorio nacional funciones de Policía de Seguridad de Estado y de auxiliar de la justicia con un rol activo en la cooperación internacional a través de Interpol.

Con el propósito de elevar la calidad profesional de las competencias y prácticas policiales en sus diversos contextos de actuación mediante la capacitación orientada a actualizar y perfeccionar las habilidades adquiridas en la formación inicial como así desarrollar nuevas capacidades en virtud del contexto de profesionalización que persigue incesantemente la institución, surge la implementación de conjunto de actividades que conforman el Plan Anual de Capacitación.

Objetivos Generales

Se establecen como metas generales y fundamentales del PAC, promover la actualización y el desarrollo de capacidades y competencias técnico profesionales específicas.

Los objetivos generales surgen de las definiciones estratégicas de la Institución, en relación con las políticas y lineamientos definidos por el Ministerio de Seguridad. De la conjunción del análisis de la misión y función de cada una de las Superintendencias y de la Dirección General Autónoma involucrada, de los perfiles profesionales requeridos, las necesidades y áreas de vacancia en materia de capacitación; en forma conjunta con aquellos desafíos institucionales a los que se debe atender para aspirar a la excelencia.

Organización

Se encuentra estructurado en Diecisiete (17) áreas, determinadas en razón de la estructura orgánica de la Institución. Se incluyen todas las propuestas formativas que promueven la actualización y el desarrollo de una o más competencias profesionales específicas para el año en curso.

Campos de certificación PAC

Implementado a partir del año 2020, y que incluye la acreditación final de un conjunto de capacitaciones específicas a través del Instituto Universitario de la *Policía Federal Argentina*.

En razón de la creación de las diferentes Certificaciones Universitarias PAC, la formación técnica llevada adelante por la *Policía Federal Argentina* se encuentra vinculada Académicamente con la mencionada casa de Altos Estudios. Los Campos de Certificación son estructuras de capacitación integradas por uno o más cursos de perfeccionamiento y actualización que se ofrecen al personal de la Institución e Instituciones afines, representando el perfil formativo que la Institución persigue en la profesionalización de la práctica de la investigación del delito, y como eje fundamental de la política de investigación criminal.

Existen Cuatro (04) focalizaciones en las cuales se enmarcan los diferentes Campos de Certificación, entre los que se destaca el de *Instrucción, Administración y Recursos Humanos*, cuya Área responsable es la Superintendencia de *Administración* el Campo de su competencia es la *Administración Financiera y Contrataciones Del Sector Público*, y brinda los siguientes cursos:

- Administración Financiera del Sector Público.
- Profundizado en Materia de Contrataciones del Estado. Parte General.
- Profundizado en Materia de Contrataciones del Estado. Parte Especial.

Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria - ISSA

Si bien la Policía de Seguridad Aeroportuaria cuenta con el **Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria** el cual organiza, gestiona y administra el sistema de formación y capacitación en materia de Seguridad Aeroportuaria, no brinda la capacitación específica en materia de administración pública para los futuros oficiales de dicha Fuerza.

Mediante la Resolución 1617/2009 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos se determinó la *Estructura de la Policía De Seguridad Aeroportuaria*, en el Capítulo II expresa sobre la Formación del Personal Civil de la Policía De Seguridad Aeroportuaria, específicamente en el Artículo 78 indica que La formación y capacitación de los funcionarios y del personal civil sin estado policial de la *Policía De Seguridad Aeroportuaria* abocado a las labores de conducción y la administración de la Institución se organizará, gestionará y administrará sobre la base de los siguientes núcleos:

- 1.El Núcleo de Conducción destinado a la capacitación de los funcionarios y del personal civil sin estado policial abocado a las labores de diseño, elaboración y evaluación de las estrategias institucionales llevadas a cabo por la *Policía De Seguridad Aeroportuaria* y de planificación de las acciones y emprendimientos derivados de aquellas estrategias, así como de elaboración,

planificación, implementación y evaluación de las estrategias y acciones de seguridad aeroportuaria preventiva y compleja desarrolladas por la Institución.

- 2.El Núcleo de Administración destinado a la capacitación de los funcionarios y del personal civil sin estado policial abocado a las labores de gestión administrativa; gestión económica y contable; gestión presupuestaria; gerencia patrimonial e infraestructural; dirección de los recursos humanos; asistencia y asesoramiento jurídico-legal; regulación de los servicios de seguridad privada en el ámbito aeroportuario; y de gestión de las relaciones institucionales de la *Policía De Seguridad Aeroportuaria*.

Asimismo, en el Artículo 79, indica el diseño y organización de la estructura pedagógica y curricular del sistema de formación y capacitación del personal civil sin estado policial de la *Policía De Seguridad Aeroportuaria* en sus diferentes núcleos será establecido por el Departamento Académico del Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria, teniendo en cuenta los requerimientos y necesidades orgánicas y funcionales establecidas y elevadas por la Dirección Nacional de la Institución.

Es decir que la gestión administrativa va a estar a cargo de personal civil, tal cual lo expresa el Artículo 20: La Dirección General de Gestión Administrativa de la *Policía De Seguridad Aeroportuaria* tiene a su cargo la dirección del sistema administrativo-financiero; el desarrollo de la gestión administrativa, económica, financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y de compras.

Servicio Penitenciario Federal

Conforme lo indica el artículo 41 de la Ley 20.416 hay tres escalafones: el Escalafón Cuerpo General, el Administrativo y el Profesional. En el Escalafón Cuerpo General se desempeñan “funciones de conducción, organización, supervisión y ejecución de las áreas de seguridad y técnicas penitenciarias del tratamiento de los internos”.

En el Escalafón Administrativo se desempeñan “funciones especializadas en el orden presupuestario, contable, económico, financiero y patrimonial, además de las funciones de seguridad comunes a ambos escalafones”.

Mediante Resolución 760/00 del Ministerio de Educación de la Nación establece que los planes de estudios vigentes desde el ciclo lectivo de 1980 en la Escuela Penitenciaria de la Nación "Dr. Juan José O'Connor" dependiente del Servicio Penitenciario Federal, según resoluciones obrantes en Boletines Públicos así como también conforme a resoluciones de la institución,, conducentes a los títulos de nivel terciario de Técnico Superior en Ciencias Penales y Técnico Superior en Contabilidad Pública, reconocidos oficialmente por RM 2978/93, acreditan dicho nivel y son equiparables con los vigentes en las instituciones de educación superior no universitaria

Es decir, que el desarrollo de tales estudios sirve de base para la formación profesional de los Oficiales del Cuerpo General y Escalafón Administrativo de dicha institución y comprenden *Tres* (3) años lectivos en la Escuela mencionada, a cuyo término se expiden los títulos *de Técnico Superior en Ciencias Penales y Técnico Superior en Contabilidad Pública*, reconocidos como de nivel terciario por Resolución del ex *Ministerio De Cultura Y Educación N° 2978* del 3 de noviembre de 1993.

Prefectura Naval Argentina

El Instituto Universitario de Seguridad Marítima ofrece la carrera de Analista Universitario/a en Administración y Contabilidad del Sector Público con Orientación en Administración Marítima

La carrera tiene como objetivo formar al Personal Superior de la Prefectura Naval Argentina para su desempeño en el marco de la administración financiera del Estado en general y, específicamente, en

la Prefectura Naval Argentina. Con capacidad de análisis para fomentar la actualización, el cambio y la renovación de sistemas sustentados en una sólida formación técnica y ética. Que conociendo y aplicando la Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, aporten a la formulación de proyectos de mejoramiento de la calidad del Sistema Contable de la Administración Pública; desarrollando el conocimiento académico y promoción de la investigación sobre bases legales y modelos de Administración favoreciendo el crecimiento de la Institución. Tareas y rutinas administrativas – contable; Promoción y consolidación de los sistemas de Administración Financiera y de Control son algunas de las temáticas que se abordarán a lo largo de la carrera.

Asimismo, dicha casa de altos estudios ofrece la carrera de Especialización en Administración Financiera de Sector Público para la Seguridad Marítima

La carrera tiene como objetivo formar interdisciplinariamente en los aspectos de la Gestión (gerenciamiento) de la Administración Financiera del Sector Público para la Seguridad Marítima, a personas que actúan en ámbitos comunes desde diferentes disciplinas, ofreciendo una visión de los escenarios posibles a nivel nacional, regional e internacional. Fomentar la investigación y el desarrollo en las diferentes Áreas que tienen relación con la Gestión de la Administración Financiera del Sector Público para la Seguridad Marítima, basados en la visión de Macro-Sistema establecido por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera del Sector Público y de los Sistemas de Control. Promover, en el marco de valores éticos, conocimientos sobre las necesidades que se deben considerar como públicas y la actividad del Sector Público, con un enfoque productivo, el cual genera los bienes y servicios para la seguridad pública y la seguridad marítima con la finalidad de satisfacer dichas necesidades.

Conclusión

En conclusión, la necesidad de contar con personal de las fuerzas de seguridad que sean profesionales en administración pública es fundamental para garantizar una gestión transparente, eficiente y responsable de los recursos públicos asignados a la seguridad pública en Argentina. Esta profesionalización no solo fortalecerá la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad, sino que también contribuirá a reconstruir la confianza ciudadana en estas instituciones y a promover un Estado más transparente y democrático.

Bibliografía

Camacho, M., 2000. Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa SA, México, 270 pp

Carrillo Castro, A., 1988. La Reforma Administrativa en México: Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta), Miguel Ángel Porrúa S.A, México, 229 pp.

Carrillo Castro, A. (2009). *La contribución de las Naciones Unidas al mejoramiento de la administración pública: 60 años de Historia*. Naciones Unidas.

Levrant, N.; Pérez, I.; Barolin, S.; Brunetti, J.; Schenone, L. y P. Silveyra, 2020. “Licenciatura en Administración Pública en la UADER. Entre la trayectoria educativa y la experiencia laboral” (pp. 107-124), Tiempo de Gestión N° 28, FCG-UADER, Paraná.

LEY N° 20.416. Refórmase la Ley Orgánica del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL. Bs. As. (1973).

Ley 26.286. Créase el Instituto Universitario de Seguridad Marítima de la Prefectura Naval Argentina (IUSM) y el Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA). (2007).

Decreto 785/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Apruébase la estructura orgánica y funcional del mencionado organismo dependiente de la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Resolución 1617/2009 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Apruébase la estructura orgánica y funcional. POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA (2009).

Resolución 1015/12 del Ministerio de Seguridad. Apruébase la Estructura Orgánica y Funcional de la POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA, de conformidad con el Anexo I, que forma parte integrante de la presente Resolución. (2012).

Resolución 1340-E/2017 del Ministerio de Seguridad

<https://www.argentina.gob.ar/policia-aeroportuaria/issa/que-es-el-issa>

<https://www.argentina.gob.ar/policia-federal-argentina>

LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS DE GESTIÓN EN LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN JURISDICCIONAL

Sarquis Natacha

1. El INAP como Órgano Rector de la Capacitación

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) es el órgano rector del Sistema Nacional de Capacitación (SNC) en la Administración Pública Nacional (APN). Sus funciones se estructuran, de manera simplificada, en tres ejes: la regulación del sistema, la provisión directa de capacitaciones (que implica desde el diseño y desarrollo hasta la implementación efectiva y su evaluación) y la documentación e investigación.

Dentro del primer eje, y en su carácter de órgano rector (OR), INAP regula múltiples procesos vinculados con distintos aspectos de la gestión de la capacitación, desde su planificación hasta su certificación. Estas regulaciones se estructuran en tres niveles: los Planes Estratégicos y Anuales de Capacitación (PEC y PAC respectivamente) y las actividades. En relación con el primero, INAP es responsable de emitir un dictamen. En relación con el segundo, INAP es quien realiza la aprobación. En relación con lo tercero se establece una de las funciones principales, y exclusiva de INAP como OR de la capacitación: la acreditación de las actividades de capacitación. Esta acreditación es la que define si las actividades realizadas por los agentes (más allá de quién las organice) son aplicables a la carrera administrativa y define la cantidad de créditos que se otorgan a cada una de ellas.

1.1 - Los Planes de Capacitación

Todos los organismos comprendidos en el Convenio Colectivo de Trabajo de General (CCTG) homologado por el Decreto N° 214/2006 tienen obligación de presentar Planes Estratégicos (PEC) y Planes Anuales (PAC) de Capacitación. Se comprometen a ello al momento de su suscripción.

El Convenio Colectivo refiere al PEC como un plan plurianual. Esto hace que se constituya en la práctica como orientador y organizador de la capacitación. Según el CCTG, estos planes deben contemplar las definiciones de las autoridades, los requerimientos de los directivos y las propuestas elevadas por las Entidades Sindicales signatarias del convenio por lo que se convierten en un documento paritario.

Una vez presentados por los organismos, los planes se analizan y se realiza el informe técnico pertinente, el que fundamenta el dictamen del INAP. Finalmente, cuando cuenta con dictamen favorable, el PEC debe ser aprobado por norma de la máxima autoridad del organismo que lo elaboró para cerrar el procedimiento de tramitación y habilitar formalmente su puesta en práctica.

En la normativa vigente, la presentación y aprobación de los PAC se produce con posterioridad a la aprobación del PEC correspondiente. Es decir que no puede avanzarse en su presentación (sí en la formulación) hasta tanto el Plan Estratégico no sea aprobado por la máxima autoridad del organismo al que corresponde.

Consecuencia directa de esto es que atrasos en la formulación o aprobación del PEC redundan en atrasos en la presentación y aprobación de los PAC que se formulan en ese marco.

1.2. La Acreditación de Actividades

La organización por parte de los organismos es una de las posibilidades reconocidas por la norma como forma de generar, actualizar o profundizar las competencias de los agentes de la Administración Pública. A esas actividades se las denomina jurisdiccionales. Sin embargo, no todos los organismos están obligados a acreditar las actividades que realizan; esto está regulado por los convenios Colectivos Sectoriales específicos que apliquen a cada uno de ellos.

Si son regulados por el SINEP, o en caso que el Convenio Sectorial lo explicita, los organismos tienen la obligación de acreditar esas actividades de capacitación para poder certificar créditos a sus agentes. Dicho de otro modo, si las actividades jurisdiccionales en el marco de esos convenios que requieren acreditación no se acreditan, esa capacitación no puede ser aplicada a la carrera. El diseño y aprobación de actividades jurisdiccionales está regulado por las Resoluciones exSSGP Nros. 2/2002 y 51/2003.

Como se mencionó, para acreditar una actividad jurisdiccional tiene que estar contenida en los planes estratégicos y anuales de capacitación. La vigencia de las actividades jurisdiccionales está vinculada con la vigencia de los PEC y se formula en el marco de un PAC. Esto significa que los organismos primero deben tener aprobados sus planes y recién a partir de ese momento están en condiciones de solicitar al INAP la acreditación de las actividades. Esta condición implica que atrasos en la presentación de los planes generan cierta demora en el resto de los procesos asociados.

2. Algunas Aclaraciones Previas

Como la obligación de presentar planes depende de la suscripción del CCTG, el universo de planes a presentar está directamente vinculado con el universo de organismos firmantes. Este universo no se mantiene estable ya que en las distintas coyunturas pueden crearse, fusionarse o suprimirse organismos, así como producirse nuevas adhesiones al Convenio o baja de las mismas.

Aunque la normativa define la obligación mencionada, no propone ningún tipo de consecuencia a los organismos por la falta de presentación de los PEC (tampoco de PAC) por lo tanto, no se cuenta desde INAP con suficientes herramientas para argumentar la importancia del cumplimiento –más allá del control interno que pudiera realizar las auditorías propias de cada organismo– ni penar los incumplimientos o atrasos.

Si bien la normativa define algunas fechas en relación con los planes, en algunos casos se produjeron ciertas flexibilizaciones; estas aclaraciones son realizadas a medida que se presentan los datos. Sin embargo, sí es de señalar que la modificación en el universo de organismos que presentan planes no se ha dado solo por las razones normativas mencionadas sino también por decisiones de gestión. Para el período 2017/2020 INAP requirió a todo organismo que quisieran vincularse con INAP la presentación de, al menos, el PAC con el requerimiento de vacantes al Instituto. Esto implicó que organismos no obligados que quisieran articular la capacitación presentaran su PAC y el universo total aumentara. A partir de 2021 eso dejó de exigirse por lo que, organismos no obligados que presentaban dejaron de hacerlo y el universo se redujo. También se aclara que, si bien la normativa establece el 30 de noviembre como fecha límite para la presentación, se toma en este artículo, como referencia para evaluar las presentaciones, diciembre de cada año.

Con respecto a las actividades, y lo ya manifestado en relación con su vigencia, una actividad diseñada y acreditada en el marco de un PEC, mantiene la validez por todo el período y no necesita ser reacreditada cada año. Esto significa que muchos organismos pueden, dentro del período de un PEC, estar realizando capacitaciones con actividades acreditadas años anteriores. Resulta de lo mencionado que sería esperable que el volumen de acreditación disminuyera el último año del PEC si las presentaciones se realizaran en tiempo y forma.

Si bien la norma establece que las actividades deben acreditarse previamente a su dictado, la combinación de la necesidad de capacitación con algunas demoras en el proceso de formulación de planes hace que algunas de las actividades terminen acreditándose con posterioridad a su implementación. En el análisis se toman en cuenta los años de vigencia y acreditación, no la fecha exacta. Asimismo, también se toman en cuenta solo las actividades acreditadas para el/los PEC correspondiente/s a los años en análisis, no las regularizaciones de actividades de otros periodos de PEC.

También es necesario aclarar que hay organismos de la APN que, aún obligados en caso de realizarla, no acreditan actividades de capacitación específica, sino que utilizan la capacitación brindada por INAP o por instituciones educativas para cubrir sus necesidades. Los datos presentados son solo referidos a aquellos organismos que efectivamente acreditaron actividades con INAP.

Otra aclaración necesaria es que las actividades consideradas son aquellas efectivamente acreditadas, en decir, que cuentan con disposición aprobatoria del Director Institucional de INAP. El primer paso en INAP frente a la solicitud de un organismo es la realización de un dictamen. Si bien la acreditación está en proceso, estos casos no son considerados en el presente artículo.

3. Los datos

3.1. La presentación de planes según los cambios de gestión

Como se mencionó, los dos primeros niveles de planificación son los PEC y los PAC. En el caso del primero debe estar resuelto antes del 30 de noviembre del año anterior a su implementación lo que significa que debe estar, no solo presentado, sino también aprobado.

En los ciclos anteriores el cambio de gestión impactó fuertemente en las presentaciones y la mayoría de los organismos no consiguieron hacerlo en fecha. Para el ciclo 2016-2019 solo un organismo lo presentó en 2015 pero no consiguió aprobarlo en término. Para el primer año del período solo 13 organismos lo tenían presentado y 7 aprobado. Para el segundo año 41 lo tenían presentado y 36 aprobado y casi el último año del período permitió la regularización de los 65 organismos con los que se trabajaba en ese momento con 10 presentaciones y 22 aprobaciones. Para permitir la comparación dado que el universo total varía entre períodos, los datos presentados resultan en los siguientes porcentajes: <2% presentó su plan en fecha, aunque el 0% lo tuvo aprobado; 20% de los organismos con los que se articulaba tuvieron el plan presentado y 11% aprobado el primer año del ciclo; 63% de los organismos tuvieron el plan presentado y 55% aprobado el segundo año y 15% de los organismos tuvieron el plan presentado y 34% aprobado el tercero.

Durante ese período se sumaron al trabajo conjunto con INAP 18 organismos. En estos casos la vigencia del PEC fue variable –dependiendo la fecha de inicio del vínculo– para que todos los planes finalizaran en 2019. Para esos organismos el año de presentación coincidió con el primer año del ciclo con lo que ninguno lo hizo, como establece la norma, el año anterior. Se sumaron 2 organismos en 2017, los que presentaron y aprobaron su PEC ese año; 13 organismos en 2018, de los que 12 aprobaron su PEC ese año y 1 no consiguió aprobarlo, y 3 organismos en 2019, todos presentados y aprobados.

Más que los porcentajes de estas vigencias distintas (ya que casi se corresponden al 100% de presentaciones y aprobaciones en el primer año del ciclo) resulta interesante sumarlas a los datos anteriores. Para el período completo entonces solo 1 organismo presentó el PEC el año anterior a su implementación (1%) pero no consiguió aprobarlo (0%) en término. Para el primer año del período 15 organismos (de un total de 83, 18%) lo tenían presentado y 9 (11%) aprobado. Para el segundo año 54 (65%) lo tenían presentado y 48 (58%) aprobado y casi el último año del período se sumaron 13 (16%) presentaciones y 25 (30%) aprobaciones, quedando 1 PEC (1%) sin aprobar.

A fines de 2019 debía tenerse resuelta la continuidad de los planes con la presentación de los PEC para el siguiente ciclo pero, como resultó coincidente con el cambio de gestión, la

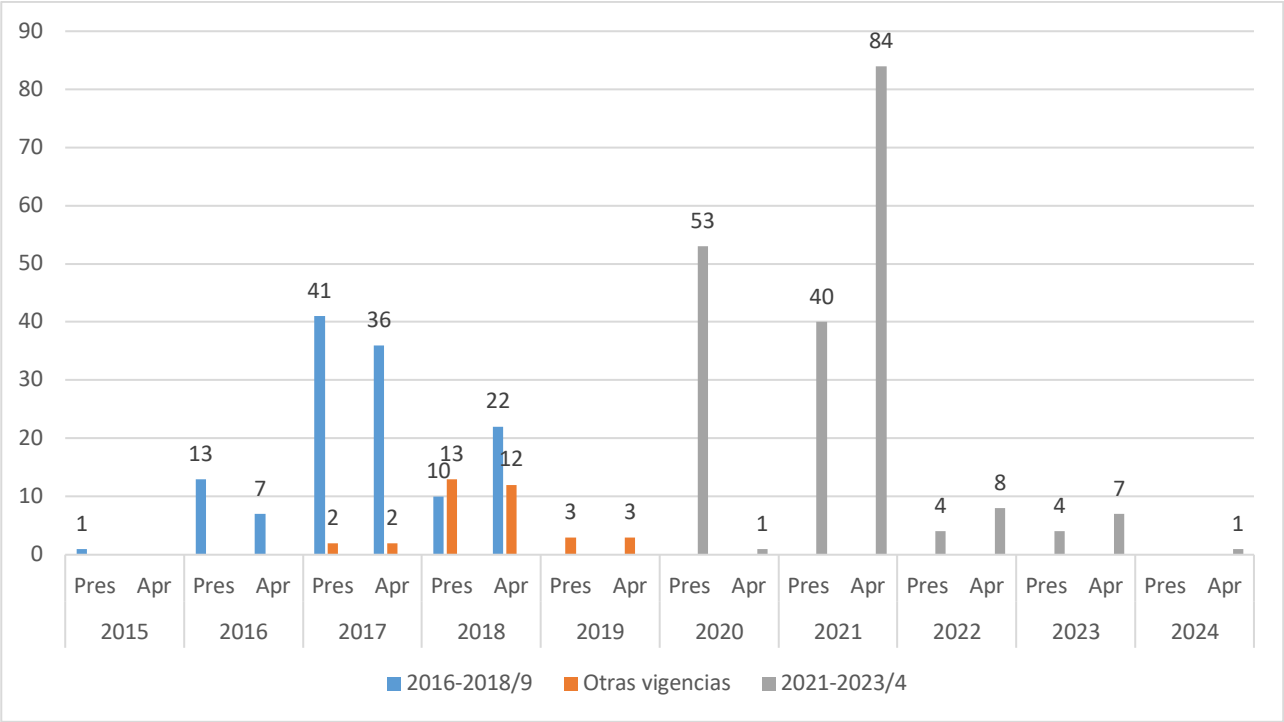
DI-2019-369-APN-INAP#JGM prorrogó los PEC hasta fines de 2020 y luego la RESOL-2020-71-APN-SGYEP#JGM volvió a prorrogarlos hasta febrero de 2021 debido al contexto de pandemia.

En el ciclo siguiente (2021-2023) los datos resultaron un poco más alentadores. 52 organismos presentaron su PEC antes de la fecha de finalización de su vigencia, aunque solo 1 consiguió aprobarlo; 40 lo presentaron el primer año del ciclo y 84 consiguieron aprobarlo; 4 lo presentó el

segundo año y 8 lo aprobaron; 4 lo presentaron y 7 organismos lo aprobaron el tercer año del período y 1 lo aprobó el último. En porcentajes, sobre los 101 organismos con los que se articuló, los datos representan que el 52% presentó su plan en fecha, aunque solo el 1% lo tuvo aprobado; 40% de los organismos tuvieron el plan presentado y 83% aprobado el primer año del ciclo; 4% presentaron el plan y 8% aprobado el segundo y 4% de los organismos tuvieron el plan presentado y 7% aprobado el tercero mientras que el 1% consiguió su aprobación el último año del período.

Si bien vencía originalmente en diciembre de 2023, el PEC de los organismos continúa vigente hasta agosto de este año. Esta decisión fue tomada mediante la RESOL-2023-286-APN-SGYEP#JGM. Sin embargo, a un mes de la fecha límite de presentación, y con la estructura de la APN aún no completamente definida, no se visualizan muchos avances lo que hace esperar ciertas demoras en el proceso.

Gráfico 1: Evolución de presentación y aprobación de PEC (2016-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros de la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación (CASNC)

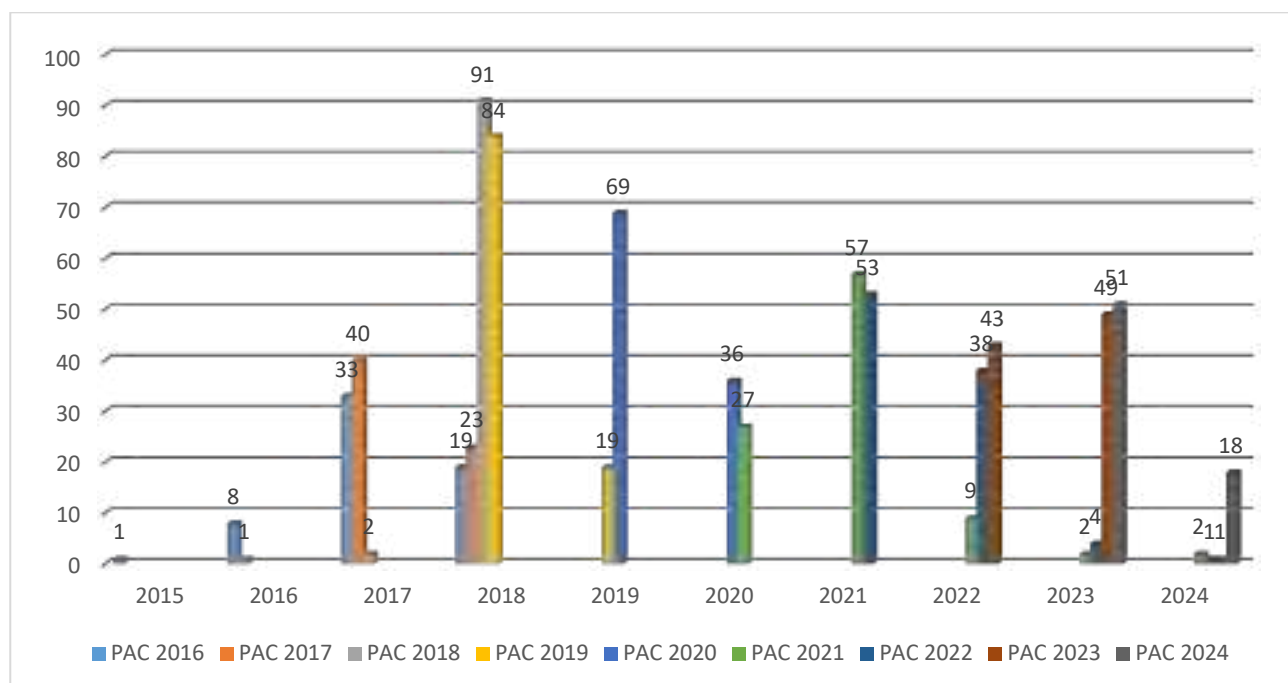
En el caso de los PAC, según la normativa deben estar presentados antes del 30 de noviembre del año anterior a su implementación. La aprobación no tiene mayor demora ya que se da directamente en INAP y no requiere tramitaciones posteriores. Como se mencionó en las aclaraciones previas, salvo notas específicas respecto a prórrogas, la fecha de corte informada para la presentación es fin de diciembre.

En este nivel, el registro histórico presenta los siguientes datos para cada año. Respecto de los PAC 2016 (presentables en 2015, cambio de gestión), del total de 61 organismos que lo presentaron, solo 1 organismo (<2% del total) lo presentó en fecha; 8 organismos (13%) durante el año al que corresponde; 33 organismos (54%) lo hicieron a año vencido y 19 (31%) dos años después. En 2017 fueron 64 organismos los que lo presentaron: 1 lo hizo en 2016 (<2%); 40 (63%) el mismo año del PAC; y 23 (36%) al año siguiente. Respecto del PAC 2018, de los 93 organismos que presentaron PAC, 2 (<2%) lo hicieron en fecha y 91 (98%) durante el transcurso del año. En este caso no hubo presentaciones retroactivas. Para 2019 se produjo una prórroga en la fecha de presentación estableciéndola el 30/03/2019. Esto permitió que 84 organismos (82%) lo presentaran en fecha y 19 (18%) a lo largo del año para alcanzar un total de 103 PAC 2019 y, al igual que el anterior, sin

presentaciones retroactivas. En relación con el PAC 2020 (presentable en un año de cambio de gestión) 69 organismos (66%) lo hicieron en 2019 y 36 (34%) durante el año de implementación, también sin presentaciones posteriores, totalizando 105 PAC presentados/aprobados.

La fecha de presentación del PAC 2021 también fue prorrogada y se estableció que debía producirse –en lugar de en noviembre– antes del 26/02/2021. Un total de 97 organismos lo presentaron, 27 (28% del total) lo hicieron en fecha; 57 (59%) lo hicieron a lo largo del año; 9 (9%) lo hicieron durante 2022; 2 (<2%) durante 2023; y otros 2 (<2%) este año 2024. Respecto del PAC 2022, fueron 96 organismos los que lo presentaron: 53 de ellos (55%) en fecha; 38 (40%) a lo largo del año; 4 (4%) al año siguiente, en 2023; y 1 (1%) en 2024. En relación con el PAC 2023, el universo de organismos que presentaron PAC se redujo a 93. De ellos, 43 (46%) lo hicieron en fecha; 49 (53%) durante el año; y 1 (1%) hizo una presentación retroactiva en 2024. Finalmente, para el PAC 2024, se cuenta hasta la fecha (31/07/2024) con 69 organismos con planes presentados a INAP; 51 (74%) de ellos en 2023 y los 18 restantes (26%) durante el corriente año. Se esperan también presentaciones en los meses que restan.

Gráfico 2: Evolución de presentación de PAC (2016-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros de la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación (CASNC)

3.2. La acreditación de actividades según los cambios de gestión.

Para realizar el análisis del proceso de acreditación de actividades se tomará en cuenta el período de vigencia de la actividad y el año de acreditación. Para no perjudicar la carrera de los agentes por un hecho fuera de su responsabilidad, INAP toma para el establecimiento de la vigencia el año de dictado como inicio y la fecha de finalización del PEC como fin. Cruzada esta por el año efectivo de acreditación se consigue visualizar la demora en el proceso. Esta demora puede estar relacionada con los atrasos en la tramitación de los planes, pero también con improntas jurisdiccionales (toleradas históricamente por el Instituto) que realizan/ban la gestión administrativa de manera conjunta finalizando el año. Sucesivos procesos de regularización han intentado modificar esta situación con éxito variable.

Analizando año por año, de las 1.430 actividades acreditadas durante el año 216 para el período del PEC correspondiente a ese año, solo 44 (el 3%) fue acreditada ese mismo año. 307 actividades (21%) durante el año 2017; 1.001 (70%) en 2018; y 78 (5%) tres años luego de su implementación.

El año 2017 se acreditaron 790 actividades, solo 1 (<1%) se acreditó el año previo a su dictado; 151 (19%) lo hicieron durante el año; 580 (73%) el año posterior a su implementación; y 58 (7%) en 2019, dos años luego de su dictado.

En 2018 se tramitaron 803 actividades. De ellas, 202 (25%) lo hicieron el mismo año de su implementación; 594 (74%) el año siguiente; y 7 (1%) tres años más tarde, en 2021.

En el caso del año 2019 se gestionó la acreditación de 745 actividades; 508 (68%) el año de su dictado; 199 (27%) en 2020; y 38 (5%) durante el año 2021.

Durante el año 2020 (último año de vigencia del PEC) se tramitaron 443 actividades 345 (78%) de las cuales correspondían a ese mismo año. 88 (20%) se acreditaron en 2021 y 10 (2%) en 2022.

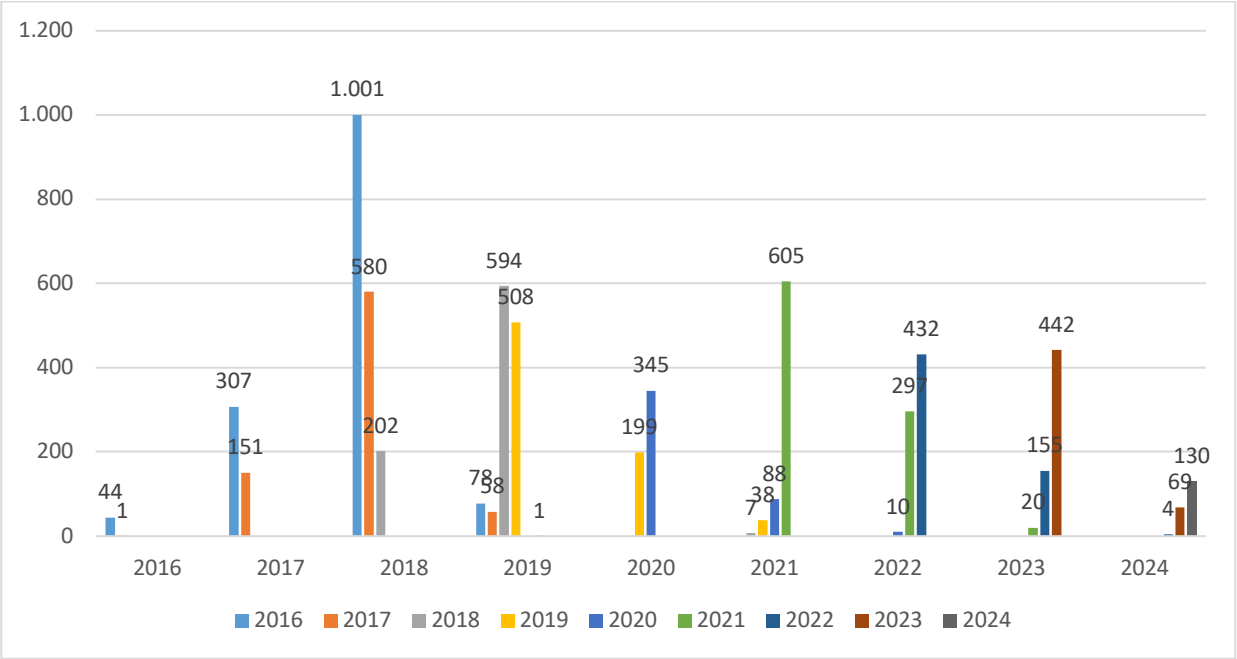
Las 133 acreditaciones realizadas durante el año 2021 y las 10 durante 2022, de actividades implementadas entre 2018 y 2020 se hicieron mayormente como regularización fuera del período del PEC.

Cambiado el ciclo y con nuevo PEC se acreditaron para el PAC 2021 922 actividades. 605 (66%) de ellas lo hicieron a ese mismo año; 297 (32%) se tramitaron el año siguiente y 20 (2%) durante el año 2023.

Para el PAC 2022 se acreditaron 591 actividades en total. 432 (73%) se tramitó el mismo año de la implementación; 155 (26%) el año posterior y 4 (1%) este año 2024.

En el marco del PAC 2023 se gestionaron 511 actividades: 442 (86%) ese año y 69 (14%) el corriente. Finalmente, las 130 actividades acreditadas para el PAC 2024 se tramitaron este mismo año. Sobra señalar que el proceso de acreditación de actividades es continuo y, por lo tanto, siguen acreditándose actividades tanto correspondientes a este PAC como a regularización de planes de años anteriores.

Gráfico 3: Evolución de acreditación de Actividades (2016-2024)



Fuente: elaboración propia en base a los registros de la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación (CASNC)

4. Sistematización y Conclusiones

Más allá de las conclusiones o interpretaciones parciales que fueron presentándose a lo largo del artículo, intentaremos sistematizar y resumir la información y reseñar ahora algunas conclusiones más generales.

Es claro que los cambios de gestión tienen consecuencias sobre las tramitaciones realizadas en la APN. Eso no es una novedad. Lo que el artículo intentó es visualizar esa realidad conocida a través de la presentación de datos que den cuenta de la magnitud de ese efecto y analizar si es similar en todos los casos o si hay cuestiones específicas que caracterizan a uno u otro proceso o a uno u otro cambio.

Si se toman los cambios de gestión por nivel de planificación el efecto de cada uno de ellos es notoriamente diferente. En el caso de la primera gestión analizada solo el 12% de los organismos habían conseguido presentar su PEC durante los 2 primeros años de gestión. En un plan que tuvo dos prórrogas, la mayor parte (58%) solo pudo regularizar la situación a partir de una acción concreta de INAP el tercer año (en principio el último año del PEC) y el 30% recién consiguió hacerlo el último año de gestión. En el caso del PEC vigente, formulado durante el período de gestión anterior, el 84% de los organismos tenía el PEC resuelto el primer año, el 8% el segundo y el 8% restante con posterioridad. Esto representa, si bien aún con ciertas demoras, una mejora radical en la regularidad y una continuidad de los procesos bastante interesante. Sin haber vencido todavía el plazo de presentación, pero a falta de un mes para ello, los cambios de estructura de la APN y las consultas realizadas al INAP sobre posibles prórrogas, hacen pensar que esos niveles no van a poder ser sostenidos para el próximo ciclo.

En el caso de los Planes Anuales, entre 2016 y 2018 predomina una lógica de presentación *expost* con una atenuación de las presentaciones posteriores al año al que corresponde el PAC (lo que hace que el plan funcione más bien como un informe de gestión) y un incremento –no tanto de presentaciones en fecha aún– pero sí las presentaciones el mismo año del Plan. A partir del PAC 2019 se invierte la tendencia y las presentaciones en fecha (82% para 2019 y 66% para 2020) superan ampliamente a las realizadas el año del plan en curso (18% y 34% respectivamente), incluso sin presentaciones posteriores. El ciclo positivo de mejora de los primeros años puede explicarse por la política de regularización llevada a cabo en 2018. Recién para el PAC 2021 (cambio de ciclo de PEC y de gestión mediante) vuelve a modificarse la tendencia aunque con fluctuaciones y sin llegar a los niveles previos de atrasos. El mayor retroceso se evidencia, justamente, en el PAC del primer año que no alcanza al 30% de presentación en fecha. Se recupera al año siguiente (55%), vuelve a bajar en 2023 (46%) y sube nuevamente en 2024 (74%). Los datos desplegados no incluyen las presentaciones pendientes de organismos obligados. Estas oscilaciones no pueden explicarse como efecto de un cambio de gestión sino que requieren un análisis que incluya otro tipo de información, no solo sistémica sino también propiamente organizacional y constituyen una posible línea de investigación.

En cuanto a las actividades, recién a partir del año 2019 se evidencia un predominio de las actividades acreditadas –al menos– el año de su implementación. Hasta ese momento la tendencia habitual era su acreditación posterior. El proceso de regularización de planes tuvo una contribución importante en la puesta al día pero sin llegar todavía a la acreditación previa como norma. Si se analizan específicamente los años de cambio de ciclo de PEC (un año posterior al cambio de gestión) se visualiza que son los años de menor regularidad y para los que los porcentajes de acreditación muestran los datos más bajos (3% y 66% respectivamente) aunque con una mejora en el segundo ciclo de PEC.

Por último, en un análisis global de la capacitación jurisdiccional en su conjunto, es de señalar la disminución que se visualiza en relación con su producción. Si bien la cantidad de Planes Estratégicos presentados aumentó significativamente de un ciclo al otro, la cantidad de Planes Anuales no varió

en consecuencia y los organismos que presentan PAC han ido disminuyendo a lo largo del segundo período. En cuanto a las actividades, el nivel de capacitación jurisdiccional (evidenciado por la cantidad de actividades acreditadas) ha ido desarrollando una tendencia a la baja. Esta se mantiene tanto internamente a lo largo de los dos ciclos (lo que es razonable dada la validez de la vigencia ya mencionada) como entre ciclos también. Con excepción del año 2021, que presenta un aumento en relación con la pandemia, en el segundo período se ubica por debajo del 2019 que, adicionalmente, era un año de fin de ciclo (los que suelen tener menos acreditaciones). Esta disminución de la acreditación jurisdiccional entre ciclos evidencia la dificultad de los organismos para planificar e implementar capacitación jurisdiccional.

Esto nos deriva en dos líneas de análisis. Una sobre cómo se resuelven las necesidades de capacitación que tienen los agentes de los organismos, ya sea en su vertiente sustantiva (vinculadas con el desempeño de la función) como en la administrativa (créditos para la carrera). Sobre esto se pueden arriesgar dos hipótesis que no pueden ser comprobadas con los datos disponibles: lo primero podría resolverse con capacitaciones fuera del sistema; lo segundo, con capacitación INAP lo que recarga la demanda al Instituto. La segunda, no abordada en este artículo, está vinculada con la cantidad de organismos que efectivamente realizan capacitación jurisdiccional⁴⁹³.

El desafío que se presenta entonces es cómo fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Capacitación en su conjunto para dar mayor y mejor capacitación no solo general sino también específica.

Bibliografía y fuentes

Decreto 2098/2008. Administración Pública Nacional, Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP). Homologación de Convenio y Acta Acuerdo. Publicado en el B.O. el 5 de diciembre de 2008.

Decreto 214/2006, Administración Pública Nacional, Convenio Colectivo De Trabajo. Publicado en el B.O. el 01 de marzo de 2006.

Registros de la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación, Instituto Nacional de Administración Pública. INAP.

Resolución 2/2002. Subsecretaría de la Gestión Pública, Exigencias de capacitación. Publicada en el B.O. el 09 de agosto de 2002.

Resolución 51/2003. Subsecretaría de la Gestión Pública, Acreditación de actividades de capacitación. Publicada en el B.O. el 3 de junio de 2003.

Sarquis, Ma. Natacha (2021). “La adaptación de las modalidades de capacitación en las jurisdicciones de la APN en el contexto de pandemia” en I Congreso Federal de Empleo Público; diciembre 2021.

Sarquis, Ma. Natacha (2023). “Los desafíos de la capacitación en los organismos de la APN en la post-pandemia” en II Congreso Federal de Empleo Público; junio 2023.

Sistema de Acreditación INAP. SAI.

⁴⁹³ Puede verse en relación con este punto Sarquis (2023)

SECCIÓN 5

Desafíos en la administración de los recursos fiscales: presupuesto, gasto público, inversión y responsabilidad fiscal

EJECUCIÓN DEL GASTO EN TIEMPOS DE RESTRICCIÓN, PERÚ 2021 – 2023

Irwing Aspajo Grande

Contenido

En el año 2021 las entidades públicas en el Perú tuvieron a su disposición recursos ascendentes a la suma de s/. 227.9 MM, para operativizar el cumplimiento de las actividades e inversiones, con la finalidad de cumplir oportunamente con la generación de valor público en la ciudadanía, aspecto que se consigue con la entrega de bienes, servicios y regulaciones en términos de calidad, que se pueden realizar de manera directa a las personas, así como mediante la optimización de la gestión interna de las entidades públicas (PCM, 2022). No obstante, el nivel de eficacia alcanzado en promedio, fue de 87%; lo que representa una devolución al tesoro público al año de s/. 29.1 MM. A nivel de instancias; el Gobierno Nacional alcanzo el 91%, el Gobierno Regional el 90% y el Gobierno Local el 72%, respectivamente.

Para el año 2022 las entidades tuvieron una asignación de 4% adicional respecto a la del 2021, lo que representó contar con s/. 238.0 MM, obteniendo la eficacia de gasto del 88%, subiendo 1 punto porcentual en relación al 2021. Empero en el Gobierno Nacional se obtuvo el 95%, el Gobierno Regional 88% y Gobierno Local 71%. Evidenciándose una mejora en el Gobierno Nacional. Sin embargo, la suma de devolución ascendió a s/. 28.7 MM.

Por último, en el año 2023, el presupuesto tuvo una asignación mayor del 5% en relación al año 2022 y de 10% del año 2021, que representó la suma de s/ 249 946 902 466 millones de soles. El nivel de eficacia en la ejecución fue mayor en 1 punto y 2 puntos porcentuales con relación a los 2 años mencionados, llegando al acumulado de 89%. Empero esto represento una devolución de s/. 26.8 MM. El Gobierno Nacional alcanzo el 94%, el Gobierno Regional el 92% y el Gobierno Local el 73% de ejecución del gasto asignado.

De acuerdo a ello, se identifica que el promedio de ejecución del gasto del estado peruano en los 3 años analizados fue de 88%. El Gobierno Nacional ejecuta el 93%, el Gobierno Regional el 90% y el Gobierno Local el 72%. El monto promedio de devolución de recursos es de s/. 9.4 MM, s/. 4.9 MM y s/. 13.8 MM, respectivamente.

Esta situación, es el primer punto de reflexión e inflexión en la que los entes rectores integrantes del sistema de administración financiera del sector público, deben tomar atención, con el fin de asegurar que los procesos se ejecuten de manera articulada, estructurando la integración intersistémica y de esta forma se pueda evidenciar la gobernanza que ejercen entre los siete integrantes de dicho espacio de gestión: Sistema Nacional de Presupuesto Público, Sistema Nacional de Tesorería, Sistema Nacional de Endeudamiento Público, Sistema Nacional de Contabilidad, Sistema Nacional de Abastecimiento, Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; y, la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos (Presidencia de la República , 2018).

Ello con la intención que no solo se refleje el nivel de institucionalidad hacia dentro; sino exógena, para que su labor pueda trascender en lo que espera la ciudadanía del aparato público y coadyuvar a la gobernabilidad que se requiere a nivel país.

Es preciso indicar, que este aspecto debe de conseguirse con el concurso de la alta dirección de las entidades públicas, para que canalicen sus esfuerzos en revertir esta situación que genera atrasos en el desarrollo y por ende contribuye a la pérdida de confianza en la institucionalidad.

Cuadro 1. Ejecución del gasto del Estado peruano años 2021 - 2023

Año 2021

Nivel de Gobierno	PIM	Devengado	Avance %
GOBIERNO NACIONAL	137,635,723,934	125,743,227,935	91%
GOBIERNOS LOCALES	45,009,328,119	32,239,615,713	72%
GOBIERNOS REGIONALES	45,287,165,338	40,839,044,757	90%
	227,932,217,391	198,821,888,405	87%

Año 2022

Nivel de Gobierno	PIM	Devengado	Avance %
GOBIERNO NACIONAL	134,800,977,215	127,457,842,117	95%
GOBIERNOS LOCALES	52,886,839,768	37,742,875,238	71%
GOBIERNOS REGIONALES	50,382,364,455	44,129,342,683	88%
	238,070,181,438	209,330,060,038	88%

Año 2023

Nivel de Gobierno	PIM	Devengado	Avance %
GOBIERNO NACIONAL	144,961,062,397	135,957,730,381	94%
GOBIERNOS LOCALES	49,738,340,022	36,123,005,497	73%
GOBIERNOS REGIONALES	55,247,500,047	50,995,139,441	92%
	249,946,902,466	223,075,875,319	89%

Fuente: Elaboración propia, en base a la información registrada en el aplicativo Consulta Amigable. Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspxdel>

Ahora bien, el otro componente de análisis que se puede evidenciar con la data de las asignaciones, es el comportamiento del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) y del Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Toda vez, que la primera, es entendida como la herramienta de gestión institucional que representa el producto final del proceso de Programación Multianual Presupuestaria y de Formulación Presupuestaria que cuenta con etapas reguladas y que generan interdependencia con el Planeamiento Estratégico y Operativo y la Inversión Pública; así tenemos: 1. La estimación de ingresos; 2. Proyección de gasto multianual de la cartera priorizada de proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, así como de proyectos a ejecutarse o en ejecución mediante Asociaciones Público Privadas, Obras por Impuestos, Proyectos Especiales de Inversión Pública y Contratos de Estado a Estado; 3. La estimación, aprobación y comunicación de la Asignación Presupuestal Multianual (APM); 4. La desagregación y registro de la APM.

Para luego realizar las acciones de: 1. Formulación de Ingresos y Gastos y sustentación de dicha información y 2. Levantamiento de observaciones y subsanación del registro de la Formulación Presupuestaria. (DGPP-MEF, 2024)

El nivel de tamiz que se brinda al producto PIA, resulta ser, en teoría; un proceso técnico que materializa el esfuerzo del sistema administrativo de Planeamiento Estratégico, Presupuesto, Tesoro e Inversión Pública, teniendo en cuenta el principio de anualidad presupuestaria y programación multianual (Presidencia de la República, 2018) buscando materializar las gestiones orientadas a la ejecución del gasto orientada al logro de resultados a favor de la población.

Por su parte, tenemos el PIM, que es resultado de modificaciones, sean anulaciones o créditos que se realizan el PIA en el transcurso del año fiscal. Estas diferenciaciones nos ayudan a identificar la eficacia del proceso de programación presupuestal, ya que no debiera existir márgenes altos de diferenciación entre el PIA-PIM, ello afecta a la gestión de la ejecución del gasto teniendo en cuenta la oportunidad de los ajustes dentro del año fiscal.

Sin embargo, en los tres años de análisis, se puede identificar variaciones significativas que alertan inconvenientes en la programación que afectan el logro de resultados significativos para la ejecución del gasto asignado en los tres niveles de gobierno.

El presupuesto de PIA a PIM, en el año 2021 se incrementó en s/. 44.9 MM, en el 2022 s/. 41.0 MM y en el 2023 la suma se reduce a s/. 35.1 MM. Como indicamos con antelación este comportamiento podría influir en el nivel de consecución de los objetivos en términos de ejecución oportuna de los recursos asignados, toda vez que estos incrementos se materializan en el transcurso del año fiscal y mientras se realicen cercano al mes doce (12) del año, se complica para que las diferentes entidades puedan efectivizar los procesos de gasto, independientemente si es gasto corriente o de inversión y en las diferentes fuentes de financiamiento.

Cuadro 2. Incremento PIA-PIM 2021 - 2023

Años	Incremento PIA-PIM	% Global
2021	44,902,447,233	25%
2022	41,067,912,424	21%
2023	35,156,628,414	16%

Fuente: Elaboración propia, en base a la información registrada en el aplicativo Consulta Amigable. Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspxdel>

Así también, se evidencia una reducción significativa de esta práctica, en términos marginales, ya que desde el año 2021, se disminuyó en 4 y 8 puntos porcentuales respectivamente. Ello a la interna obedece a un mejor comportamiento del Gobierno Nacional, de 25% a -3% y 3%. No obstante, en los Gobiernos Regionales fluctúa variable entre el 33%, 39% y 26% con tendencia a la baja. Lo cual se repite en los Gobiernos Locales 108%, 145% y 67%.

Motivo por el cual, se debe prestar más atención a la gestión de los Gobiernos Locales, para que de esta forma se canalicen los esfuerzos, en brindar el soporte y apoyo en la gestión de los recursos asignados.

Cuadro 3. Incremento PIA-PIM por Instancias de Gobierno 2021 - 2023

Años	GN	% GN	GL	% GL	GR	% GR
2021	10,214,766,801	8%	23,360,634,301	108%	11,327,046,131	33%
2022	-4,298,232,080	-3%	31,314,245,161	145%	14,051,899,343	39%
2023	3,838,585,610	3%	19,941,343,266	67%	11,376,699,538	26%

Fuente: Elaboración propia, en base a la información registrada en el aplicativo Consulta Amigable. Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspxdel>

En el Perú existen 1891 Gobiernos Locales, 1695 Distritales y 196 Provinciales, que se ubican en las 25 regiones delimitadas por ámbito geográfico (INEI, 2024). Dichas instancias son las llamadas a estar en contacto con la población, y reciben de manera directa las demandas que requieren atención para la generación de valor público.

A nivel estas instancias, su ejecución promedio es de 71.9%, la variabilidad PIA-PIM es de s/. 24.5 MM que representa el 102% y en promedio devolvieron al tesoro público un promedio de s/. 13.8 MM en los tres periodos analizados. Este problema tiene efectos en lo operativo, estratégico y político; y sus causas también enfrentan desafíos en dichos entornos. Resulta latente el llamado a que los responsables de la administración financiera en el Perú cuenten con una mirada de gestión operativa y dejar de lado su rol de rectoría. Ello con la intención de generar las capacidades para que estas instancias puedan ejecutar oportunamente los recursos asignados. Este fenómeno se vuelve recurrente, motivo por el cual, se tomó como referencia, analizar los tres últimos años para poder contrastar la data con la normatividad vigente en cuanto a restricciones de índole presupuestal, que puedan estar limitando la generación de espacios de gestión en los Gobiernos Locales y que se pueden extrapolar en las demás instancias gubernamentales.

Cuadro 4. Comportamiento Presupuestal Gobiernos Locales 2021 – 2023

Años	PIA	PIM	Ejecución	Devolución
2021	21,648,693,818	45,000,851,309	71.6%	12,768,022,508
2022	21,572,594,607	52,860,445,822	71.4%	15,122,884,399
2023	29,796,996,756	49,714,918,816	72.6%	13,604,437,987
Promedios	24,339,428,394	49,192,071,982	71.9%	13,831,781,631

Incremento PIA-PIM	24,852,643,589
% Incremento	102%

Fuente: Elaboración propia, en base a la información registrada en el aplicativo Consulta Amigable. Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.
<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspxdel>

Cada una de las 25 regiones del Perú cuenta con Gobiernos Locales, que se dividen en Provinciales y Distritales, cuyas competencias de delimitan según exclusividad dado el ámbito geográfico al que pertenecen, pero que deben articular sus intervenciones a beneficio de las poblaciones adscritas. Las regiones, con un mayor número de Gobiernos Locales son: Lima, Ancash, Cajamarca, Ayacucho, Junín, Cusco, Puno, Arequipa y Huancavelica con más de 100 entidades que gestionan recursos. Por su parte, las regiones que menos entidades cuentan son: Callao, Madre de Dios, Tumbes, Ucayali, Moquegua, Tacna y Pasco, con hasta 30 Gobiernos Locales por gestionar.

Las regiones que cuentan con más de 100 gobiernos locales, según el Informe Nacional 2022 de cumplimiento de los ODS en el Perú, (Escuela de Gestión Pública. Universidad del Pacífico, 2022) que toma como referencia los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI; tienen un desempeño desfavorable, en 06 indicadores sociales que tienen influencia directa como gobiernos locales: 1. Proporción de la población en condición de Pobreza Monetaria; 2. Tasa de desnutrición crónica entre menores de 5 años; 3. Proporción de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años en actividad económica; 4. Proporción de la población con empleo informal en el sector no agrícola; 5. Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas y; 6. Proporción de la población que se siente segura al caminar de noche en su zona o barrio en el área urbana.

Cuadro 5. Resultados de Indicadores Socio Económicos 2022

Indicadores/ Región	Proporción de la población en condición de Pobreza Monetaria	Tasa de desnutrición crónica entre menores de 5 años	Proporción de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años en actividad económica	Proporción de la población con empleo informal en el sector no agrícola	Proporción de la población urbana que vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas	Proporción de la población que se siente segura al caminar de noche en su zona o barrio en el área urbana
Lima	26.4	6.3	11	71.7	59.3	33.8
Ancash	21.9	16.5	43	72.9	56.7	70.3
Cajamarca	39.7	20.9	57.4	76.6	56.6	56.4
Ayacucho	36.0	16	37.2	78	66.9	52.7
Junin	26.4	14.3	32	74.6	51.2	45.9
Cusco	22.0	12.7	39.7	76.1	69.1	46.7
Puno	42.6	12.5	43.4	83.4	63.4	32.1
Arequipa	12.00	4.9	9.1	64.5	24.8	39.1
Huancavelica	41.2	27.1	67.5	84.1	75.3	61.1

Fuente: Elaboración propia, en base a Informe Nacional 2022 de cumplimiento de los ODS en el Perú

Esta correlación en términos de cantidad de entidades por gestionar y los resultados de indicadores sociales, debe ser considerado como un dato relevante para priorizar las intervenciones en términos de asistencia técnica, acompañamiento y asesoramiento por parte de los entes rectores de los sistemas administrativos y funcionales del estado peruano, para no dejar a la deriva la conducción de la gestión

presupuestal, ya que ella representa una de las herramientas más importantes para el cumplimiento del ejercicio de las políticas públicas.

Cuadro 6. Cantidad de Gobiernos Locales Provinciales y Distritales por Región

Región	Provinciales	Distritales	Total
LIMA	10	161	171
ANCASH	20	146	166
CAJAMARCA	13	114	127
AYACUCHO	11	113	124
JUNIN	9	115	124
CUSCO	13	103	116
PUNO	13	97	110
AREQUIPA	8	101	109
HUANCANELICA	7	95	102
APURIMAC	7	78	85
AMAZONAS	7	77	84
HUANUCO	11	73	84
LA LIBERTAD	12	72	84
SAN MARTIN	10	68	78
PIURA	8	57	65
LORETO	8	45	53
ICA	5	38	43
LAMBAYEQUE	3	35	38
PASCO	3	26	29
TACNA	4	24	28
MOQUEGUA	3	18	21
UCAYALI	4	15	19
TUMBES	3	10	13
MADRE DE DIOS	3	8	11
CALLAO	1	6	7
Totales	196	1695	1891

Fuente: Elaboración propia, en base a la registrada en el aplicativo Consulta Amigable. Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspxdel>

Ahora bien, en las nueve (9) regiones en mención, gestionan un total de 1149 entidades, que equivale al 61% del total de gobiernos locales. En el año 2021 tuvieron una asignación de recursos hasta por la suma de s/. 27.2 MM, obteniendo una ejecución promedio de 71.1%. En el año 2022: s/. 31.9 MM, con un desempeño presupuestal de 69.9%; y en el año 2023: s/. 30.0 MM, alcanzando el 73.1% de ejecución.

Los niveles de ejecución promedio de los tres años evaluados no superan el 73.1%; y de manera individual el de mayor ejecución es Lima con una ejecución promedio de 80% y el último lugar Huancavelica con un promedio de 72.6%.

Es de tener en consideración que estos Gobiernos Locales cuentan con una asignación de s/. 1 MM hasta s/. 8.1 MM, para que puedan operativizar sus acciones en cumplimiento de sus funciones para la generación de valor público.

Cuadro 7. Comportamiento Presupuestal 09 Gobiernos Locales

Año 2021			Año 2022			Año 2023		
Departamento	PIM	Ejecución %	Departamento	PIM	Ejecución %	Departamento	PIM	Ejecución %
Lima	8,065,376,686	80.0%	Lima	8,161,438,139	80.5%	Lima	7,868,629,746	79.5%
Cusco	3,699,458,837	73.4%	Cusco	5,534,304,401	72.8%	Cusco	5,996,023,827	78.3%
Ancash	3,676,724,149	58.1%	Ancash	5,114,897,178	56.3%	Ancash	4,606,203,576	54.1%
Arequipa	3,010,253,485	60.0%	Arequipa	3,874,082,114	69.4%	Arequipa	3,207,445,321	70.8%
Cajamarca	2,800,307,481	70.4%	Cajamarca	2,970,577,391	73.4%	Cajamarca	2,597,275,626	73.3%
Ayacucho	1,713,184,229	70.4%	Ayacucho	1,865,831,958	77.0%	Ayacucho	1,707,960,761	77.4%
Puno	1,627,679,957	78.6%	Puno	1,731,715,463	61.2%	Puno	1,650,813,582	77.5%
Junin	1,532,007,677	74.2%	Junin	1,667,216,877	70.2%	Junin	1,471,662,270	72.1%
Huancavelica	1,096,049,300	75.0%	Huancavelica	1,025,383,156	67.9%	Huancavelica	918,501,241	75.0%

Fuente: Elaboración propia, en base a la información registrada en el aplicativo Consulta Amigable.

Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspxdel>

Ahora bien, el proceso de ejecución del gasto público, cuenta con cuatro etapas reguladas y definidas en términos de actuación de las instancias; de tal forma que pueda operativizarse bajo los principios de calidad del presupuesto y legalidad (Presidencia de la República, 2018). A saber: *Certificación*, entendida como el acto de administración que garantiza que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto, resulta indispensable cada vez que se prevea realizar un gasto, suscribir un contrato o adquirir un compromiso, implica la reserva del crédito presupuestario. *Compromiso*, acto donde se acuerda, la realización de gastos por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios en el marco de los Presupuestos aprobados, este se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación. *Devengado*, acto mediante el cual se reconoce una obligación de pago; se produce previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor; El área usuaria, debe verificar el ingreso real de los bienes, la efectiva prestación de los servicios o la ejecución de obra, como acción previa para la autorización del devengo. *Pago*, acto mediante el cual se extingue, en forma parcial o total, el monto de la obligación reconocida.

Los criterios para definir el nivel de desempeño de ejecución presupuestal de los recursos no se encuentran definidos de manera estandarizada, es decir no se puede indicar cuál es el nivel de porcentaje de ejecución que resulta legalmente categorizado como bajo, medio y bueno, en términos de desempeño. Salvo algunas exigencias en el marco de la estrategia de transferencias condicionadas, que se realizan como metas pactadas en el transcurso del año, que definen el logro de la meta con ejecución de presupuesto a nivel porcentual a nivel de certificado y devengado. Ello se puede evidenciar en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que regula este aspecto para gasto corriente y para una determinada actividad. Así tenemos, por ejemplo, Nivel de Avance: Muy Bueno $\geq 95\%$; Bueno $<95\% \geq 90\%$; Regular $<90\% \geq 85\%$; y, Deficiente $<85\%$. Con lo cual determinados Gobiernos Locales se hacen acreedores de mayores asignaciones presupuestales en el transcurso del año fiscal. (DGPP-MEF, 2024)

Por otro lado, para el tema de inversiones se estableció la estrategia de Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI); que resulta constituirse en un incentivo presupuestario, que implica transferencias de recursos a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales por el cumplimiento de metas relacionadas a la ejecución de inversiones en un periodo determinado, tiene como objetivo promover el incremento de la capacidad de ejecución en dichas instancias. No obstante, en la práctica se priorizan proyectos y una cantidad de gobiernos locales según una clasificación regulada y cuyas metas se establecen a nivel de *certificado* y *devengado*, que resultan porcentualmente diferentes y escalonadas. (DGPP-MEF, 2023). A nivel de devengado oscila entre 20% hasta el 32%, según tipo de gobierno local. Esto se debe a la variabilidad y tipología de los proyectos de inversión; por ello no se podría estandarizar los niveles de desempeño de la ejecución del presupuesto en inversiones.

Por su parte, el proceso presupuestario contempla cinco (05) fases: Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria; esta última permitirá gatillar los ajustes necesarios a la Programación Multianual y la generación de alertas como parte del seguimiento las demás fases. Por tal motivo, se divide en dos secciones denominadas seguimiento y evaluación; en la primera sección se enfatiza en el seguimiento continuo a los Programas Presupuestales a nivel de indicadores de desempeño en lo relacionado a Productos y Resultados Específicos (DGPP-MEF, 2022); es decir tomando como base la cadena de resultados del sistema administrativo de planeamiento estratégicos: Insumo, Actividad, Producto, Resultado Inicial, Resultado Intermedio, Resultado Final e Impacto Agregado; toda vez que la estrategia de los programas presupuestales, cuentan con una lógica de programación, incluida en la fase del planeamiento estratégico.

La segunda sección, se denomina Seguimiento Priorizado, que implica la decisión unilateral de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, para determinar las intervenciones donde se realizaran las acciones similares a las explicadas en el Seguimiento Continuo, aumentando su alcance a las Actividades, dentro de la cadena de resultados. Como se puede evidenciar, el Seguimiento no se realiza a todo el presupuesto asignado, y resulta ser una acción centralizada en el ente rector, que no se regula a nivel de los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, se tiene la etapa de evaluación presupuestaria, entendida como el análisis de la efectividad de las intervenciones respecto del resultado esperado, de la eficiencia asignativa, de la eficiencia en la provisión de los servicios, y de la eficiencia de los procesos de soporte críticos (DGPP-MEF, 2019), la cual implica la realización de Evaluaciones Independientes y el Informe Global de Gestión Presupuestaria.

La primera estrategia se orienta a Programas Presupuestales e Intervenciones Priorizadas, es decir, no se desarrolla sobre el total del presupuesto asignado a las entidades, se basa en los siguientes criterios: prioridades de gobierno, asignación presupuestal, cambios en el modelo operacional, evolución de indicadores, tiempo de ejecución y tiempo de las evaluaciones realizadas a las intervenciones seleccionadas. Se establece la siguiente tipología: de Diseño (analiza la racionalidad y coherencia de la intervención), Procesos (revisa la gestión operativa de uno o más procesos críticos para el éxito de la intervención), Impacto (analiza los logros que pueden ser atribuibles a la intervención en un periodo determinado) y Revisión de Gasto; ello implica la revisión y cruce de información entre la asignación-ejecución del gasto y el desempeño de la intervención en términos de productos; que llevan a la siguiente caracterización en la evaluación: Economía; mide si el gasto realizado se realizó según lo planificado, la idoneidad de la estructura de costos y si la adquisición de los insumos se realiza de forma competitiva. Eficiencia; evalúa si los gastos planificados y ejecutados se condicen con el máximo aprovechamiento del producto con el insumo adquirido y si los gastos son distribuidos de acuerdo a la priorización de la obtención de los resultados; y, Eficacia, que mide el gasto público realizado en la entrega de productos de la intervención priorizada en el periodo determinado.

Por su parte, la segunda estrategia de evaluación, resulta ser un balance del resultado del desempeño de la gestión presupuestaria y del logro de los resultados de un año fiscal. Contempla el análisis del entorno macroeconómico, de los resultados obtenidos durante la gestión presupuestaria, el nivel de avance de la ejecución de ingresos y gastos en términos financieros y de metas físicas; la ejecución del gasto de intervenciones y/o inversiones priorizadas e incluye los resultados de las evaluaciones independientes, descritas con antelación.

En ese sentido, se incluye una Evaluación Institucional, considerando la información financiera, en la base del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la Ejecución Presupuestaria, y las modificaciones correspondientes. Proceso que considera la medición de siete indicadores relacionados a: porcentaje de la ejecución de los ingresos con respecto

al PIA, porcentaje de la ejecución de los ingresos con respecto al PIM, porcentaje de la ejecución del gasto público con respecto al PIA, porcentaje de la ejecución del gasto público con respecto al PIM, incremento porcentual en el costo unitario por meta física de productos con respecto al PIA de los Programas Presupuestales, incremento porcentual en el costo unitario por meta física de productos con respecto al PIM de los Programas Presupuestales; y, Incremento porcentual del PIA con respecto al PIA del año anterior.

Por su parte, contempla una Evaluación Institucional de Desempeño; realizando diferencias entre las entidades según nivel de gobierno. A saber: para el Gobierno Nacional y del Gobierno Regional, se usan los indicadores de desempeño de resultados y productos reportados, a través de los mecanismos que para dicho fin establezca la DGPP-MEF. Para el caso de los Gobiernos Locales, se utilizan los Indicadores de Desempeño de las Metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

Estas diferenciaciones, que se realizan tanto para el seguimiento, donde se prioriza a los Programas Presupuestales e Intervenciones priorizadas, así como en la sección de evaluación, donde se toman los mismos criterios, además del filtro las acciones por tipo de entidades según nivel de gobierno; utilizando información de estrategias relacionadas a transferencias condicionadas, hace que las estrategias de evaluación: Evaluaciones Independientes y el Informe de Gestión Global Presupuestaria no determine una evaluación integral de los niveles de oportunidad del proceso de ejecución del gasto por las fases de certificación, compromiso, devengo y pago. Empero es de rescatar, que dos de los siete indicadores del Evaluación Institucional ya contemplan la medición del porcentaje de ejecución a nivel de devengado; mas no especifica el rango o criterio de desempeño a ser evaluado, dejando la actuación discrecional por parte de las entidades. Aspecto que el CEPLAN si considero importante establecerlo y que forma un hito importante en temas de gestión como ente rector de un sistema administrativo en el estado peruano.

Como se puede identificar, desde el punto de vista presupuestal en el Perú, no existe acuerdo para medir los niveles de ejecución presupuestal y se opta por hacer diferenciaciones por tipo de gasto e intervención priorizada, así como se articula como generadora de incentivos, a través estrategias condicionadas.

Por su parte, el ente rector del sistema administrativo de planeamiento estratégico, CEPLAN, estableció criterios para la medición de los niveles de cumplimiento de logros de ejecución de las metas físicas en las Políticas y Planes que se gestionan en las entidades públicas. Estos criterios tienen una lógica de semaforización donde el rango de cumplimiento de los indicadores se cataloga en: 95%-100% que indica cumplimiento de los logros esperados o desempeño muy próximo al esperado, en los reportes se registra con el color verde; de 75%-95%, indica desvíos desfavorables moderados entre los valores obtenidos respecto a los logros esperados, se registran de color ámbar; y, por último de 0%-75%, que indica desvíos desfavorables altos entre los valores obtenidos y los logros esperados (CEPLAN, 2024).

Esto marca un hito importante para la gestión de los gobiernos locales ya que, en comparación del sistema de presupuesto público, estandariza los criterios para medir la gestión en base a indicadores, independientemente de la naturaleza de las intervenciones y/o acciones: lo cual fortalece y exige a las instancias para que prioricen la optimización de la ejecución del gasto.

Ello resulta esencial para la generación de alertas, que coadyuvan a la necesidad de tomar medidas correctivas y fortalecer su implementación para revertir situaciones adversas que se deben contrarrestar para el cumplimiento de los logros esperados. De ser el caso, identificando los eventos que tienen implicancia desfavorable en la ejecución de lo programado. Estos pueden referirse al incumplimiento de plazos, gestión ineficiente de recursos físicos y financieros, cuellos de botella, procedimientos, actividades y/o tramites, entre otros.

Ahora bien, es de tener en cuenta, que la norma que regula el sistema nacional de presupuesto público (Presidencia de la República, 2018) establece el marco general para el despliegue de restricciones presupuestales que se micro regulan en las Leyes Anuales de Presupuesto y en las Directivas de ejecución del gasto público y en cuanto cualquier mecanismo que se utilice para ejercer disposiciones, por parte de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas; así tenemos por ejemplo los Comunicados Oficiales; donde se precisan lineamientos y exigencias en el transcurso del año fiscal.

Este escenario monopólico de regulación, conlleva a que las entidades de los tres niveles de gobierno no cuenten con el margen de acción necesario para el cumplimiento de los objetivos institucionales; así tenemos, por ejemplo que se establecen restricciones para realizar modificaciones presupuestales tanto en el nivel funcional programático como institucional, detallándose a nivel de específica de gasto, para la compra de combustibles, carburantes, lubricantes y afines uniformes, útiles de escritorio, medicamentos, insumos médicos, dispositivos médicos, equipos de cómputo, seguros, automóviles, gastos de personal, alimentos para consumo humano, repuestos y accesorios, suministros para mantenimiento y reparación, servicios de mantenimiento, acondicionamiento y reparaciones, servicios de energía eléctrica, agua, gas, internet, telefonía, impuestos, servicios de consultoría, servicios de publicidad, servicios diversos; entre otras partidas presupuestales. A esto se suma, restricciones a nivel de Finalidades Presupuestales Priorizadas, Categorías de Gasto, Proyectos de Inversión y Fuentes de Financiamiento. (Congreso de la República, 2023)

Estas restricciones, tienen permisibilidad previa opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas; trámite burocrático cuya atención depende de los requisitos y plazos establecidos por dicha instancia; para cada tipo de habilitación; lo cual hace un segundo bloque de restricción procedimental para el desarrollo de la gestión presupuestal bajo estos elementos.

Es de tener cuenta, que estas micro restricciones que devienen desde dispositivos con rango de ley, que se operativizan y perfeccionan en las directrices establecidas por el ente rector; hacen que las entidades a cargo de la ejecución de los recursos desvíen su atención en términos de gestión en el cumplimiento de estas disposiciones y no en la generación de valor público. Las restricciones establecidas pueden ejercerse desde un punto de vista de gestión en cada entidad y si la naturaleza de la regulación es evitar el mal comportamiento de servidores civiles, existen otras formas de garantizar el buen actuar del aparato público, que puede ser ejercida desde los entes rectores de planeamiento, recursos humanos y control; dejando que la naturaleza y el propósito del presupuesto público cumpla con su función principal, que resulta ser: convertirse en una herramienta para el logro de los objetivos institucionales, mas no; una herramienta de control y adiestramiento.

Desde el punto de vista de gestión institucional las entidades públicas que tienen menor influencia técnica y política para negociar mayores recursos y conseguir las flexibilizaciones ante dichas restricciones, se convierten en entidades que adolecen de capacidad de actuación presupuestal, lo cual se puede enunciar y caracterizar en cuatro puntos críticos:

1. Las decisiones operativas presupuestales al interior de la entidad, dependen del ente rector nacional; lo que menoscaba la oportunidad y entrega de los bienes, servicio y/o regulaciones que se les encarga.
2. Las exigencias por mayores niveles de ejecución presupuestal en el año fiscal no se pueden operativizar, ya que las restricciones impiden el manejo adecuado de los recursos asignados.
3. La micro regulación presupuestal, hace que las entidades realicen operaciones y acciones presupuestales donde encuentren un vacío legal que permita una mayor disposición de los recursos; como por ejemplo la contratación de servicios por terceros, ante las limitaciones en el uso de partidas presupuestales ligadas a la contratación de personal. Toda vez que la gestión de

recursos humanos ha sido invadida por aspectos presupuestales que vienen restringiendo su operatividad en las entidades.

4. Al centralizar las decisiones operativas presupuestales se eleva el riesgo de politizar el manejo presupuestal; ya que las entidades buscan apoyo en otras instancias, como el Congreso de la República, para obtener mayores recursos y/o flexibilizaciones presupuestales.
5. Otro aspecto a tener en cuenta, en las restricciones presupuestales de la fase de ejecución del gasto, son las establecidas a nivel de la Programación de Compromisos Anual PCA, instrumento de programación del gasto, de corto plazo, que permite compatibilizar la programación de caja de ingresos y gastos; que en la práctica es utilizada para contener el gasto que se viene efectuando ante los niveles de recaudación de los ingresos; pero esta es ejercida mediante los aplicativos informáticos, cuyo efecto es que no te permiten realizar las operaciones presupuestales programadas, contraviniendo los compromisos asumidos por las entidades. (DGPP-MEF, 2023)

A manera de ejemplo, podemos indicar lo establecido en el mes de diciembre del año 2023, que reguló, a nivel micro, este pre-requisito para el inicio de la ejecución presupuestal, ello se operativizó en los aplicativos informáticos afectando la ejecución de gasto y los compromisos asumidos por las entidades; a pesar de establecer excepciones previa opinión del ente rector, determinando una restricción adicional a días del cierre del año fiscal. (DGPP-MEF, 2023)

Estas afirmaciones, realizadas desde el punto de vista pragmático, sobre la gestión del gasto público, se condicen con las reflejadas en el estudio Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares (OCDE, 2023), documento que detalla recomendaciones para la gobernanza presupuestal, modernización del tesoro y sistemas de gestión de caja, régimen salarial competitivo y fiscalmente sostenible para la administración pública; y, aspectos relacionados a la programación, presupuestación y gestión de las infraestructuras públicas en el Perú. Documento que identifica y recomienda acciones para la mejora de los ámbitos descritos; y que, para los efectos del presente artículo, detallamos 11 puntos de coincidencia a nivel de posibles causas y efectos de las restricciones presupuestales que se describieron con antelación:

En las etapas de Programación, Formulación y Aprobación del presupuesto:

1. El presupuesto discutido y aprobado en el Congreso es consolidado entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y no se presentan presupuestos no consolidados que muestren claramente los ingresos de cada nivel de gobierno y las transferencias entre ellos; esto hace más larga y compleja la Ley de Presupuesto, por ello, resulta difícil de hacer compatible con la noción de autonomía de los gobiernos subnacionales.
2. El presupuesto de gastos desglosado según fuentes de financiamiento, y utilización de endeudamiento asimilada a ingresos por otras fuentes; genera alto nivel de rigidez, aumenta la carga administrativa para todas las entidades, dificulta el manejo de tesorería y de las cuentas; pudiendo generar incentivos perversos, debido a que las reglas aplicables a cada tipo de recursos varían y no se distingue entre recursos que deben ser reembolsados y no reembolsables.
3. El estudio es enfático en recomendar eliminar las fuentes de financiamiento de la estructura de los gastos, excepto en casos excepcionales donde un recurso haya sido otorgado por un organismo exterior para financiar un proyecto específico.
4. Precisa que, a los instrumentos presupuestarios llamados multianuales, carecen de coherencia entre ellos, y ninguno fija niveles de gastos creíbles para los años siguientes. Por ello sostienen que el presupuesto anual no está basado en una perspectiva de mediano plazo; ya que se pierde credibilidad al no encontrarse coherentes y no realizarse un análisis ex post para explicar las diferencias entre las proyecciones y las realizaciones.

5. La estimación de recursos es muy compleja, ya que se realiza a nivel micro; por el vínculo que existe entre fuentes de financiamiento y asignaciones de gastos. Por ello prevalece el riesgo de cometer errores, en cuánto más desagregado el nivel de estimación; se debe estimar los recursos por fuente a nivel nacional y no por entidad; eliminando de esta forma el vínculo entre fuentes de financiamiento y gastos.
6. Los “techos de gastos” comunicados a las entidades al principio del proceso presupuestario, son sistemáticamente aumentados durante las reuniones de sustentación, por lo que son considerados por todos los actores como el punto de partida de la discusión, y no como un techo vinculante. Ello implica discusiones presupuestarias desgastantes, reduce la calidad de las propuestas presupuestales, debido a que éstos no conocen sus asignaciones finales para priorizar sus gastos y actividades.

En la etapa de Ejecución del presupuesto:

7. Identifica como mala praxis contar con una Ley de Presupuesto extensa, con un muy alto número de apropiaciones enfocadas en insumos y metas físicas, pero poco énfasis en techos de gastos y resultados. Con ello acota la claridad de la Ley y su utilidad para priorizar gastos, producto de ello; la ejecución resulta poco flexible, lo que genera mecanismos alternativos para aumentar la flexibilidad del gasto.
8. Las “transferencias de partidas” son utilizadas con mucha frecuencia sobre montos importantes, y al último trimestre del año. Ello reduce la utilidad del presupuesto como instrumento de priorización del gasto, puesto que el presupuesto de apertura no refleja los gastos que se van a ejecutar. Reduce los niveles de ejecución del gasto de las entidades que reciben las transferencias de partidas.
9. Los ministerios sectoriales no cuentan con oficinas de gestión fiscal fuerte y estrechamente vinculada al MEF, este último, centraliza las decisiones y controles que en otros países están a cargo de los ministerios sectoriales.
10. Las transferencias representan un porcentaje de los ingresos de los gobiernos subnacionales superior a la mayoría de los países de la OCDE. Un porcentaje elevado de transferencias suele ser considerado como un indicador de un bajo nivel de descentralización fiscal y de autonomía subnacional.
11. Los programas presupuestales definen una combinación rígida de insumos, acciones y productos que resultan en una asignación presupuestaria basada en insumos. Genera rigideces en la ejecución presupuestaria. No permite tomar en cuenta evoluciones en los precios relativos de factores o tecnologías, No permite tomar en cuenta especificidades regionales. Motivo por el cual, se recomienda pasar de un presupuesto basado en insumos a un presupuesto enfocado en resultados.

Estas once alertas que evacua el estudio en mención, representan los puntos de encuentro con el análisis de la ejecución de los gastos en tiempos de restricciones presupuestales, con énfasis en los gobiernos locales; ya que dichas instancias son las que conviven con las consecuencias de normas restrictivas que se enfocan en el insumo y no en resultados, dejando sin margen de acción para la toma de decisiones presupuestales, evidenciándose el centralismo a nivel operativo, que genera riesgos en la politización negativa de la gestión presupuestal, en las diferentes etapas del proceso presupuestario.

Conclusiones

1. La ejecución del gasto público en los tres niveles de gobierno en el periodo del 2021 al 2023 no refleja una mejora significativa en términos marginales (a nivel de devengado 81%, que equivale a una devolución de recursos hasta la suma de s/. 29.1 MM) y a nivel desagregado, en promedio; el gobierno nacional alcanza el 93%, el Gobierno Regional el 90% y los Gobiernos Locales el 72%. Por ello, el énfasis a nivel de mejorar las capacidades de gestión presupuestal y la flexibilización de las normas presupuestales debiera estar enfocada para los Gobiernos Locales, sean estos provinciales o distritales.
2. Los procesos de programación, formulación y aprobación del presupuesto no son efectivos para las entidades públicas, ya que se convierte en un proceso de negociación política ante el ente rector nacional y el Congreso de la República, además de no tener una perspectiva multianual en la práctica por más que se encuentre normada en las directivas. Esto se evidencia en las variaciones PIA-PIM (para el caso de los Gobiernos Locales oscila el promedio de 102%) de los años analizados, así como en los puntos de coincidencia con el estudio realizado por la OCDE.
3. El nivel de restricciones aborda no solo a determinadas prioridades de gasto, sino también escala a nivel de insumos, partidas de gasto, fuentes de financiamiento y programas presupuestales; lo cual atosiga a las entidades, que priorizan sus esfuerzos en la consecución de mayores recursos y las flexibilizaciones ante el ente rector nacional.
4. No se define el nivel de ejecución como un indicador de desempeño estándar. Así como, por ejemplo, el CEPLAN lo determinó en lo referente a las metas físicas. Ello obedece a la variabilidad de las regulaciones realizadas a nivel de insumo y no de resultados en la gestión presupuestal; además de la convivencia de fuentes de financiamiento que difieren de las fuentes de ingreso de los recursos a nivel de las tres instancias de gobierno y a la micro regulación realizada por el ente rector nacional; aspectos que limitan la predictibilidad de una evaluación con indicadores de desempeño presupuestal.
5. No se le puede exigir niveles de ejecución óptima a los gobiernos locales cuando las decisiones operativas de índole presupuestal, están restringidas y además su flexibilización depende de la tramitología del ente rector nacional. Ello evidencia el nivel de centralización que se viene ejerciendo y que produce ineficacia en el desempeño presupuestal. Por ello es vital que se analicen los once puntos de coincidencia entre lo manifestado en la presente y el estudio de pares realizado por la OCDE, a fin de ajustar las medidas de índole presupuestal y de esta forma contribuir al logro de los objetivos en las entidades públicas con énfasis en los gobiernos locales.

Bibliografía

- CEPLAN. (20 de Junio de 2024). Guía para el seguimiento y evaluación de políticas nacionales y planes del SINAPLAN. *Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°0056-2024-Ceplan/PCD*. Lima, Lima, Perú: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Congreso de la República. (06 de Diciembre de 2023). Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2024. *Ley N°31953*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.
- DGPP-MEF. (06 de Noviembre de 2019). Directiva que regula la Evaluación en el marco de la fase de Evaluación Presupuestaria y sus anexos. *Resolución Directoral N°030-2019-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.
- DGPP-MEF. (29 de Abril de 2022). Directiva de Seguimiento en el marco de la Fase de Evaluación Presupuestaria. *Resolución Directoral N°0011-2022-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.
- DGPP-MEF. (14 de Marzo de 2023). Directiva que establece el procedimiento para el cumplimiento de indicadores y la asignación condicionada de recursos del incentivo presupuestario Reconocimiento

a la Ejecución de Inversiones (REI) del Año Fiscal 2023 –Primer Tramo. *Resolución Directoral N°0004-2023-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

DGPP-MEF. (14 de Diciembre de 2023). Programación de Compromisos Anual (PCA) correspondiente a la revisión excepcional de oficio efectuada durante el IV trimestre del Año Fiscal 2023 para los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales. *Resolución Directoral N°0026-2023-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

DGPP-MEF. (28 de Diciembre de 2023). Programación de Compromisos Anual (PCA) correspondiente a la segunda revisión excepcional de oficio efectuada durante el IV trimestre del Año Fiscal 2023 para los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y gobiernos locales. *Resolución Directoral N°0029-2023-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

DGPP-MEF. (19 de Enero de 2024). Anexo Fichas Técnicas de los Indicadores de Compromisos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) Tramo I 2024. *Resolución Directoral N°0006-2024-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

DGPP-MEF. (30 de Abril de 2024). Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria. *Resolución Directoral N° 0021-2024-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

DGPP-MEF. (09 de febrero de 2024). Directiva para la Ejecución Presupuestaria. *Resolución Directoral N° 0009-2024-EF/50.01*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

Escuela de Gestión Pública. Universidad del Pacífico. (2022). *Informe Nacional: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Perú*. Lima: Escuela de Gestión Pública. Universidad del Pacífico.

INEI. (15 de Julio de 2024). *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales y Distritales - Julio 2024*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3908763-directorio-nacional-de-municipalidades-provinciales-y-distritales-enero-2024>

OCDE. (23 de Febrero de 2023). Estudio de Pares. *Gestión de las Finanzas Públicas en el Perú: Una revisión de pares OCDE*. Paris, Francia: OECD Publishing.

PCM. (12 de Agosto de 2022). Decreto Supremo N°103-2022-PCM. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

Presidencia de la República. (16 de Setiembre de 2018). Decreto Legislativo N°1436. *Marco de la Administración Financiera del Sector Público*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

Presidencia de la República. (16 de Setiembre de 2018). Decreto Legislativo N°1440. *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público*. Lima, Lima, Perú: El Peruano.

LA POLÍTICA SOCIAL EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: UN ESTUDIO SOBRE LOS EJERCICIOS PRESUPUESTARIOS LA SECRETARÍA DEL BIENESTAR

Israel Cruz Badillo

Introducción

Los gobiernos tienen la obligación institucional de cumplir con los derechos sociales básicos de la población, como la educación, la salud, la vivienda y la alimentación, mediante acciones de gobierno orientadas a su ejecución. Para ello, diseñan e implementan programas sociales, que son actividades organizadas e integradas que concretan los objetivos de la política social en un contexto y un plazo específicos, basados en su plan de gobierno. Estos programas buscan ampliar la cobertura y el acceso a los derechos sociales.

Este documento tiene como objetivo explorar y describir los cambios y las continuidades en la política social durante la Cuarta Transformación en México en la asignación del presupuesto público del 2018 al 2023.

El trabajo de investigación se enfoca en la trayectoria de la asignación de presupuesto público de acuerdo con la clasificación funcional (Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno), esto es, a la finalidad, a la función y a la subfunción. La hipótesis de investigación sugiere que la transición de una política social focalizada a una de cobertura universal conlleva a un aumento en el gasto público destinado al Desarrollo Social, conforme a la clasificación funcional del presupuesto público.

Para lograr este cometido, el documento se divide en tres secciones: En el primer apartado, se revisan los principales conceptos y marcos teóricos que sustentan la política social del Estado de Bienestar de Fernández y Caravaca (2011) y de los programas sociales de Badajos y Pérez (2022).

En el segundo apartado, se describe la metodología empleada en el trabajo de investigación, que consiste en el uso de la técnica de investigación documental en la elaboración de tablas que reflejan el incremento del gasto público para el Desarrollo Social, así como la tendencia en la disminución del gasto corriente y el gasto de inversión de la Secretaría del Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría del Bienestar (Bienestar).

En la tercera sección, se presentan y discuten los resultados obtenidos, que muestran el aumento del gasto público destinado a la función del Desarrollo Social y una disminución del Gasto Corriente en la partida del Gasto Operativo, así como en el Gasto de Inversión, en ambas partidas. Finalmente, se exponen las conclusiones y las recomendaciones derivadas del estudio, así como las limitaciones y las sugerencias para futuras investigaciones.

Política social y programas sociales: estrategias y gasto social

La Política Social en México ha tenido un proceso de redefinición partiendo de lo acontecido con la crisis económica de 1983, aunado a las tres alternancias políticas del gobierno federal, que ha tenido un desarrollo de cuarenta y un años. Con la llegada del gobierno de la Cuarta Transformación encabezado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, la Política Social encontró su mayor relevancia, porque se ha hecho evidente que la desigualdad es un problema que aqueja a la mayoría de la población en México y que la concentración de la riqueza a nivel mundial gira en torno a un número selecto, mientras que el porcentaje más alto de la población está fuera de él.

Ahora bien, ¿qué podría entenderse como Política Social? Podría definirse como: “al conjunto de actuaciones administrativas e institucionales del poder público ante un conjunto amplio, diverso y

relativo de problemas determinados como “sociales”, dentro de la modalidad del Estado de Bienestar” (Fernández y Caravaca, 2011, p. 4).

La política social juega un papel crucial en la promoción del bienestar y la equidad en la sociedad. A través de actuaciones administrativas e institucionales coordinadas, los gobiernos pueden abordar problemas sociales, proporcionando seguridad y oportunidades a todos los ciudadanos. Los autores subrayan la importancia de estas políticas dentro del marco del Estado de Bienestar, destacando la necesidad de una intervención estatal efectiva y bien gestionada para enfrentar los desafíos sociales contemporáneos.

En contraste, otros autores como Ceja y Menchard citados en López, mencionan que una: “política social es la forma que [...] tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa cuyo principal fin es facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad” (2014, p. 58).

El principal objetivo de una política social es lograr una convergencia entre los intereses individuales y los intereses colectivos de la comunidad. Esto implica diseñar e implementar políticas que no sólo aborden las desigualdades, sino que también promuevan una mayor integración social, facilitando así el desarrollo de una sociedad donde todos sus miembros puedan compartir y contribuir al bienestar común.

Los autores antes referidos indican que la política social es un plan organizado con un calendario específico, que incluye diversas acciones, mecanismos e instrumentos diseñados y llevados a cabo por el Estado por medio del gobierno. Estos esfuerzos están dirigidos a mejorar las oportunidades para corregir desigualdades en la distribución de recursos y bienes públicos, favoreciendo a ciertos grupos sociales que históricamente han sido marginados o desfavorecidos. Son intervenciones públicas diseñadas para promover la justicia social y reducir las diferencias económicas y sociales entre distintos sectores de la población.

La política social tiene una estrecha relación con los programas sociales, puesto que es la acción de la política social en curso por parte del gobierno para solucionar o aminorar las desigualdades de una población ya identificada.

Los programas sociales tienen una finalidad específica y puntual, porque su creación y finalidad cumplen un fin específico, así como lo mencionan Quispe citando en citado en Badajoz y Pérez (2022), define a un programa social como un: “Conjunto de recursos y acciones organizadas cuya finalidad es la resolución de algún problema o necesidad, para así contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida del grupo de personas hacia las cuales están dirigidas” (p. 2045).

Podemos entender que los programas sociales son acciones planificadas y coordinadas para resolver problemas o satisfacer necesidades específicas de un grupo de personas. El propósito principal de estas intervenciones es mejorar la calidad de vida de esos individuos. En otras palabras, se trata de iniciativas organizadas por el gobierno o instituciones públicas para abordar cuestiones que afectan negativamente a ciertos grupos y, al hacerlo, crear condiciones más justas y equitativas para todos.

Los grupos antes mencionados y las iniciativas que se plantean para resarcir una problemática identificada como negativa. Esto es, los programas sociales: “Buscan atender problemas específicos de la población pobre, estos programas abarcan ejes de nutrición infantil, desarrollo social, inclusión económica, protección del adulto mayor” (Carvero-Arguedas, citado en Badajoz y Pérez, 2022, p. 2045).

Los programas sociales tienen definida a la población que atenderá y será beneficiaria de este apoyo, recalando que para recibir este apoyo como lo han referido los autores citados, la población debe encontrarse en situación de pobreza para recibir una parte de los recursos del presupuesto público.

La dimensión que abarca este tipo de programas no solo se centró en nutrición, desarrollo, inclusión económica, protección a la y el adulto mayor, sino que abarcó aspectos negativos más complejos, como lo describen Tanaka y Trivello citado en Badajoz y Pérez:

Los programas sociales orientaron sus intereses a sectores diversos, mientras que otros programas focalizaron sus esfuerzos en temas particulares, probando un sesgo y beneficiando a personas que no necesariamente se encontraban en situación de pobreza o pobreza extrema, provocando que estas personas salgan y entren de los programas sociales, generando reportes errados de atenciones y gastos elevados de atención. (2022, p. 2046).

Existió una tendencia por 35 años, de 1983 al 2018, en el diseño de programas a enfocarse en temas muy específicos o focalizados, lo que ha llevado a un sesgo en su ejecución. Esta situación revela una falta de precisión y efectividad en la implementación de algunos programas sociales, lo que impide que estos logren su objetivo de manera adecuada. La necesidad de un ajuste en los criterios del diseño de programas sociales llevo al gobierno de la Cuarta transformación a transitar de un criterio de focalización a uno de cobertura universal a través de transferencias monetarias. Esto permitiría garantizar que los programas sociales lleguen a quienes realmente lo necesitan y cumplan con su propósito de mejorar la calidad de vida de las poblaciones más desfavorecidas.

En la siguiente sección se presentan las tablas que muestran el aumento del gasto público para el Desarrollo Social que incluye la asignación presupuestaria a la política social, así como la tendencia a la disminución del gasto corriente y de inversión de la Secretaría del Desarrollo Social (Sedesol) y de la Secretaría del Bienestar (Bienestar).

Trayectoria del Presupuesto Público del pasado reciente al presente.

Con el fin de comprender la evolución del gasto público destinado a la política social y demostrar que, a partir del 2019, se busca pasar de una política social centrada en el desarrollo económico a una de cobertura universal analizamos en esta sección la trayectoria y la tendencia del presupuesto público según la clasificación funcional (Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobierno), así como la designación presupuestaria de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría del Bienestar

A partir de 2019, el actual gobierno de la Federación en México ha establecido una marcada tendencia a incluir el concepto de protección social en la clasificación funcional del desarrollo social. Esto depende de la asignación del gasto público destinado al presupuesto público. El Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2018 a 2024 fue revisado en el Diario Oficial de la Federación. Ver tabla 1

La tabla 1 contiene información sobre la asignación presupuestal para el Desarrollo Social del 2018 al 2024 muestran incrementos significativos en el gasto público en un periodo de seis años. A continuación se describirán los rubros de la clasificación funcional del Desarrollo Social:

La tendencia general del presupuesto público para la protección social es aumentar constantemente. En 2018 y 2019, hubo un aumento del 15.6% y en 2023 y 2024, un aumento del 19.79%. Por otro lado, la asignación más baja se registró en 2020 y 2021, con un aumento del 4.40%.

Al final del período, el gasto social en educación muestra una recuperación y crecimiento, lo que sugiere una posible revalorización de la inversión en educación. El mayor aumento fue del 5.44% entre 2023 y 2024, y el menor aumento fue del 1.90% entre 2020 y 2021.

En los seis años de estudio, ha habido variaciones en salud, es decir, aumentos y disminuciones alternados. Entre 2023 y 2024 hubo un aumento del 18.70%, mientras que entre 2022 y 2023 hubo un aumento del 2.1%. Las diferencias de años anteriores se debieron a emergencias sanitarias como el COVID-19 y cambios en la política del IMSS-Bienestar en México.

Tabla 1. Asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2018-2024 según la Clasificación Funcional para el Desarrollo Social.

Clasificación funcional	Concepto	2018	% año anterior (2017-2018)	2019	% año anterior (2018-2019)	2020	% año anterior (2019-2020)	2021	% año anterior (2020-2021)
Desarrollo Social.	Protección Social.	\$ 885,539.00	+ 4.50%	\$ 1,057,931.70	+ 15.6%	\$ 1,141,668.00	+ 4.7%	\$ 1,276,620.40	+ 4.4%
	Educación.	\$ 715,021.00	-1.50%	\$ 740,401.60	+ 0.2%	\$ 766,125.60	+ 0.3%	\$ 804,542.50	- 1.9%
	Salud.	\$ 567,146.00	-1.30%	\$ 581,544.00	- 0.8%	\$ 654,853.80	+ 9.2%	\$ 688,410.50	- 1.8%
	Vivienda y Servicios a la comunidad.	\$ 224,953.00	+ 6.0%	\$ 247,542.00	+ 6.5%	\$ 251,801.10	- 1.3%	\$ 255,781.80	- 5.1%
	Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales.	\$ 20,621.80	+ 0.3%	\$ 19,643.30	- 7.8%	\$ 18,027.00	- 11.0%	\$ 21,836.80	+ 13.1%
	Protección ambiental.	\$ 22,519.70	+ 8.7%	\$ 17,192.20	- 26.1%	\$ 14,614.90	- 17.5%	\$ 15,801.40	+ 1.0
	Otros asuntos sociales.	\$ 539.90	-10.7%	\$ 9,235.00	+ 1555.3%	\$ 5,698.50	- 40.1%	\$ 5,887.00	- 3.5%
	Total:	\$ 2,437,536.00	+1.4%	\$ 2,673,489.80	+ 9.32%	\$ 2,852,788.90	+ 7.05%	\$ 3,068,888.40	+ 0.5%

Clasificación funcional	Concepto	2022	% año anterior (2021-2022)	2023	% año anterior (2022-2023)	2024	% año anterior (2023-2024)
Desarrollo Social.	Protección Social.	\$ 1,501,121.30	+ 9.9%	\$ 1,720,985.00	+ 9.7%	\$ 2,061,671.70	+ 19.79%
	Educación.	\$ 848,756.30	- 1.4%	\$ 931,509.10	+ 5.0%	\$ 982,237.30	+ 5.44%
	Salud.	\$ 792,423.20	+ 7.5%	\$ 810,701.20	- 2.1%	\$ 962,369.00	+ 18.70
	Vivienda y Servicios a la comunidad.	\$ 277,082.60	+ 1.2%	\$ 349,150.70	+ 20.6%	\$ 334,713.80	- 4.13%
	Recreación, Cultura y otras manifestaciones sociales.	\$ 23,016.80	- 1.5%	\$ 26,013.50	+ 8.2%	\$ 23,882.30	- 8.19%
	Protección ambiental.	\$ 20,159.40	+ 19.2%	\$ 21,292.70	+ 1.1%	\$ 17,352.40	- 18.50%
	Otros asuntos sociales.	\$ 1,886.00	- 70.1%	\$ 2,842.70	+ 44.3%	\$ 2,355.80	- 17.12%
	Total:	3,464,445.5	+ 5.5%	\$ 3,862,494.90	+ 6.7%	\$ 4,384,582.40	+ 13.51%

Fuente: elaboración propia a partir del Diario Oficial de la Federación (DOF) del 2018 al 2024.

La salud y los servicios comunitarios también cambiaron. El aumento más significativo fue del 2022 al 2023 con un 20,60%, mientras que el crecimiento más bajo fue del 2020 al 2021 con un 5,10%. Estos cambios se deben en parte a la disminución presupuestal de la emergencia sanitaria de Covid-19, y los incrementos están relacionados con proyectos de infraestructura como el tren maya.

Los cambios en la recreación, la cultura y otras manifestaciones sociales continúan ocurriendo, con una tendencia general en aumento. El aumento más alto se registró entre 2020 y 2021 con un 13,10%, mientras que el aumento más bajo se registró un año antes, entre 2019 y 2020. Estos cambios son una respuesta a la contingencia de salud del COVID-19.

En el ámbito de la protección ambiental, hubo una tendencia general a la disminución, con la menor tasa del 26,10 % durante el período y la mayor tasa del 19,2 %. Después de algunos años de recuperación, estas variaciones muestran una tendencia a la baja, lo que podría indicar cambios en la prioridad de las políticas ambientales.

A diferencia de las categorías mencionadas anteriormente, la categoría de otros asuntos sociales presenta una alta variabilidad. Entre 2018 y 2019 se registró la tasa más alta con un +1555.3%, mientras que entre 2021 y 2022 se registró la tasa más baja con un -70.10%. Este sector ha sufrido cambios significativos, lo que se refleja en la incorporación de nuevos proyectos o la reorganización de los que ya existen.

Las variaciones en la ejecución del gasto público sirven como base para una primera aproximación al estudio de la reconfiguración de las políticas de los programas sociales de bienestar. Se revisaron los datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del periodo 2018-2023, especialmente el Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable de Sedesol y del Bienestar. La tabla 2 contienen información sobre el gasto corriente, mientras que la tabla 3 contienen información sobre el gasto de inversión y la tabla 4 contiene datos relativos al total del ejercicio del gasto programable de la Secretaría del Bienestar.

Tabla 2. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable del 2018 al 2023 para Sedesol y del 2019 para Bienestar relativo al rubro del Gasto Corriente

Ejercicio fiscal	Servicios Personales		Gastos de operación		Subsidios		Otros de corrientes		Suma del Gasto Corriente	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
2018	\$ 4,663,396,951.00	5.39%	\$ 9,182,334,020.00	10.62%	\$ 72,460,771,209.00	83.82%	\$ 137,735,062.00	0.16%	\$ 86,444,239,260.00	100%
2019	\$ 7,695,008,568.55	5.24%	\$ 3,245,228,237.61	2.21%	\$ 135,494,220,831.04	92.24%	\$ 456,138,635.05	0.31%	\$ 146,890,598,291.25	100%
2020	\$ 8,895,580,690.00	4.96%	\$ 3,446,027,850.00	1.92%	\$ 166,418,784,340.00	92.88%	\$ 408,697,205.00	0.22%	\$ 179,169,090,084.00	100%
2021	\$ 9,521,424,523.00	4.57%	\$ 4,453,730,956.00	2.14%	\$ 193,978,828,710.00	93.23%	\$ 109,480,806.00	0.05%	\$ 208,063,464,995.00	100%
2022	\$ 10,290,771,279.00	3.34%	\$ 6,990,230,177.00	2.27%	\$ 290,141,323,794.00	94.36%	\$ 50,033,424.00	0.02%	\$ 307,472,358,674.00	100%
2023	\$ 11,100,274,358.00	2.69%	\$ 7,815,811,507.00	1.84%	\$ 393,655,379,589.00	95.40%	\$ 49,368,500.00	0.01%	\$ 412,620,833,954.00	100%

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2018 a 2023 correspondiente al gasto corriente.

En la tabla 2a se los datos se muestran en absoluto y porcentuales, lo que permite una comprensión detallada de las tendencias y cambios en la distribución de los recursos fiscales en el gasto programable siendo los siguientes:

1. Servicios de atención personal: el gasto en servicios personales en 2018 fue de 4,663,396,951.00 pesos, lo que representa el 5,39% del gasto corriente total. En 2023, este valor aumentó a \$11,100,274,358.00, pero su proporción relativa disminuyó a 2,69 por ciento. A pesar de que su importancia relativa en el presupuesto total ha disminuido, este aumento total muestra un aumento en la inversión en recursos humanos.

2. Costos Operacionales: los gastos de operación se mostraron variables. El gasto total en 2018 fue de \$9,182,334,020.00, un 1,62%, mientras que en 2023 alcanzó los \$7,815,811,507.00, un 1,84%. Aunque disminuyó en términos absolutos, su proporción relativa aumentó ligeramente, lo que indica una posible optimización en otros rubros del gasto corriente.

3. Subsidios: el gasto en subsidios ha experimentado un aumento notable. El gasto total en 2018 fue de \$72,460,771,209.00, lo que representa el 83,82% del gasto total corriente. Este valor aumentó a \$393,655,379,589.00 para 2023, representando el 95,40 % del total. Este aumento tanto en términos absolutos como porcentuales indica que se le da una mayor importancia a la distribución de fondos para subsidios.

4. Otros corrientes: otros gastos operativos también cambiaron. El gasto en 2018 fue de \$137,735,062.00 (0.16%), pero en 2023 disminuyó a \$49,368,500.00 (0.01%). La disminución se debe a una posibilidad de reorganización o disminución de gastos no esenciales.

5. El total de gastos actuales: en 2018, el gasto corriente totalizó \$86,444,239,260.00 y en 2023, se incrementó a \$412,620,833,954.00. Este aumento significativo en el gasto total sugiere un aumento en la capacidad fiscal y en la inversión en una variedad de sectores del gasto corriente.

Tabla 3: Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable del 2018 al 2023 para Sedesol y del 2019 para Bienestar relativo al rubro del Gasto de Inversión

Ejercicio fiscal	Inversión Física		Subsidios		Otros de Inversión		Suma del Gasto de Inversión	
	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual	Absoluto	Porcentual
2018	\$ 125,241,461.41	0.88%	\$ 14,135,028,076.76	99.12%	\$ -	0.00%	\$ 14,260,271,556.17	100.00%
2019	\$ 916,429.60	0.25%	\$ 366,144,020.19	99.75%	\$ -	0.00%	\$ 367,062,468.79	100.00%
2020	\$ 202,384,826.00	100%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ 202,384,826.00	100.00%
2021	\$ 8,817,200.00	0.60%	\$ 1,440,000,000.00	99.49%	\$ -	0.00%	\$ 1,448,817,200.00	100.00%
2022	\$ 1,667,000.00	100%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ 1,667,000.00	100.00%
2023	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	0.00%	\$ -	100.00%

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2018 a 2023 correspondiente al gasto corriente.

La tabla 3 contiene los datos en absoluto y porcentuales del gasto programable relativos a la inversión física, a los subsidios a otros gastos de inversión y el total de dichos gastos, lo que permite una comprensión detallada de las tendencias y los cambios en la distribución de los recursos fiscales.

1. Inversión en recursos físicos: el gasto en inversión física en 2018 fue de \$125,241,461.41, lo que representa el 0,88% del gasto total en inversión. En 2019, este valor se redujo significativamente a \$916,429.60, lo que representa solo el 0.25% del total. El gasto aumentó significativamente a \$202,384,826.00 en 2020, representando el 100% del gasto en inversión. Sin embargo, se demostró una variabilidad significativa en la inversión física en 2021 y 2022, cuando los valores fueron de \$8,817,200.00 (0.60%) y \$1,667,000.00 (100%), respectivamente.

2. Ayuda financiera: los subsidios varían. El gasto absoluto en 2018 fue de \$14,135,028,076.76, un 99,12%, mientras que en 2019 alcanzó los \$366,144,020.19. No se registró ningún gasto en subsidios en 2020. Sin embargo, en 2021 y 2022, se gastaron \$440,000,000.00 (99.49%) y \$1,667,000.00 (100%). Esta discrepancia indica que habrá cambios en la política de subsidios durante el periodo analizado.

3. Otros de inversión: no se registraron gastos significativos en la categoría de otros de inversión durante el periodo 2018-2023, con valores absolutos y porcentuales consistentemente en cero. Esto demuestra la posibilidad de que no se asignen suficientes recursos a esta categoría específica.

4. El gasto total en inversión: en 2018, el gasto en inversión alcanzó \$14,260,271,556.17, pero en 2019 se redujo a \$367,062,468.79. El gasto de 2020 fue de 202 384 826 pesos, mientras que el gasto de 2021 fue de 1.448 817 200 pesos y el gasto de 2022 fue de 1.667 200 pesos. Este patrón de gastos muestra una gran variación en la inversión total, que podría ser causada por cambios en las prioridades fiscales y políticas económicas.

Tabla 4: Total, del presupuesto ejercido del ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable del 2018 al 2023 para Sedesol y del 2019 para Bienestar.

Total ejercido
\$ 100,704,510,816.17
\$ 147,257,660,760.04
\$ 179,371,474,910.00
\$ 209,512,282,195.00
\$ 307,474,025,674.00
\$ 412,620,833,954.00

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los Ejercicios Fiscales del año 2018 a 2023 correspondiente al gasto corriente.

El total ejercido ha aumentado significativamente a lo largo del periodo de tiempo del 2018 al 2023. En 2018, se ejercieron \$100.704.510.816.17. En 2019, este valor aumentó a \$147,257,660,760.04, lo que representa un aumento del 46.23%. El total ejercido en 2020 fue de \$179,371,474,910.00, un aumento del 21.82% en comparación con el año anterior. El total ejercido alcanzó los \$209,512,282,195.00 en 2021, un aumento del 16.79% en comparación con 2020. El total de \$307,474,025,674.00 se ejerció para 2022, un aumento significativo del 46.77%.

Finalmente, el total ejercido alcanzó los \$412,620,833,954.00 en 2023, un aumento del 34,20% en comparación con el año anterior. El total ejercido ha aumentado en general, con incrementos significativos en algunos años, según el análisis de datos. Varios factores, como cambios en las

políticas fiscales, aumentos en la inversión pública y variaciones en los ingresos fiscales, pueden afectar este patrón de crecimiento.

Según estos datos, podemos concluir que el gasto en protección social y desarrollo social ha aumentado constantemente. Además, los datos muestran que el gasto corriente suele aumentar, con un enfoque particular en los subsidios. La disminución en los gastos corrientes, como los servicios personales, indica una reorientación de los recursos hacia el Desarrollo Social, que es la política social de bienestar del gobierno de la Cuarta Transformación en México.

Conclusiones

La tabla 1 de la clasificación funcional del Desarrollo Social muestra tendencias importantes en la asignación presupuestaria a diferentes sectores sociales. La protección social y la salud han recibido incrementos significativos, mientras que la protección ambiental muestra una tendencia decreciente.

En la tabla 2, los datos indican que el gasto corriente generalmente aumenta, con un enfoque particular en los subsidios. La disminución relativa en los gastos corrientes, como los servicios personales, indica una reorientación de los recursos hacia áreas que son de mayor prioridad. Estos cambios son el resultado de las decisiones políticas y económicas que han afectado la distribución del presupuesto durante el período de tiempo considerado.

En cambio, la tabla 3 muestra una tendencia general de variabilidad en el gasto de inversión, con fluctuaciones significativas en las categorías de inversión física y subsidios. La falta de inversión en otras áreas indica que los recursos podrían redirigirse a áreas que son más importantes. Estos cambios son el resultado de las decisiones políticas y económicas que han afectado la distribución del presupuesto durante el período de tiempo considerado.

Referencias bibliográficas:

Badajoz, J. & Pérez, L. (2022). Los programas sociales y la efectividad de sus resultados. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 2041-2060.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3229

Espinosa, M, Reyes de la Cruz, V, Torres, J Pérez, F. (2015). Programas sociales como alternativa para generar la redistribución del ingreso: un estudio de caso. *Estudios Sociales*, (23) 272-288. <https://www.redalyc.org/pdf/417/41742710011.pdf>

López, R. (2014). Caracterización de la política social en México: limitaciones y retos. *Revista Eleuthera*, (11) 54-81. http://190.15.17.25/eleuthera/downloads/Eleuthera11_5.pdf

Fernández, S, Caravaca, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*. (50) 1-46.

<https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246007.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (29 de noviembre de 2017). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (DOF). (28 de diciembre de 2018). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (DOF). (11 de diciembre de 2019). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2020/PEF_2020_orig_11dic19.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (30 de noviembre de 2020). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020

Diario Oficial de la Federación (DOF). (29 de noviembre de 2021). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2022/PEF_2022_orig_29nov21.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (28 de noviembre de 2022). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (25 de noviembre de 2023). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024”. Secretaría de Gobernación [México]. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2018. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social (ahora Bienestar).

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2019. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable de Bienestar.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2020. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social (ahora Bienestar).

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2021. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable de Bienestar.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2022. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable Desarrollo Social (ahora Bienestar).

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2023. Ejercicio Funcional Programático Económico del Gasto Programable de Bienestar.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2018. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2018. Disponible https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/CuentaPublica2018_4

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2019. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2019. Disponible https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta_Publica_2019

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2020. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2020. Disponible https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta_Publica_2020

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2021. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2021. Disponible https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta_Publica_2021

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2022. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2022. Disponible https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta_Publica_2022

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2023. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2023. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta_Publica_2023#:~:text=Ingresos%20Presupuestarios%20del%20Sector%20Público,-En%202023%2C%20los&text=Respecto%20al%20programa%202023%2C%20los,provenientes%20de%20organismos%20y%20empresas

Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2024. Guía rápida. Cómo se gastó tú dinero en el 2024. Disponible https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Infografia_PPEF_2024

AHORRO ECONÓMICO, EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y TRANSFERENCIAS DE CAPITAL PROVENIENTES DEL NIVEL NACIONAL DE GOBIERNO. UNA MIRADA DESDE LA PROVINCIA DE SANTA FE

María Belén Etchevarría

1. Marco Conceptual

Conceptos generales

El presupuesto público es un documento financiero y administrativo que establece las previsiones de ingresos y gastos del Estado o de cualquier entidad pública durante un periodo determinado, generalmente un año. Este instrumento es fundamental para la planificación y gestión de las finanzas públicas, ya que permite a las autoridades organizar y asignar recursos para la realización de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos.

En la actualidad se concibe al presupuesto, no sólo como la expresión financiera de un programa del gobierno, sino como una expresión más amplia y explícita del mismo. El presupuesto adquiere carácter integral, y se constituye, así, en un instrumento útil para la programación económica y social, al reflejar la política presupuestaria para el sector público. El presupuesto público es concebido como un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo (Ministerio de Economía, 2023).

Los recursos y gastos presupuestarios pueden ser agrupados y/o expuestos en función de diferentes criterios, que se estructuran en base a aspectos comunes y diferenciados de las operaciones del estado. A los fines de estas agrupaciones/segregaciones se emplean lo que se conoce como “clasificadores presupuestarios”.

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, organizándolos de forma tal de permitir el análisis de las acciones ejecutadas por el sector público y sus efectos. Cada criterio o tipo de clasificación describe a una forma de considerar a las transacciones públicas.

Además de organizar y presentar los ingresos y egresos públicos desde diferentes visiones, conforman un sistema de información básico para las necesidades del gobierno y para la consolidación a nivel nacional, posibilitando un análisis objetivo de las operaciones ejecutadas por el sector público en sus diferentes niveles, así como para permitir el análisis de las acciones ejecutadas por el sector público y sus efectos en la economía.

El esquema ahorro-inversión-financiamiento (AIF), es un estado financiero, que surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos y gastos públicos y su objetivo es ordenar las cuentas públicas para poder efectuar un análisis económico. Mediante la exposición de los flujos de ingresos y gastos, facilita el análisis del impacto económico de la gestión gubernamental, posibilitando analizar la repercusión de las transacciones financieras del sector público en la economía del sector privado y en la economía global o general; brinda información acerca del origen temporal de los movimientos de fondos, discriminando el impacto financiero originado en la ejecución del presupuesto vigente, de los movimientos originados en la cancelación de obligaciones de otros orígenes (Bolívar, 2012).

El esquema AIF se compone de tres tipos de cuenta: cuenta corriente, de capital y de financiamiento.

La cuenta corriente permite determinar el ahorro/desahorro del período comparando los ingresos y gastos corrientes. El ahorro es la diferencia entre recursos y gastos corrientes, y existirá ahorro en la

medida que los recursos superan a los gastos, caso contrario existirá desahorro. El ahorro/desahorro recibe el nombre de **Resultado Económico**, da una noción del nivel de “autofinanciamiento” y del excedente generado por operaciones ordinarias que permitirá afrontar gastos en inversión o cancelación de pasivos.

En la cuenta de capital se contraponen los gastos y recursos de capital dando como resultado la inversión/desinversión acaecida en el período. Dentro de los recursos de capital encontramos las denominadas **Transferencias de capital**, que son recursos orientados a financiar erogaciones de capital, que se perciben por transacciones efectuadas con el sector privado, público y/o externo sin recibir, estos últimos, contraprestación alguna de bienes y servicios por parte de las entidades receptoras.

Las Transferencias de Capital del gobierno nacional encuadran en esta clasificación de recursos e impactan en la cuenta de capital del ejercicio permitiendo financiar la inversión.

De la comparación de los resultados de la “cuenta corriente” con los de la “cuenta de capital” se obtiene el resultado financiero, que podrá ser superávit, si el ahorro supera a la inversión. O déficit, en caso contrario. La magnitud de las erogaciones de capital que no pueda ser atendida por el ahorro más los recursos de capital, encuadra dentro de la necesidad de financiamiento o déficit fiscal o presupuestario. Si el ahorro más los recursos de capital superan a los gastos de capital, se está en presencia de un superávit del ejercicio.

En este artículo se analizará la importancia del ahorro, como resultado económico en los gobiernos subnacionales y su contribución a la financiación de la inversión pública, así como la incidencia de las transferencias de capital del gobierno central en la financiación del gasto de capital haciendo foco en la provincia de Santa Fe. Asimismo, se expondrá un conjunto de estrategias implementadas por el gobierno provincial en aras a la generación de un “ahorro económico” que permita avanzar hacia un gasto público eficiente.

Ahorro Económico e Inversión

La inversión pública es un componente crucial para el desarrollo económico y social de cualquier país y/o gobierno subnacional. Históricamente, los gobiernos han recurrido a diversas estrategias para financiar sus proyectos de infraestructura, salud, educación, seguridad y otros sectores prioritarios. Entre estas estrategias, un ahorro corriente robusto ha demostrado ser una base importante para el crecimiento de la inversión pública; un ahorro corriente sólido estimulará la inversión pública y, en última instancia, el desarrollo económico.

El BID en su publicación “Ahorrar para Desarrollarse” plantea que uno de los condicionantes en América Latina y el Caribe para fortalecer la sostenibilidad fiscal y apoyar el crecimiento a largo plazo en la región, es aumentar el ahorro público. Puntualmente identifica dos maneras de generar ahorro público: elevar el ingreso del gobierno o reducir los gastos corrientes. En el último caso, sostiene el BID, resulta fundamental conocer la composición del gasto público e identificar las ineficiencias en el mismo para reducir el costo del ajuste. Este proceso conocido como “ajuste inteligente”, se sustenta en que, en lugar de recortar los gastos en todas las partidas presupuestadas (como se ha hecho a menudo en el pasado) es preferible dividir el presupuesto por sectores y eliminar las ineficiencias que se puedan detectar en pos de la consecución de un ahorro corriente sólido.

Un ahorro corriente robusto sirve de base para impulsar el crecimiento de la inversión pública permitiendo contar con disponibilidad de recursos, estabilidad económica y capacidad de financiamiento, generando un excedente de recursos financieros que los gobiernos pueden destinar a proyectos de inversión.

Cuando los gobiernos mantienen un superávit en sus cuentas corrientes, tienen la capacidad de financiar inversiones sin necesidad de recurrir al endeudamiento externo; esto no solo reduce la

dependencia de fuentes externas de financiamiento, sino que también permite una mayor flexibilidad en la planificación y ejecución de proyectos públicos.

La robustez del ahorro corriente contribuirá a la estabilidad económica al reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas globales. A nivel macro, aquellos países con una sólida posición en sus cuentas corrientes tienden a experimentar menor volatilidad económica, lo que facilita la planificación a largo plazo para proyectos de inversión. Esta estabilidad económica permite a los gobiernos implementar proyectos de infraestructura de manera más eficiente y con menor riesgo de interrupciones financieras.

La capacidad de financiamiento es otro mecanismo clave para el desarrollo económico. Un ahorro corriente robusto permite a los gobiernos financiar inversiones a través de sus recursos propios, evitando así el incremento de la deuda pública. Esto es particularmente importante en aquellas administraciones donde la capacidad de endeudamiento puede estar limitada por la dificultad de acceso a los financiamientos nacionales e internacionales, como es el caso de los gobiernos subnacionales, por ejemplo. El contar con un ahorro corriente sólido actúa como un colchón financiero que permite a los gobiernos mantener una alta tasa de inversión sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

2. Ahorro Corriente e Inversión en la provincia de Santa Fe

Argentina ha enfrentado desafíos económicos significativos en las últimas décadas, caracterizados por altos niveles de inflación, déficit fiscal y deuda externa. Estos problemas han afectado la capacidad del gobierno, en sus diferentes niveles, para mantener un ahorro corriente robusto y, por ende, para financiar la inversión pública de manera efectiva.

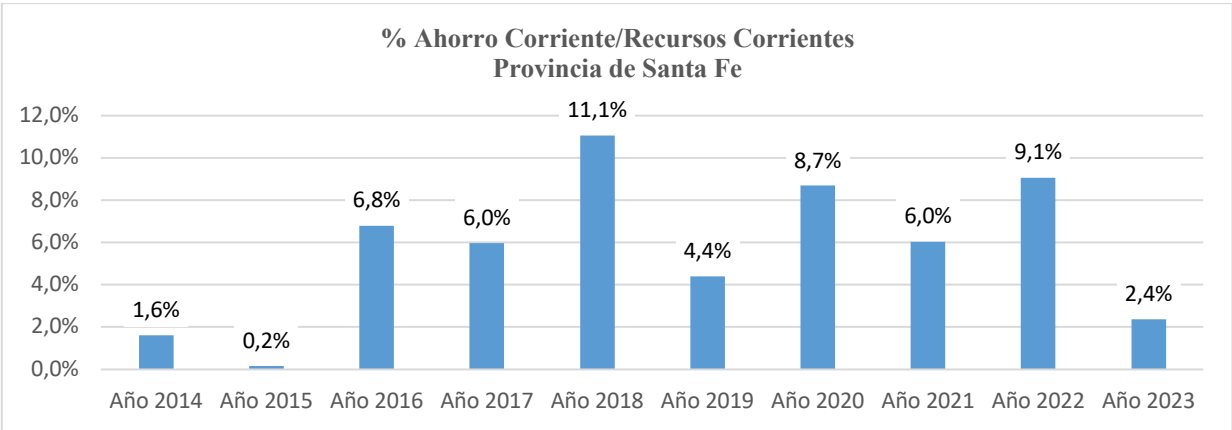
La falta de un ahorro corriente de significación ha llevado a Argentina a depender en gran medida del endeudamiento para financiar la inversión pública.

La provincia de Santa Fe no escapa al contexto nacional y es así que en los últimos 10 años (período 2014-2023), en cinco de ellos ha registrado Resultados Financieros Negativos.

Dada la fluctuación de la moneda derivada de la inflación registrada en el período bajo análisis se ha optado por presentar los diferentes resultados derivados del análisis del esquema AIF en forma relativa respecto de los recursos corrientes y el gasto total.

El Ahorro Económico en Santa Fe, en el período 2014/2023 ha presentado un desempeño positivo, con un promedio de 5,6% en la última década, registrando la mayor robustez en los años 2018 y 2022; 11,1% y 9,1%, respectivamente en relación a los ingresos corrientes del período.

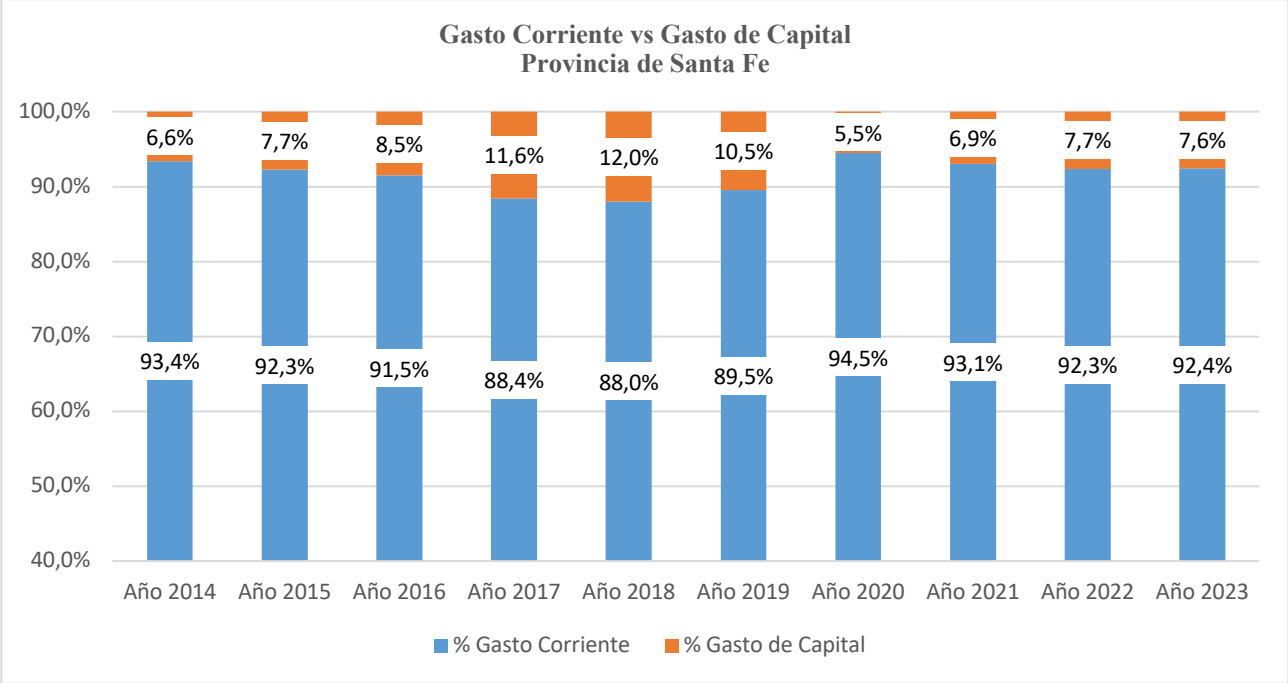
Gráfico N°1: Relación Ahorro Corriente/Recursos Corrientes



Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

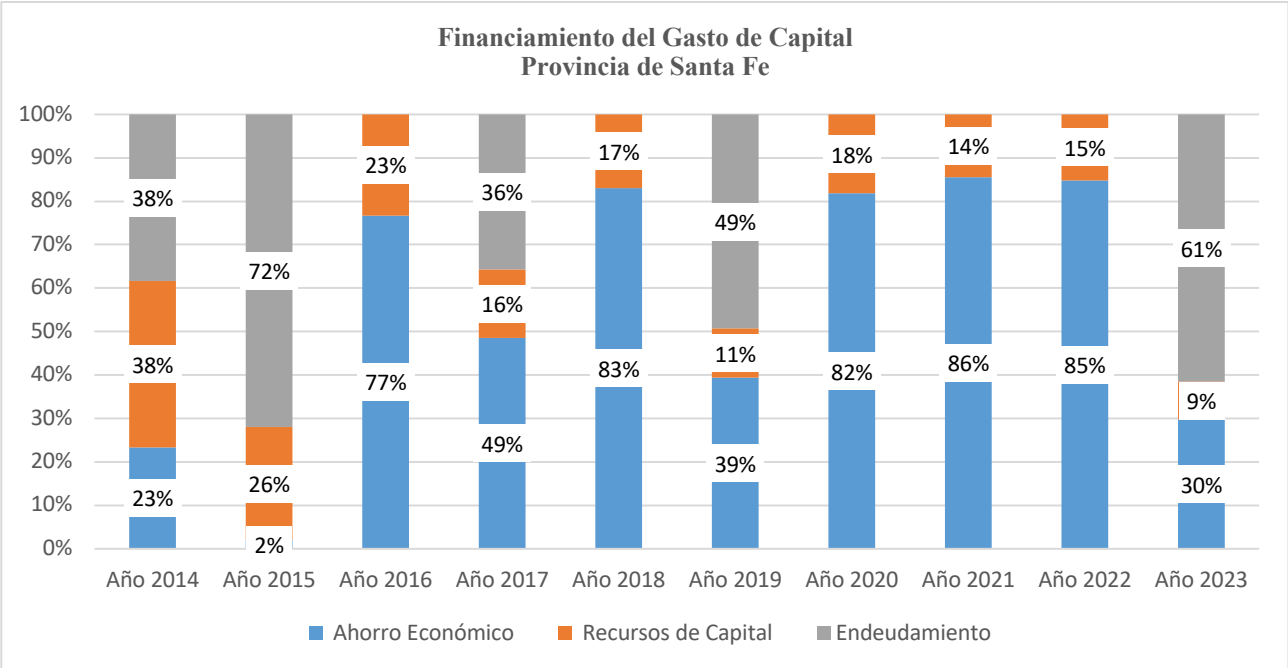
El Gasto de Capital en relación al Gasto Total de la provincia ha representado un valor promedio, en la década en estudio, del 8,5% del gasto total (neto de aplicaciones financieras), alcanzado su máximo valor en el período 2017-2019, como se puede observar en el gráfico N° 2.

Gráfico N°2: Participación del Gasto Corriente y de Capital en el Gasto Total (neto de aplicaciones financieras)



Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

Gráfico N°3: Financiamiento del Gasto de Capital



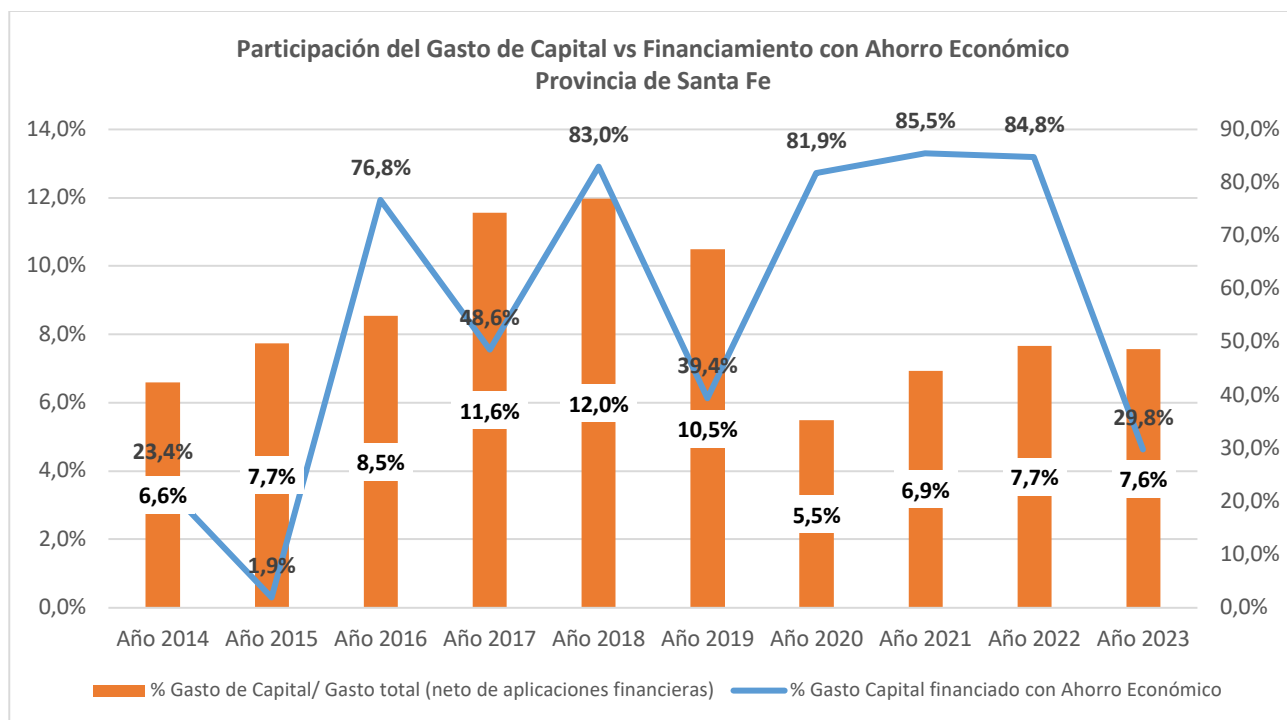
Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

¿Cómo se financió la inversión pública provincial en la última década? En 6 de los 10 años, el ahorro económico ha sido la principal fuente de financiamiento de la inversión pública, es decir, la que mayor peso ha registrado, entendiendo que las posibles fuentes para hacerlo son el ahorro corriente, los recursos de capital y el endeudamiento (considerando este último como el que surge de la toma planificada de créditos para financiar inversión como así también el diferimiento de pagos a través de la deuda flotante del ejercicio).

Al vincular las curvas asociadas a la participación del Gasto de Capital en el Gasto Total del ejercicio y el porcentaje de Inversión financiada con ahorro corriente (Gráfico N° 3) es en el período 2016-2018 donde el gasto de capital registra sus mayores niveles de participación en coincidencia con altos porcentajes de cobertura del mismo con ahorro corriente, dando cuenta de la importancia de un ahorro robusto como contracara de una mayor inversión pública.

En el período 2016-2022, el ahorro económico, ha financiado entre el 75% y el 85% del Gasto de Capital (a excepción de los años 2017 y 2019). En el lapso 2020-2022 si bien baja considerablemente el peso del Gasto de Capital en el Gasto Total, también se registra un alto porcentaje de financiamiento del mismo a través del ahorro corriente, registrando el ejercicio 2023 una de las menores participaciones del ahorro económico en términos de financiamiento de la inversión (29,8%).

Gráfico N°4: Gasto de Capital financiado con Ahorro Económico



Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

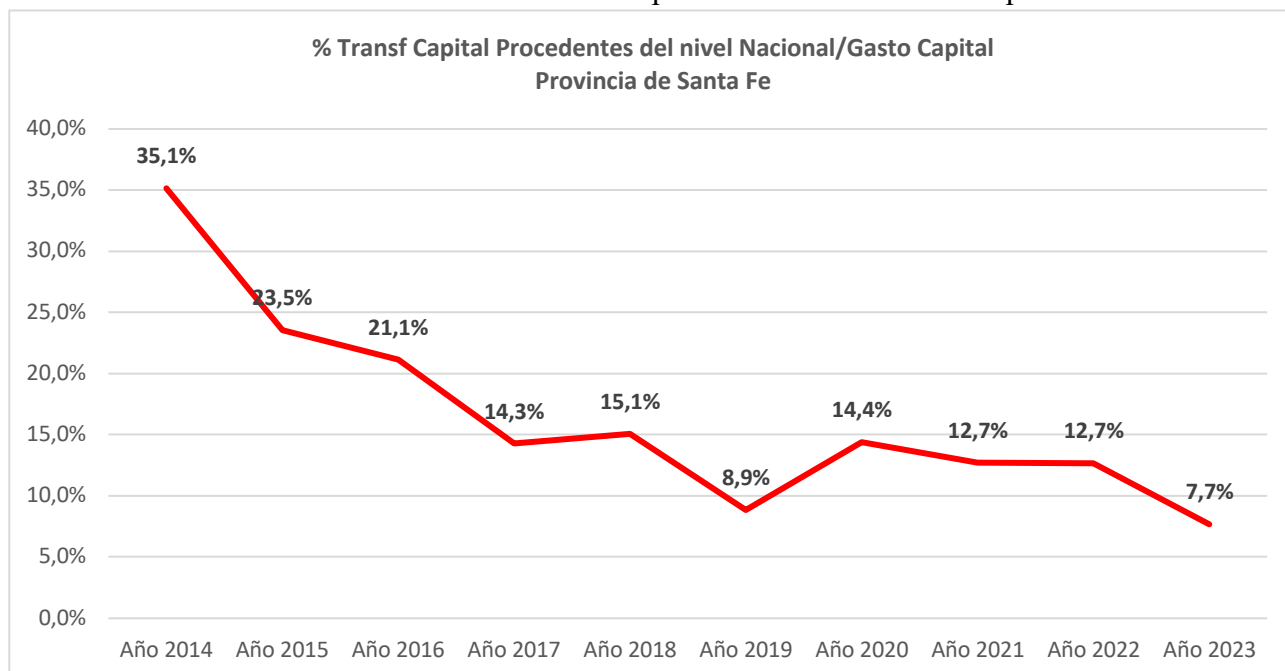
Las Transferencias de Capital del nivel nacional de gobierno

Como se explicó en los conceptos abordados en el marco teórico del presente artículo, las Transferencias de Capital forman parte de los Recursos de Capital, en la denominada Cuenta de Capital del esquema AIF.

Se analizará en este apartado en particular, las Transferencias de Capital provenientes del gobierno nacional con destino a financiar la inversión pública en la provincia de Santa Fe.

En el gráfico N° 4 se presenta la relación entre Transferencias de Capital del nivel nacional percibidas y Gasto de Capital devengado en el período 2014/2023.

Gráfico N°4: Evolución de las transferencias de capital del nivel nacional a la provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

La curva decreciente denota la pérdida de participación de los fondos nacionales en la financiación de la inversión pública en la provincia de Santa Fe, pasando de un 35% en el año 2014 a un 7,7% en el año 2023. Esta caída en el financiamiento nacional fue compensada como ya se expuso en el Gráfico N° 3 por un crecimiento del ahorro económico como forma de financiación del Gasto de Capital principalmente.

3. La situación de Santa Fe en relación a otras provincias

En la construcción de un ahorro económico robusto, la provincia de Santa Fe ha mantenido en la década analizada una clara tendencia a su consolidación como base del crecimiento de la inversión pública, siendo el endeudamiento una herramienta que cobra relevancia en determinados años, a través de organismos de crédito internacional o bien la emisión de títulos de deuda o el diferimiento de pagos a través de la deuda flotante.

Para valorar el caso Santa Fe en relación con otros gobiernos subnacionales, se presenta un análisis comparado con otras provincias de los indicadores analizados habiéndose seleccionado para ello a las integrantes de la Región Centro, como Córdoba y Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires por sus características particulares. A los fines de la presentación comparada se expone la evolución de los indicadores en el periodo 2018/2023.

Al comparar el peso del ahorro corriente en relación a los recursos corrientes del ejercicio, la provincia de Córdoba presentaba en los años 2018 a 2020 un comportamiento similar a Santa Fe, evidenciando a partir de 2021 una consolidación del ahorro económico muy superior a la primera; en tanto que la provincia de Entre Ríos registró en los años bajo análisis un comportamiento dispar, con valores mucho más bajos en los años 2018-2020 y con una mejoría sensible en el bienio 2021/2022. Finalmente, en relación a Provincia de Buenos Aires, a excepción del año 2022, en el resto de los períodos bajo análisis PBA ha conseguido un muy bajo ahorro corriente dando cuenta de la estrechez de la brecha entre recursos y gastos corrientes.

Cuadro N° 1: Participación del Ahorro Económico en los Recursos Corrientes

Ahorro Económico/Recursos Corrientes	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
Santa Fe	11,1%	4,4%	8,7%	6,0%	9,1%	2,4%
Córdoba	9,9%	9,1%	10,3%	17,8%	21,4%	15,6%
Entre Ríos	2,4%	2,7%	4,2%	10,2%	7,4%	-0,5%
PBA	2,0%	0,1%	0,3%	0,3%	13,1%	sin dato

Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

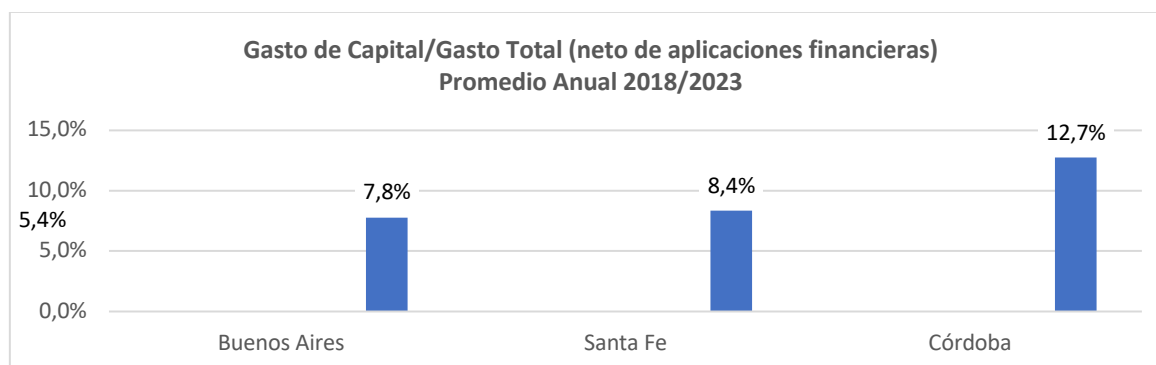
La inversión pública entendida como el Gasto de Capital ejecutado en un ejercicio fiscal presenta comportamientos dispares en las provincias analizadas. PBA registra un promedio del 7,8% entre 2018/2022, valor que se ve fuertemente alterado por el gasto de capital del año 2022, que representó un 19% del gasto total. Si excluimos del análisis este último año, el promedio de inversión de PBA es del 5% sobre el gasto total. Entre Ríos registra un promedio en los 6 años de 5,4% sobre el gasto total, en tanto que la provincia de Córdoba alcanza un promedio de 12,7% y la provincia de Santa Fe del 8,4% entre 2018/2023.

Cuadro N° 2: Participación del Gasto de Capital en el Gasto Total (neto de aplicaciones financieras)

Gasto de Capital/Gasto Total (neto de aplicaciones financieras)	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023
Santa Fe	12,0%	10,5%	5,5%	6,9%	7,7%	7,6%
Córdoba	19,4%	10,9%	7,3%	10,0%	15,2%	13,7%
Entre Ríos	5,5%	10,6%	4,0%	1,6%	4,6%	6,4%
Buenos Aires	6,1%	4,2%	4,7%	5,0%	19,0%	sin dato

Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

Gráfico N°5: Gasto de Capital promedio por provincia



Fuente: elaboración propia en base a información publicada en la web oficial

4. Eficiencia del gasto público

Los diferentes indicadores expuestos hasta el momento, el contexto nacional caracterizado por las dificultades de acceso al crédito y la definición del gobierno nacional actual en relación a la financiación del gasto de capital, dejan en evidencia que la existencia de un ahorro corriente robusto, es requisito indispensable para que los gobiernos subnacionales puedan desarrollar la inversión pública a futuro, la pregunta a responder ahora es cómo construir un ahorro corriente robusto.

El BID en su publicación “Ahorrar para Desarrollarse”, plantea como una de las alternativas para aumentar el ahorro público la necesidad de reducir el gasto corriente. En esa línea, identifica como imprescindible conocer la composición del gasto público e identificar las ineficiencias en el mismo para reducir el costo del ajuste. Este proceso denominado “ajuste inteligente”, tiene como objetivo en vez de recortar los gastos en todas las partidas presupuestadas, como se ha hecho a menudo en el pasado, dividir el presupuesto por sectores y eliminar las ineficiencias que se puedan detectar.

La provincia de Santa Fe ha puesto en marcha una estrategia de **uso eficiente de los recursos públicos** en miras a realizar un ajuste inteligente del gasto corriente y del gasto de capital.

Los preceptos que guían este proceso se basan en:

- Poner en crisis la lógica del "continuismo".
- Revisar gastos de repetición periódica.
- Reingeniería de procesos.
- Someter a prueba los mecanismos actuales y evaluar si siguen siendo los mejores
- Incorporación de Tecnología: Implementar tecnologías que faciliten la gestión y seguimiento del gasto público; herramientas digitales para mejorar la eficiencia administrativa y reducir costos operativos.
- Benchmarking con las mejores prácticas del sector privado y del sector público.
- Evaluación de programas mediante auditorías y evaluaciones periódicas de los programas y proyectos para identificar cuáles son efectivos y cuáles no, redirigiendo recursos hacia iniciativas que realmente generan impacto.
- Capacitación del Personal: invertir en la formación y capacitación del personal encargado de la gestión del gasto público.

Como resultados exitosos de la estrategia de uso inteligente de recursos se pueden citar ejemplos vinculados a educación, seguridad, salud, infraestructura vial, empleo público, planificación estratégica, entre otros.

Tabla N° 1: Acciones en el marco de la Estrategia de Uso Inteligente de los Recursos Públicos

Área	Estrategia Implementada	Resultado
Educación	Ausentismo docente: • Control de cumplimiento de normativa vigente • Auditorías médicas para licencias de larga y corta duración • Premio a la Asistencia Perfecta	✓ 1° Sem/24: - \$4.100 millones ✓ 2° Sem/24: -\$9.000 millones ✓ Reducción del 5,2% del personal no permanente ✓ 63% de los docentes retornaron al aula luego de la auditoria.
Seguridad	Implementación de nuevos procesos de licitación de bienes y servicios racionamiento del Servicio Penitenciario:	✓ 2° Sem/24: -\$6.600 millones

	• Renegociación de precios abril/2024 • Nuevo llamado a licitación junio/2024	✓ El valor actualizado a Dic/24 de la nueva licitación es similar a los valores vigentes a Dic/23 ✓ Resultados sin alterar calidad
Empleo Público	Reducción 850 Cargos Ocupados durante el Primer Semestre	✓ 1° Sem/24: - \$2.700 millones ✓ 2° Sem/24: -\$5.500 millones
Infraestructura Vial	Reducción Costo de Bacheo en Rutas: • Llamado a licitación eliminando segmentación territorial	✓ 2° Sem/24: -\$8.000 millones
Planificación Estratégica	Implementación de un Tablero de Mando a cargo de la Secretaría General de Gobernación, bajo la conducción directa del Gobernador, de modo de priorizar el uso eficiente de los recursos públicos en función de las prioridades del Plan de Gobierno	Cálculo del impacto en proceso
Pasividades	Reforma previsional para brindar sustentabilidad a la Caja de Jubilaciones de la provincia: en proceso de elaboración del proyecto de ley para remisión a la Legislatura	Se espera una disminución del déficit de la Caja de Jubilaciones, el que para el mes de julio/24 fue de 33.000 millones de pesos y es atendido con fondos del Tesoro Provincial.

5. Conclusiones

Mantener un ahorro corriente robusto es esencial para asegurar una base sólida para la inversión pública. Las provincias que han logrado mantener superávits en cuenta corriente robustos a lo largo del tiempo, como Córdoba y Santa Fe, han demostrado una mayor capacidad para financiar proyectos clave sin depender excesivamente del endeudamiento o de las transferencias de capital del nivel nacional.

Un gobierno sub-nacional que tenga la mayor proporción de sus gastos financiados con recursos propios y transferencias automáticas gozará de una mayor autonomía financiera que otro que dependa de transferencias discrecionales para atender sus gastos, es decir, que una mayor autonomía va a estar asociada a una situación más sustentable del gasto.

Las reformas estructurales en el sistema fiscal argentino son fundamentales para mejorar el ahorro corriente y la capacidad de inversión pública. Estas reformas deben incluir una revisión de la política fiscal, la optimización de los ingresos tributarios y la mejora en la eficiencia del gasto público a través de un uso inteligente de los recursos.

El análisis de los diferentes indicadores vinculados con la evolución del gasto corriente y de capital, la participación experimentada por el ahorro económico en la financiación de la inversión pública, la retracción de las transferencias de capital del nivel nacional a las provincias y la dificultad de acceso al crédito interno y externo para la financiación de la inversión pública, confirman finalmente que es la existencia de un ahorro corriente robusto, el requisito imprescindible para que los gobiernos subnacionales puedan desarrollar la inversión pública a futuro.

Bibliografía

- Bolívar, M. (2012). *El Presupuesto Público*. Buenos Aires, Argentina: Osmar D.Buyatti.
- Caplan, B., & Caplan, N. (1979). *El presupuesto del Sector Público*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.
- Cavallo, Eduardo; Serebrisky, Tomás; (2016). *Ahorrar para desarrollarse. Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Economía de la República Argentina. (18 de Junio de 2024). Recuperado el 18 de 06 de 2023, de <https://www.economia.gob.ar/onp/sistema/>
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. (2016). *Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional* (6° ed.). Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Sitio Oficial de la Provincia de Córdoba. (s.f.). Obtenido de <https://economaiygestionpublica.cba.gov.ar/publicacion/ejecucion-presupuestaria/>
- Sitio Web Oficial de la Provincia de Buenos Aires. (8 de agosto de 2024). Obtenido de <https://www.gba.gob.ar/economia>
- Sitio Web Oficial de la Provincia de Entre Ríos. (8 de agosto de 2024). Obtenido de <https://portal.entrerios.gov.ar/ps/transparencia/informacion-finanzas>
- Sitio Web Oficial de la Provincia de Santa Fe. (9 de agosto de 2024). Obtenido de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116436>

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Restricciones establecidas en la ley de responsabilidad fiscal y las Constituciones Provinciales

Pablo Gorbán

1.- Introducción.

Una provincia tiene diversas formas de financiar sus gastos dentro del presupuesto general. Puede hacerlo a través de tributos que recaude directamente o de transferencias que reciba del orden nacional, ya sea por coparticipación automática o por cuestiones específicas.

A su vez, junto con estas alternativas, existe la posibilidad de financiar sus gastos vía endeudamiento.

Sin embargo, a la hora de analizar la potencialidad efectiva de dicha fuente de financiamiento, es necesario adentrarse en una suerte de entramado legal donde, en forma complementaria y restrictiva, se van solapando distintas normativas de diversos rangos que van limitando la capacidad de acción del Poder Ejecutivo de turno.

A su vez, una organización nacional con un sistema político institucional de carácter federal conlleva la necesidad de establecer determinadas reglas de comportamiento para el propio gobierno nacional y para las provincias que son parte. Los riesgos de “bail out” o el llamado “riesgo moral”, son algunos de los problemas que se intenta minimizar con este diseño de pautas ex – ante (Argañaraz y otros, 2001).

En este sentido, se agrega a ese denso marco normativo las denominadas “reglas fiscales” que achican el margen de maniobra y cuyo origen también corresponde a distintos marcos legales de rango variado.

En este orden de cosas, la constitución provincial, las respectivas leyes de administración financiera provincial y nacional, la ley de responsabilidad fiscal, el presupuesto nacional y los principios presupuestarios generales, son algunos de los elementos que, en su afán de perseguir un carácter ordenador, le quitan altos grados de libertad a la discrecionalidad del ejecutivo local.

En la misma línea, una limitación adicional tiene que ver con que ese marco normativo, cuya esencia son pautas estrictamente objetivas, convive con la necesidad de dictar autorizaciones expresas por parte del gobierno nacional en cada caso, lo que promueve la existencia de márgenes de discrecionalidad política en los montos y momentos del otorgamiento de los avales correspondientes.

La clásica teoría de las funciones del Estado (Musgrave, 1959), con la misión de resguardar la estabilidad macroeconómica en cabeza del Estado nacional, es el marco que justifica ese potencial poder de veto hacia el endeudamiento provincial.

Por último, todo este andamiaje jurídico y político no es neutral a la hora de la salida al mercado para la efectiva colocación de la deuda, lo que le agrega un componente adicional de complejidad a la estrategia de financiamiento.

En este trabajo, se analizan desde una perspectiva subnacional, los límites y posibilidades para pensar el endeudamiento como estrategia de financiamiento de los presupuestos públicos, poniendo el foco en las restricciones de acción inherentes al Poder Ejecutivo provincial.

2.- La importancia del crédito público para los gobiernos subnacionales. El caso Santa Fe.

Los estudios modernos que ponen en foco en la gestión pública como elemento catalizador de las posibilidades de progreso de un Estado sea nacional o subnacional, remiten necesariamente al análisis de las capacidades estatales desarrolladas o con potencial de desarrollo de cada ente.

En este sentido, así como los enfoques clásicos partían de la base de que la capacidad originaria era la fiscal, luego empiezan a sumarse otros elementos de orden institucional que constituyen un instrumental de diverso alcance según el propio grado de desarrollo de cada instrumento (Jessop, 1990).

Sin embargo, más allá de las diversas herramientas de gestión, que incluso los enfoques modernos ponen a la altura de los instrumentos más ortodoxos, es evidente que cualquier potencial de aplicación de política se ve limitado o condicionado por la capacidad de financiamiento del Estado.

En un Estado nacional, las fuentes de financiamiento, independientemente de que sean más o menos genuinas, son más diversas que en un Estado subnacional.

En primer lugar, en materia tributaria es muy amplia la gama de acciones que puede desarrollar para mejorar la recaudación fiscal. No sólo en cuanto a la cantidad de impuestos que están bajo su órbita de administración, sino también porque tiene la facultad exclusiva del manejo de los impuestos aduaneros.

En segundo lugar, la “distancia” con el sujeto obligado es otra ventaja a considerar.

En tercer lugar, sin desconocer sus aspectos negativos, el Estado nacional cuenta con el Banco Central y la posibilidad de emisión monetaria como mecanismo de financiamiento, cuestión vedada para gobiernos provinciales.

En cuarto lugar, el Estado nacional no sólo tiene mayor acceso a los organismos internacionales de crédito que una provincia, sino que es el que regula dicho acceso para las líneas de carácter “indirecto” que se bajan al resto de los entes.

Para el caso de las provincias, en definitiva, las fuentes de financiamiento podrían agruparse sólo en tributarias o de endeudamiento.

En este marco, considerando que, para el universo de ingresos totales, la recaudación de tributos propios sólo representa un porcentaje del total, la capacidad de endeudamiento juega un rol clave en el financiamiento del gasto total.

Para el caso de la Provincia de Santa Fe, todo lo anteriormente expresado cobra relevancia, ya que tanto la estructura impositiva propia, como el peso de la misma en el total, constituyen datos de relevancia que evidencian las limitaciones en materia de autonomía fiscal y/o tributaria a las que se enfrenta la gestión local.

Como se observa en el Cuadro I, el peso de los tributos provinciales en el total es de aproximadamente un 35%, lo que limita el poder de fuego de potenciar la capacidad recaudatoria a través de una reforma tributaria.

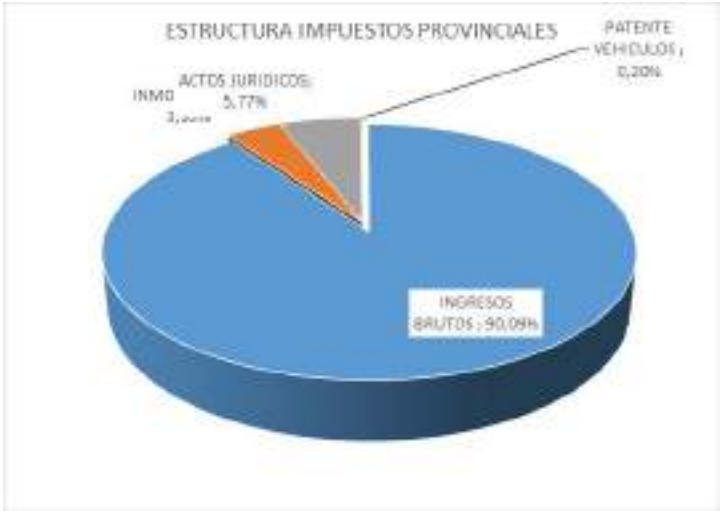
Cuadro I: Estructura tributaria Provincia de Santa Fe (recursos percibidos a Junio 2024)

INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES (SANTA FE)		
	INGRESADO A JUNIO 2024	VARIACION PORCENTUAL
TOTAL GENERAL (I)+(II)	2.383.488.760,64	100,00%
I-PROVINCIALES	816.715.471,54	34,27%
INGRESOS BRUTOS	735.757.886,69	30,87%
INMOBILIARIO	32.133.867,31	1,35%
ACTOS JURIDICOS	47.152.790,90	1,98%
PATENTE VEHICULOS	1.670.926,63	0,07%
II-NACIONALES	1.566.773.289,10	65,73%
(En miles de pesos)		

Fuente: Dirección General de Ingresos Públicos

Incluso, si analizamos la configuración de la estructura impositiva provincial, aparece una marcada concentración en el impuesto a los Ingresos Brutos cuya figura abarca más del 90% del total del peso de base provincial.

Gráfico I: Estructura de Impuestos Provinciales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Ingresos Públicos

Con esta configuración, y más allá de la estructura determinada de gastos a financiar, no existe una verdadera válvula de escape para expandir el financiamiento autónomamente desde el punto de vista de la recaudación impositiva.

De aquí que surge el crédito público como el mecanismo clave para dar algún margen de discrecionalidad en la expansión del gasto, sobre todo en materia de inversión en infraestructura, como un elemento mucho más relevante en el caso provincial que a nivel nacional.

3.- Autorizaciones legales, reglas fiscales y rangos normativos. Desenmarañando el denso entramado legal.

Establecida la importancia del endeudamiento como herramienta necesaria de gestión, sobre todo en el ámbito subnacional, surge como dato paradójico, el complejo recorrido que debe transitar cualquier

gestión ejecutiva a la hora de disponer efectivamente de una fuente de financiamiento enmarcada en el crédito público.

Para entender esta cuestión es importante delinear previamente los distintos aspectos que, así como actúan en su mayoría como factores “ordenadores” de la cuestión del endeudamiento, también constituyen serias limitantes legales apalancados en cuestiones técnicas, económicas y políticas.

En esta línea argumental, un tema primario a la hora del análisis de la viabilidad legal se ancla en la adecuada visibilización de todo el marco legal haciendo eje en los distintos rangos normativos sobre los que se va conformando (Asensio, 2009).

En este caso, vale el ejemplo de la Provincia de Santa Fe como caso específico, pero cuyas características permiten emularlo sin mayores ajustes a cualquier otra provincia del país.

En primer lugar, podemos hablar de la Constitución Provincial como un cuerpo legal prácticamente inamovible sobre el cual se asientan algunos parámetros que deben ser respetados como condición “sine qua non”.

Vale aclarar, que el rango normativo en este caso es superior a cualquier otra ley provincial o decreto ejecutivo que vaya en oposición a lo allí establecido.

En Santa Fe aún rige la Constitución aprobada en 1962.

En segundo lugar, aparece la Ley de Administración Financiera cuyo rango normativo es de ley común, pero cuya aceptación política y su amplio efecto en cada una de las tareas de índole de gestión financiera hacia dentro del Estado le dan un carácter de mayor transcendencia lo cual la blindo políticamente de cambios o modificaciones regulares.

En Santa Fe, la ley 12.510 del año 2006, es la norma madre que ordena el funcionamiento de todos los órganos rectores de la administración pública provincial y que fija los procedimientos necesarios para las autorizaciones de endeudamiento.

En tercer lugar, se ubican las leyes anuales de presupuesto, que en cada caso pueden contener autorizaciones de endeudamiento para el ejercicio en cuestión, siempre en línea con el marco planteado en la ley de administración financiera.

En Santa Fe, es la ley 14.245 la que rige para el presente año (2024), y donde se establecen autorizaciones puntuales para el endeudamiento. Su rango legal, como decíamos, es de una ley formal con igualdad de rango a la ley N° 12.510, aunque en los hechos la segunda actúe como la rectora de la primera.

En cuarto lugar, aparecen los llamados códigos de conducta cuya mayoría tienen un carácter interfederal. Es decir, son leyes nacionales o normativas que son aprobadas con acuerdo de las provincias, que con el objetivo de regular entre otras cosas la metodología para el acceso al endeudamiento, implican la resignación por parte de cada una de ciertos grados de libertad en materia de gestión.

Dentro de estas se abre un abanico de distintos tipos de normativas que, con distintos matices, se imponen con un rango normativo superior a cualquiera de los casos provinciales, como los ya mencionados.

Entre estas, podemos mencionar:

- La Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917 de 2004): es el código de conducta por excelencia en el ámbito nacional. Es la norma de referencia que incorpora la mayoría de los principios presupuestarios aceptados y las reglas de endeudamiento nacional y subnacional.

Su rango legal es de ley nacional en acuerdo de Nación y Provincias, al cual se adhieren las administraciones provinciales a través de leyes locales.

- Los Pactos o acuerdos Fiscales (varios): Existe una larga lista de pactos o acuerdos fiscales, los cuales incluyen comúnmente alguna recomendación o limitación para el endeudamiento. Su tratamiento es similar a la Ley de Responsabilidad Fiscal.

- Leyes del sistema financiero o Carta Orgánica del Banco Central: son normas de índole nacional o bajo la órbita del Banco Central, las cuáles en la legislación sobre entidades financieras, modifican o regulan la relación de los bancos con las provincias en cuanto a préstamos bancarios o suscripciones de deuda. El punto más sensible lo constituye el margen de asistencia al sector público que el Banco Central autoriza a los bancos comerciales.

De esta forma, se configuran los principales elementos que dan cuenta de la convivencia, no siempre armónica, de diversos rangos normativos en las regulaciones de deuda provinciales, actuando como claros limitantes de la capacidad de endeudamiento.

Cuadro II: Rangos normativos posibles



A continuación, recorreremos el caso Santa Fe, y los principales hitos normativos que definen su propia capacidad de acción en la materia.

4.- El ciclo del endeudamiento. Un largo camino administrativo.

Un tema no menor cuando hablamos de la “cocina” del endeudamiento, es el largo camino que se debe recorrer para llegar a destino que, en este caso, constituye el efectivo desembolso y disponibilidad de los fondos.

Sin embargo, todo ese trajinar es parte de una película que no siempre es visible hacia afuera y que no por eso es menos determinante de las condiciones en las que finalmente se asume la deuda a contraer.

En este sentido, es importante repasar ese circuito en forma integral, considerando también los tiempos que cada etapa agrega al total.

a. Reconocimiento de la oportunidad y conveniencia del endeudamiento:

Este punto que da comienzo al ciclo es, efectivamente, el momento en que la autoridad provincial reconoce la necesidad de financiar gastos con deuda. Para esto puede considerar tanto las limitaciones financieras, tanto en gasto corriente o de capital, como la justificación del financiamiento en el carácter intergeneracional de la obra en cuestión, cuando se refiere a un gasto de ese tipo.

b. Evaluación de las condiciones financieras actuales y proyecciones de gastos e ingresos:

Detectada la necesidad del endeudamiento o, mejor dicho, la falta de recursos para ejecutar algún proyecto, es necesario avanzar con el análisis de viabilidad de devolución en tiempo y forma. Es decir, según la magnitud del endeudamiento a tomar, en cuánto tiempo se puede devolver.

Para esto, es requisito indispensable contar con proyecciones de gastos y estimaciones de recursos actualizadas que permitan identificar si existe capacidad financiera para la devolución en los términos planteados.

c. Evaluación de las facultades legales para el endeudamiento:

Esta etapa requiere cotejar todo el entramado ya descripto de diversos rangos normativos que dan lugar a la ventana de oportunidad legal para el endeudamiento.

Es necesario evaluar la compatibilidad y complementariedad de todas las normas vigentes y acuerdos a distintos niveles que habilitan la posibilidad de tomar crédito y en el marco de las autorizaciones que definen las condiciones estipuladas para hacerlo.

d. Gestión de aprobaciones legales y autorizaciones:

Establecido el marco legal vigente, es necesario avanzar con la elaboración de los pedidos de autorización específicos, en el caso que sean necesarios, contemplando en este punto sanción de leyes provinciales y autorizaciones ejecutivas nacionales en el marco vigente.

e. Proceso de calificación de riesgo crediticio:

Una vez definidas las condiciones del endeudamiento, es necesario avanzar con la gestión de contratación de una calificadora de riesgo que evalúe la calidad del crédito de la Provincia y las condiciones del instrumento en sí.

f. Evaluación de la ventana de oportunidad del mercado:

Con todas las autorizaciones legales ya gestionadas y aprobadas, más la calificación de riesgo que sea acorde a las condiciones del mercado, se debe evaluar cuál es el mejor momento para la emisión según el estado del mercado.

Es importante mencionar que esta cuestión, si bien es muy importante, no siempre se puede hacer con el margen de discrecionalidad que se quisiera ya que los tiempos administrativos generalmente condicionan los tiempos para decidir los momentos o la posibilidad de aprovechar las ventanas de oportunidad que deja el mercado.

5.- La provincia de Santa Fe como caso concreto. Buscando el sendero en el laberinto.

Habiendo descripto el panorama general, es importante avanzar en las limitaciones concretas que hoy rigen en el proceso de endeudamiento de una provincia como Santa Fe. En este sentido, vale decir que la especificidad como caso no le da un carácter excepcional, sino que, aun en la vasta diversidad de situaciones provinciales, permite derivar un marco común de limitaciones a las que se enfrenta cualquier ente subnacional de la Argentina.

Para analizar esto, vamos a plantear esquemáticamente, por un lado, la actualidad de los rangos normativos vigentes en la provincia y, por otro, la especificidad de las diversas reglas fiscales o de endeudamiento que aparecen en la amplia normativa existente.

✓ Rangos normativos en Santa Fe vinculados al endeudamiento:

Rango Constitucional: Artículo 55 inc. 12 Constitución Provincial: el servicio de la totalidad de las deudas no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial.

Ley de Administración Financiera provincial N° 12.510: Artículo 48.- Facúltase al Poder Ejecutivo a emitir letras, pagarés o medios sucedáneos de pago cuyo reembolso se produzca dentro del ejercicio, hasta el monto que para operaciones de corto plazo fije anualmente la Ley de Presupuesto.

Ley de coordinación financiera nacional N° 25.917: (Artículo 21): en cada ejercicio fiscal el servicio de la deuda no debe superar el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios.

Ley de anual de Presupuesto N° 14.245 (2024): Fíjese en la suma de \$ 40.000.000.000 el monto al que refiere el art. 48 de la Ley 12.510.

Ley de anual de Presupuesto N° 14.245 (2024) – cuestiones específicas: Autorízase al Poder Ejecutivo a suscribir durante 2024 préstamos por un monto de hasta \$ 50.000.000.000.

Otras normas específicas Ley N° 13.501: Autorízase al Poder Ejecutivo y/o a las Empresas, Sociedades y otros Entes Públicos a emitir letras, pagarés o medios sucedáneos de pago y/o a realizar operaciones de financiamiento por un valor nominal en circulación de hasta el tres coma cinco por ciento (3,5%) del total de recursos del Presupuesto vigente de la Administración Provincial o su equivalente en moneda extranjera.

Reglas fiscales presentes en diversas normativas. Evolución histórica:

- o Pacto Fiscal (1992)
- o Pacto Fiscal (1993)
- o Ley 25.152: Ley de Convertibilidad Fiscal y Ley de Solvencia Fiscal (1999):
 - Cuantitativa y de principio: Deuda pública no puede aumentar más que el déficit
 - Cuantitativa o de “acompasamiento”: expansión del gasto público en relación al PBI
- o Acuerdos Federales Nación – Provincias (2000 y 2001):
 - Cuantitativa: no expandir el gasto primario si hay desequilibrio
- o Ley Federal de Responsabilidad Fiscal: Ley 25.917 (2004):
 - Cuantitativa o de “acompasamiento”: expansión del gasto público (definido en sentido restringido) en relación al PBI (con cláusula de escape: si la deuda está por debajo del 15% de los recursos corrientes neto de coparticipación o si los recursos crecen más que el PBI)
 - Cuantitativa de endeudamiento: los servicios de la deuda deben estar por debajo del 15% de los recursos corrientes neto de coparticipación (para las provincias)
 - Crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal como órgano de aplicación del régimen
- o Consenso Fiscal (2017):
 - 🚩 Compromisos comunes:
 - ❖ Ley de Responsabilidad Fiscal
 - ❖ Modificación afectación del Imp. a las Ganancias
 - ❖ FFE: sobre la distribución a Municipios y Comunas
 - ❖ Régimen Previsional: nueva fórmula
 - ❖ Nueva Ley de Coparticipación
 - ❖ Compensaciones mutuas (deudas)
 - 🚩 Compromisos del Estado Nacional:
 - ❖ Compensación a Provincias
 - ❖ Fondo del Conurbano
 - ❖ Fondo Federal Solidario
 - ❖ Cajas previsionales No Transferidas
 - 🚩 Compromisos de las Provincias:
 - ❖ Armonizar IIBB, Inmobiliario y Sellos
 - ❖ Procesos Judiciales
- o Ley de Responsabilidad Fiscal (2018):

- Regla del gasto corriente en relación con el IPC
- Limitación similar al gasto total si hay déficit
- o Addenda al Consenso Fiscal (2018)
- o Addenda al Consenso Fiscal (2019)
- o Addenda al Consenso Fiscal (2021)

Como se puede ver, la comprensión de las reglas fiscales vigentes al momento de endeudarse requiere un conocimiento integral de la evolución de la normativa en el tiempo y de las distintas modificaciones y agregados que fue sufriendo.

6.- El circuito político del endeudamiento.

Si bien hasta ahora todo lo descripto apunta a un procedimiento por demás engorroso desde el punto de vista de lo legal y normativo en general, pareciera ser que la estimación de tiempos y plazos más tendría que ver con la expertise con la que cuenta cada jurisdicción que con algún proceso externo o exógeno a la administración que pueda implicar demoras no previstas.

En este sentido, existen tres situaciones presentes en el proceso de preparación que no son estrictamente atribuibles, al menos en un 100%, al poder ejecutivo provincial.

En primer lugar, aparece el rol que cumplen las calificadoras de riesgo que, una vez definido el tipo de instrumento de deuda y las condiciones específicas, deben evaluar y calificar al mismo en función de la calificación general de la Provincia en cuestión.

Este proceso puede estar atado a los tiempos de los comités de estas consultoras o a las fechas de publicación de sus informes, lo cual hay que considerar.

En segundo lugar, juegan un papel importante los tiempos legislativos para la aprobación de las leyes generales o específicas. Esto puede darse con la aprobación del presupuesto anual y las autorizaciones de crédito allí dispuestas o con las leyes de endeudamiento específicas solicitadas.

Por último, el trámite ante el gobierno nacional para la autorización prevista en el Régimen de Responsabilidad Fiscal, está sumida no sólo en los procesos internos del gobierno de turno, sino que también depende de la cantidad de autorizaciones que tenga pedidas aquél previamente al pedido de referencia.

Más aún, incluso salvando los tiempos burocráticos mencionados, el gobierno nacional en línea con la misión de velar por la estabilidad macroeconómica general, puede imponer “momentos de salida al mercado” o algún orden de salida de las distintas jurisdicciones que vuelva a alargar o quitar discrecionalidad sobre los tiempos previstos.

En este punto, se puede presentar dos cuestiones de conflicto para el potencial emisor.

Por un lado, el orden de salida al mercado puede influir en las condiciones finales del cierre del libro o condiciones del crédito, en relación con el impacto en el mercado que pueda tener una colocación previa de gran monto o bajo condiciones que la provincia que le sigue no estaría dispuesta a aceptar.

Si bien las primas de riesgo (relación entre el costo del endeudamiento y el comportamiento fiscal) deberían ser independientes para cada caso, existen situaciones de expectativas negativas influidas por el comportamiento de una jurisdicción semejante.

Por otro lado, un problema aún más grave, es que el momento político de la autorización de salida no coincida con una “ventana de oportunidad del mercado” que sea apta para aprovechar. Siendo ésta la mayor inconsistencia entre la política y el mercado que deba afrontar un ente público a la hora de endeudarse.

Conclusiones.

Es evidente que, según lo expresado en estas líneas, a la decisión de tomar deuda para financiar gastos le suceden una larga serie de acciones que necesariamente le quitan al proceso gran parte de la autonomía que a veces pretenden mostrar las apariencias.

Ese proceso que hace a las capacidades estatales, pone en debate la verdadera potencialidad de la deuda como instrumento de política, ya que la cantidad y variedad de elementos exógenos que limitan el accionar del Poder Ejecutivo provincial terminan afectando el verdadero poder de fuego de la estrategia de financiamiento.

En este sentido, se pone en relieve la capacidad de gestión como cuestión clave para llevar al éxito la estrategia, basado en su capacidad para articular lo normativo, lo técnico-financiero y, sobre todo, el manejo político de la deuda.

Bibliografía citada.

Argañaraz, N.; Garzón, J. M. y Bocco, M. J. (2001): “La deuda pública provincial”, Documento de Trabajo N° 33, Ieral.

Asensio, Miguel Ángel (2009): “Instituciones Fiscales y Presupuesto Público” – Editorial Buyatti – Buenos Aires.

Dirección General de Ingresos Públicos, Provincia de Santa Fe

Jessop, Bob (1990). *State Theory: Putting the capitalist state in its place*. Pennsylvania: University Park: Penn State University Press. Pp

Musgrave, Richard A. (1959). *La Teoría de la Hacienda Pública: Un Estudio en Economía Pública*.

FINANCIAMIENTO CREDITICIO. EL MERCADO DE CAPITALES. INSTRUMENTOS. Alternativas para la provincia de Santa Fe

Adriano Mandolesi

Introducción

La relación entre crecimiento económico y desarrollo financiero ha sido un tema ampliamente investigado por la literatura específica. La pregunta que varios estudiosos de la materia se formularon al respecto es si el desarrollo financiero causa crecimiento económico o si, por el contrario, es el crecimiento económico el que trae aparejado un mayor desarrollo financiero. Luego de décadas de estudio, se estableció una relación causal entre crecimiento económico y desarrollo financiero, considerando el efecto de los inversionistas institucionales, (como fondos mutuos, compañías de seguros, ahorro privado, bancos e instituciones financieras), medidos como porcentaje del PIB en un indicador relativo.

El problema del desarrollo económico y sus determinantes ha sido motivo de estudios e investigación desde los días de Adam Smith. Efectivamente, la historia de los casos de crecimiento no ofrece ninguna receta establecida, ni deja lugar a formula mágicas, ortodoxas o heterodoxas (Sevares, 2010). Sin embargo, las experiencias de países que lograron entrar en un sendero de expansión muestran algunos denominadores comunes o determinantes del crecimiento económico. Por cierto, Acemoglu y Robinson (2012) exponen que algunas explicaciones del desarrollo y del subdesarrollo no sirven de mucho: ni la situación geográfica ni la cultura son suficientes para revelar por qué unos países tienen éxito y otros no. Ni siquiera el que sus líderes no sepan qué hacer para producir riqueza —el desconocimiento o la ignorancia— es decisivo. Mientras tanto, los autores avanzan en la cuestión de cómo las instituciones crean incentivos, determinan las políticas y, al final, dependiendo del caso, la prosperidad y la pobreza.

En las últimas décadas, se ha observado una tendencia a nivel global hacia la descentralización de las políticas económicas, otorgando un creciente poder a los gobiernos subnacionales para definir la composición del gasto público y los medios para su financiamiento. Entre las ventajas de la descentralización se pueden enumerar un mejor conocimiento de la situación local y un mayor interés en defender las preferencias de la ciudadanía por parte de quienes toman decisiones. Sin embargo, la mayor descentralización puede generar dificultades para la coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales, por lo que es recomendable establecer mecanismos adecuados para alinear incentivos y facilitar la consolidación de políticas financieras, integrando criterios de eficiencia y sustentabilidad. Como respuesta inicial al sobreendeudamiento subnacional, los gobiernos centrales intentaron ejercer un control directo sobre las jurisdicciones subnacionales, imponiendo restricciones administrativas sobre sus posibilidades de endeudamiento. Adicionalmente, se establecieron reglas y normas aceptadas en el marco de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), aplicadas tanto en países unitarios como federales, con el objetivo de generar sostenibilidad financiera en los gobiernos subnacionales. Asimismo, las provincias en sus cartas magnas establecen límites de endeudamiento a los fines de garantizar una correcta administración de su deuda pública⁴⁹⁴.

El proceso de descentralización fiscal ha planteado desafíos importantes para los gobiernos centrales y subnacionales. Uno de los principales, discutido en la literatura reciente, se relaciona con el manejo

⁴⁹⁴ Constitución de la Provincia de Santa Fe, art. 55 inc. 12: “...Corresponde a la Legislatura: ...12) Autorizar al Poder Ejecutivo para celebrar contratos y aprobar o desechar los concluidos “ad-referéndum” de la Legislatura. El servicio de la totalidad de las deudas provenientes de empréstitos no puede comprometer más de la cuarta parte de la renta provincial;...”

macroeconómico y la sustentabilidad fiscal a mediano y largo plazo, lo que ha obligado a repensar el rol y las funciones de ambos niveles de gobierno. La visión tradicional del federalismo fiscal (Musgrave, 1959) enfatiza que la función de estabilización pertenece al gobierno central. Sin embargo, en los últimos años, ha ganado impulso el argumento de que dejar totalmente en manos del gobierno central las responsabilidades de estabilización fiscal puede complicar la situación fiscal de los sectores públicos consolidados, dado que los gobiernos subnacionales tienen un rol creciente en la provisión de bienes y servicios públicos. Además, los ingresos de estos son más sensibles al ciclo económico y enfrentan mayores restricciones de acceso al crédito en los mercados financieros, lo que los hace más propensos a recortar gastos importantes durante recesiones.

Por ello, dentro de un marco institucional de coordinación intergubernamental, el endeudamiento y los mecanismos de financiamiento se utilizan como herramientas para mitigar el impacto del ciclo económico, permitiendo a los gobiernos subnacionales financiar gastos prioritarios durante períodos de recesión. Aunque el endeudamiento ofrece beneficios como la creación de espacio fiscal, la equidad intergeneracional y el desarrollo de mercados de capital domésticos, también conlleva riesgos significativos. El uso excesivo de la deuda pública puede tensionar las finanzas subnacionales y provocar crisis de endeudamiento y problemas de sostenibilidad fiscal. Por estos motivos, es fundamental analizar cuidadosamente la capacidad de endeudamiento subnacional y los mecanismos de coordinación asociados.

En definitiva, el financiamiento crediticio y el acceso al mercado de capitales son aspectos cruciales para el desarrollo económico, la sostenibilidad fiscal de las provincias y principalmente para la inversión pública. Este documento examina, las alternativas disponibles de financiamiento crediticio y acceso al mercado de capitales para los estados sub-soberanos, considerando las prácticas actuales de financiamiento y los instrumentos financieros. En la segunda parte, se analiza la situación de la Provincia de Santa Fe en relación a las formas de financiamiento. A continuación, se sugieren líneas de trabajo para fortalecer criterios de política financiera, formular estrategias de financiamiento modernas, mejorar la administración de pasivos y optimizar fuentes de recursos bajo principios de eficiencia y sustentabilidad. Por último, se exponen las principales conclusiones, y desafíos en el caso de la provincia de Santa Fe.

Capítulo I. Financiamiento crediticio, acceso al mercado de capitales y crecimiento económico

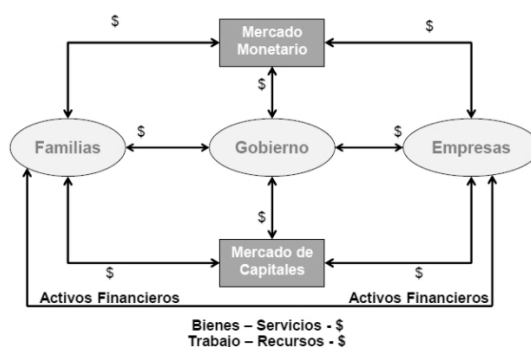
En Argentina, las jurisdicciones sub-nacionales presentan niveles de desarrollo muy disímiles de sus políticas e instrumentos de administración de deuda pública. Algunas se encuentran aún en estadios de desarrollo básico, sin contar con las herramientas y el marco normativo acorde a un manejo eficiente y responsable de sus pasivos, así como también escaso uso de las alternativas que ofrece el mercado de capitales, mientras que otras provincias muestran desarrollos institucionales y legales avanzados, a niveles similares a los que aplica el Gobierno Nacional en su administración. Dada esa variedad de situaciones parece atinado un repaso por los instrumentos existentes y algunas propuestas y esquemas para abordar la coordinación del endeudamiento subnacional.

La relación entre crecimiento económico y desarrollo financiero ha sido ampliamente analizada en la literatura de la materia. Utilizando diferentes técnicas econométricas, la mayoría de los estudios concluyen que existe una relación positiva entre indicadores de desarrollo financiero y crecimiento económico. Así, el desarrollo financiero podría afectar al crecimiento económico a través de varios canales: a- al mejorar la eficiencia en la asignación del capital (se incrementaría la proporción del ahorro financiero en la riqueza total), b- al proporcionar diversos instrumentos de ahorro, c- al contribuir a las operaciones de *‘trading’*, *‘pooling’* y diversificación de los riesgos (mejora la asignación de recursos), d- al reducir el costo de recolección y procesamiento de la información y e- al fomentar la especialización, el desarrollo de empresas y la adopción de nuevas tecnologías (Lanteri, 2011).

De esta manera, el crecimiento económico requiere de inversiones productivas en activos fijos, que poseen largos períodos de maduración. Como resultado, el financiamiento del desarrollo está asociado, en gran parte, con la necesidad de fondos para el largo plazo. Requerimiento que genera, para una economía en desarrollo como el caso de la provincia de Santa Fe, Argentina, superar diversos problemas y que están relacionados principalmente con el marco jurídico e institucional y las estrategias de financiamiento utilizadas. En última instancia, el debate presentado en este trabajo se reduce al ensayo de las respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cómo puede una provincia impulsar el desarrollo de infraestructura y desarrollo productivo mediante la utilización del mercado financiero? En una economía en desarrollo, como el caso de Argentina, ¿qué tipo de problemas presentan las políticas públicas sub-nacionales y que mecanismos e instrumentos de mercado pueden aplicarse para resolverlos?, ¿Cómo lograr fortalecer criterios de política financiera, formular estrategias de financiamiento modernas, mejorar la administración de pasivos y optimizar fuentes de recursos bajo principios de eficiencia y sustentabilidad?

En primer lugar, es importante señalar que a lo largo de este trabajo entendemos que la definición de mercado financiero refiere, en un sentido amplio, al ámbito en el que las personas y las organizaciones que desean solicitar dinero en préstamo entran en contacto con aquellas que tienen sobrantes de fondos. Dentro de los mercados financieros, se encuentran el mercado de dinero y el mercado de capitales, siendo la función principal de éste canalizar el ahorro hacia la inversión productiva. En la economía existen quienes tienen fondos para invertir y quienes necesitan financiamiento. De esta forma, la oferta de capitales está constituida por los individuos, las empresas y los inversores institucionales que tienen ahorros y fondos excedentes. Estos participantes buscan invertir su dinero en la alternativa más rentable con el menor riesgo posible. Entre esas opciones están los distintos instrumentos que ofrece el mercado de capitales. (Wasilevsky, 2009). Entonces, según Turner (2002), un mercado financiero genera tipos de interés que reflejan el verdadero costo de oportunidad del dinero para cada plazo. Esto resulta importante para poder tomar decisiones eficientes de inversión y financiación.

Ilustración 1. Funcionamiento del Mercado Financiero



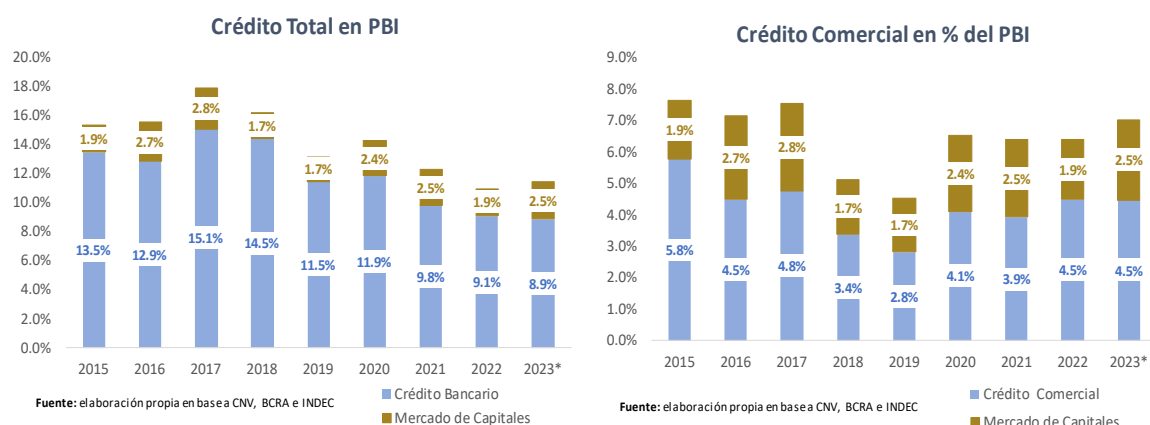
En la actualidad, entre los economistas académicos existe una preocupación muy importante para explicar los efectos que tiene el desarrollo del sistema financiero sobre el crecimiento económico, y el porqué de las diferencias en el desarrollo de los mercados financieros. Entre los trabajos más relevantes se encuentran los de Levine (1997), Miller (1998) y Rajan y Zingales (1998), que en general proponen y encuentran evidencia de una relación positiva entre el grado de desarrollo del sistema de intermediación financiera y el crecimiento de la economía. (Dapena, 2009). Además, trabajos recientes de la literatura especializada en modelos de crecimiento sofisticados incorporan cuestiones vinculadas con las instituciones, la estructura de incentivos y las infraestructuras sociales.

Un punto interesante para realizar un correcto diagnóstico es el que surge de la distinción entre banco, mercado y la fase “securitizadora”. La mayoría de las economías de mercados emergentes están todavía en la fase orientada en bancos, mientras que los países de la OCDE están ya en el mercado o

la fase “securitizada”, que implica un aumento en la importancia de las finanzas estructuradas. Por su parte, donde existe ausencia de inversionistas institucionales, los bancos predominan, en tanto los inversionistas institucionales comienzan a desarrollarse en la etapa de mercado y se vuelven dominantes en la etapa securitizada (Davis, 2004). Por lo tanto, la diversificación de instrumentos es también interpretada como condición necesaria para el desarrollo económico. Una mejora en los sistemas financieros y el desarrollo de nuevas herramientas permiten aumentar la tasa de crecimiento del producto y de la productividad de la economía.

En Argentina, el tamaño del mercado financiero amplio (bancos y mercado de capitales) es inferior al 12% del PBI. Por cierto, el crédito bancario en el PBI es declinante (8,9% del PBI), mientras que en el mercado de capitales es más estable y mantiene su participación alrededor del 2,5% del PBI. En los bancos solo el 4,5% (50% del total) es crédito productivo a empresas, el resto es consumo y casi nada vivienda y prendas. En el mercado de capitales, por su naturaleza, prácticamente la totalidad del financiamiento se canaliza para la producción e inversiones de las empresas. Además, el mercado de capitales en la actualidad provee financiamiento por el equivalente al 55% del total de crédito a empresas del sistema financiero.

Tamaño y evolución de los mercados de financiamiento en Argentina



A modo de repaso, las principales funciones de un sistema financiero incluyen: a- producir información ex ante sobre oportunidades de inversión, b- realizar controles ex post sobre proyectos de inversión para facilitar el manejo de riesgo, c- facilitar la gestión del ahorro d-fomentar el intercambio de bienes y servicios. De esta forma, el conjunto de instrumentos e instituciones, deudas, títulos, bancos, mercados de valores, que intervienen en los procesos específicos al sistema financiero asignan recursos a través del tiempo y velan por la forma en que se cumplan las funciones principales mencionadas, situación que puede variar entre países y momentos del tiempo (Filippo 2011).

Existe una relación directa entre el riesgo percibido -por los participantes del mercado, agentes financieros, etc.- y la tasa de interés o rendimiento a la que puede acceder un gobierno. En los mercados de deuda más importantes del mundo el riesgo se expresa sintética e imperfectamente mediante las calificaciones crediticias. Además, existen diversos factores que han mostrado relación con el spread sub-soberano:

- Premio por liquidez: instrumentos más transados suelen tener menor spread. Esto tiende a beneficiar a las jurisdicciones de mayor tamaño (Beck y otros, 2016), que son recurrentes en las operaciones de emisión y a las que tienen estrategias de *market making* con sus programas de bonos.
- Garantías: el repago de la deuda se puede garantizar mediante la asignación específica de ingresos futuros o mediante el respaldo de activos colaterales. Esta es una de las razones que podría causar que el rating subsoberano supere al soberano (Mohapatra y otros, 2016), aunque se encuentre fuertemente condicionado por este último.

- Apertura financiera (cuenta capital) del país y desarrollo del mercado de capitales (Mohapatra y otros, 2016).
- Factores regionales, crecimiento poblacional y proporción de adultos mayores, nivel de educación, nivel o distribución de ingresos (Mohapatra y otros, 2016; Bellot y otros, 2016; El Daher, 1999).
- Relaciones fiscales intergubernamentales, incluyendo la posibilidad de acceder a salvatajes, reestructuraciones y acciones similares por parte de la instancia de gobierno superior, lo cual puede generar efectos tanto en la calificación soberana como sub-soberana, (Liu y Tan, 2009; Vetter y otros, 2014).

Alternativas tradicionales de financiamiento crediticio para el sector público

El mercado de capitales local ofrece varias opciones de financiamiento para los gobiernos subnacionales, no siempre debidamente aprovechadas por éstos. Se pueden enumerar instrumentos de corto plazo como el descuento de cheques de pago diferido y los programas de letras de tesorería, a mediano plazo pueden citarse la emisión de Fideicomisos Financieros, y a largo plazo, las operaciones de títulos públicos en el mercado local, generalmente garantizados con recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal.

a) Programas de Letras de Tesorería

Una herramienta de financiamiento de corto plazo disponible para los gobiernos subnacionales son las Letras de Tesorería. Generalmente esta denominación refiere a instrumentos con plazos de vencimiento, en general, dentro del plazo de 360 días. Estos instrumentos pueden constituir deuda pública o no, según los criterios que prevé la norma provincial aplicable. En general, serán deuda pública cuando el plazo de amortización supere el 31 de diciembre del año en que fueran emitidas. Las letras se colocan directamente al mercado, es decir que cualquier inversor puede adquirirlas. El fondeo que la entidad emisora obtiene lo puede destinar a cancelar su deuda flotante o, en general, a cubrir sus necesidades de liquidez estacionales. Las letras de tesorería suelen ser el primer instrumento a partir del cual las provincias se acercan al mercado de capitales.

b) Descuento de Cheques de Pago Diferido en el Segmento Directo – Avalado y Patrocinado.

- **Descuento de Cheques de Pago Diferido en el Segmento Directo**

Diferentes esquemas de garantías:

- Garantizados
- No Garantizados

Los cheques de pago diferido son instrumentos de deuda de corto plazo. La normativa de fondo permite emitir cheques por hasta un plazo de 360 días. Desde el punto de vista administrativo generalmente las normas provinciales prevén que las deudas que no superen el año calendario no constituyen deuda pública. Es decir que, cumpliendo las restricciones temporales previstas en la norma provincial, este instrumento de cancelación de deuda podría no ser considerado deuda pública.

La posibilidad que brinda al ente pagador el cheque de pago diferido es instrumentar un mecanismo de financiamiento. En ese sentido es igual a la deuda flotante, aunque claramente al existir un plazo perentorio y consecuencias de relevancia ante el evento de no pago al vencimiento, la situación para las tesorerías es más delicada que el no pago de la deuda flotante. La contracara de ello es que para el proveedor contar con este instrumento le brinda la posibilidad de tener certeza respecto de la fecha de pago, lo que a su vez le permite cotizar precios más acordes a sus costos reales y financieros. El mercado bancario y el mercado de capitales además le dan la posibilidad de descontar esos instrumentos de forma rápida y eficiente. Para el caso del descuento de cheques a través de entidades financieras deberá tenerse en cuenta que resultarán aplicables las normas sobre financiamiento al

sector público no financiero. Por su parte, el mercado de capitales ofrece a los entes públicos la posibilidad de inscribirse como libradores de cheques para su posterior descuento por parte de los proveedores que los reciban como medio de pago.

El librador puede registrar un programa de cheques de pago diferido, debiendo establecer el monto máximo de cheques que podrán estar depositados en la Caja de Valores S.A. en todo momento, que es la entidad a través de la cual se depositarán estos instrumentos cuando sean presentados por el tenedor para su descuento. Una vez autorizado el listado, la entidad pública en cuestión podrá comenzar a cancelar deudas con proveedores mediante cheques. Los cheques se emiten y envían a la Caja de Valores, donde el beneficiario deberá presentarse para retirarlos, en caso de no desear negociarlos o endosarlos a favor de una entidad depositaria para su negociación exclusiva en el mercado. Si el beneficiario decide someter el cheque a negociación, deberá seleccionar un agente de mercado para operar los instrumentos. Este agente, generalmente un agente de liquidación y compensación (anteriormente conocidas como sociedades de bolsa), negociará los cheques en el mercado de la misma manera que se negocian los cheques avalados y patrocinados emitidos por entidades privadas.

El sistema de negociación funciona a través de una subasta en la que los interesados ofrecen una tasa de descuento, seleccionándose la oferta con la tasa más baja. Las operaciones se liquidan al día siguiente. El adquirente del cheque debe pagar los fondos al proveedor que lo sometió a la negociación, aplicando la tasa de descuento al valor del instrumento. El adquirente esperará al vencimiento del cheque para cobrar su crédito y, en caso de que los fondos no estén disponibles, podrá demandar al gobierno subnacional librador y al endosante por la vía ejecutiva.

- **Descuento de Cheques de Pago Diferido en el Segmento Patrocinado:** el librador del cheque es quien patrocina y fomenta el descuento de su propio cheque, facilitando de este modo el acceso al financiamiento para su cadena de proveedores. Esta operatoria fue utilizada por la provincia de Santa Fe para el descuento por parte de contratistas y para cubrir el déficit de la Caja de Jubilaciones de la Provincia.
- **Descuento de Cheques de Pago Diferido en el Segmento Avalado:** Es una modalidad exclusiva para las pymes, mediante la obtención del aval de una Sociedad de Garantía Recíproca (SGR) que respalde su posterior negociación en el mercado. Esta es una alternativa muy ventajosa de financiación ya que permite a las pymes acceder al mercado de capitales a través de tasas similares a las obtenidas por grandes empresas pudiendo negociar cheques propios o de terceros.

c) Emisión de Fideicomisos Financieros

Securitización de ingresos futuros (por ejemplo, provenientes de obras de infraestructura, Desarrollo de Infraestructura Eléctrica, Financiamiento al transporte público, entre otros).

d) Operaciones de bonos de deuda emitidos por el Estado Sub-Nacional en el mercado local.

Se trata de una promesa de pago en forma de bonos o títulos, por medio de la cual el Estado se compromete a devolver el capital que los inversores le prestan, más los intereses, en un plazo determinado y según un cronograma acordado.

Con relación a la utilización de estos instrumentos de deuda la literatura especializada sobre el tema recomienda una serie de pautas para la correcta administración de deuda:

- **Programas de emisión y publicidad previa:** Las operaciones de acceso al mercado de capitales deben seguir un programa de emisiones predefinido y publicitado, incluyendo fechas de subastas para programas de letras.

- Procedimientos aprobados: Los procedimientos de emisión y colocación de deuda deben ser previamente aprobados y publicitados.
- Subastas transparentes: Las colocaciones deben realizarse mediante subastas transparentes, garantizando la participación equitativa de todos los inversores bajo criterios previamente establecidos.
- Términos claros: Las convocatorias a subastas deben detallar los términos y condiciones, incluyendo el monto de emisión y el criterio de asignación.
- Colocaciones directas: Se permiten colocaciones directas a entidades financieras o inversores, siempre que se basen en el rendimiento de bonos en el mercado y cuenten con un informe técnico favorable.

e) Operaciones de emisión de instrumentos de deuda pública en el mercado internacional

A lo largo de la historia Argentina, en momentos en los cuales el Riesgo País (EMBI + Argentina) ha sido favorable, las provincias han tenido oportunidades para emitir títulos de deuda en mercados internacionales. Santa Fe, Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Salta, y Chubut, entre otras, han realizado emisiones de deuda pública en diversos mercados internacionales. Los inversores perciben a los bonos de deuda soberana y provincial como sustitutos imperfectos, considerando que un default soberano tendría efectos muy negativos sobre la capacidad de las provincias de servir su deuda. Por un lado, el colapso de recursos nacionales consiguiente a las recesiones se trasladará indefectiblemente a los niveles de gobierno inferior a través de la coparticipación, al tiempo que el incumplimiento nacional limitará el acceso al mercado e impedir la refinanciación de deudas. En este punto es importante remarcar que se encuentran diferencias substanciales dentro del universo provincial que implican que las diferencias en las pérdidas de los inversores no solo estuvieron explicadas por la capacidad de pago, sino también por la voluntad de las administraciones de priorizar el pago de la deuda por sobre otras obligaciones.

En el caso de la provincia de Santa Fe, se presenta un excelente historial crediticio y de cumplimiento, consecuencia de que las operaciones de emisión de deuda en mercados internacionales son cuidadosamente planeadas y sujetas al análisis de sus términos y condiciones por parte del mercado y de los potenciales inversores. La provincia de Santa Fe efectuó dos emisiones destacadas: la primera, un Título Público con vencimiento en 2027, por USD 250 millones, emitido el 1 de noviembre de 2016, con una tasa fija del 6,9% anual, pagos semestrales en mayo y noviembre, y amortización en tres cuotas anuales a partir de 2025. La segunda emisión, un Título Público con vencimiento en 2023, emitido el 23 de marzo de 2017, también por USD 250 millones, con una tasa fija del 7% anual, pagos semestrales en marzo y septiembre, y amortización en dos cuotas anuales en 2022 y 2023. Este último título fue completamente amortizado en marzo de 2023, cumpliendo con los términos y condiciones sin inconvenientes. Además, todas las operaciones de crédito público se encuadran en un programa financiero aprobado por las autoridades con competencia en el manejo presupuestario, estableciendo las necesidades de financiamiento para el ejercicio y, por último, se verifican y mantienen al día los compromisos exigidos por los reguladores del mercado de capitales que aprueben la emisión y las calificadoras de riesgo.

f) Operaciones de endeudamiento con el Gobierno Nacional

Desde la crisis de 2001 el Gobierno Nacional, de forma directa y a través del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, el Fondo Fiduciario de Financiamiento de Infraestructura, y otros vehículos, se transformó en uno de los principales acreedores de varias provincias. Asimismo, en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, el Gobierno Nacional autorizó a implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en

tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con la ley. También autoriza al Poder Ejecutivo a instrumentar un régimen de compensación de deudas recíprocas (art. 26). En este marco se implementaron procesos de reestructuración de deudas provinciales, como la dispuesta por el Decreto N° 660/2010. Generalmente estas operaciones son dispuestas por el Gobierno Nacional y suelen suponer condiciones financieras sustancialmente más convenientes para las provincias que el financiamiento que pueden obtener en el mercado de capitales o en el sistema financiero. El proceso de adhesión e implementación suele consistir en la celebración de un acuerdo bilateral en el que la provincia asume algunos compromisos de comportamiento fiscal a cambio de mejoras en las condiciones de cancelación de su deuda con el Gobierno Nacional.

g) Financiamiento bancario

El financiamiento bancario fue una opción ampliamente utilizada por el sector público en el pasado, debido a su accesibilidad y a la capacidad de los bancos para ofrecer préstamos con condiciones adaptadas a las necesidades de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, en las últimas décadas, la relevancia de esta fuente de financiamiento ha disminuido notablemente, en parte debido a la evolución del mercado financiero y a la diversificación de las fuentes de financiamiento disponibles. Las restricciones en el crédito bancario, los cambios en las políticas monetarias y el creciente acceso a otras formas de financiamiento, como los mercados de capitales y las emisiones de deuda, han contribuido a esta tendencia. No obstante, a pesar de esta disminución en su importancia general, el financiamiento bancario sigue siendo una opción relevante para algunas jurisdicciones, especialmente a nivel local. Los bancos locales continúan desempeñando un papel crucial en la provisión de financiamiento para proyectos y necesidades específicas de las autoridades regionales y municipales, gracias a su conocimiento profundo de las condiciones económicas y financieras locales. Además, en contextos donde otras fuentes de financiamiento pueden ser más costosas o difíciles de acceder, los préstamos bancarios ofrecen una alternativa valiosa, proporcionando flexibilidad y apoyo financiero que sigue siendo significativo para ciertas regiones y sus proyectos de desarrollo.

Capítulo II: Estado de situación de la deuda pública en Santa Fe

El concepto más relevante para analizar la situación de un estado respecto a su deuda pública continúa siendo la capacidad de pago. Por eso, se debe evaluar el nivel y las fuentes de ingresos (propios, transferencias automáticas, transferencias discrecionales de la nación) y el nivel de gastos. La composición del gasto (corriente y de capital) también representa una variable de consideración, pero sujeta al grado de rigidez de ajuste de cada concepto y al horizonte de evaluación considerado, aspectos éstos siempre circunscriptos a circunstancias macroeconómicas o fiscales en el corto plazo. En el caso de la deuda sub-soberana, una variable a incorporar en el análisis es la autonomía fiscal. Un gobierno sub-nacional que tiene la mayor proporción de sus gastos financiados con recursos propios y transferencias automáticas goza de una mayor autonomía financiera que otro que depende de transferencias de orden más discrecional para saldar sus deudas. En otras palabras, una mayor autonomía suele asociarse a una situación más sustentable de la deuda.

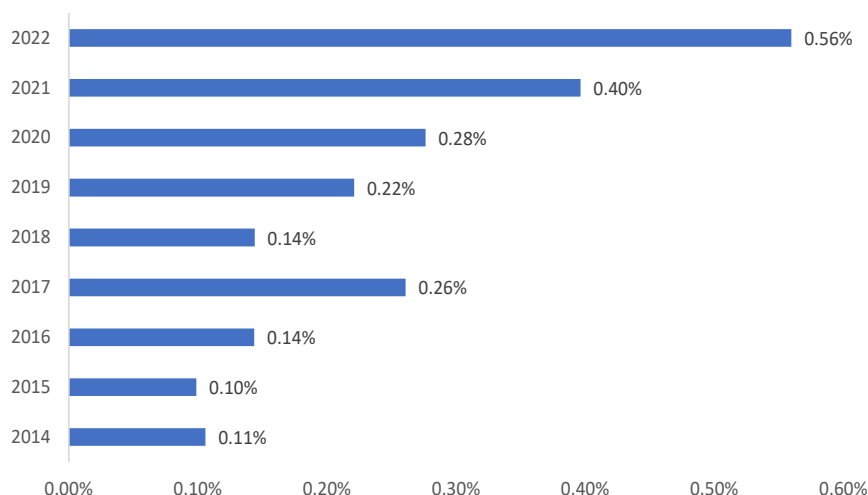
Las provincias poseen menos herramientas para afrontar shocks externos. En primer lugar, no pueden apelar a la política cambiaria y monetaria. En segundo lugar, tienen poco o ningún margen para realizar política comercial y arancelaria. En tercer lugar, la efectividad de las políticas contra cíclicas es menor, porque los efectos del gasto pueden ser difusos entre más de una provincia. Por último, pueden estar sujetos al control directo o administrativo de la Nación para emitir deuda y quedar expuestos a procesos exógenos a sus capacidades de control. Por tal motivo, el análisis de sustentabilidad de la deuda subnacional resulta más restrictivo que el análisis de la deuda soberana. Además, la disponibilidad de información siempre suele ser mayor a nivel nacional.

En el caso de la provincia de Santa Fe se observan buenos indicadores de solvencia, bajo nivel de endeudamiento y adecuada liquidez.

- Stock deuda directa / PBG: 2.7% (2023)
- Stock deuda directa / Ahorro Corriente: 1.8% (2023)
- Servicios Deuda / Ingresos Corrientes: 2.8% (2023)

En tanto, la evolución de servicios de la deuda / PBG ha sido relativamente baja a lo largo de los años.

Evolución Servicios de la Deuda / PBG



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía

Un enfoque respecto de criterios de manejo responsable de la deuda sub-nacional asume la necesidad de una evaluación permanente de los escenarios macro-fiscales considerados, en referencia a las variables relevantes y con mayor poder de impacto en la capacidad Inter temporal de pago. Esto exige, trabajar con ejercicios de stress de diferentes eventos de impacto en la deuda, considerando distintos eventos probables, tales como cambios bruscos en el tipo de cambio, saltos inflacionarios, modificaciones relevantes de la tasa de interés libre de riesgo, caída relevante de los ingresos o de la actividad económica, entre otros. La evaluación cuantitativa de los pasivos a nivel subnacional se debe complementar con el análisis configurativo de las fuentes de financiamiento -disponibles y potenciales-, los distintos riesgos asociados, la capacidad de una adecuada estrategia de administración de los mismos y la consistencia agregada del programa macroeconómico en curso (Cosentino A, 2017).

En el caso de la provincia de Santa Fe se destaca por su prudencia fiscal y una posición financiera sólida. Asimismo, en los últimos años se acentúa por sostener un Resultado Económico en relación al PBG superavitario. Dando un marco de ingresos estable y previsible y de baja dependencia de las transferencias presupuestarias del Estado Nacional.

Es importante señalar que, dentro de la estrategia financiera, la provincia utiliza frecuentemente la deuda flotante como mecanismo de financiamiento de corto plazo, aunque en bajos niveles y relativamente estables en los últimos años. En 2023, la deuda flotante representó el 13% de los ingresos operativos y 47 días del gasto primario, moderadamente por encima del 10% y 35 días, respectivamente correspondiente al período 2018-2022. A su vez, la Provincia utiliza habitualmente el FUCO como otra herramienta financiera adicional de corto plazo, que le permite hacer uso de parte de las disponibilidades transitorias de caja sin costo.

En definitiva, Santa Fe cuenta con muy buenos niveles de solvencia en términos históricos. Situación que se ve potenciada ya que, en el año 2022, logró acordar el cobro de la deuda histórica de la Nación con la Provincia por la detracción del 15% de los fondos coparticipables durante el período 2006-2015, que significaron unos \$ 151.873 millones (valuados al 31/03/24 en \$ 620.131 Millones). Los mismos fueron cobrados en títulos negociables en el mercado actualizables por inflación, según Resolución 40/2022. A su vez estos bonos fueron coparticipados a los municipios acorde al coeficiente estipulado en la Ley de Coparticipación Provincial.

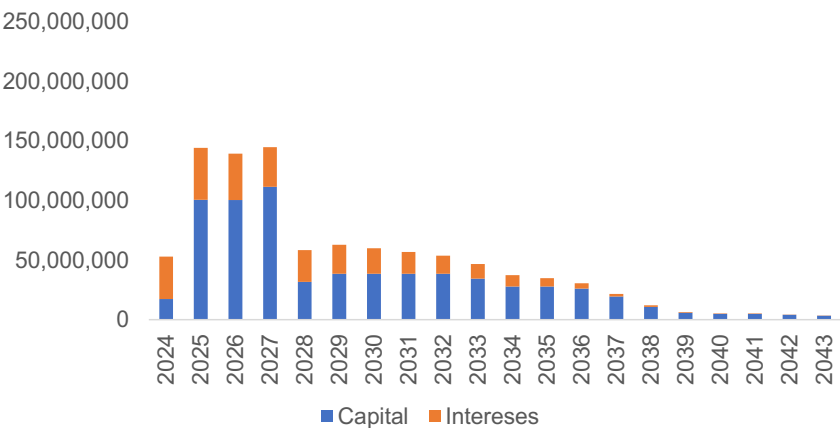
Evolución Ratios de Deuda Santa Fe

	2019	2020	2021	2022	2023p
Crecimiento de deuda directa (variación % anual)	59.8%	81.5%	21.3%	34.7%	250.8%
Intereses pagados/Ingresos operativos (%)	0.8%	1.1%	1.3%	1.1%	1.5%
Balance operativo/Intereses pagados (x)	5.4	7.6	4.1	7.7	4.7
Servicios de deuda directa/Ingresos corrientes (%)	1.4%	1.6%	2.6%	3.3%	2.8%
Servicios de deuda directa/Balance operativo (%)	31.2%	19.3%	49.5%	41.2%	42.3%
Deuda Directa/Ingresos operativos (%)	13.5%	17.8%	13.9%	9.9%	16.1%
Riesgo Directo/Ingresos corrientes (%)	13.4%	17.6%	13.6%	9.7%	15.6%
Deuda directa/Balance corriente (x)	3.0	2.0	2.3	1.1	1.8
Riesgo directo/Balance corrientes (x)	3.0	2.0	2.3	1.1	1.8
Riesgo final neta/Ingresos corrientes (%)	12.3%	8.6%	7.8%	3.0%	8.8%
Deuda directa/PBG (%)	2.4%	3.3%	2.3%	1.8%	2.7%
Deuda directa per cápita (\$)	11,383	20,505	24,683	33,021	114,914

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía

En resumen, la Deuda neta de la provincia se encuentra en terreno negativo y presenta un despejado horizonte de servicios de la deuda para los próximos años. Por cierto, la composición de deuda por tipo de acreedor muestra que el 48% es el Título de deuda Santa Fe 2027 por USD 250 millones. En tanto, el 39% se encuentra vinculada a préstamos con Organismos Internacionales de Crédito a largo plazo para desarrollo de infraestructura. Así, la provincia de Santa Fe presenta finanzas públicas robustas y una gestión fiscal prudente, caracterizada por bajos niveles de endeudamiento y excelentes indicadores de sostenibilidad. Estos logros se complementan con un historial crediticio sobresaliente y un cumplimiento ejemplar en la ejecución de compromisos financieros.

Servicios de la deuda Santa Fe - En USD



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía

Capítulo III: Pautas para una agenda de financiamiento moderno y sostenible

Basándonos en los contenidos desarrollados en los dos capítulos anteriores, este capítulo ofrece una serie de pautas para mejorar la eficiencia en la gestión de los pasivos públicos. Estas recomendaciones abarcan un amplio espectro de situaciones, desde jurisdicciones con escasa o nula actividad de

financiamiento hasta aquellas que acceden con regularidad a los mercados locales e internacionales de capitales. Las propuestas se centran en optimizar la administración de la deuda subnacional e incluyen aspectos que van desde la organización institucional y legal necesaria, hasta la gestión de instrumentos de deuda, el manejo de riesgos y el tratamiento de pasivos contingentes, entre otros temas clave. También se proponen importantes lineamientos vinculados a estrategias de financiamiento bajo principios de sustentabilidad y manejo eficiente de riesgos, sobre todo desde el desarrollo de instrumentos de inversión más complejos que el típico bono de deuda doméstica o internacional y otras opciones de financiamiento estructurado y esquemas híbridos (*blended financing*), que exigen a las jurisdicciones subnacionales estar preparadas para aprovechar nuevas oportunidades de financiamiento dirigido directamente a proyectos puntuales de inversión con una capacitación constante y acorde a las actualizaciones de estos instrumentos. Los *policy makers* provinciales tienen la posibilidad de aprovechar oportunidades de financiamiento que hoy están disponibles y que pueden servir para ampliar la disponibilidad de fuentes, optimizar el flujo futuro de pagos de deuda, repotenciar herramientas de financiamiento disponible pero utilizadas de forma deficiente, entre otros aspectos.

Estrategias de manejo de pasivos – “Road shows”

La evolución de las condiciones del mercado genera situaciones en las que las provincias pueden, a través de operaciones de administración de pasivos, generar mejoras en términos de tasas, plazos de vencimiento o moneda; lo que a su vez puede generar una reducción del riesgo de *roll-over*. En tal sentido se debe contar con un encuadre normativo y prácticas profesionales que permitan evaluar opciones de manejo de pasivos desde criterios y metodologías acordes a los objetivos subyacentes en este tipo de operatorias. Debe asumirse como una función central de cualquier oficina de crédito público el posicionamiento del crédito provincial en los diferentes mercados. Para ello es deseable que las oficinas de crédito público cuenten con un área especializada en la relación con el mercado y los inversores. Estos equipos se encargarán de generar la información de difusión de la provincia, la elaboración de presentaciones, la organización de “road shows” o “non-deal road shows” a través de los cuales se puede tomar contacto con inversores o potenciales inversores en el crédito provincial. La asistencia de los bancos de inversión, aun fuera del ámbito de una transacción específica, debe ser aprovechada para acercarse al mercado y a los inversores finales. Es decir, tener una idea clara de los objetivos de gobierno que puedan transmitirse a los inversores y contar con un equipo que pueda ejecutar un plan de tareas sistemáticas en tal espacio de acción.

Pautas para la administración de la deuda flotante

La deuda flotante es aquella deuda que no se encuentra instrumentada en contratos o documentos, sino que surge generalmente del atraso en el pago a proveedores. Cuando estas deudas toman volúmenes importantes pueden generar situaciones de riesgo que exigen contar con herramientas que permitan un manejo responsable de las mismas. Hoy el mercado de capitales doméstico ofrece algunos instrumentos que permiten ordenar y eficientizar la cancelación de esta deuda. Cabe tener presente que los retrasos en los pagos y, sobre todo, la incertidumbre en cuanto a las fechas de cancelación de los pasivos públicos no es gratis para el gobierno. Los proveedores suelen considerar estos atrasos a la hora de fijar precios a los bienes y servicios que proveen al sector público. Por otro lado, esta situación exige a los proveedores contar con capacidad financiera para mantener un giro comercial y cuentas a cobrar por montos relevantes. Eso hace que los proveedores con menor capacidad financiera, sobre todo las pymes locales, no puedan competir con las grandes empresas. Esto no es un resultado deseable para cualquier jurisdicción que propicie el desarrollo de su entramado de empresas locales.

Para manejar estas situaciones la provincia de Santa Fe desde el inicio de la actual gestión utilizó como primera opción, cancelar las cuentas en plazos razonables y sin retrasos. Entendiendo que cuando una provincia o una entidad pública puede demostrar que cumple sus compromisos de pago en tiempo y forma o que el plazo de pago de las facturas de sus proveedores es estable en el tiempo y el orden de cancelación se respeta, pueden negociar con sus proveedores precios más eficientes. Otra alternativa es demostrar compromiso de pago mediante la cancelación de cuentas con instrumentos que obliguen al pago dentro de un plazo determinado y que a su vez puedan ser descontados por los proveedores en el sistema bancario o en el mercado de capitales. En ese contexto surge la posibilidad de cancelar pasivos con cheques de pago diferido o estructurar programas de letras de tesorería. También se cuenta con la posibilidad de suscribir con entidades bancarias convenios de pago a proveedores y/o contratistas.

Programa Global de Bonos Etiquetados

El crecimiento de las finanzas sostenibles se ha acelerado notablemente en los últimos años, reflejando un creciente interés y compromiso global con la inversión responsable y el desarrollo sostenible. Estos son títulos de deuda pública con condiciones jurídicas y financieras similares a las de cualquier bono público, pero con la particularidad de que el destino de los fondos debe ser afectado a un destino amigable con el medio ambiente. Es decir, consideran los factores Ambientales, Sociales y de Gobierno Corporativo (ESG) incorporando el análisis de eventos climáticos: desarrollo de infraestructura básica de servicios que puedan hacer frente a estos eventos (riesgos físicos) y derive en impactos en los costos e ingresos del municipio y/o provincia. Por otro lado, se considerarán las iniciativas y proyectos para garantizar la calidad de los servicios públicos (tales como acceso a servicios de salud, educación, vivienda asequible y servicios básicos) e infraestructura, cuidado de la biodiversidad y la no contaminación que contribuyan al desarrollo de las entidades. Dentro de la gestión sustentable, el tratamiento de residuos con la creación de políticas y programas que impulsen la disminución en su generación, reciclaje y sistema de disposición final de los mismos, será un punto para analizar. Al igual que la gestión del agua, principalmente en zonas con stress hídrico. Además, en el factor Social, se evalúa la adecuada comunicación con las comunidades, como así también, la existencia de políticas que contemplen acciones relacionadas a temas de diversidad, igualdad de género e inclusión, lanzamiento de programas de generación de empleo e inclusión, etc. En lo que respecta a la Gobernanza, se tienen en cuenta las estrategias y objetivos en término de buenas prácticas sustentables, gestión de impuestos, manejo de presupuesto, política de compras y licitaciones. Asimismo, se considerará la gestión de los recursos, la estrategia, la transparencia en la gestión a lo largo de los distintos cambios de administración, teniendo en cuenta la exposición a los riesgos de incremento de gastos corrientes en años electorarios (FixScr, 2023)

Es importante señalar que, los bonos verdes suponen para los emisores algunos costos extras, básicamente los honorarios de la entidad que formule la opinión independiente y los monitoreos anuales que se realicen sobre el manejo de los fondos y el desarrollo del proyecto a financiar. Pero como contrapartida, los emisores obtienen varios beneficios como, por ejemplo:

- Destacar sus proyectos o activos verdes
- Poder presentar una buena historia al mercado
- Diversificar su base de inversores al atraer fondos de inversión e inversores especializados en proyectos verdes.

Los Principios de Bonos Verdes no establecen criterios para determinar qué se entiende por “verde”; estas definiciones quedan a criterio de los emisores. Las categorías de bonos verdes más comunes son:

- Energía renovable
- Eficiencia energética (incluyendo la construcción de edificios eficientes)

- Manejo sustentable de residuos
- Uso sustentable de la tierra (incluyendo agricultura y forestación sustentable)
- Conservación de la biodiversidad
- Transporte limpio
- Tratamiento de agua y potabilización

Al mismo tiempo, se destaca que en el mediano plazo las únicas alternativas de financiamiento, estarán encuadradas en los principios de finanzas sostenibles, siendo la única manera de poder conseguir fondos.

Esquemas estructurados de financiamiento

Otra alternativa existente para financiar el gasto de capital del sector público subnacional son los proyectos estructurados. El desarrollo del mercado financiero hoy permite pensar en estructuras de financiamiento complejas, que integren financiamiento bancario, vía el mercado de capitales, con involucramiento de organismos multilaterales de crédito, ECAs (*Export Credit Agencies*) y otros financiadores oficiales, con aportes de los consumidores y usuarios que usen el activo a financiar, etc.

Otras iniciativas de financiamiento para proyectos de inversión

A nivel provincial, puede considerarse la opción de iniciativas de licitación pública con requerimiento de financiamiento al contratista para proyectos de inversión de distintas características, la provincia prevea la posibilidad de que el oferente acerque una propuesta de financiamiento por todo o parte del costo del proyecto fijando algunas condiciones mínimas a cumplir:

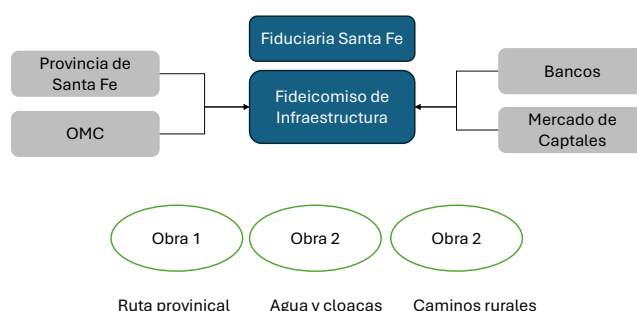
- La financiación ofrecida podría ser por al menos de un porcentaje sustancial del monto total del proyecto
- Exigir un período de gracia mínimo
- Exigir un plazo mínimo de financiación total.

En cuanto a los formatos de financiamiento a considerar la provincia podría considerar alternativas de deuda pública o bien como financiamiento contra los flujos del proyecto, si es que el mismo genera alguno; eventualmente complementado con una garantía provincial.

Fideicomisos para el Desarrollo de Infraestructura

La creación de vehículos jurídicos que permitan asegurar la canalización recursos públicos y de terceros hacia sectores estratégicos constituye una herramienta de política pública que, si se utiliza adecuadamente, puede generar un gran impacto en la economía real.

Consiste en un mecanismo que permite recaudar recursos de terceros interesados, asegurando el destino y mejorando las condiciones de precio para la realización de las obras, toda vez que la incertidumbre respecto del pago queda reducida sustancialmente. Asimismo, permite acortar los tiempos entre que se toma la decisión de iniciar una obra y su ejecución y puesta en funcionamiento, debido a los propios mecanismos que se pueden introducir en el Fideicomiso con relación a las licitaciones y adjudicaciones.



Esta tipología de vehículos sirve no solo para canalizar obras a nivel provincial, sino también para coordinar y/u ordenar la ejecución de obras a nivel municipal, sea que se trate de obras individuales de los municipios o sea que se trate de obras cuya traza exceda un municipio en particular (p.e. caminos rurales). En tal sentido, un ejemplo es la creación de un Fideicomiso de Administración que inicialmente reciba recursos del tesoro, pero que eventualmente pueda recibir recursos de organismos de desarrollo (OMC) y que, en un futuro, pueda obtener recursos del propio mercado de capitales doméstico.

La figura anterior se presenta a modo de ejemplo, para facilitar la comprensión del tipo de esquema posible. Básicamente los recursos que puede administrar este fideicomiso pueden proveer de diversas fuentes, públicas y/o privadas; y pueden implicar meros aportes y/o préstamos como compromiso de retorno. En el caso de los OMC, se puede pensar tanto en recursos de asistencia técnica como en préstamos con destino específico a la provincia que puedan volcarse directa o indirectamente en el Fideicomiso. En el caso de los préstamos, se puede pensar tanto en préstamos de instituciones financieras (no solo bancos públicos, sino también privados) como en emisiones en el mercado de capitales (nuevamente directas del propio fideicomiso, que para ellos debería ser financiero y contar con autorización de oferta pública) o a través de una emisión de la provincia (por ejemplo, un bono de infraestructura) que utilice el Fideicomiso como mecanismo de distribución del dinero que recauda con el bono (puede ser útil, por ejemplo, para emisiones temáticas y así asegurar el destino ASG Sociales Ambientales y de Gobernanza, de los recursos que se recauden).

El corolario radica en establecer al Fideicomiso de Infraestructura como un ente que coordine la obra pública, ayudando al gobierno provincial a eficientizar la asignación de recursos y prioridades, y los tiempos de asignación y ejecución de las obras. El hecho de contar con un vehículo que tenga recursos permite, por ejemplo, ofrecer a los proveedores un horizonte más claro de pagos. El propio fideicomiso podría incluso emitir CPDs o pagares a plazo para pagar las obras, y así entregar a proveedores instrumentos pasibles de ser negociados en el mercado de capitales, que tanto se utiliza en la provincia. Logrando entonces mejores condiciones de precio en las obras. (Cosentino A, 2024).

La creación de un fideicomiso con estas características debería realizarse mediante una Ley, y podría contemplar aportes por parte de la provincia que no necesariamente sean recursos líquidos, sino que también se podría utilizar bonos. Por último, es interesante plantear que el esquema descrito permite crear un fondo con potencialidad para recibir aportes propios y de terceros y que tenga un fuerte contenido programático para resultar un vehículo atractivo para inversores, pero eficiente para el desarrollo de variados proyectos de infraestructura que resulten estratégicos para el desarrollo productivo provincial y la mejora de las condiciones de vida en la provincia.

Financiamiento para proyectos municipales

Los municipios y demás gobiernos locales existentes en los diferentes regímenes provinciales cuentan en general con muchas menos fuentes de financiamiento que las provincias. En general, si bien en la mayoría de los casos cuentan con la potestad de endeudarse les resulta difícil acceder al mercado de capitales, no pueden tomar financiamiento directo de organismos multilaterales y es difícil que algún financiador oficial pueda prestar directamente a un municipio.

Existen algunas alternativas de financiamiento de corto plazo que ya se han mencionado, como las letras de tesorería en los que algunos pocos municipios han incursionado, pero que no resulta suficientes para potenciar el desarrollo de infraestructura local. Los gastos de capital suelen terminar siendo atendidos por el gobierno nacional o por las provincias mediante el desarrollo de obras específicas en los territorios. Sin embargo, cada vez se hace más evidente la necesidad de que los municipios puedan financiar sus propios proyectos.

En ese marco, se pueden analizar opciones de financiamiento organizadas desde el nivel provincial pero que permitan a los municipios tomar financiamiento afectado al desarrollo de proyectos específicos. En primer término, la provincia podría crear el programa e invita a los municipios a adherirse. La provincia establecerá las obras a financiar, priorizará los proyectos y fijará las condiciones para la elegibilidad de los mismos. Los municipios interesados podrán adherir, contando con la autorización para endeudarse y para ceder recursos provinciales (coparticipación, tasas, contribuciones, etc.) en favor del vehículo fiduciario y de la provincia. El fideicomiso administrará los recursos que se obtengan por las referidas fuentes de financiamiento y, bajo instrucción de alguna autoridad provincial, realizará el pago de certificados de obra. Complementariamente, se puede incorporar la posibilidad de que los proveedores también aporten financiamiento, básicamente recibiendo certificados de obra a plazos. En tales casos, será función de la banca local descontar estos instrumentos. Por último, es importante aclarar que esta estructura de financiamiento debe ser perfeccionada y adecuada a las particularidades de cada caso, pero permite mostrar cómo puede resultar un esquema de apalancamiento y calidad crediticia que haga factible que el mercado de capitales acompañe la iniciativa.

Esquemas de avales y garantías

Las garantías suelen ser un mecanismo de intervención del sector público apropiado en ciertas circunstancias, por ejemplo, en el desarrollo de grandes proyectos de inversión. Sin embargo, el grado de control que existe sobre este tipo de compromisos públicos no suele estar sujeto a los mismos estándares de control a los que se sujeta el gasto público o la deuda directa (Ter-Minassian, 2005). En tanto, los avales son una herramienta de gran utilidad para los proyectos de inversión cuando las condiciones del mismo no permiten asegurar plenamente la capacidad de repago del propio proyecto.

Las deudas contingentes tienen además la ventaja de permitir reducir el riesgo del proyecto sin representar un incremento de la deuda pública. Para su correcto tratamiento dentro de la contabilidad pública resulta necesario establecer una metodología de valuación de pasivos contingentes que permite darle a los avales un peso acorde con la probabilidad de ocurrencia del evento que lo transforme en deuda directa. En tal sentido, vemos los avales provinciales como una herramienta de gran utilidad para pensar esquemas de financiamiento principalmente para municipalidades o empresas públicas, sobre todo a la hora de diseñar estructuras de financiamiento con origen en el mercado de capitales o en el sistema bancario. Existen ciertas líneas de financiamiento multilateral que pueden llegar como préstamos subsidiados a los municipios, pero aquí no nos referimos a ellos; sino a proyectos municipales en los que el aval provincial puede funcionar como un mecanismo para reducir los riesgos del proyecto y consecuentemente el rendimiento esperado por el financiador privado.

Es común observar provincias que acceden a financiamiento privado, sin embargo, sus empresas o municipios no lo logran. En estos casos, el aporte de una garantía provincial que suponga por ejemplo la afectación de algún flujo, como recursos provenientes del régimen de coparticipación, impuestos o tasas específicas, activos fijos como inmuebles, etc. pueden ser un aporte relevante para reducir el costo del financiamiento del proyecto.

Fondos de Garantía Públicos Provinciales

Los fondos de garantías son entidades pertenecientes al sector público nacional o provincial, según sea el caso, a través de los cuales el estado canaliza una política de asistencia financiera a las MiPyMEs pertenecientes o ligadas al ámbito territorial que el fondo abarca. Los fondos intervienen mediante el otorgamiento de diferentes tipos de garantías, mediante las cuales se facilita el acceso a las MiPyMEs al financiamiento bancario y del mercado de capitales. Estas entidades son fondeadas mayoritariamente con aportes presupuestarios, pero existen también antecedentes en los que reciben

aportes del sector privado y de los organismos multilaterales de crédito que buscan acompañar estas políticas de promoción al financiamiento MiPyME. Como se explicará en este primer informe, estas entidades pueden constituirse bajo diferentes formatos, existiendo en el país diversas experiencias respecto de las estructuras jurídicas utilizadas.

Los fondos de garantía, las sociedades de garantía recíprocas (SGRs) y las entidades financieras constituyen los tres tipos de Entidades de Garantía⁴⁹⁵ que hoy ofrecen el servicio de avalistas a las empresas calificadas como MiPyME para acceder a financiamiento a través del mercado de capitales, en sus diferentes formatos. Sin perjuicio de ello, la herramienta con la que naturalmente cuenta el sector público es el fondo de garantía y por eso el análisis que se realiza aquí se refiere exclusivamente a éstos⁴⁹⁶.

Mediante la inscripción en el registro llevado por el BCRA, de conformidad con el Texto Ordenado sobre Fondos de Garantía de Carácter Público, los fondos pueden emitir garantías que sean consideradas de alta calidad (garantías preferidas “A”) y, por ello, ser monetizadas por los bancos. También pueden emitir garantías sobre títulos valores que se descuenten en el mercado de capitales (cheques de pago diferido, pagare bursátil y obligaciones negociables) de acuerdo a lo establecido en las Normas de la CNV sobre Entidades de Garantía.

En la actualidad son varias las provincias que cuentan con fondos de garantía constituidos y funcionando, es decir, otorgando garantías a sus MiPyMEs. En este marco es relevante comentar que durante el año 2022 se logró avanzar en la constitución de esta asociación que agrupa a todos los fondos provinciales y al FOGAR, único fondo de garantía de carácter nacional. Esta asociación se denomina FONRED⁴⁹⁷ y tiene como principal misión impulsar acciones que potencien la inclusión financiera de las MiPyMEs en todo el territorio nacional, a través del sistema público de garantías.

De los ocho fondos que conforman la red, siete son provinciales y el octavo es el FOGAR, de carácter y alcance nacional. Las provincias que hoy participan de la red son: Buenos aires, Tierra del Fuego, Chaco, La Rioja, San Juan, Entre Ríos y La Pampa; además, existen otras provincias que están en vías de crear sus propios fondos. Dentro de los provinciales FOGABA es el más antiguo y el que mayor volumen de garantías emitidas tiene. Su enfoque se concentra principalmente en el sector bancario y tiene muy baja participación en el mercado de capitales, sin perjuicio de que se encuentra inscripta como entidad de garantía ante CNV.

Ilustración 2. Fondos de Garantía que integran FONRED



Fuente: FONRED

El Fondo de Riesgo, dentro de un fondo de garantía, representa los recursos que la entidad tiene disponible para ofrecer garantías. No necesariamente el monto nominal de garantías que puede emitir, dado que estos fondos, como cualquier otra entidad de garantía, funciona con reglas de apalancamiento que serán explicadas más adelante. El fondo de riesgo sí permite observar el monto

⁴⁹⁵ Así denomina CNV al conjunto de entidades autorizadas para emitir avales en el Mercado de Capitales.

⁴⁹⁶ Existen antecedentes de provincias que han efectuado aportes en SGRs a través de Fondos específicos pero los resultados de dichos aportes no han sido muy relevantes en términos de impacto sobre el tejido productivo de esas provincias.

⁴⁹⁷ Para mayor detalle visite: <https://fonred.com.ar/index.php>.

máximo de garantía a emitir, conforme las normas del BCRA, que limita la exposición máxima que cada fondo puede asumir respecto de una MiPyME (5% del Fondo de Riesgo).

Los Fondos de Garantía, a diferencia de las SGRs, pueden sumar al fondo de riesgo, de manera automática, los rendimientos de sus inversiones, lo que les permite mantener el nivel de relevancia del Fondo a través del tiempo. Las SGRs, toda vez que los aportes que conforman el “Fondo de Riesgo” conllevan un beneficio impositivo para quien lo realiza, y por ende un costo fiscal, requieren autorización de la Autoridad de Aplicación para incrementarlo, que es la SEPYME.

Un dato interesante que se observa del informe de CASFOG consiste en la distribución de garantías otorgadas por zona geográfica y por tamaño de empresa. Como es de esperar, el AMBA y la PBA lideran el ranking de la zonificación geográfica, recibiendo el 43% de las garantías; mientras que la zona Centro recibe el 34% de las garantías que se otorgan. En cuanto al tamaño de empresa, las medianas tramo 1 son el segmento con mayor utilización de esta herramienta (el 39%) seguido muy de cerca por las pequeñas empresas (34%). Esta estratificación solo se presenta como una referencia del potencial que tiene la provincia de Santa Fe para desarrollar este instrumento, a sabiendas que puede tener competencia y colaboración de otras Entidades de Garantía que operan en la provincia. Incluso la provincia hoy cuenta con el Fondo Específico de Riesgo Fiduciario “Provincia de Santa Fe” que se constituyó mediante un contrato acorde a lo estipulado en la Ley N.º 25.300, Art. N.º 22, asumió la forma jurídica de un Fondo Específico de Riesgo Fiduciario, entre Garantizar S.G.R., en su carácter de Fiduciario, y la Provincia de Santa Fe, como Fiduciante. El 27 de marzo de 2024, se efectuó la capitalización de parte de los resultados acumulados del Fondo Específico de Riesgo Fiduciario por la suma de \$ 450.000.000 (en moneda histórica) el cual con los resultados acumulados \$ 1.852,54 millones, alcanzó \$ 2.852,53 millones de Patrimonio Neto Fiduciario según los estados contables al 31/03/2024.

Sociedad Fiduciaria Provincial

Una sociedad fiduciaria que pertenezca a la provincia puede ser utilizada como un potente instrumento para llevar adelante diversas tipologías de políticas públicas, permitiendo a la provincia manejar ciertas actividades y recursos por fuera de la lógica de administración del sector público, lo cual puede resultar un atractivo especial cuando se busca celeridad para la implementación de soluciones. En este sentido, la creación de un vehículo de este tipo podría implementarse en forma directa desde la provincia.

En Santa Fe se está trabajando en el desarrollo de una Fiduciaria Provincial como una empresa especializada en la estructuración y administración de Fideicomisos como instrumento de apoyo a la gestión de los gobiernos locales y de la provincia, aportando al crecimiento de las familias, los emprendedores y las empresas. Es interesante tener en consideración que la diversidad de los fideicomisos pasibles de ser administrados mediante esta sociedad permite contemplar diversos instrumentos de política pública, desde Fideicomisos para otorgar financiamiento a PyMEs, ANRs para emprendedores, líneas de financiamiento específicas para Municipios; hasta instrumentos que busquen financiamiento en el mercado de capitales para financiar empresas públicas, de servicios públicos o al propio tesoro provincial.

Este vehículo permitirá no solo administrar el fondo de garantía, sino también otros negocios fiduciarios existentes o a crearse en la Provincia. Así, la Provincia podría crear una empresa de servicios fiduciarios que además se prevea con la aptitud de poder estructurar fideicomisos financieros. En este caso, esa nueva sociedad que administrará el Fondo de Garantía además podrá estructurar negocios a través de los cuales puedan financiarse actores públicos y privados en el mercado de capitales. Constituyéndose en un actor que hace las veces de Banca de Desarrollo, dado que contará con numerosos programas de asistencia a MiPyMEs, tanto mediante créditos directos como a través de programas que otorgan bonificaciones sobre la tasa de interés o garantías. En este

caso, se tratará de un agente regulado por la CNV y deberá requerirse la autorización de dicho organismo para actuar como tal.

Capítulo IV: Consideraciones Finales

Este documento ha revisado el estado actual la deuda provincial en Santa Fe y ha descripto diferentes herramientas e instrumentos existentes en el mercado de capitales para optimizar el uso de diversas fuentes de recursos. Entendiendo que el propósito de los *policy makers* es realizar estrategias que permitan mejorar la eficiencia mediante la aplicación de herramientas innovadoras y el enmarcamiento de las políticas financieras bajo criterios de sustentabilidad y manejo responsable.

En Argentina, algunas jurisdicciones sub-nacionales avanzaron en desarrollar sistemas avanzados de administración de deuda y mantienen una estrategia constante de relaciones profesionales con financiadores públicos y privados, tanto locales como internacionales. Estas jurisdicciones integran operaciones de manejo de pasivos y nuevo financiamiento con adecuados criterios de sostenibilidad a mediano plazo. En contraste, otras jurisdicciones presentan un desarrollo menor y tienen un amplio margen para innovar en prácticas financieras y explorar nuevas fuentes de recursos. Precisamente, este documento sugiere alternativas para el desarrollo de herramientas de financiamiento para el sector público subnacional y para el financiamiento del sector productivo. Destacando la importancia de fortalecer las relaciones institucionales con financiadores y desarrollar estructuras de financiamiento complejas, combinando diferentes fuentes y mecanismos de movilización de recurso.

El documento también destaca conceptos modernos relacionados con el financiamiento estructurado, que tiene en cuenta diversas opciones de fuentes y esquemas de garantías para viabilizar proyectos de inversión específico, permitiendo a las provincias profundizar sus estrategias. El uso de esquemas de garantías, la elaboración de fideicomisos de infraestructura provinciales y la emisión de bonos verdes, presentan oportunidades innovadoras para las provincias y los municipios. Para maximizar los beneficios del financiamiento crediticio y del mercado de capitales, la provincia de Santa Fe se encuentra desarrollando una estrategia de financiamiento diversificada, incluyendo préstamos de organismos internacionales, emisión de bonos de infraestructura y estructuración de Fondo de Garantía Provincial y Fiduciaria Provincial. En el marco de políticas fiscales responsables que permitan asegurar la sostenibilidad de la deuda y generar excedentes para la inversión en infraestructura, al mismo tiempo que se fortalece la capacidad institucional para gestionar eficientemente los recursos. El ámbito del financiamiento público subnacional representa un terreno fértil para la innovación, el manejo de riesgos, la integración de diversos instrumentos y la mejora continua, garantizando un sistema de comunicación constantes entre inversores, demandantes de fondos y la provincia como promotor del desarrollo financiero.

Referencias

Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P., & Ivani, G. (2011). El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.

Angeleri, C. (2012) Implementación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) en la Dirección de Deuda y Crédito Público del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

Agosto, W. (2016). Los desafíos de las deudas provinciales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Cosentino, A., Isasa, M., & Hang, G. (2013). El financiamiento de los gobiernos sub-nacionales. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- Dapena, J. P. (2009). Rol del mercado de capitales en el crecimiento de la economía: literatura y evidencia para argentina. (Spanish). Documentos De Trabajo, CEMA, Buenos Aires (393), 1-22.
- Farah, P. (2017). Responsabilidad Fiscal 2017 para finanzas públicas sustentables. Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.
- Mandolesi, A. (2019). “El rol del mercado de capitales en el crecimiento de la economía. Breves reflexiones sobre la oportunidad del leasing en Argentina”, Maestría en Finanzas UNR (2019).
- Melamud, A. (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera. CEPAL, Santiago de Chile.
- Unctad (2011). Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda. Disponible en: http://unctad.org/es/Docs/gdsdmfasmisc2011d1_sp.pdf.

PROCESO DE CERTIFICACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES: EXPERIENCIA MUNICIPALIDAD DE RÍO CUARTO

María Gabriela Miralles

1. Introducción

En cumplimiento de lo establecido por el art. 165° de la Carta Orgánica de la ciudad de Río Cuarto (provincia de Córdoba), donde dispone la confección del “Estado de Situación Patrimonial” al 31 de diciembre de cada año, la Secretaría de Economía -a través de la Subdirección General de Contabilidad y Auditoría- elabora y presenta anualmente ante el Tribunal de Cuentas los Estados Contables de la Municipalidad de Río Cuarto, como parte integrante de la Cuenta General del Ejercicio. En virtud del proceso de profesionalización de la función pública que se está transitando en la administración municipal, surgió la necesidad de evaluar las registraciones contables y contar con el informe técnico de auditoría de cumplimiento de la normativa vigente.

A fin de garantizar su validez frente a terceros usuarios de la información contable, dicho informe debe ser confeccionado por un profesional independiente y posteriormente certificado por el organismo regulador de las profesiones vinculadas a las Ciencias Económicas dentro de la provincia, atribución que le compete al Consejo Profesional respectivo, conforme a las facultades otorgadas por la Ley Nacional 20.488 (art. 21 inc. I) y la Ley Provincial 10.051.

Presentar y publicar los estados contables acompañados por el informe de auditoría certificado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (C.P.C.E. Cba.) implica poner a disposición de los usuarios información confiable que permitirá la toma de decisiones sobre la base de elementos que cumplan con las cualidades de exactitud, objetividad, realidad económica, comparabilidad, transparencia y legalidad, entre otras.

Puntualmente, en la ciudad de Río Cuarto las autoridades municipales dispusieron culminar el proceso de emisión y publicación de los Estados Contables de la Municipalidad de Río Cuarto al 31 de diciembre de 2022, realizando una auditoría sobre los mismos, legalizando la firma del profesional actuante y certificando dichos estados financieros en el C.P.C.E. Cba.

Este proceso se inició con la adhesión –a través del Decreto N° 1763/2023– 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.

2. Objetivos del proceso de certificación

Este proceso inédito a nivel nacional, y que le agrega valor a la información emitida y publicada por el municipio en un marco de transparencia y legalidad, cumple con múltiples objetivos, entre los que se destacan:

- 2.1. Sentar precedente respecto de la pertinencia de la emisión -por parte de la administración pública- de información certificada, al ser el primer municipio en legalizar sus estados contables en el Consejo Profesional de su provincia (C.P.C.E. Cba.);
- 2.2. Producir y publicar información dentro de un marco de cumplimiento de la normativa contable vigente referida al sector público, emitida por la Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (F.A.C.P.C.E.), entidad reguladora de la profesión en nuestro país;
- 2.3. Lograr que el procedimiento de auditoría, la posterior emisión del informe y la certificación del mismo se convierta en una herramienta de gestión pública permanente en el municipio;

2.4. Cumplimentar con las exigencias de calificadoras de riesgo y organismos de crédito respecto de la presentación de los estados financieros acompañados por el informe de auditoría correspondiente;

Para alcanzar los objetivos mencionados, desde la Subdirección General de Contabilidad y Auditoría se realizaron las revisiones y ajustes necesarios, a fin de emitir los estados contables a certificar dentro de un marco de cumplimiento de la normativa técnica, de acuerdo a las recomendaciones y sugerencias realizadas por el auditor.

3. Ejecución del proceso

A fin de llevar a cabo la tarea encomendada por las autoridades, se definieron una serie de pasos e instancias, los cuales son de cumplimiento obligatorio, ya sea por ser propios de un proceso de auditoría o por ser requeridos por la normativa vigente.

5.1 Intervención del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba

En una primera instancia y ante la decisión de la gestión municipal de avanzar en este esquema de mejora de la calidad de la información pública emitida, se decidió solicitar el estudio y opinión del órgano regulador de la profesión en la provincia, respecto de la factibilidad de su intervención en este proceso, conforme a las facultades otorgadas por la Ley Nacional 20.488 (art. 21 inc. I) y la Ley Provincial 10.051 a dicha entidad. Mediante una serie de encuentros donde se analizaron las particularidades de la situación planteada, el C.P.C.E. Cba., a través de su mesa directiva y con el asesoramiento del Gerente Técnico de la institución, acompañaron al municipio en este proceso, destacando lo inédito del planteamiento y valorando la jerarquización de la profesión en el sector público.

Desde la Gerencia Técnica mencionada, se investigó la existencia de antecedentes en el país (no encontrados), se estudió el caso planteado y se sugirió la realización de una “Auditoría de Cumplimiento” de la normativa profesional vigente y de la reglamentación específica municipal. A tal efecto y con la intervención del auditor, se consensuó un modelo de informe que, respetando los lineamientos generales previstos por la Resolución Técnica N° 37 y el Informe 12 del Consejo Elaborador de Normas de Contabilidad y de Auditoría (CENCyA), contemple las particularidades de la entidad evaluada.

Asimismo, a fin de legitimar la aplicación de la normativa profesional, el Gerente Técnico sugirió adherir a las Recomendaciones Técnicas del Sector Público emitidas por la F.A.C.P.C.E. Dicha adhesión se efectivizó a través del Decreto N° 1763 del Sr. Intendente de la Ciudad de Río Cuarto.

5.2 Recursos

La concreción de este proceso de innovación requirió de recursos humanos y económicos. Integraron los recursos humanos el auditor seleccionado por la Secretaría de Economía a tal fin, en función de su capacidad y ética profesional, independencia e idoneidad técnica. También participó el personal del área (Subdirector General y Jefes de Departamento), en carácter de facilitador de la información y/o documentación a analizar.

Los recursos económicos necesarios para retribuir al auditor por la tarea realizada y para abonar al C.P.C.E. Cba. las tasas pertinentes (ambas cifras surgen de los cálculos previstos por dicho Consejo según las parametrizaciones dispuestas por la normativa vigente), son afrontados con presupuesto asignado a la Secretaría de Economía para ese fin.

5.3 Elección del profesional actuante

La selección del auditor se realizó considerando que dicho profesional posea:

- Título de Contador Público
- Una reconocida experiencia en los temas referidos
- Conocimiento de la normativa en materia contable relacionada al sector público
- Aptitudes para el cumplimiento de las tareas a ejecutar
- Antecedentes en la realización de actividades afines
- Independencia respecto del objeto de la auditoría

La decisión final se tomó considerando además el plan de trabajo presentado por el profesional.

5.4 Registros contables y emisión de los estados financieros

Esta etapa es llevada a cabo por la Subdirección General de Contabilidad y Auditoría, cuya misión es organizar y ejecutar las actividades relacionadas con la contabilidad patrimonial del municipio, mediante la aplicación de las normas y principios contables generalmente aceptados y la emisión de información útil para la toma de decisiones. Para ello, de acuerdo a lo dispuesto por la Ordenanza N° 371 - Organigrama del Personal de la Administración Pública Municipal, es competencia de dicha repartición:

- Ejercer la función de Unidad Rectora Central del Subsistema de Contabilidad del Sector Público Municipal que le otorga la Ordenanza 424/2022;
- Organizar y dirigir el sistema de contabilidad patrimonial del Municipio;
- Aplicar los principios de contabilidad generalmente aceptados;
- Elaborar el plan de cuentas contable del Municipio;
- Llevar los Libros de Contabilidad exigidos por las normas vigentes y en las condiciones en que estas lo establezcan;
- Realizar la consolidación con los Estados Contables de las entidades que conforman el Sector Público Municipal, a través de la integración de los Patrimonios Netos correspondientes, previa evaluación de la consistencia y razonabilidad de la información suministrada;
- Analizar y proceder al registro contable -en caso de corresponder- de cualquier circunstancia que, sin poseer impacto presupuestario, afecte o pueda afectar la situación económica-financiera del Municipio;
- Confeccionar anualmente los Estados Contables que forman parte de la Cuenta General del Ejercicio.

En virtud de las funciones detalladas y antes de someter los estados contables a la auditoría de cumplimiento, la Subdirección General de Contabilidad y Auditoría realizó un análisis técnico de las presentaciones de los ejercicios anteriores, definiendo cuestiones de relevancia a considerar y definir con el auditor, entre las que se destacan las siguientes:

- ✓ Valuación y exposición de las participaciones de capital dentro del rubro correspondiente al Estado de Situación Patrimonial -y por ende del resultado relacionado-, con arreglo a la normativa de sector público vigente y a las disposiciones de la Resolución Técnica N° 21 de la F.A.C.P.C.E., norma de aplicación supletoria;
- ✓ Exposición de los bienes del dominio público, es decir aquellos que se encuentren afectados al uso general o al servicio público, en un rubro específico del Estado de Situación Patrimonial, de

acuerdo a lo previsto por la Recomendación Técnica del Sector Público N° 3 de la F.A.C.P.C.E., segregándolos de los bienes de uso debido a su diferente naturaleza y afectación.

✓ Preparación y presentación del Estado de Flujo de Efectivo como parte de los estados contables, tal como lo dispone la Recomendación Técnica del Sector Público N° 3 de la F.A.C.P.C.E. El mencionado estado aporta información adicional significativa ya que permite a los usuarios evaluar la capacidad de una entidad para generar efectivo, identificar cuáles son las necesidades que la misma debe cubrir aplicando dichos flujos de fondos y conocer su posición financiera final.

En cumplimiento de su misión fundamental, la mencionada Subdirección emite los siguientes estados financieros de acuerdo a lo dispuesto por la normativa vigente:

- Estado de Situación Patrimonial
- Estado de Recursos y Gastos
- Estado de Evolución del Patrimonio Neto
- Estado de Flujo de Efectivo

Además, forman parte de los mismos la información complementaria consistente en anexos y notas a los estados contables.

5.5 Ejecución de la auditoría

Se puede definir a la auditoría como un proceso sistemático llevado a cabo para la obtención y evaluación de “evidencia” que, considerando las afirmaciones acerca de acciones y eventos, determina en virtud de la misma el grado de correspondencia entre esas afirmaciones y los criterios establecidos, para comunicar luego los resultados a los usuarios interesados. Una auditoría es un enfoque sistemático, que sigue una forma estructurada y un plan documentado (plan de auditoría). En el proceso de la auditoría, los registros contables son analizados usando una variedad de técnicas generalmente aceptadas. Tanto el plan de trabajo como los procedimientos de auditoría a aplicar a fin de desarrollar la tarea encomendada, son definidos por el auditor actuante.

En este caso, el encargo consistió en la realización de una “Auditoría de Cumplimiento”, es decir el profesional efectuó una revisión de los procedimientos para determinar si el municipio confecciona sus estados contables cumpliendo con lo dispuesto por:

- Las regulaciones y criterios específicos establecidos por una autoridad superior,
- Las normas profesionales vigentes para el sector público.

Para ello, deben existir datos verificables y criterios o normas reconocidas, observándose en este caso ambos requisitos.

5.6 Informe de auditoría

Como parte del encargo, el auditor debe brindar una opinión o dictamen sobre los estados financieros, manifestando si los mismos fueron adecuadamente preparados cumpliendo con las regulaciones legales vigentes y las Recomendaciones Técnicas del Sector Público emitidas por la Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (F.A.C.P.C.E.), plasmando dicha valoración en el informe correspondiente.

En el punto 5.1 se hizo alusión a los aspectos que, de forma conjunta, el auditor y la Gerencia Técnica del C.P.C.E. Cba. consensuaron agregar y/o modificar del modelo de informe de auditoría, considerando las particularidades del sector público. A tal efecto, se dispuso que el mismo estará dirigido tanto a la ciudadanía en general como así también al Sr. Intendente de la ciudad (máxima autoridad municipal). Además, se tomarán en cuenta cuestiones a diferenciar, tales como:

✓ Consignar cómo órgano emisor de los estados contables a la Secretaría de Economía;

- ✓ La emisión de la opinión dictaminará sobre el cumplimiento de las normas técnicas del sector público vigentes;
- ✓ Indicar dentro del apartado “Párrafo de énfasis” que los estados contables se encuadran dentro de lo dispuesto por las regulaciones municipales existentes;
- ✓ Señalar dentro del apartado “Información especial sobre otros requerimientos legales y reglamentarios” que:
- ✓ El ente público no se encuentra obligado legalmente a realizar la rúbrica de los libros contables;
- ✓ El pasivo previsional devengado a fecha de cierre es a favor de la “Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba”.

5.7 Presentación del trámite en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba

Una vez realizado el pago de los conceptos a ingresar al Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba, aprobado según la reglamentación vigente respecto de las formalidades de las erogaciones municipales, el auditor presentó en la delegación local del C.P.C.E. Cba el juego de estados contables por él evaluado y el informe pertinente, donde expuso su opinión formada sobre la base de las evidencias de auditoría analizadas. Dicho organismo procedió a certificar que consta en sus registros que el auditor interviniente se encuentra inscripto en la matrícula de CONTADOR PUBLICO de ese consejo, legalizando la firma inserta en la actuación profesional (la que debe corresponderse con la que el profesional tiene registrada en el C.P.C.E. Cba.), todo ello conforme a las facultades otorgadas por Ley Nacional 20.488 (art. 21 inc. I), la Ley Provincial 10.051 y su marco regulatorio.

Una vez intervenida la documentación puesta a consideración de la mencionada entidad profesional, el auditor la elevó a la Secretaría de Economía para que, previa conformidad y autorización del Sr. Intendente municipal, sea puesta en conocimiento de la ciudadanía mediante su publicación en el sitio web oficial del Gobierno de Río Cuarto.

Proceso continuo

La auditoría y posterior certificación de los estados contables fue concebido como un proceso continuo, de forma tal que constituya una política de gestión de la Secretaría de Economía del municipio. Es por ello que, luego de concluido el mismo por primera vez, se evaluó el logro de los objetivos planteados y la continuidad del proceso para los siguientes ejercicios económicos.

6.1 Evaluación del proceso

Las autoridades de la Secretaría de Economía evaluaron como sumamente positivos los resultados de este proceso de auditoría, considerando logrado el objetivo principal: conseguir que el sistema contable brinde información confiable, útil y comparable, propiciando el libre acceso de los ciudadanos a la misma y garantizando la transparencia en la gestión pública.

6.2 Seguimiento

El plan de trabajo aprobado contempla que, una vez ejecutado el proyecto para el primer ejercicio económico, el auditor continúe con tareas de control con el fin de realizar de modificaciones y/o correcciones necesarias, a través de acciones concretas y superadoras, en pos de una mejora continua en el proceso de generación de información contable de calidad.

6.3 Proceso de auditoría y certificación para el ejercicio 2023

A partir del seguimiento realizado según lo manifestado en el punto anterior, el auditor efectuó recomendaciones entre las que se incluyó la emisión de nueva normativa propia, tal como la aprobación del decreto reglamentario de la Ordenanza de Contabilidad, a través del cual se unifica legislación dispersa tal como el decreto de adhesión a las Recomendaciones Técnicas del Sector

Público y otras disposiciones aprobadas por Resoluciones de la Secretaría, que ameritan estar contempladas en una norma superior.

Una vez revisados los estados contables por el ejercicio económico finalizado el 31 de diciembre de 2023, el profesional actuante procedió a emitir el informe de auditoría correspondiente, de acuerdo a las modificaciones introducidas a la Resolución Técnica N° 37 por parte de la Resolución Técnica N° 53, emitida por la F.A.C.P.C.E. y adoptada por el C.P.C.E. Cba. para los ejercicios iniciados a partir del 1° de julio de 2022, a través de la Resolución CD N° 33/2021.

Seguidamente, y por segundo año consecutivo, se procedió a la certificación de los mismos por parte del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba, para luego ponerlos a disposición de la ciudadanía en un marco de transparencia de las cuentas públicas.

Los estados contables de la Municipalidad de Río Cuarto por los ejercicios finalizados el 31/12/2022 y el 31/12/2023, junto con los informes de auditoría y legalizaciones pertinentes, se encuentran publicados en el sitio web <https://economyariocuarto.gob.ar/estadisticas>.

Conclusión

Una vez ejecutado el proceso para el primer ejercicio económico, el seguimiento y la realización de recomendaciones posteriores permitieron la realización de modificaciones y/o correcciones, a través de acciones concretas y superadoras, en pos de una mejora continua en el proceso de generación de información contable de calidad, ya que para cumplir con su finalidad, la información contenida en los estados contables debe reunir los requisitos previstos por el marco conceptual contable para el sector público definido por la Recomendación Técnica del Sector Público N° 1 de la F.A.C.P.C.E., tales como confiabilidad, disponibilidad, accesibilidad, comparabilidad y claridad, los que aportan transparencia a la rendición de cuentas que el estado debe realizar a la ciudadanía y a todos los demás usuarios de la información pública -funcionarios, entes de control, terceros- quienes toman decisiones en función de la misma, actúan en consecuencia y en definitiva son los destinatarios finales de las políticas públicas que se reflejan en ella, permitiendo de esa manera evaluar la gestión de sus representantes.

El informe final de auditoría, emitido por el profesional actuante de acuerdo a la normativa vigente y considerando las particularidades del sector público, constituye por sí mismo el resultado final de cada proceso anual. Dicho elemento le agrega valor a la Cuenta General del Ejercicio, dictaminando sobre el cumplimiento de la normativa vigente en un marco de jerarquización de la profesión en el sector público.

Bibliografía

Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Cuarto (2022), Ordenanza N° 371 - Organigrama del Personal de la Administración Pública Municipal, Ciudad de Río Cuarto (Córdoba).

Concejo Deliberante de la Ciudad de Río Cuarto (2022), Ordenanza N° 424 - Adhesión a la Ley Provincial 10.835/2022, Ciudad de Río Cuarto (Córdoba).

Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba (2021), Disposición N° 33/21 de la Mesa Directiva, Ciudad de Córdoba (Córdoba).

Convención Constituyente de la Ciudad de Río Cuarto (1996), Carta Orgánica de la Ciudad de Río Cuarto, ed. 2021, Ciudad de Río Cuarto (Córdoba).

Departamento Ejecutivo de la Ciudad de Río Cuarto (2023), Decreto N° 1763 - Adhesión a las Recomendaciones Técnicas del Sector Público, Ciudad de Río Cuarto (Córdoba).

Departamento Ejecutivo de la Ciudad de Río Cuarto (2024), Decreto N° 2264 – Reglamentación de la Ordenanza N° 424, Ciudad de Río Cuarto (Córdoba).

Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (2003), Resolución Técnica N° 21 – Normas contables profesionales: Valor patrimonial proporcional - Consolidación de estados contables - Información a exponer sobre partes relacionadas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (2008), Recomendación Técnica del Sector Público N° 1 – Marco conceptual contable para la administración pública, Ciudad de Paraná (Entre Ríos).

Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (2013), Resolución Técnica N° 37 – Normas de Auditoría, Revisión, Otros Encargos de Aseguramiento, Certificación y Servicios Relacionados - Información a exponer sobre partes relacionadas, Ciudad de Santa Fe (Santa Fe).

Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (2016), Recomendación Técnica del Sector Público N° 3 – Presentación de Estados Contables, Ciudad de Paraná (Entre Ríos).

Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas (2021), Resolución Técnica N° 53 – Modificación de la Resolución Técnica N° 37, normas de auditoría, revisión, otros encargos de aseguramiento, Certificaciones y servicios relacionados, reunión virtual de Junta de Gobierno.

Federación Argentina de Consejo Profesionales de Ciencias Económicas - Consejo Elaborador de Normas de Contabilidad y de Auditoría (2023), Informe 22 – Modelos de informes de auditoría, revisión, otros encargos de aseguramiento, certificaciones, servicios relacionados e informes de cumplimiento preparados de acuerdo con la RT 37 modificada por la RT 53, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

García N., Robles A., Arnoletto J. y Castañeda A. (2013), Manual de Auditoría bajo Normas Internacionales, Ciudad de Córdoba (Córdoba), Editorial Advocatus.

Honorable Congreso de la Nación Argentina (1973), Ley Nacional N° 20.488 - Ejercicio de las Profesiones relacionadas a las Ciencias Económicas, Ciudad de Buenos Aires.

Legislatura de la Provincia de Córdoba (2012), Ley N° 10.051 - Reglamento del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Córdoba, Ciudad de Córdoba (Córdoba).

Legislatura de la Provincia de Córdoba (2022), Ley N° 10.835 - Administración Financiera y Sistema de Control del Sector Público, Ciudad de Córdoba (Córdoba).

Secretaría de Economía de la Ciudad de Río Cuarto (2024), Estadísticas, sitio web [riocuarto.gov.ar](https://economyriocuarto.gob.ar/estadisticas), enlace <https://economyriocuarto.gob.ar/estadisticas>.

EL ROL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO PROVINCIAL. IDENTIFICACIÓN DE SUS POTENCIALES FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Pablo Andrés Olivares

Antes de comenzar el desarrollo de cualquier cuestión conceptual surge siempre una advertencia previa que nos recuerda el requisito de que todos los interlocutores deben partir de un entendimiento común sobre los conceptos básicos sobre los que versará tal desarrollo. Por ejemplo, si existe un entendimiento compartido y coincidente sobre lo que, en términos económicos, es el ahorro y la inversión, así como la inversión pública en tanto subcategoría de la segunda.

Porque si bien atravesamos nuestra formación en la academia, con el tiempo, las múltiples actividades, funciones y roles que desempeñamos suelen llevarnos inconscientemente a un uso incompleto, parcial o deformado de los conceptos aprendidos en dicha formación.

De ahí la necesidad de, en primer término, tener siempre presente el riesgo de tal sesgo y, en segundo lugar, volver cada tanto a repasar dichos conceptos.

Partimos de recordar que el ahorro es la parte del ingreso de un período que no se consume dentro del mismo.

Por su parte, la inversión en sentido económico es el incremento que se produce durante un período determinado en el stock de bienes de capital de una economía, siendo éstos aquellos bienes finales que no se destinan al consumo sino que se utilizan para generar nuevos bienes y servicios.

La inversión no solo es uno de los procesos centrales de la economía, sino que su relevancia trasciende dicho campo disciplinar. Solo alcanza con recordar que la evolución del homo sapiens a lo largo de su historia ha tenido una estrecha relación con la innovación técnica y la inversión.

Aclarado el concepto de inversión, pasamos a la subcategoría de “inversión pública”, entendida como el incremento del stock de bienes de capital de uso público de un país, una región, una provincia o una localidad.

De manera simplificada, para la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), la inversión pública es entendida como la provisión de bienes durables que permitan acrecentar la capacidad productiva de bienes y servicios por parte del Sector Público.

Dicha DNIP destaca que “la inversión realizada por el Sector Público de un país reviste particular importancia, dado que coadyuva a un conjunto de prestaciones indispensables para el desarrollo de las distintas actividades productivas y para el bienestar general, a través del ordenamiento y priorización de los recursos que se destinan – entre otros componentes – a la infraestructura básica de servicios (vialidad, sistemas de agua y saneamiento, salud, educación, transporte, energía, etc.), así como a otros sectores que impulsan y direccionan la actividad productiva, como por ejemplo la ciencia y tecnología. Por los motivos señalados, la inversión – en particular, la inversión pública – requiere un enfoque específico, tanto en términos de la decisión acerca de la priorización de los proyectos como en su posterior ejecución”.

Se infiere casi de forma evidente la relevancia de la inversión pública tanto para el crecimiento económico (entendido como incremento sostenido del total de bienes y servicios producidos por una sociedad a lo largo del tiempo) como para el desarrollo económico (en sentido de agregar al crecimiento económico el cambio estructural).

Por otra parte, siguiendo en el campo económico, debemos recordar esa pareja clave que integran el ahorro y la inversión, así como el rol de la tasa de interés como articulador de la dinámica de tal pareja.

Sin perjuicio de la necesidad de que tal dinámica entre ahorro e inversión resulte eficiente, también debe tenerse presente que la inversión pública –tal como la definimos anteriormente– posee efectos intertemporales que tienen incidencia en los campos político y social.

La inversión pública implica que el esfuerzo de producción inherente al incremento de bienes de capital de uso público tenga lugar en un período, mientras que dichos bienes generarán bienes y servicios en el futuro. Como estamos refiriéndonos a bienes de uso público, los costos y beneficios exceden la esfera privada para instalarse en un alcance colectivo. En concreto, teniendo en cuenta que un colectivo social se integra por distintas cohortes, la distribución de costos y beneficios de la inversión pública no resulta neutro en términos distributivos.

Sin negar el rol que tiene la tasa de interés como articulador entre ahorro e inversión, al incorporar al análisis las especificidades de la inversión pública –como el efecto distributivo antes señalado– nos deriva a que el proceso ahorro – inversión en el sector público tiene una dinámica singular.

En el sector público, el ahorro resulta de la diferencia entre dos variables: recursos corrientes y gastos corrientes. Variables presupuestarias pero también macroeconómicas.

Cuando se analiza la evolución de los recursos corrientes y del PBI, se observa una relación directa –aunque no lineal– entre ambos. Sin embargo, con el gasto corriente no sucede lo mismo.

Mientras los recursos corrientes resultan de una recaudación sobre una base vinculada a la actividad económica, los gastos corrientes refieren a los costos de funcionamiento de una organización como es el Estado.

Esto deriva en que el ahorro del sector público resulta intensamente incidido por el ciclo económico.

Por otra parte, en el caso de economías en vías de desarrollo, al impacto del ciclo económico antes señalado se le añaden los efectos de factores estructurales (propios de la brecha de desarrollo) tanto sobre el ahorro como sobre la inversión. Si bien no son los únicos efectos, la estrechez de bases de recursos impactando sobre el ahorro y los muy altos requerimientos de capital (en términos de PBI) son algunos de los que más se destacan.

Cuando al plano de análisis incorporamos el concepto de Estado multinivel, aparece otra dimensión de complejidad, ya que no hay homogeneidad multinivel de recursos y gastos.

En el caso del sistema de Estado multinivel argentino, la composición del gasto en el nivel provincial exhibe una alta participación presupuestaria de servicios críticos intensivos en gasto corriente (educación, salud y seguridad), lo cual deriva en un gasto corriente rígido para el ciclo económico (dado el carácter crítico del servicio) y de alta participación en el total del gasto, lo cual comprime el ahorro.

De esta manera, abordar la inversión pública desde una provincia argentina implica lidiar con esta triple complejidad: un ahorro exiguuo en términos relativos y que se comprime sobremanera en las fases recesivas, con demandas de inversión propias de una economía en vías de desarrollo.

Dicha complejidad es un obstáculo que los gobiernos deben asumir, no desde un sentido fatalista ni de resignación. De hecho, las circunstancias de fragilidad política y social que atraviesa nuestro país hacen que tal posición sea inviable. Por el contrario, deben asimilar el obstáculo y procurar una superación.

Es allí que el financiamiento adopta hoy un protagonismo central como mecanismo de acople intertemporal entre ahorro e inversión pública que permita atravesar el ciclo económico y, al mismo tiempo, retomar el tránsito hacia estadios superiores de desarrollo económico.

Sin embargo, para que dicho financiamiento pueda desempeñar tal finalidad debe cumplir determinados estándares cualitativos. No solo se trata de lograr financiamiento sino de “buen financiamiento”.

Al abordar tales estándares cualitativos del financiamiento nos encontramos con tres variables críticas. El costo, el plazo y la moneda.

El costo, en cuya composición se destaca el predominio de la tasa de interés, aunque también impactan otros conceptos (comisiones de compromiso, gastos de estructuración, etc.), tiene una incidencia de índole económica. En esencia, dicho costo es un gasto corriente más por lo cual, a mayor costo de financiamiento menor el ahorro económico que se dispone para hacer frente -en términos de largo plazo- a la inversión.

Por su parte, el plazo tiene una relevancia sustancial en dos cuestiones. En primer término, para que las dinámicas del ahorro y la inversión puedan articularse a lo largo del ciclo económico. Y, en segundo término, para lograr una adecuada asimilación distributiva intergeneracional.

La moneda es una variable con incidencia en aquellas economías cuya moneda doméstica no constituye una divisa de amplia aceptación en el intercambio internacional. Para dichas economías, la atención de servicios de deuda pública en una moneda distinta a la doméstica implica un doble esfuerzo: Fiscal (tener los excedentes presupuestarios) y cambiario (disponer de la divisa con que deben atenderse los servicios de la deuda). Para nuestro país, con su recurrente estrangulamiento externo (motivado fundamentalmente por razones estructurales) y pérdida de valor de su moneda doméstica (contracara del proceso inflacionario), esta variable hace tiempo resulta ser una de las más críticas.

Además, desde un nivel subnacional debe adoptarse el debido registro de lo crítico de dicha variable, ya que, para un Estado subnacional argentino la misma se encuentra casi totalmente fuera de su control. Debido a que la cuestión cambiaria es competencia del nivel federal, hasta la provincia o municipio más solvente puede verse obstaculizado para cumplir con sus servicios de deuda en moneda extranjera.

A partir del desarrollo conceptual precedente podemos abordar la tipología de fuentes de financiamiento de la inversión pública desde una mirada subnacional – provincial.

Para ello consideramos conveniente, en primer término, identificar el espectro de posibilidades y expresarlo en un esquema que integre las categorías de relevancia.

Entendemos que tales categorías de relevancia resultan las siguientes:

I – Tipo de acreedor:

I-A) Público

I-A1) Estado Nacional

I-A2) Bancos Públicos Nacionales

I-A3) Organismo de Financiamiento Internacional integrado por la República Argentina

I-A4) Organismo de Financiamiento Internacional no integrado por la República Argentina

I-B) Privados

I-B1) Bancos Privados Nacionales

I-B2) Bancos Privados Internacionales o extranjeros

I-B3) Otras empresas privadas.

I-B4) Inversores de mercado

II) Tipo de instrumento

II-A) Contrato de préstamo

II-B) Contrato de Participación Público Privada (PPP)

II-C) Emisión de títulos públicos (bono)

III) Tipo de garantías

III-A) Con garantía soberana (contrato de contragarantía entre el soberano y el tomador)

III-B) Sin garantía soberana

III-B1) Con garantía específica

III-B1a) Con garantía sobre coparticipación federal

III-B1b) Con garantía sobre otros recursos propios provinciales

III-B1c) Con colateral sobre otros flujos

III-B1d) Con colateral sobre stocks determinados

III-B2) Sin garantía específica

IV) Moneda en que se expresa el financiamiento

IV-A) En moneda local

IV-B) En moneda extranjera

V) Moneda en que se deben atender los servicios

V-A) En moneda local

V-B) En moneda extranjera

VI) Legislación aplicable

VI-A) Ley local

VI-B) Ley extranjera

EL SIGAF EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. ASPECTOS TECNOLÓGICOS DE SU IMPLANTACIÓN (2007-2018)

Ricardo Sebastián Piana

Introducción

Al igual que los sistemas tecnológicos poseen un impulso propio (Hughes, 1987), las filosofías administrativas se establecen no por su veracidad, sino por su efectividad (Hood y Jackson, 1997). Los sistemas de administración financiera, que conceptualmente integran la contabilidad pública con la información de la ejecución presupuestaria, contable, de tesorería y de crédito público, se han consolidado en la mayoría de los países de Latinoamérica⁴⁹⁸, así como en Argentina y sus provincias, como un verdadero sistema tecnológico. Esto ha sido posible gracias a una red de expertos que generaron un consenso en la solución técnica propuesta para problemas reales (Schweinheim, 2018)⁴⁹⁹.

Para reconocer la administración financiera como un sistema pilar del funcionamiento del Estado moderno, fueron necesarios varios hechos claves que demostraron su conveniencia, en primer lugar, hasta devenir en una necesidad. En Argentina, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, aprobada en 1992, representó un punto de inflexión en las finanzas públicas del país. Esta ley estableció un marco conceptual que reconocía la importancia de una hacienda productiva, la técnica de presupuesto por programas y el enfoque sistémico en la administración financiera (Ferrario, 2022). Este marco conceptual sirvió de base para una serie de reformas administrativas implementadas en todo el país, incluyendo provincias, municipios y la C.A.B.A. Sin embargo, en la Provincia de Buenos Aires, el marco normativo no se adoptó hasta 2007, y los sistemas informáticos interconectados, necesarios para cumplir con estos objetivos, se desarrollaron mucho después.

Es importante describir el proceso de difusión e implementación del Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera bonaerense (SIGAF) como tecnología, como sistema que logró -en un momento específico- enrolar a distintos actores locales a las prácticas que hasta entonces se había resistido y dar cuenta del modelo de difusión imperante para dar lugar hoy a una caja negra que no se discute ni se advierte la posibilidad de su alteridad. Este tema es significativo porque, a pesar del éxito del modelo conceptual de los sistemas de administración financiera mediante dispositivos técnicos administrativos similares en varios países de América Latina, incluyendo Argentina y varias de sus provincias, la Provincia de Buenos Aires era una excepción. Es evidente que ni el consenso conceptual ni la posterior Ley de administración financiera bonaerense fueron suficientes para su desarrollo. Entonces, ¿cómo se llevó a cabo el proceso de difusión en este contexto?

Teniendo en cuenta que los sistemas tecnológicos tienen componentes legales, organizacionales, así como un cierto saber hacer común entre los expertos, los técnicos y agentes (Hughes, 1987) y que el sistema de administración financiera puede ser entendido como un sistema tecnológico (Schweinheim, 2018), en este trabajo se estudiará la difusión y algunos hitos y estrategias de la

⁴⁹⁸ Véase el informe de la Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público (ASAP) de septiembre de 2018 disponible en <http://laborlegislativa.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-marco-normativo-de-la-adm.-fin.-p%C3%BAbal.-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

⁴⁹⁹ Aún cuando la necesidad de implementar sistemas de administración financiera en América Latina ha sido propiciada desde la década del '90 por el Banco Mundial, el BID y la agencia de cooperación internacional norteamericana (USAID), entre otros, como señaló Schweinheim (2017 y 2018) los expertos latinoamericanos, desde los sesenta y setenta, ya habían venido interviniendo en el desarrollo e implementación de estos sistemas en diversos países de la Región, a partir de la primera experiencia en Ecuador.

implementación del SIGAF a partir de la normativa, documentación oficial y entrevistas a algunos actores claves del proceso.

Marco conceptual

En Thomas P. Hughes (1987) los sistemas tecnológicos, destinados a resolver problemas, son contruidos socialmente y simultáneamente configuran la sociedad y sus componentes. De allí que estén integrados e incluyan no sólo los artefactos.

Among the components in technological systems are physical artifacts, such as the turbogenerators, transformers, and transmission lines in electric light and power systems. Technological systems also include organizations, such as manufacturing firms, utility companies, and investment banks, and they incorporate components usually labeled scientific, such as books, articles, and university teaching and research programs. Legislative artifacts, such as regulatory laws, can also be part of technological systems. Because they are socially constructed and adapted in order to function in systems, natural resources, such as coal mines, also qualify as system artifacts (Hughes, 1987:51).

Así, la tecnología no es simplemente una herramienta para solucionar problemas prácticos, sino que es un medio a través del cual se construyen y transforman las relaciones sociales y las identidades culturales. Aparece la concepción de sistema⁵⁰⁰, complejidad e interconexión que vincula tanto a las personas como a los objetos materiales entre sí. De esta manera, para el historiador de la tecnología, ésta es tanto un producto como un productor de la sociedad y la cultura: “*Porque que los componentes de los sistemas tecnológicos son desarrollados por los constructores de sistemas y sus asociados, los mismos son artefactos contruidos socialmente*” (Hughes, 1987:52; traducción propia). Es por ello también que las características de los componentes de un sistema tecnológico derivan de ese mismo sistema (*estilo*).

Los inventores, científicos industriales, ingenieros, administradores, financieros, y trabajadores son componentes de los sistemas que, a diferencia de los artefactos, gozan de libertad aunque los constructores de sistemas modernos han tendido a burocratizarse, a rutinizarse. Más aún, para bajar la incertidumbre, los sistemas tecnológicos tienden a incorporar el entorno al sistema de manera creciente convirtiéndolo en un sistema cerrado (burocrático, rutinario y sin la libertad)⁵⁰¹.

Hughes describe los patrones de evolución de un sistema tecnológico y aún cuando estas fases no sean secuenciales, porque hay solapamientos y retrocesos, cada fase predomina la secuencia: invención, desarrollo⁵⁰², innovación, transferencia tecnológica⁵⁰³, crecimiento, competencia⁵⁰⁴ y consolidación.

Uno de los conceptos claves de Hughes es el de *estilo*, concepto que le permite resaltar la laxitud creativa en la construcción social de la tecnología ya que, como hemos visto, ésta no es solo ciencia aplicada y economía. Esos estilos pueden derivar de las regiones, de las regulaciones legales o de

⁵⁰⁰ “Si se elimina un componente de un sistema o si sus características cambian, los otros artefactos en el sistema alterarán sus características de acuerdo a ello” (Hughes, 1987:51; traducción propia).

⁵⁰¹ Hughes (1987) es más radical en su idea pues para él no hay interacción del sistema con el ambiente: un sistema abierto puede depender de otro sistema y/u otro depender de él. Un sistema puede ser subsistema de otro mayor.

⁵⁰² En las dos primeras etapas, los inventores-empresarios son los actores críticos de la construcción del sistema tecnológico; luego, hasta la fase de crecimiento, son los administradores-empresarios. Con la competencia y consolidación, los financistas-empresarios y los ingenieros consultores, especialmente si tienen influencia política, son los que resuelven los problemas o salientes inversos (“*reverse salient*”) de esas fases. Recordemos que empresarios en Hughes es sinónimo de constructor de sistemas.

⁵⁰³ A partir del cual los sistemas adquieren un estilo. Con el crecimiento podemos hablar de su *momentum*.

⁵⁰⁴ En esta fase, las invenciones son conservadoras.

cualquiera de los otros componentes. El otro concepto es el de *momentum*, como un punto de no retorno y expansión, concepto que aplica para resaltar que:

Large systems with high momentum tend to exert a soft determinism on other systems, groups, and individuals in society (Hughes, 1987, p. 54-55).

Technological systems, even after prolonged growth and consolidation, do not become autonomous; they acquire *momentum*. They have a mass of technical and organizational components; they possess direction, or goals; and they display a rate of growth suggesting velocity. A high level of momentum often causes observers to assume that a technological system has become autonomous. Mature systems have a quality that is analogous, therefore, to inertia of motion (Hughes, 1987, p. 76).

Para Hughes (1987) las redes de actores, los intereses, los activos fijos y costos invertidos son conceptos relacionados al *momentum* pero también la inexistencia de un determinismo tecnológico. De todas formas, para Hughes, el definidor o descriptor del nivel de análisis al interior de un sistema, desde un artefacto físico hasta el sistema mundial, puede ser un acto notoriamente político pues esa definición implica un corte en el análisis (como por ejemplo, no identificar en la descripción de ese sistema los costos sociales de su implementación) y por ello puede hablar de "*battle of the systems*" (Hughes, 1987, p. 88).

Uno de los conceptos claves de Hughes es el de *estilo*, concepto que le permite resaltar la laxitud creativa en la construcción social de la tecnología ya que, como hemos visto, ésta no es solo ciencia aplicada y economía. Esos estilos pueden derivar de las regiones, de las regulaciones legales o de cualquiera de los otros componentes. El otro concepto es el de *momentum*, como un punto de no retorno y expansión, concepto que aplica para resaltar que:

Large systems with high momentum tend to exert a soft determinism on other systems, groups, and individuals in society (Hughes, 1987, p. 54-55).

Technological systems, even after prolonged growth and consolidation, do not become autonomous; they acquire momentum. They have a mass of technical and organizational components; they possess direction, or goals; and they display a rate of growth suggesting velocity. A high level of momentum often causes observers to assume that a technological system has become autonomous. Mature systems have a quality that is analogous, therefore, to inertia of motion (Hughes, 1987, p. 76).

Para Hughes (1987) las redes de actores, los intereses, los activos fijos y costos invertidos son conceptos relacionados al *momentum* pero también la inexistencia de un determinismo tecnológico. De todas formas, para Hughes, el definidor o descriptor del nivel de análisis al interior de un sistema, desde un artefacto físico hasta el sistema mundial, puede ser un acto notoriamente político pues esa definición implica un corte en el análisis (como por ejemplo, no identificar en la descripción de ese sistema los costos sociales de su implementación) y por ello puede hablar de "*battle of the systems*" (Hughes, 1987, p. 88).

Una política, idea o innovación puede ser exitosa cuando logra solucionar un problema. Pero también, como hemos visto, puede devenir exitosa cuando lograr imponerse frente a otras anteriores o soluciones alternativas. Justamente, Berry y Berry (2010) estudian los procesos de difusión de políticas públicas.

Berry y Berry (2010) proponen que los Estados adoptan innovaciones por tres motivos principales: aprendizaje, competencia y presión. Según los autores, existen dos escenarios al incorporar nuevas ideas. El primero, denominado determinantes internos, sugiere que las innovaciones surgen de las condiciones políticas, económicas y sociales internas de un Estado, sin influencias externas. El segundo escenario, se basa en la interacción intergubernamental, donde diferentes niveles de gobierno

replican políticas exitosas de otras jurisdicciones, ya sea dentro del mismo país o en el extranjero. Al comenzar un proceso de difusión en cualquiera de estos escenarios, los autores identifican cinco modelos que explican cómo se adoptan las innovaciones:

- a. interacción nacional: los funcionarios públicos se conectan a través de redes nacionales. Cuanta más interacción haya, mayor será la probabilidad de que un programa se transmita de un Estado a otro, facilitando su adopción.
- b. difusión regional: supone que las influencias geográficas juegan un papel importante. Una innovación exitosa en un país puede ser adoptada por un país vecino debido a su novedad.
- c. líderes y rezagados: A menudo, una jurisdicción está más avanzada que otra en la implementación de ciertas políticas. Los diferentes niveles de gobierno pueden adoptar políticas o herramientas de gestión más eficientes, posicionándose como líderes en esa área, mientras que otros niveles quedan rezagados. Así, se genera un proceso de aprendizaje que permite la difusión de innovaciones desde las jurisdicciones más avanzadas hacia las menos desarrolladas en esa materia. Mientras algunas jurisdicciones son pioneras en la implementación de innovaciones, otras pueden beneficiarse de esta experiencia para facilitar su propia adopción.
- d. isomorfismo: describe una situación particular en la que los Estados son generalmente similares. Esto facilita la adopción de una innovación, ya que se dispone de información sobre los resultados obtenidos previamente. Dado que las jurisdicciones comparten características similares, es posible comparar y determinar si la adopción de la innovación producirá los resultados deseados en el futuro.
- e. influencia vertical: en este modelo, la difusión ocurre de manera vertical, no horizontal. En este caso, las políticas implementadas por el Gobierno nacional son adoptadas por los gobiernos de niveles inferiores dentro del mismo Estado. Así, el Gobierno nacional actúa como pionero, similar al modelo de “líderes y rezagados”.

Para Berry y Berry (2010) la difusión no es exclusiva de un único modelo porque pueden operar de forma individual o conjunta a través de procesos de aprendizajes o captación “*a través de distintos medios, lo que deriva en la implementación de una nueva tecnología, herramienta de gestión o política pública innovadora*” (Fiscante, 2022, p. 28).

El antecedente de los sistemas integrados de información financiera en Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Las reformas de los sistemas de administración financiera se han constituido en un eje central de los programas de modernización de la administración pública en América Latina, pero “... *no fue sino hacia finales de la década de los ochenta y principios de los noventa cuando empezó a ganar ímpetu la necesidad de mantener un balance entre la planificación y la ejecución*” (McCormack Asselin, 1999, p. 143).

Es a partir de la ley de administración financiera y control de Ecuador de 1977, la que se adoptó luego en Bolivia en 1990, y la que se desarrolla y estabiliza en Argentina entre 1991 y 1996 (Makón, 1999; McCormack Asselin, 1999, Schweinheim, 2017 y 2018)⁵⁰⁵, que se irán definiendo algunas pautas centrales en la forma de comprender la integración presupuestaria y contable en una cuenta única, a partir del momento de registración del devengado⁵⁰⁶: la vinculación entre los sistemas de

⁵⁰⁵ Por ello podríamos decir, en términos de Hughes (1987), que mientras que en Ecuador se dio un proceso de invención; en Bolivia de desarrollo, en Argentina sería de innovación.

⁵⁰⁶ Es decir, el momento del dictado del acto administrativo que autoriza el gasto y no el del pago de la Tesorería.

presupuesto, recursos financieros, tesorería y contabilidad, la existencia de órganos rectores técnicos y de contralor. Uno de los grandes objetivos es el logro de la “*disciplina fiscal, la eficiencia del gasto, la transparencia y la mejora de la gestión pública como un todo*” (Makón y Vega, 2022, p. 167)

Ese grupo de expertos pudo prevalecer, continúa Schweinheim (2018), a partir de ciertas máximas o doctrinas que se imponen como verdades incuestionables aún cuando busquen apoyarse en algunas teorías científicas (conf. Hood y Jackson, 1997). Así, la doctrina de los sistemas integrados de información financiera derivó de la creencia en la imperiosidad de la integración de las cuentas para contar con información consolidada y a tiempo real de las cuentas públicas⁵⁰⁷. La “teoría general de los sistemas” y la “cibernética” fueron la base legitimante de esas doctrinas (Schweinheim, 2018)⁵⁰⁸.

Esta invención tecnológica, a casi medio siglo de su invención, no parece ser ya vista como tal sino que resulta de tal modo naturalizada que se ha convertido en una gran caja negra de la administración pública latinoamericana⁵⁰⁹. En este sentido, esta concepción ya no es propia de un grupo de expertos sino que ha pasado al lenguaje de otras disciplinas⁵¹⁰ y áreas de la administración pública como un lenguaje y modo de comprensión de las finanzas públicas.

La difusión de este sistema de administración financiera en Argentina puede detectarse bajo el modelo descrito en Berry y Berry (2010) como de difusión vertical, de Nación a Provincias como consecuencia de la consolidación del modelo nacional (Schweinheim, 2017). Como han destacado Makón y Vega (2022, p. 188):

A diferencia del panorama regional descrito donde coexisten varias fórmulas regulatorias, la mayoría de las provincias adscriben al modelo de ley (y reglamentación) única para todo el sistema, apoyándose en la teoría general de los sistemas, aplicando el principio de centralización normativa y descentralización operativa, y abarcando en su alcance a los denominados subsistemas “constitutivos”. Tal es el grado de concordancia que en varios casos se encuentran artículos redactados de forma similar o incluso idéntica

⁵⁰⁷ Que una acción de gobierno derive de una doctrina administrativa no implica que la necesidad no tenga origen en una problemática real, “*la falta de información financiera para la toma de decisiones*” (Schweinheim, 2018, p. 123) originada en el caso del “... agotamiento del ciclo de desarrollo latinoamericano en los años 70, los efectos de la inflación y la recesión global luego de la crisis del petróleo de 1973, la elevación de las tasas de interés de la deuda pública latinoamericana...” (Schweinheim, 2018, p. 108) ni que la solución técnica desarrollada -los sistemas de administración financiera- no haya sido efectiva para la solución de la problemática detectada.

⁵⁰⁸ También lo señala Francisco Ferrer (2022, p. 52) “*Un elemento común de ese desarrollo latinoamericano fue el empleo de la Teoría General de los Sistemas para el diseño de los marcos conceptuales que guiaban los procesos de reforma administrativa*”. Expresamente, recuerda el Programa de Reforma de la Administración Financiera de Argentina, donde lo planteaba en forma expresa Ricardo Gutiérrez como metodología. Esta vinculación es ampliamente estudiada en Schweinheim (2018) a donde nos volvemos a remitir. Pero también el enfoque por procesos complementa el cuadro permitiendo éste una mirada horizontal para el análisis, organización y funcionamiento de los sistemas de administración financiera (Gutiérrez, 2020). Respecto al Programa de Reforma de la Administración Financiera, puede verse en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/af_programa_reforma.pdf

⁵⁰⁹ Nos interesa especialmente aquí citar a Bruno Latour quien desarrolló para la invisibilización de un cierto desarrollo tecnológico, el concepto de caja negra. En el Glosario del libro Pandora indica “*cajanegrizar o encerrar en una caja negra. Esta es una expresión tomada de la sociología de la ciencia que se refiere al modo en que el trabajo científico y técnico aparece visible como consecuencia de su propio éxito. Cuando una máquina funciona eficazmente, cuando se deja sentado un hecho cualquiera, basta con fijarse únicamente en los datos de entrada y los de salida, es decir, no hace falta fijarse en la complejidad interna del aparato o del hecho. Por tanto, y paradójicamente, cuanto más se agrandan y difunden los sectores de la ciencia y de la tecnología que alcanzan el éxito, tanto más opacos y oscuros se vuelven*” (Latour, 2001, p. 362).

⁵¹⁰ Por ejemplo, el jurista Horacio Corti (2022, p.30) cuando incluye entre los aspectos de lo que denomina la Constitución financiera de la C.A.B.A. a “*un conjunto de tecnologías financieras (tributos, endeudamiento, presupuesto, etc.)*”.

A la vez que se fueron implementando los subsistemas legales, informáticos y organizacionales en Nación, comenzó su difusión en las provincias argentinas y C.A.B.A. con adaptaciones muy tempranas, a partir de las leyes aprobadas en Formosa en 1995, en Jujuy y Río Negro en 1997 y en Catamarca, San Juan y la C.A.B.A. en 1998 hasta llegar a ser un imperativo legal. En efecto, en 2004, la Ley N° 25.917 que creó el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, determinó la obligación legal de hacerlo⁵¹¹. Para cuando la Provincia de Buenos Aires aprueba su Ley sólo quedaban con ley de contabilidad las provincias de La Pampa, Salta, Santa Cruz y Santiago del Estero. Esta última finalmente la adoptó en 2009 (conf. Vicente, 2021).

Como veremos más adelante, dentro de este proceso de difusión conviene detenerse en el de la C.A.B.A. El diseño institucional de la Ciudad, a partir de su Constitución de 1996, no siguió el modelo de las “viejas” constituciones provinciales, como la de Provincia de Buenos Aires, de sistemas de contabilidad y tesorería externos al Ministerio de Economía, sino que tanto la Contaduría como la Tesorería de la C.A.B.A. se encuentran dentro del Ministerio de Hacienda (Hacienda y Finanzas, en su actual denominación). Puede advertirse que el modelo institucional de la Ciudad Autónoma es más similar al de la Nación que al de otras provincias argentinas⁵¹². En ese mismo sentido, resulta claro y evidente el paralelismo de la Ley N° 70 de Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires, promulgada en 1998, con la Ley Nacional N° 24.156 que establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional⁵¹³.

La ley de administración financiera de la C.A.B.A., Ley N° 70⁵¹⁴, tiene con la nacional, Ley N° 24.156⁵¹⁵ una semejanza estructural (Ferrer, 2022)⁵¹⁶, pero su sistema informático se desarrolló en forma autónoma⁵¹⁷. En efecto, como señalan Gulayin y Melo (2021:10) “... *el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), comenzó a funcionar en la ciudad en el año 2005,*

⁵¹¹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/97698/norma.htm>

⁵¹² Tal como se establece en su Constitución (art. 132) y se desarrolla en los arts. 135 de la Constitución y 131 y ss. de la Ley N° 70 de la CABA el sistema de control externo está dado por el modelo de Auditoría. La Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, depende de la Legislatura. Por su parte, y al igual que en el modelo constitucional nacional, el control interno le corresponde a la Sindicatura General de la Ciudad (art. 133 y ss. de la Constitución local y 121 y ss. de la Ley Ley N° 70). La unificación es conteste con el objetivo de mejorar la integralidad de la información. En efecto “*La contabilidad, el presupuesto y la tesorería (administración de caja) siempre hacen parte del sistema integrado básico. Las tres oficinas correspondientes se encuentran ubicadas generalmente dentro del Ministerio de Finanzas, con el fin de asegurar una mayor coordinación y armonización*” (McCormack Asselin, 1999, p. 145).

⁵¹³ A pesar de este paralelismo, como afirma Delle Ville (2022, p. 87) en el caso de la Ley 70 de C.A.B.A. “*Se agregó la gestión y planificación, el sistema de inversión pública de las actividades de la administración y se adaptaron los sistemas de administración financiera: presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y control, teniendo en cuenta las necesidades de la CABA. La Ley N° 70 fijó los lineamientos del sistema. Fue concebida, considerando lo que a criterio de la autoridad económica de la CABA era necesario para la gestión. La Ley significó, además, cambios en el rol de la Contaduría General para centralizar la información financiera, facilitar la gestión de la Tesorería General y tener un registro organizado de la deuda pública de la Ciudad*”.

⁵¹⁴ https://buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/dg_ogpp/documentos/normativa/ley70_dto1000_ta.pdf

⁵¹⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

⁵¹⁶ La ley nacional es de 1992 y la de la Ciudad es de 1998. Por su parte, como veremos, la de la Provincia de Buenos Aires es de 2007.

⁵¹⁷ Argentina, a nivel nacional, lideró el desarrollo de sistemas informáticos de administración financiera en la región. Comenzó con el UEPEX, en 1999, el SIDIF central, un el SIDIF Local Único para el 2000 hasta llegar al actual e-SIDIF, como aplicación Web desde 2010. Como ha dicho Schweinheim (2017) “... *el SIDIF argentino en tanto sistema informático se constituyó en el primer dispositivo computacional con un sistema integrado de cuentas en tiempo real*” (Schweinheim, 2017, p. 141).

basándose en la Ley N° 70, Decreto reglamentario N° 1000/GCBA/99, Ley de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad (1999)”.

La implantación del Sistema de Información Financiera (SIDIF) informático de la C.A.B.A. tuvo origen a partir de un crédito del BID de 1999 para el desarrollo de un “Programa de apoyo institucional, reforma fiscal y plan de inversiones de la Ciudad de Buenos Aires”⁵¹⁸

En definitiva, aún cuando la Nación haya liderado el proceso de informatización de la administración financiera, el desarrollo autónomo del sistema informático en C.A.B.A. generó un modelo independiente, sin posibilidad de interoperar con el de Nación.

El caso bonaerense

A pesar de la difusión del modelo nacional de administración financiera integral hacia las provincias, la provincia de Buenos Aires fue reacia a la adopción de este modelo durante la gestión de Eduardo Duhalde (1991-1999), el breve interregno de Carlos Ruckauf (1999-2002) y Felipe Solá⁵¹⁹ (2002-2007)⁵²⁰.

Es durante el período 2007-2015, bajo la gestión de Scioli, que se aprueba la Ley de Administración Financiera bonaerense, Ley N° 13.767⁵²¹ y una nueva Ley de Contrataciones⁵²², Ley N° 13.981, sustituyendo a la vetusta pero tradicional Ley de Contabilidad de la Provincia del año 1971⁵²³. Tanto la Ley de Administración Financiera como la Ley de Contrataciones previeron normativamente la incorporación de aspectos informáticos en su proceso, pero durante ese período no se implementaron innovaciones informáticas⁵²⁴.

En cuanto a los argumentos presentados por el Ejecutivo al proyecto de la Ley de Administración Financiera⁵²⁵, el proyecto reconoce su base en la Ley Nacional. En efecto, más de la mitad del texto

⁵¹⁸ “Artículo 9° — Los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementarán un Sistema Integrado de Información Fiscal compatible con el nacional. Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional modernizarán sus sistemas de Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos y Administración Tributaria”. <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/78954>

⁵¹⁹ Durante la gestión 2002-2007 la Provincia de Buenos Aires llevó adelante diversas acciones y planes de modernización que actualizaron algunos procesos a pesar de no haber podido contar con cambios normativos a nivel legislativo (Piana, 2012). En lo que respecta a las tecnologías de gestión organizacional, el final de la gestión dejó las bases de lo que sería el sistema de administración de personal, implementado por la siguiente (Sistema de Administración de Personal, SiAPe).

⁵²⁰ El estudio de las causas de esta anomalía es un tema relevante en sí mismo pero como hemos indicado al inicio, no es objeto central de este trabajo indagar esas causas. Algunas de las posibles explicaciones que se han dado hasta ahora pueden ser el muy distinto diseño organizacional; la escasa circulación (hasta el gobierno de Scioli) de altos cargos políticos y técnicos en el territorio bonaerense de funcionarios con experiencia en Nación (con excepción de Gerardo Otero y Carlos Fernández) o si ello fue producto de una resistencia explícita. El vínculo entre los ministros de Economía de la Provincia de Buenos Aires y la formación de la Facultad de Ciencias Económicas es una línea de estudio que ya tiene una interesante literatura (Pereyra, 2012; Camou, A. y Chain, L. 2017). Schweinheim (2018), a partir de las entrevistas realizadas, sugiere la falta de convicción de los equipos técnicos para llevar adelante la reforma y convencer a los políticos aunque también la formación de los ministros de economía de la Provincia como obstáculo aparece en sus entrevistas.

⁵²¹ El proyecto entró al Senado el 29/11/2007 y ese mismo día se pidió su tratamiento sobre tablas y fue aprobado. Al día siguiente entró a Diputados y el 4/12/2007 fue sancionada definitivamente. La Ley fue promulgada el día de la asunción de Daniel Scioli.

⁵²² Promulgada en abril de 2009.

⁵²³ Decreto-Ley No 7.764/71.

⁵²⁴ Es decir, la innovación sólo quedó en la aprobación normativa pero no se desarrollaron los sistemas informáticos complementarios.

⁵²⁵ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/V9Lpzt3B.html>

es idéntico a pesar de la gran diferencia entre los sistemas institucionales de Nación y Provincia de Buenos Aires⁵²⁶. Se reconoce la teoría general de los sistemas como “apoyo metodológico” para identificar

Subsistemas -debidamente integrados e interrelacionados- como materias comprende; previéndose la constitución de un órgano rector para cada uno de ellos, con responsabilidad directa en el diseño, operatividad, evaluación y elaboración de las normas y procedimientos de aplicación, el cual, además, es el responsable de centralizar la información producida por las distintas dependencias operativas en el área de su competencia (Fundamentos de la Ley N° 13.767).

Según la propia Ley, se señala que la Administración Financiera “comprende el conjunto de subsistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado provincial” (art. 2°) y son sus subsistemas el de presupuesto; el de crédito público; el de tesorería y el de contabilidad (art. 5°), a cargo de la Dirección Provincial de Presupuesto; de la Agencia Provincial de Desarrollo, actualmente de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (conf. Decreto N° 206/07B, hoy Decreto N° 22/20⁵²⁷); de la Tesorería General de la Provincia; y de Contaduría General de la Provincia respectivamente como órganos rectores de cada uno de los subsistemas, quedando el Ministro de Economía a cargo la coordinación y supervisión de los subsistemas (art. 7°). Los sistemas de control, por su parte, quedan a cargo de la Fiscalía de Estado, la Contaduría General de la Provincia y el Tribunal de Cuentas de la Provincia (art. 3°)⁵²⁸.

Como ya hemos adelantado, el diferente sistema institucional de la Provincia determinó, como los propios redactores del proyecto de Ley Administración Financiera de provincia reconocieran, que órganos rectores y de control ya estuvieran determinados de antemano por la propia Constitución provincial⁵²⁹.

⁵²⁶ La comparación de textos fue hecha con la herramienta online <https://hellotools.org/> que arrojó una similitud del 60%. Igual comparación entre la Ley de CABA y la de Provincia arrojó el 48,78% de similitud. A través de <https://app.copyleaks.com/> se detecta casi 7,8 de texto idéntico entre nación y provincia y un 18% de cambios menores mientras que es de un 5% de texto idéntico entre CABA y Provincia y un 13% de cambios menores. Sin embargo, como veremos más adelante, para algunos era una “mala copia” con conceptos de la Ley de Contabilidad.

⁵²⁷ Los textos se encuentran en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0XEojFax.html> y en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VRGbZPI5.html> respectivamente.

⁵²⁸ Adviértase que la Contaduría General es órgano rector y órgano de control. Posteriormente, con la reglamentación de la Ley N° 13.981 que reguló el subsistema de compras públicas, también el carácter de órgano rector lo asumió la Contaduría General. Hoy el órgano rector de este subsistema está en el Organismo Provincial de Compras (Decreto N° 1314/22; <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0zla8KS8.html>).

⁵²⁹ En cuanto a los órganos rectores y de control, la Constitución determina que ... “Artículo 155.- Habrá un fiscal de Estado inamovible, encargado de defender el patrimonio del Fisco, que será parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquéllos en que se controviertan intereses del Estado. [...] Artículo 157.- El contador y subcontador no podrán autorizar pago alguno que no sea arreglado a la ley general de presupuesto o a leyes especiales, o en los casos del artículo 163. Artículo 158.- El tesorero no podrá ejecutar pagos que no hayan sido previamente autorizados por el contador. Artículo 159.- La Legislatura dictará la ley orgánica del Tribunal de Cuentas. [...] tendrá las siguientes atribuciones: 1- Examinar las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, aprobarlas o desaprobarlas y en este último caso, indicar el funcionario o funcionarios responsables, como también el monto y la causa de los alcances respectivos. 2- Inspeccionar las oficinas provinciales o municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad en la forma y con arreglo al procedimiento que determine la ley. [...]” Si bien la constitución local es de 1994, en verdad la reforma no tocó los modelos institucionales que se remontan hasta 1821. Resulta evidente que era necesario mucho más que un cambio normativo, <https://normas.gba.gob.ar/constitucion-de-la-provincia-de-buenos-aires-1994>

La reglamentación de la Ley, por Decreto N° 3.260/08⁵³⁰ de diciembre de 2008, fijó a partir del 1° de enero de 2009 la vigencia de los sistemas establecidos en la Ley N° 13.767⁵³¹. Pero la reforma bonaerense no avanzó en el período 2007-2015, con excepción de la implantación de la Cuenta Única del Tesoro a partir de 2010 (Schweinheim, 2018). Según Ferrario (2019) el modelo de la Ley N° 13.767 no pudo efectivizarse en la práctica porque la realidad de la administración bonaerense se encontraba lejos de sus definiciones teóricas, actuaba a través de subsistemas aislados e incompletos, en base a diferentes modelos de datos, sin documentación, múltiples registros de transacciones, ausencia de estrategia, y de plan integral de sistemas.

Ni el entonces Ministro de Economía, Rafael Perelmiter, ni el entonces Contador General, Carlos Machiaroli, tenían experiencia en organismos rectores dentro del modelo del sistemas de administración financiera nacional o de C.A.B.A. El primero, era contador personal del Gobernador; el segundo, había desarrollado su carrera profesional en el H. Senado de la Nación hasta llegar a la Subsecretaría Administrativa. La perspectiva del Contador respecto del Organismo era distinta a la pensada antes de ocupar el cargo y los equipos técnicos de los Organismos rectores eran locales⁵³². Alguno de los que ingresaron al inicio de la gestión, prontamente se fueron⁵³³.

Durante las gestiones de los gobiernos de Marcri, Vidal y Larreta se suscribieron distintos acuerdos de colaboración con cesión de derechos sobre los sistemas informáticos ya presentes en la C.A.B.A. Como ha dicho Fiscante (2018:244) la alineación de “los partidos políticos de las tres jurisdicciones en cabeza de mandatarios del Cambiemos (Nación, Provincia de Buenos Aires y C.A.B.A.) activaron un proceso de difusión de políticas sin precedentes”. En lo que respecta a este trabajo, con la suscripción del “Convenio Específico de Cooperación Técnica en el Ámbito del Convenio Marco de Colaboración” suscripto entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se acordó la cesión gratuita, intransferible y a perpetuidad de dos de los sistemas de propiedad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la Provincia de Buenos Aires: el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera “SIGAF” y el Sistema Buenos Aires Compras “BAC”⁵³⁴.

Pero la cesión de los sistemas no fue el único hito sino que también se celebraron Convenios de Prestación de Servicios onerosos con la empresa Bapro Medios de Pago S.A. para realizar planes integrales de adaptación del GDEBA, SIGAF y PBAC así como de mejora del Data Center ubicado en Avenida Centenario y 508, Gonnet, Partido de La Plata⁵³⁵. También debe destacarse la inversión que se realizó para mejorar la Red de Datos de la provincia⁵³⁶. Señala a su vez Schweinheim (2018) que la empresa SIDEPRO, integrada por Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón, también asistió

⁵³⁰ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/x6nGWfgx.html>

⁵³¹ Decreto N° 3.264/08; <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BOGmKCkB.html>

⁵³² <https://www.scribd.com/document/3216804/Nomina-2008#>

⁵³³ Este fue el caso de Revah.

⁵³⁴ Este Convenio luego fue aprobado por el Decreto N° 1599/16. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0v7geCzx.pdf>

⁵³⁵ Resolución N° 81/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAmED2so.html>; Resolución N° 82/16, <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Byz5jnH4.html> y Resolución N° 83/16 <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BE3pZncQ.html>, todas ellas del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública.

⁵³⁶ Como señaló el Ejecutivo en su mensaje al proyecto de Presupuesto de 2018, finalmente sancionado como Ley N° 14.982 se fijó como uno de los objetivos genera una Red Única Provincial de datos (RUPCD) para conectar a todos los organismos provinciales en una red estable y segura que permita migrar hacia un Estado digital y transparente para “... la implementación de políticas transversales destinadas a la transformación digital de la Administración Pública Provincial con el objetivo de poner al servicio de los vecinos un Estado transparente, moderno y ágil”.

técnicamente a la provincia de Buenos Aires en 2017 en la reforma de la administración financiera provincial.

En el año 2017 se comenzó con la gestión de adaptación del SIGAF Web a los procesos presupuestarios de la provincia de Buenos Aires, procesos tanto a cargo de la Contaduría General de la Provincia como de la Tesorería General de la Provincia.

El proceso de implementación formal del SIGAF se inició en enero de 2018 pero no estuvo exento de complicaciones y hubo estrategias que merecen ser destacadas.

Gastón Messineo, designado Contador General de la Provincia había sido el Director General de la Contaduría en la Ciudad⁵³⁷ entre 2009 y 2015; el designado Tesorero General de la Provincia, Horacio Salvador Stavale, había sido entre 2014 y 2016 Director General de la Tesorería en la Ciudad⁵³⁸. El único que no venía de la gestión dentro de los organismos subsistemas del Ministerio de Hacienda de Ciudad era el Ministro de Economía, Martín Lacunza. Sin embargo, su subsecretario de Política y Coordinación Económica, y futuro Ministro⁵³⁹, Damián Bonari, se desempeñó en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación durante 12 años como Director de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales⁵⁴⁰.

Un proceso de implementación en un solo paso y todo de una sola vez (bing bang), tuvo sus riesgos. Su implementación no fue sencilla y mucha normativa tuvo que dictarse sobre la marcha dando cuenta de problemas en la planificación (Aravena, 2021). Pero además, la implementación desde un organismo técnico como la Contaduría General, generó rispideces con otras áreas de gobierno.

Los “facilitadores” jugaron un papel importante⁵⁴¹ en el proceso de difusión como actores que buscaron enrolar a diversos funcionarios y agentes provinciales⁵⁴². Como observador participante de ese proceso, advertimos un modelo de capacitación muy diferente del que se dio en otros sistemas informáticos, como por ejemplo, en GDEBA donde el eje estuvo en cursos de formación del IPAP, mayoritariamente a través de videos autogestionados⁵⁴³. Por el contrario, los “facilitadores”, jóvenes siempre predispuestos pero desconocedores de los modos de gestión anteriores, trabajaron incansablemente en el enrolamiento de los gestores gubernamentales⁵⁴⁴.

⁵³⁷ https://archivo.consejo.org.ar/Cvs/messineo_gaston.html

⁵³⁸ <https://www.stavale.com/Curriculum/Curriculo-Horacio-Stavale/>

⁵³⁹ https://www.gba.gob.ar/comunicacion_publica/noticias/vidal_tom%C3%B3_juramento_dami%C3%A1n_bonari_como_ministro_de_econom%C3%ADa_de_la

⁵⁴⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123677>

⁵⁴¹ Coincide esta posición con la entrevista realizada por Aravena (2021) a Nicolás Sartori “... la participación de los facilitadores fue un punto estratégico, cuya colaboración en el proceso de ejecución, produjo un ida y vuelta, donde los usuarios de cada repartición manifestaban que determinada acción se hacía de una forma y en ese momento no lo podían hacer, estas cuestiones fueron algunas de las que no se registraron en el primer relevamiento de necesidades. Es decir, no habían surgido estas particularidades, que luego resultaron ser muchas” (Aravena, 2021, p. 64).

⁵⁴² En Fanjul (Julio de 2017) puede verse cómo se vio este proceso desde la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

⁵⁴³ <https://web.archive.org/web/20180513115130/https://www.gdeba.gba.gob.ar/>

⁵⁴⁴ Ahora bien, también debe destacarse otro elemento, no menor en este proceso: a partir de los nuevos sistemas de contratación de personal con contratos de servicios habilitados por la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa, Ley N° 14.815 y de retiros voluntarios, las contrapartes de los “facilitadores” eran nuevos agentes. En efecto, como hemos señalado en otro trabajo (Piana y Lares, 2023) y es señalada por varios entrevistados, una fuerte renovación del personal aparece como uno de los ejes centrales para la implementación de estas políticas de cambio.

Aunque el proceso de implementación se inició en enero de 2018, Messineo renunció⁵⁴⁵ en julio de ese año⁵⁴⁶ y el proceso de implementación fue continuado entre la Subsecretaría para la Modernización del Estado, a cargo de Pablo Sacconi, y Carlos Baleztena, el nuevo Contador General luego de un brevísimo interregno de Fernanda Inza.

Ahora bien, aún cuando el proceso se inició en enero de 2018 fue recién en diciembre de 2018 que se le dio un marco legal y obligatoriedad al SIGAF. En efecto, fue por Resolución 565/18⁵⁴⁷ del Contador General de que se determinó que a partir del 1° de enero de 2018, el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera para la Provincia de Buenos Aires (SIGAF - PBA) fuera el sistema habilitado, de uso obligatorio, para la gestión presupuestaria, contable y financiera de todos los órganos de la Administración Pública Provincial central y descentralizada⁵⁴⁸. Más allá de la referencia a la suscripción de los Convenios Marco y Específicos con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la única motivación del acto está representada en las ideas que se describen en el siguiente párrafo:

Que los mencionados sistemas informáticos de gestión presupuestaria, contable y financiera [SIGAF y PBAC], resultan ser herramientas eficientes para la gestión de recursos, gastos y de administración, necesarios para la transparencia y difusión de los diversos procesos, enfocados al logro de una administración orientada a los resultados y al control ciudadano de la gestión pública (Considerando de la Resolución 565/18 del Contador General)

Más allá de este bache normativo, el sistema logró aplicarse en casi todas las Jurisdicciones presupuestarias de la Provincia, incluyendo Poder Judicial, todos los Ministerios, Organismos de Asesoramiento y Control y descentralizados en un período relativamente corto⁵⁴⁹.

Conclusiones

Tanto la gestión de Scioli como la Vidal, mostraron un liderazgo - al menos, inicial- el primero con la sanción de la Ley⁵⁵⁰ - pero sólo la última pudo implementar y desarrollar el sistema informático. No es entonces sólo el factor liderazgo político la variable explicativa.

Si, volviendo a Hughes (1987), todo sistema tecnológico es una construcción social, lo cierto es que el sistema de administración financiera no había logrado permear la Provincia de Buenos Aires. ¿Era el sistema institucional bonaerense un obstáculo o saliente reversa en la terminología de Hughes?

Como dijo Latour (2013) es la idea de la irreversibilidad de los cambios lo que convierte a los sistemas tecnológicos en cajas negras. En los términos de Latour (2001), una de las cajas negras de los sistemas de administración financiera es la existencia de ciertos órganos rectores a cargo de cada uno de los subsistemas del sistema de administración financiera y una función coordinadora a cargo del

⁵⁴⁵ Existen controversias en cuanto a si esta renuncia se debió a los problemas de implementación o por razones personales.

⁵⁴⁶ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0ZAnPNhq.pdf>

⁵⁴⁷ <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xDyjL3FK.pdf>

⁵⁴⁸ Como dice Aravena (2021. p. 59-60) “Esta situación evidencia que se utilizó en forma paralela el SIGAF PBA y el Sistema Financiero para determinadas cuestiones ... [y que] la nueva plataforma se utilizó once meses y 13 días sin que expresamente sea designado como único sistema de uso obligatorio”. Esta era una queja en muchos de los que resistían a los cambios: el sistema informático se estaba aplicando sin respaldo legal.

⁵⁴⁹ Badía y Saudino (2019) se hacen eco de la tesis que sostiene que los problemas de implementación del SIGAF derivaron en el desplazamiento de Messineo en 2018.

⁵⁵⁰ También advertimos como parte del equipo inicial que impulsó la Ley luego no continuó con el proceso y que el Contador General de entonces, Carlos Machiaroli, no problematiza el sistema entonces vigente sino sólo el procesamiento de cierta información que se solucionó con un desarrollo tecnológico local.

Ministerio de Economía o de Finanzas Públicas. Ahora bien, esa función coordinadora tiene sentido, dentro de la teoría general de sistemas, cuando el órgano coordinador se encuentra por sobre los órganos rectores de los subsistemas. Pero el diseño constitucional, institucional y la cultura organizacional de la Provincia de Buenos Aires hacían de la Contaduría General y de la Tesorería General organismos fuertes dentro del sistema, como aún se autodenominan, “organismos de la Constitución”. En este sentido, el carácter intermediado de la Contaduría General en los procesos financieros la ubicaba como un Organismo de tecnología mediadora, en el sentido de Thomson (2003), entre los cambiantes ministerios y funcionarios del Ejecutivo (clientes que se entrometen y dificultan sus demandas especiales) y el área de Tesorería General.

En este sentido, el modelo institucional pareciera ser un obstáculo (saliente reversa, en términos de Hughes, 1987). ¿Qué cambió? La colonización de los organismos rectores por funcionarios con experiencia en el sistema de administración financiera podría haber sido uno de las causas del rápido proceso de difusión e implementación del SIGAF bonaerense.

Aventuramos otra posible explicación a partir de los cambios habidos en el personal. Con Rogers (1983) vimos la importancia de distinguir entre el liderazgo de opinión y el agente de cambio. Este último es el que utiliza al liderazgo de opinión cuando hay grandes diferencias entre difusor y receptor de las innovaciones (heterofilia). ¿Quiénes eran los líderes de opinión durante la gestión de Scioli que comunicaran eficientemente la necesidad de la implementación del sistema? No pudimos identificarlos. Pero tampoco los hubo durante el gobierno de Vidal porque la colonización de los espacios institucionales de los organismos rectores fue completa con equipos a los que no había que enrolar: ya estaba garantizada la homogeneidad (*homofilia*) en el alto nivel, aunque vimos que no había llegado a los Ministerios

Para el nivel operativo, los agentes facilitadores, la renovación de las plantas y la imposibilidad de cargar gastos por fuera del sistema informático permitieron enrolar más eficazmente.

Si, como ha dicho el Papa Francisco la realidad es más importante que la idea (*Evangelii gaudium*, 231-233), este trabajo nos ha permitido dar cuenta del carácter preformativo de la tecnología que se ha quedado a pesar del cambio del contexto político.

Bibliografía

Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público (2018). Estudio sobre el marco normativo de la administración financiera pública en América Latina. <http://laborlegislativa.com/wp-content/uploads/2018/09/Informe-marco-normativo-de-la-adm.-fin.-p%C3%BAbl.-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Aravena, F. (2021). *Implementación del SIGAF PBA Ejercicio 2018 – Caso Módulo Compras en el Ministerio de Infraestructura y Servicios de la provincia de Buenos Aires*. Tesis de Especialización en Gestión Pública. Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/148977>

Badía, G. y Saudino, M. (2019). La reforma administrativa en la provincia de Buenos Aires (2015-2018): una primera aproximación. *Ec-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA*, (3), 33-59. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ec/article/view/478>

Berry, F. y Berry, W. (2010). Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas. En Sabatier, P. (ed). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Camou, A. y Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno. En Camou, A. y Pagani, M. L. (comp.). *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de

Corti, H. (2022). La Constitución financiera en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: los fundamentos de la Ley N° 70. En Schafrík, F. y Goday, L. (dir.). Estudios sobre la administración financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 70. Buenos Aires: Jusbaire.

Fanjul, N. (Julio de 2017). Nuevo Software de Gestión para la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. *Revista Econo*, (14), 14-16.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/61104/Documento_completo_.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ferrario, F. (2019). Premisas Básicas para la Reforma Administrativa en la Gestión Pública Bonaerense. *Trabajo Integrador Final*. Especialización en Administración Financiera, Universidad Nacional de La Plata.
http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/84428/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ferrario, F. (2022). Pautas para el fortalecimiento del sistema de gestión de la Ley N° 70. En Schafrík, F. y Goday, L. (dir.). Estudios sobre la administración financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 70. (pp- 129-163) Buenos Aires: Jusbaire.

Ferrer, F. (2022). Condiciones de posibilidad para emprender el análisis comparativo de las leyes de administración financiera nacional y local. En Schafrík, F. y Goday, L. (dir.). Estudios sobre la administración financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 70. (pp- 51-83) Buenos Aires: Jusbaire.

Fiscante, L. (2018). *La hora de la verdad: el proceso de implementación del sistema de compras y contrataciones públicas electrónicas en la Provincia de Buenos Aires, período 1999-2017*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://repositorio.udes.edu.ar/jspui/handle/10908/16546>

Fiscante, L. (2022). Reforma y modernización en la gestión de las compras públicas en la provincia de Buenos Aires: El proceso de difusión de innovación tecnológica y normativa durante el período 2007-2021. *Perspectivas*, (7). <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/250>

Gulayin, D. y Melo, J. (2021). “Nueva Gestión Pública: Hacia un análisis del modelo de la Pcia. de Bs. As.”. *17° Simposio Regional de Investigación Contable organizado por el Instituto de Investigaciones y Estudios Contables*, Universidad Nacional de La Plata.

Hood, Ch. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. F.C.E.

Hughes, T. (1987). The Evolution of Large Technological Systems. En Bijker, W, Hughes, T. y Pinch, T. (eds.) *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. (pp. 51-82) Massachusetts: MIT Press

Latour, B. (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.

Latour, B. (2013) *Investigación sobre los modos de existencia. Una antropología de los modernos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.

McCormack Asselin, L. (1999). De las políticas a la práctica: reformas a los sistemas de administración financiera en el sector público. En Losada i Marrodán, C. (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/%C2%BFDe-bur%C3%B3cratas-a-gerentes-Las-ciencias-de-la-gesti%C3%B3n-aplicadas-a-la-administraci%C3%B3n-del-Estado.pdf>

- Makon, M. (1999). Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina. ILPES, Serie Gestión Pública No. 3. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7280-sistemas-integrados-administracion-financiera-publica-america-latina>
- Makón, M. y Vega, J. (2022). La Administración Financiera Pública como instrumento de la gestión para resultados. En Schafrik, F. y Goday, L. (dir.). *Estudios sobre la administración financiera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Ley N° 70. (pp. 165-194) Buenos Aires: Jusbaire.
- Pereyra, E. (2012). Conocimiento y políticas públicas. La experiencia del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1987-2007). *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata*. http://163.10.30.35/congresos/jdsunlp/vii-jornadas-2012/actas/Pereyra-Elsa.pdf/at_download/file
- Piana, R. S. (2012). *La reforma de la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007*. Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas. UNLP. Recuperado el 23 de mayo de 2022 de <https://doi.org/10.35537/10915/31545>
- Piana, R. S., y Lares, M. (2023). Introducción de sistemas informáticos de gestión administrativa en el nivel subnacional. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 7(2), pp. 107-139. [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/357](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/357)
- Rogers, E. (1983). *Diffusion of Innovations*. Nueva York: Free Press
- Schweinheim, G. (2017). El sistema de administración financiera en la Argentina :. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(1), pp. 115-166. Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/46)
- Schweinheim, G. (2018). *Ethos técnico desarrollista y construcción de sistemas de administración pública en América Latina. Del espíritu de la planificación para el desarrollo al ensamblaje social de sistemas de administración financiera*. Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad de San Martín. <http://ri.unsam.edu.ar/xmlui/handle/123456789/769>
- Thompson, J. D. (2003) [1967]. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Routledge.
- Vicente, H. (2021). Sistemas y Administración Financiera de la Hacienda Pública. En Permuy, J.J. y Vicente, H. (Coord.). *Contabilidad del sector público. Organización, gestión y control del sector público*. (pp. 41-55) La Plata: Edulp. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/116405>.

FINANCIAMIENTO PROVENIENTE DE ORGANISMOS INTERNACIONALES DE CRÉDITO. MODALIDADES ALTERNATIVAS

Gonzalo Saglione

I. Introducción

Una de las posibles fuentes de financiamiento a las que pueden acudir los niveles subnacionales de gobierno consiste en la obtención de préstamos por parte de organismos internacionales de crédito, ya sea de carácter multilateral o bilateral.

La gestión de tales préstamos supone un proceso que suele insumir un tiempo más extenso que el financiamiento proveniente del mercado de capitales. Como contrapartida, se trata de operaciones que tienen ciertos atractivos comparativos con la deuda tomada en el mercado, entre los que cabe destacar:

- *condiciones financieras*: plazos de amortización y de gracia más prolongados y menores tasas de interés. De igual modo, la amortización suele darse de forma suave, evitando de este modo la concentración de vencimientos de capital en determinados ejercicios presupuestarios que trae consigo mayores dificultades al momento de la planificación financiera
- *desembolsos escalonados*: en la mayoría de los casos, los préstamos otorgados por organismos internacionales de crédito suponen desembolsos parciales a medida que el gobierno provincial avanza con la ejecución de los componentes del proyecto, ya sea que se instrumente a través de la constitución de fondos rotatorios o a través de desembolsos contra solicitudes de fondos derivadas de facturas de gastos elegibles del proyecto. Esto constituye una ventaja en comparación al financiamiento del mercado, ya que se evita pagar costos financieros por fondos que permanecen inmovilizados por largos períodos de tiempo
- *apoyo en el diseño e implementación del proyecto*: frente a una transacción de mercado, la prioridad de parte del acreedor viene dada por verificar la solvencia y capacidad de repago del emisor/deudor. Para el caso del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito, si bien se verifica lo anterior, también se presta mucha atención al impacto que tendrá el proyecto a financiar. En tal sentido, entonces, los organismos financiadores suelen acompañar a los gobiernos provinciales de forma de alcanzar un mejor diseño de los proyectos, que permita maximizar sus impactos, internalizando las lecciones aprendidas en proyectos similares que pueden haberse ejecutado en otras locaciones.

Tales préstamos pueden asumir dos modalidades. Por un lado, los préstamos directos en los cuales el acuerdo se suscribe entre el organismo internacional y el gobierno provincial, pudiendo contar con garantía soberana.

Por otro lado, la modalidad indirecta, en la que los fondos son recibidos por el gobierno provincial a través de la suscripción de convenios subsidiarios de préstamo con unidades ejecutoras nacionales. Bajo este segundo esquema, es el nivel central de gobierno quien asume el endeudamiento con el organismo internacional y luego canaliza los fondos hacia proyectos de jurisdicción subnacional a través de la firma de convenios subsidiarios.

En el presente documento se van a analizar cada una de estas variantes, con las acciones que se deben llevar adelante en cada caso a los fines de efectivizar la disponibilidad de los fondos. Por otra parte, se identificarán experiencias específicas de financiamiento proveniente de estas fuentes (en sus diversas modalidades) en el ámbito del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, a la vez que se aportarán datos sobre la evolución del endeudamiento contraído con estas fuentes de financiamiento durante la última década.

II. Préstamos directos

Los gobiernos subnacionales pueden acceder a préstamos directos otorgados por los organismos internacionales de crédito. Su instrumentación exige que el gobierno subnacional suscriba un acuerdo de préstamo con el organismo de que se trate, cuyo contenido debe ser negociado de manera bilateral entre las partes.

Admite dos modalidades. Puede ser con garantía soberana, en cuyo caso la efectivización del préstamo está condicionada a la firma de la garantía por parte del nivel nacional de gobierno. Alternativamente, en caso que el gobierno provincial esté en condiciones de aportar una garantía a satisfacción el organismo de crédito, podrá instrumentarse sin garantía soberana.

Para el caso de los préstamos directos con garantía soberana, las condiciones financieras a aplicar por el organismo de financiamiento vienen dadas por las que estén vigentes para Argentina en el momento que la operación sea aprobada. Contrariamente, en caso de tratarse de un préstamo sin garantía soberana, las condiciones financieras y el mecanismo de garantía serán objeto de una negociación bilateral entre el gobierno subnacional de que se trate y el organismo financiador.

En tal sentido, entonces, téngase presente que cuando se piense en un préstamo directo de un organismo internacional a un gobierno subnacional, la jurisdicción de que se trate deberá demostrar una capacidad de endeudamiento de acuerdo a los estándares exigidos por quien otorga el préstamo y la calidad de la garantía que sea ofrecida tendrá incidencia en las condiciones de la operación a realizar (plazo de gracia, plazo de amortización, tasa de interés, entre otras).

De algún modo, podría plantearse que en la modalidad de préstamos directos con garantía soberana las jurisdicciones subnacionales están “igualadas” al momento de la definición de las condiciones financieras que habrán de regir la operación, mientras que en ausencia de garantía soberana es previsible que la accesibilidad al financiamiento (y sus condiciones) varíen de forma sustancial entre ellas.

Santa Fe se encuentra actualmente ejecutando proyectos con financiamiento directo de organismos internacionales de crédito con garantía soberana con las siguientes entidades:

- CAF. Banco de Desarrollo de América Latina
- Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe
- Fondo de Abu Dhabi para el Desarrollo
- OPEC Fund
- Fondo Saudi para el Desarrollo (a la espera de la firma de la garantía soberana)

De igual modo, en febrero de 2024 suscribió un Acuerdo de Préstamo por un monto total de 65 millones de Euros con la Agencia Francesa de Desarrollo, sin garantía soberana, previéndose que la entidad inicie los desembolsos en el transcurso del corriente año (una vez cumplidas todas las condiciones previstas en el acuerdo).

III. Préstamos indirectos

Bajo esta modalidad, el financiamiento proveniente de los organismos internacionales de crédito es intermediado por una oficina nacional, que actúa en carácter de Unidad Ejecutora Central del programa de financiamiento.

En este caso, es el propio nivel superior de gobierno el que suscribe el contrato de préstamo con el organismo externo de financiamiento y define allí las condiciones de ejecución del programa que éste viene a financiar.

Es habitual que el Reglamento Operativo del Programa acordado entre la oficina nacional y el organismo financiador explicita las condiciones que deberán cumplir los proyectos para ser elegibles

para obtener financiamiento en ese marco, como así también las exigencias institucionales del área provincial que asumirá la responsabilidad de conducir administrativamente la ejecución de los mismos.

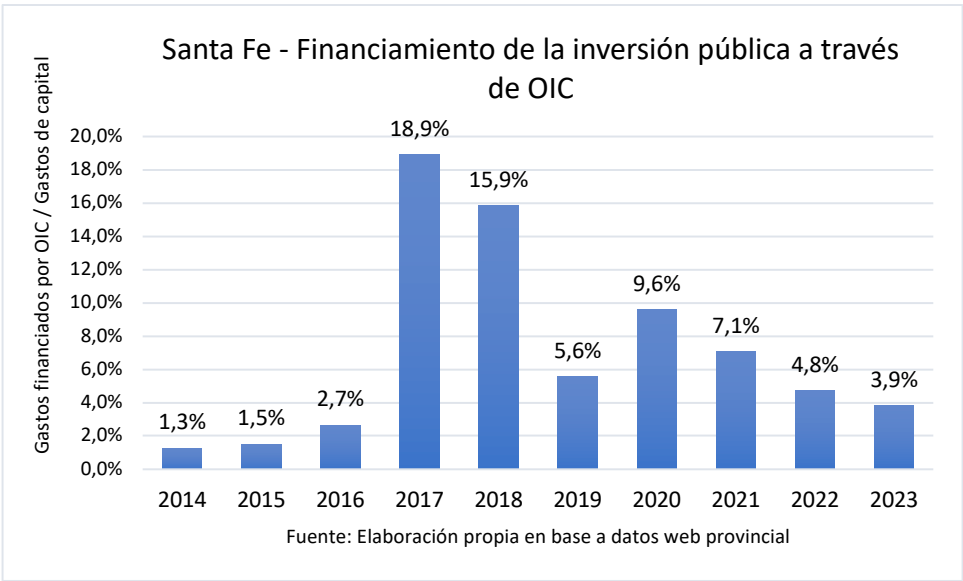
Una vez superadas las instancias de evaluación, verificada la elegibilidad del proyecto, la capacidad de endeudamiento provincial y la capacidad institucional de llevar adelante la ejecución del proyecto, se firma un Convenio Subsidiario de Préstamo entre la Unidad Ejecutora Central y el gobierno provincial, definiéndose allí las condiciones financieras, que suelen ser similares a las asumidas por el nivel central de gobierno ante el organismo financiador.

Actualmente, Santa Fe está ejecutando la obra de Defensas Costeras en la Ciudad de San Javier con financiamiento acordado con el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional en el marco de un préstamo firmado entre dicho organismo y CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

IV. Financiamiento de la inversión pública santafesina a través de organismos internacionales de crédito

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha acudido a financiamiento proveniente de esta fuente a lo largo de las últimas décadas con variada intensidad, aunque históricamente ha constituido una de las más significativas fuentes de financiamiento crediticio, en comparación con otros mecanismos de endeudamiento (como por ejemplo el mercado de capitales).

El siguiente gráfico muestra la evolución, durante la última década, de la relación entre el monto de gastos financiados a través de organismos internacionales de crédito y la ejecución presupuestaria anual de los gastos de capital (inversión pública) para la administración provincial no financiera, en base a información publicada en la página web del gobierno provincial en cumplimiento de los parámetros de transparencia exigidos por dicha norma nacional.



El gráfico muestra que, a lo largo del período analizado, los organismos internacionales de crédito financiaron entre el 1,3% (en 2014) y el 18,9% (2017) del gasto de capital ejecutado, con un promedio del 7,1% para toda la década.

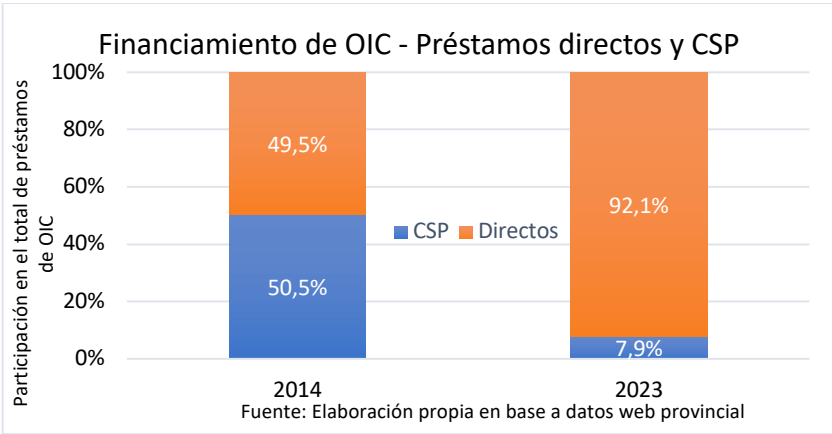
Si se focaliza la mirada en el stock de deuda provincial al 31 de diciembre de 2023, se observa que la deuda consolidada total del gobierno santafesino asciende a \$ 415.669,92 millones, lo que expresado al tipo de cambio oficial de ese momento (1 dólar equivale a 808,45 Pesos) significa U\$S 514,16 millones.

De ese monto, el 42,2% corresponde a deudas contraídas con organismos internacionales de crédito, ya sea a través de convenios subsidiarios de préstamos, es decir, intermediada por el nivel nacional

de gobierno, por un monto de U\$S 17,2 millones, o en forma directa con tales instituciones financieras por un monto de U\$S 199,6 millones.

Cuando se analiza la evolución del stock de deuda provincial contraída con organismos internacionales de crédito (en forma directa o a través de convenios subsidiarios), puede observarse que entre 2014 y 2023 se verifica un incremento del 21%, pasando de U\$S 179,6 millones en diciembre de 2014 a 216,8 millones en diciembre de 2023.

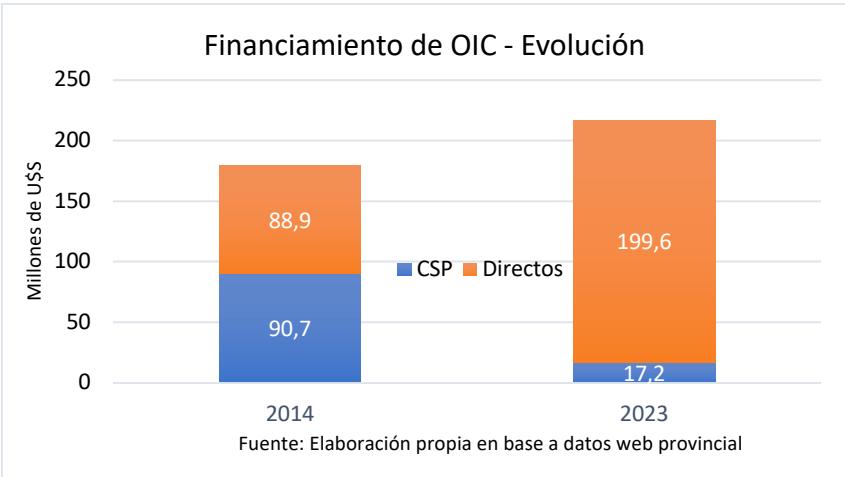
Sin embargo, merece destacarse el cambio en la composición relativa de esa deuda con organismos externos, ya que en 2014 estaba repartida en partes casi iguales entre deuda directa y deuda contraída a través de convenios subsidiarios de préstamos con entidades nacionales, mientras que en 2023 claramente prevalece la deuda tomada de forma directa. El gráfico que se presenta a continuación muestra precisamente ese cambio en la conformación relativa.



Dicho cambio en la composición se explica por un comportamiento heterogéneo entre ambas modalidades de instrumentación del financiamiento externo. En el período analizado, los desembolsos recibidos por el gobierno provincial en el marco de operaciones de financiamiento a través de convenios subsidiarios de préstamo estuvieron por debajo de las amortizaciones pagadas de los préstamos contraídos bajo tal modalidad. La deuda a diciembre de 2023 es un 81% inferior a la registrada a diciembre de 2014.

Sucede lo contrario con la deuda tomada en forma directa con organismos internacionales. En este caso, el stock se incrementó un 125% en la década analizada, pasando de U\$S 88,9 millones en 2014 a U\$S 199,6 millones en 2023.

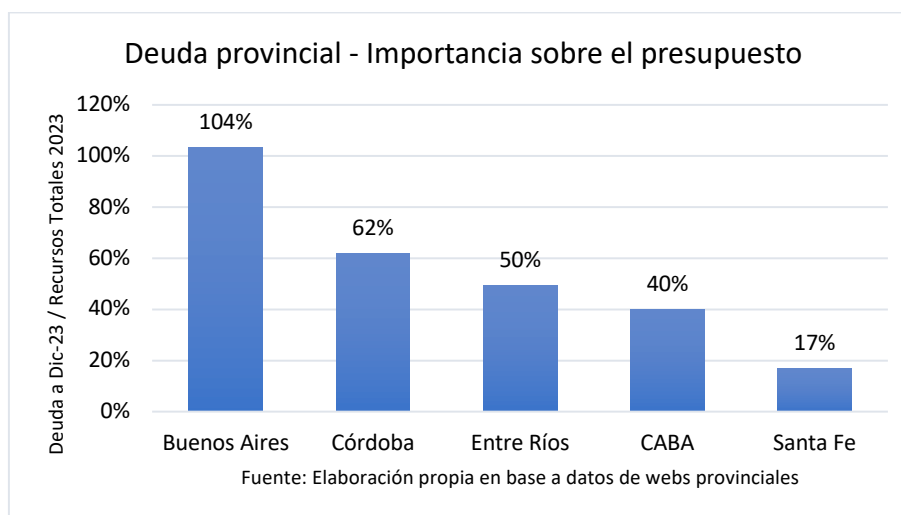
El siguiente gráfico muestra, en términos absolutos, la composición de la deuda provincial con organismos internacionales de crédito en ambos momentos del tiempo.



V. Situación comparativa de Santa Fe con otras provincias

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe históricamente ha evidenciado un bajo nivel de endeudamiento consolidado en comparación a jurisdicciones asimilables a la par que en la composición del mismo ha tenido siempre una mayor participación relativa el proveniente de los organismos internacionales de crédito.

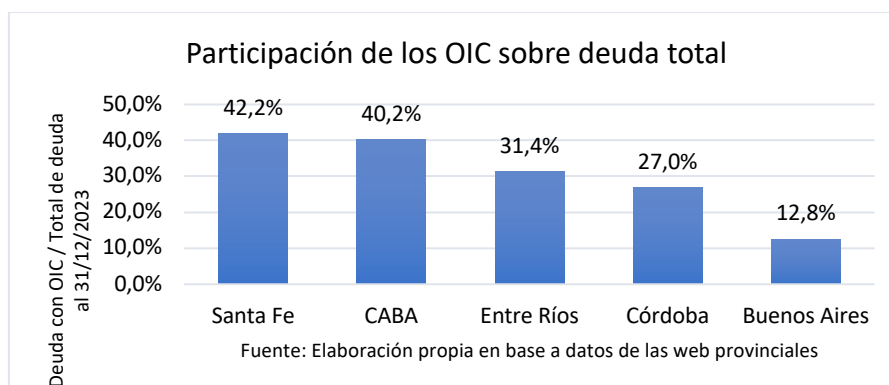
En relación a la primera afirmación, el siguiente gráfico muestra la relación entre el stock total de deuda consolidada y los ingresos totales percibidos durante el ejercicio 2023 por varios gobiernos provinciales, incluyendo Santa Fe, en base a información publicada en cumplimiento del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal por parte de tales gobiernos provinciales.



El gráfico deja en evidencia el reducido nivel de deuda de Santa Fe en relación a las demás provincias analizadas. Puede verse allí, por ejemplo, que Entre Ríos tiene una deuda que representa, en relación a sus ingresos anuales, casi 3 veces más que Santa Fe. De igual modo, la deuda de Córdoba pesa casi 4 veces más que la de Santa Fe, siempre en relación al total de recursos del presupuesto ejecutado en 2023. Por su parte, la Provincia de Buenos Aires tiene una relación entre deuda e ingresos más de 6 veces superior a la santafesina.

Ahora bien, un segundo elemento característico de la deuda de Santa Fe viene dada por la mayor relevancia comparativa que adquiere aquella fracción de la deuda contraída con organismos internacionales de crédito.

Al comparar la situación con otras jurisdicciones provinciales y la CABA, surge que Santa Fe es la provincia en la que los organismos internacionales de crédito tienen una mayor participación en el stock total de deuda. En las demás provincias analizadas, gravitan en mayor cuantía las deudas asumidas con el gobierno nacional o a través de la emisión de títulos en el mercado de capitales (local o internacional).



Con datos al mes de diciembre de 2023, el gráfico evidencia que la deuda contraída con OIC por parte de Santa Fe explica más del 42% del stock total de deuda consolidada por dicha provincia, levemente por arriba de lo verificado en CABA (40%), pero con una diferencia mucho más notoria en relación a lo observado en Córdoba (27%) y en la Provincia de Buenos Aires (12,8%).

Conclusiones

El Gobierno de la Provincia de Santa Fe ha utilizado de forma continua el financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito a los fines de apalancar su proceso de inversión pública.

Si bien la participación de esta fuente de financiamiento ha registrado altibajos en la última década, puede observarse un trabajo constante de preparación y presentación de proyectos para ser sometidos a consideración de tales organismos y/o de las unidades nacionales que intermedian el financiamiento.

En los últimos años, Santa Fe ha experimentado un desendeudamiento neto bajo la modalidad de financiamiento que supone la intermediación de organismos nacionales y que se instrumenta a través de la firma de convenios subsidiarios de préstamos, pasando de un stock de deuda con esta fuente del orden de los U\$S 90 millones en 2014 a U\$S 17 millones en 2023.

Contrariamente, los números reflejan que Santa Fe ha tenido un trabajo mucho más activo en la negociación de operaciones de crédito en forma directa con organismos internacionales. Esto ha llevado a incrementar el stock de deuda con tal fuente de U\$S 89 millones en 2014 a casi U\$S 200 millones en 2023.

El bajo stock de deuda que exhibe el gobierno provincial, en comparación a otras jurisdicciones provinciales, y la experiencia de trabajo con variados organismos de financiamiento externo, le dan a Santa Fe la oportunidad de intensificar esta línea de trabajo de cara a los desafíos que supone el financiamiento de la inv

LA ESTRUCTURA DE RECURSOS DEL MUNICIPIO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA

*Andrea Pía Salomón
Leandro Iván Sánchez
Carla Belén Fonteñez*

1- Introducción

Argentina al ser un país federal, existen distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal; los cuales, si bien actúan en el mismo territorio, tienen distintas funciones que cumplir y también, como es lógico, distintos niveles de ingresos. En los países federales cada nivel de gobierno goza de autonomía. En este sistema el gobierno municipal es el primero en percibir las necesidades de la población en su territorio, algunas de las cuales son responsabilidad del municipio y otras escapan a sus posibilidades (Balbo, 2003).

La autonomía puede definirse como la capacidad de una comunidad para organizar jurídicamente su gobierno, preservar su patrimonio, atender eficazmente su presente, planificar y proyectar su futuro, (Nino, 1985). Contiene rasgos económicos- financieros, que para Fazio, 2010, como se citó (Goñi, 2020), se trata de dos autonomías, la económica que le permite al municipio gestionar sus propios ingresos sin intervención de otro nivel de gobierno y la financiera que se vincula al poder percibir y utilizar estos fondos.

El Estado para cumplir con sus fines gubernamentales utiliza recursos que provienen de distintas fuentes, la más habitual es el cobro de tributos. Entre los tributos encontramos a las tasas, que son aquellos gravámenes cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado, en el caso de la República Argentina estas tasas son usualmente habilitadas por las provincias para su establecimiento y percepción por parte de las municipalidades. Pulvirenti (2019)

Las actividades realizadas por los municipios pueden diferenciarse en servicios universales que benefician a toda la sociedad en general y al sujeto ciudadano en particular como lo es el servicio de alumbrado público; por otro lado, ubica a los servicios singulares que son individualizables y prestados a los ciudadanos en virtud de su requerimiento, en este segundo grupo podemos encontrar servicios de carnet de conducir. López Accotto Y Macchioli (2015).

Además de las tasas, en la estructura tributaria de los municipios encontramos las contribuciones vinculada a actividades u obras estatales que usualmente se canalizan a nivel municipal como contribuciones por mejoras, y suele existir otra figura denominada Derecho que no se relaciona con servicios prestados ni individualizados, sino que retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el estado local. López Accotto Y Macchioli (2015).

La Constitución de la Provincia de La Rioja, establece en su artículo 173 que cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos.

Este trabajo pretende analizar la estructura de recursos del municipio capital, durante el periodo 2014-2022 en base a los proyectos de presupuestos anuales presentados; haciendo énfasis en su vínculo con la autonomía municipal y se ha estructurado de la siguiente forma: Sección II se caracteriza el departamento Capital de la provincia de La Rioja, en la sección III se conceptualiza la autonomía

municipal, sección IV se caracterizan los distintos recursos de estado municipal, en la Sección V se describe la estructura tributaria del municipio capital y en la sección VI se concluyen algunas reflexiones finales.

2- Caracterización del departamento capital de La Provincia de La Rioja

La constitución provincial utiliza un esquema de distribución territorial, donde el ejercicio de las funciones estatales alcanza áreas urbanas y rurales sin solución de continuidad, es decir, estamos en presencia de un sistema municipio- departamento. Montbrunt et al. (2014). Este sistema implica que el gobierno municipal debe contener necesidades disímiles entre las comunidades urbanas y rurales asentadas dentro de su territorio. Los centros urbanos y rurales menores responden a una villa cabecera donde se asienta la municipalidad y que normalmente es la ciudad más importante. Este sistema es el utilizado por provincias como Buenos Aires, Mendoza, San Juan y La Rioja.

El departamento capital de la provincia de La Rioja es el más poblado de la provincia, con el 55,18% de la población provincial según el Censo Nacional de Personas y Hogares del año 2022. También es el municipio más extenso de la provincia con 13.638 km cuadrados.

3- Autonomía municipal

Si bien existen distintas consideraciones respecto de la autonomía, tomaremos la definición de Nino (1985:43), que la define como la capacidad de una comunidad para organizar jurídicamente su gobierno, preservar su patrimonio, atender eficazmente su presente, planificar y proyectar su futuro.

La constitución nacional establece en su art 123 establece una autonomía institucional, política, administrativo, económico y financiera del municipio y, por su parte la constitución de la provincia de La Rioja expresa, en consonancia, en su artículo 168 que la autonomía de los municipios es institucional, política, administrativa, económica y financiera. Afirmando que esta autonomía reconocida por la ley magna no podrá ser limitada por ley ni autoridad alguna.

La autonomía institucional, considerando a ésta como la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica obteniendo “plena autonomía” o si no puede hacerlo estamos frente a una “autonomía semiplena o relativa” cuando solo alcanza los aspectos político, administrativo y financiero. (Abalos; 2006:76)

La autonomía política como “posibilidad de organizar el poder, es decir, la facultad de elegir a sus autoridades y regirse por ellas” (Abalos; 2003:28). La autonomía administrativa respecto a esto Difalco (2007:481) se refiere a lo administrativo como “la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc.”. Por último la autonomía económica - financiera, que Fazio (2010) como se citó (Goñi,2020), distingue dos autonomías, la económica que le permite al municipio gestionar sus propios ingresos sin intervención de otro nivel de gobierno y la financiera que se vincula al poder percibir y utilizar estos fondos; fondos que serán aplicados al cumplimiento de funciones, las que menciona la Constitución riojana, en su artículo 172, establece las atribuciones de las cartas orgánicas municipales entre las cuales menciona establecer una estructura funcional que incorpore los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y el desarrollo social y económico. Asegurar el proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales; la defensa del medio ambiental; la composición del patrimonio municipal y los recursos municipales. Estas funciones del municipio han sido ratificadas por la Ley Orgánica Municipal 6843 que los enumera en su Capítulo II “Las atribuciones y competencias del municipio”

Si bien todas las aristas de la autonomía municipal son importantes, autores como Difalco (2007) e Iparraguirre et. al (2008), entre otros, expresan que la autonomía económica y financiera es la central o indispensable para que puedan existir las demás.

4- Los recursos Municipales

Los recursos municipales pueden originarse a través de distintas fuentes, los propios provenientes de la actividad económica y los servicios que presta, los coparticipados provenientes de acuerdos previos con la provincia y los convenidos por acuerdos especiales con la provincia y la nación. Otras fuentes menos utilizadas son la venta o locación de bienes de dominio municipal y el uso del crédito público.

Los recursos que provienen de la recaudación tributaria se pueden distinguir en recursos tributarios propios y coparticipados. Los primeros principalmente se componen de tasas y derechos, y contribuciones especiales y como categoría residual se utiliza el rótulo de otros ingresos que incluyen servicio de bromatología, canon de taxis, examen psicofísico entre otros, y por último como recursos accesorios se encuentran los recargos y multas.

Entre los recursos tributarios coparticipados encontramos aquellos recursos que el nivel provincial, por acuerdos previos, distribuyen entre los niveles municipales; en el caso de la provincia de La Rioja y desde del año 2016 a través de la ley 9782, se coparticipan el impuesto sobre los ingresos brutos y automotor, a lo que debemos agregar los fondos de origen nacional que recibe la provincia a través del régimen de coparticipación federal, ley 23.548.

Además, es importante resaltar como fuente de ingreso a las transferencias provenientes de niveles de gobierno superiores, tanto nacional como provincial. Nigro (2014) establece al menos tres razones que dan lugar a estas formas de recursos: necesidad de financiar los desequilibrios fiscales verticales, corregir desequilibrios fiscales horizontales y en tercer lugar corregir externalidades por acciones fiscales de gobiernos subnacionales o promover determinadas prestaciones públicas.

Se pueden distinguir las transferencias entre las no condicionadas, de uso general, sin una asignación específica y que el gobierno inferior puede utilizar según sus criterios y las transferencias condicionadas donde la transferencia se realiza para la ejecución de un gasto a un destino preestablecido de antemano por el nivel superior, como es el caso del fondo de financiamiento educativo.

Las transferencias de origen provincial provienen del fondo de desarrollo y desequilibrio financiero que se encuentra en la ley de coparticipación provincial, este fondo se compone del 20% del total de la masa coparticipable establecida por la ley 9782 y será destinado a asegurar la asistencia financiera a los Municipios que atraviesen dificultades, para el cumplimiento de sus obligaciones presupuestarias y/o presenten proyectos que favorezcan el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes

5- Estructura de recursos de la municipalidad capital de la Provincia de La Rioja

Para analizar la estructura de recursos del municipio del departamento capital, en el periodo 2014 a 2022 se considera pertinente realizarlo por medio de estructuras porcentuales y de esta manera excluir del análisis las desviaciones debidas a los procesos inflacionarios existentes.

Este periodo de análisis se corresponde con tres gobiernos municipales distintos, hasta el año 2015 la intendencia estaba a cargo de Quintela, en periodo 2016-2019 corresponde a Paredes Urquiza y el periodo 2020 a 2022 la intendencia le corresponde a Brizuela y Doria.

a) Recursos propios corrientes

Si bien las tasas son la parte más sustancial de la recaudación municipal propia existen, además de las tasas, las contribuciones vinculada a actividades u obras estatales que usualmente se canalizan a nivel municipal como contribuciones por mejoras y suelen existir otra figura denominada Derecho que no se relaciona con servicios prestados ni individualizados, sino que retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el estado local (López Accotto Y Macchioli. 2015)

Como podemos observar en la Tabla 1 la recaudación corriente propia del municipio pierde importancia relativa en el periodo analizado, es decir, que el municipio local tiene cada vez menos capacidad propia para enfrentar su actividad gubernamental. Autores como Cravacuore (2009) y Batakis et al (2001), entre otros, han establecido que los municipios considerados grandes en nuestro país, tienen una recaudación propia cercana al 40% o 50% del total de recursos.

Tabla 1

Porcentaje de participación relativa de la Composición de recursos tributarios propios del municipio capital – Periodo 2014-2022

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Tasas	13,26%	17,15%	15,37%	10,04%	12,30%	9,94%	10,40%	8,86%	6,99%
Contribucion que incide sobre los inmuebles	2,34%	2,12%	1,13%	0,78%	1,00%	1,09%	1,07%	0,94%	1,17%
CASIS+ tasa de higiene y seguridad	3,32%	4,57%	4,46%	2,47%	2,53%	2,36%	4,28%	3,05%	2,03%
Contribucion que incide sobre la publicidad y propaganda	0,04%	0,02%	1,75%	0,16%	0,97%	0,28%	0,17%	0,11%	0,12%
Contribucion que incide sobre los cementerios	0,11%	0,13%	0,11%	0,07%	0,08%	0,07%	0,08%	0,05%	0,06%
Contribucion sobre construccion de obras privadas	0,19%	0,17%	0,13%	0,09%	0,11%	0,12%	0,10%	0,05%	0,06%
Tasa de actuacion administrativa	0,25%	0,20%	0,19%	0,31%	0,26%	0,20%	0,16%	0,10%	0,15%
Tasa de inspeccion sanitaria e higiene	1,63%	1,78%	2,05%	2,03%	2,93%	1,88%	1,82%	1,79%	1,54%
Contribucion sobre la ocupacion del dominio publico	0,18%	0,17%	0,14%	0,17%	0,08%	0,08%	0,09%	0,06%	0,07%
venta de chapa taxis y remises, precintos y estamp	0,03%	0,01%	0,02%	0,01%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
Contribucion que incide sobre los Rodados en general	0,34%	0,53%	0,67%	0,40%	0,44%	0,37%	0,38%	0,29%	0,32%
Contribucion que incide sobre rifas y juegos de azar	0,13%	0,00%							
Contribucion que incide sobre la energia electrica	4,70%	4,79%	4,34%	3,55%	3,90%	3,48%	2,36%	2,44%	1,47%
Tasa vial municipal		2,66%							
otras tasas			0,39%						
Derechos	2,07%	0,89%	1,34%	0,97%	5,15%	1,67%	1,44%	1,18%	0,55%
Carnet y registros	0,84%	0,53%	0,63%	0,32%	0,48%	0,42%	0,34%	0,29%	0,20%
Espectaculos publicos	0,36%	0,23%	0,50%	0,26%	0,23%	0,30%	0,32%	0,21%	0,15%
Canon estacionamiento medido	0,04%	0,03%							
Derecho de cosntruccion									
ingresos varios (polideportivo, canon rus reciclables, itv taxi, etc)	0,83%	0,09%	0,20%	0,38%	4,43%	0,94%	0,68%	0,68%	0,20%
Multas y recargos	1,21%	0,83%	1,72%	0,58%	0,87%	0,59%	0,27%	0,12%	0,08%
TOTALES	16,54%	18,87%	18,43%	11,59%	18,32%	12,20%	12,12%	10,16%	7,61%

Nota: Elaboración propia con datos de proyectos y ordenanzas municipales

Respecto de las tasas, conceptualizadas por Villegas (2001) como aquellos tributos cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente. Se observa que la de mayor importancia relativa está vinculada más con servicios relacionados a actividades económicas y no a servicios brindados a la sociedad en particular. Segunda en orden de importancia se encuentra la contribución que índice sobre el alumbrado público, este tributo tiene la particularidad de ser recaudado, vía percepción, junto al consumo de energía eléctrica, al respecto Carreño (2022) explica, como particularidad, que si bien la ordenanza del código tributario municipal 4987 establece una forma de calcular dicha percepción y en el año 2016 por un convenio marco entre la empresa distribuidora Edelar y el municipio se estipula concluir el gravamen en la factura de luz, en el año 2017 el ministerio de infraestructura provincial resuelve unilateralmente mediante resolución ministerial 1164/2017 modificar la fórmula de percepción de la tasa de alumbrado público congelando su precio a diciembre de 2017.

b- Recursos propios de capital

Los recursos propios de capital están relacionados a la venta de activos o la disminución de fondos en existencia, este ítem tiene escasa importancia en el periodo analizado, siendo inexistente en algunos periodos y representando el 0,13% del presupuesto municipal en su mejor performance en el año 2019.

Recursos coparticipados y transferencias provinciales

En esta sección se quiso incorporar aquellas transferencias que el municipio recibe del orden provincial ya sea por fondos que le corresponden por la ley de coparticipación provincial 9.782 o por acuerdos especiales entre ambos niveles de gobierno.

La razón por la cual se incluyen estos ítems en una misma sección de análisis, se debe a cuestiones metodológicas ya que, como se expresa posteriormente, la ley de coparticipación provincial fue de aplicación a partir del año 2016, que se encuentran dentro del periodo de análisis y el análisis conjunto permite identificar las variaciones que se produjeron en el presupuesto.

Tabla 2

Porcentaje de participación relativa de los recursos coparticipados y transferencias provinciales al municipio capital en el periodo 2014-2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fondos coparticipados ley 9782	6,61%	8,15%	10,64%	39,65%	51,44%	44,58%	63,81%	61,01%	69,03%
Transferencias gobierno provincial	59,84%	57,15%	62,62%	8,92%	0,62%	3,35%	3,53%	19,61%	14,72%
TOTAL	66,45%	65,30%	73,27%	48,57%	52,06%	47,93%	67,34%	80,62%	83,74%

Nota: Elaboración propia con datos de proyectos y ordenanzas municipales

Se observa en la Tabla 2 que en el periodo analizado los fondos que llegan del estado provincial son más que importantes y en los últimos años esta representación se hace más evidente.

Es importante en este punto aclarar algunas cuestiones, la primera de ellas es que este trabajo se realiza en base a los proyectos de presupuestos que presenta el poder ejecutivo anualmente, no necesariamente existe una correlación con los ingresos efectivamente recibidos ni con el momento en que esos fondos se transfieren al municipio. Como segunda aclaración, se debe destacar que a partir del año 2016 comienza a regir la ley de coparticipación provincial, podría considerarse que esta es la causa por la cual el porcentaje de participación de las transferencias disminuye y aumenta el porcentaje de representatividad de los fondos coparticipados.

c- Transferencias nacionales

Las transferencias de origen nacional podemos clasificarlas, económicamente, en recursos corrientes si tienen por finalidad la ejecución de gastos corrientes y por otro lado, aquellas transferencias que tienen por finalidad cubrir gastos de capital, se clasifican dentro de los recursos de capital.

Tabla 3

Porcentaje de participación relativa de las transferencias nacionales corrientes y de capital al municipio capital en el periodo 2014-2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	14,37%	14,55%	7,38%	0,44%	0,25%	4,41%	6,30%	3,90%	1,99%
Administración Nacional Central		5,20%	1,21%	0,44%		4,41%	6,30%	3,84%	1,99%
Ministerio de desarrollo social	0,48%	0,36%	0,28%					0,06%	
Ministerio de economía - Fondo federal solidario	5,34%	6,59%	4,07%						
Fondos de instituciones descentralizadas nacionales	8,55%								
Subsidio de compensación tarifaria del transporte		1,09%	1,12%		0,25%				
Ministerio de planif. federal inversión pública y servicio		1,30%	0,70%						
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL				39,40%	29,37%	10,64%	14,24%	5,32%	6,65%
Aportes subsecretaría de hábitat y desarrollo humano				18,00%	11,60%				
Aportes subsecretaría de desarrollo urbano y vivienda				18,45%	15,55%	10,37%			
Fondo federal solidario				2,51%	2,23%	0,27%		2,00%	
Ministerio de desarrollo social de la Nación									
Ministerio de obras Públicas						10,37%	14,24%		4,81%
SUBSIDIOS AL TRANSPORTE SISTAU				0,44%					
Ley nacional de Educación fondos de financiación								3,32%	1,84%
TOTAL DE TRANSFERENCIAS	14,37%	14,55%	7,38%	39,84%	29,63%	15,05%	20,54%	9,22%	8,64%

Nota: Elaboración propia con datos de proyectos y ordenanzas municipales

En la tabla 3 se puede observar que la participación de las transferencias nacionales en el total de recursos del estado municipal, son muy variables y de distintas estructuras institucionales, se puede pensar que esta variabilidad es consecuencia de distintos factores como la capacidad de gestión del gobierno municipal, los vínculos políticos entre municipio y nación y los programas de gastos propios del nivel de gobierno nacional, entre otros.

c- Financiamiento

En el periodo analizado se encuentran solo dos años donde se considera el uso de capital ajeno.

En el presupuesto aprobado en el año 2014 se proyecta el pedido de un crédito de corto plazo que representa el 1.87% del total de recursos presupuestados; el otro préstamo se proyecta en el año 2018, año para el que no se aprobó el proyecto de presupuesto presentado. En este caso, se trataba de un préstamo de largo plazo y del exterior, que representaba el 24,68% de los recursos presupuestados para el 2018.

Conclusiones

Se puede expresar que la capacidad del municipio de cubrir sus gastos con recursos propios es ínfima, si consideramos todos los recursos tributarios que le corresponden propios y coparticipados, vemos que la situación va modificándose desde la ley de coparticipación, mejorando este indicador. No obstante, sigue siendo un elemento esencial la estrategia de vinculación que el gobierno local pueda desarrollar no solo con el gobierno provincial sino también con el gobierno nacional. Estas estrategias han variado en el municipio del departamento Capital a lo largo del periodo analizado.

Bibliografía

Abalos, M. G. (2003) El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, 2-43.

Abalos, M.G. (2006) *Municipio y participación política. Análisis histórico, normativo y jurisprudencial*, 1er. Ed., .Ed. UNC

Balbo, E. (2003) Tasas municipales: legislación y administración. (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.)

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0266_BalboE.pdf

Batakis, S.; Angeletti, K.; Y Herrera, D. (2001) La autonomía en los municipios argentinos. *Cuaderno de Economía N° 56. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.*

<https://estudioeconomicos.ec.gba.gov.ar/cuadernos/cuaderno56.pdf>

Carreño, P (2022) *La autonomía municipal. Un estudio sobre normas y realidad local*.1º Ed. Idearium.

Cravacuore, D. (2009) Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En Molina, G. (Coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas. (149-170)

http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Cravacuore_2009.pdf

Difalco, D. R. (2007): Artículo Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Número 40.

http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21012_p.479-488

Goñi, J. (2020). “La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario”.

https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_3284b3a8416b7297d2d82a8941a79adc

Iparraguirre, E.; Llorente Metillo, M. Y Grzona, R. (2008) Autonomía y decisiones en el ámbito municipal. *V Jornadas de Sociología de la UNLP.*

<https://www.aacademica.org/000-096/234.pdf>.

Lopez Accotto, A Y Macchioli, M. (Coord.) (2015) *La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. 1º Ed. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.

Montbrun, A; Porras, A; Rodriguez, M. Y Valenzuela, E. El régimen municipal de la Provincia de La Rioja. *Derecho Municipal Argentino*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016.

http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/regimen_municipal_de_la_rioja_u_14.pdf

Nigro, R (2014) Notas Docentes sobre temas de Federalismo Fiscal. *Ed. Asociación Cooperadora Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Córdoba.*

Nino, C. (1985): *La validez del Derecho*. Astrea.

Pulvirenti, O. (2019) Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial. *Sistema Argentino de Información Jurídica*. <https://acortar.link/2MUTjM>

Villegas, H. (2001) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario* 7º Edición. Editorial Depalma.

SECCIÓN 6

**Iniciativas y abordajes para el conocimiento y la modernización en la
gestión de los asuntos públicos**

ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DE LA RIOJA: MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL IMPACTO DEL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Natalia Álvarez Gómez

Introducción

El Estado, como actor vinculante de las relaciones que existen en la sociedad, ocupa un rol fundamental en el proceso de toma de decisiones de acuerdo a las necesidades que se plantean en los diferentes contextos, este requiere de distintos actores y sectores para llevar a cabo distintas políticas públicas con el fin de alcanzar objetivos de manera eficaz utilizando los recursos con eficiencia.

En consecuencia, la Administración Pública como ejecutor de las decisiones del Estado, ha evolucionado a lo largo del tiempo en la medida que surgían exigencias que obedecían al entorno político y social en el que se desempeñaban los gobiernos. Esto se puede ver cristalizado en gobiernos como el de la provincia de La Rioja, donde la estructura que lidera al Estado, debe adoptar decisiones que puedan resolver las demandas de la sociedad en la medida que se articulen las tareas y el uso eficiente de los recursos con otros actores e instituciones facultadas para ello.

Tomando a autores como Juan Abal Medina y Horacio Cao (2012), se pueden considerar tres modelos de Administración Pública: el modelo Burocrático, el modelo de la Nueva Gestión Pública y, finalmente, el de Gobernanza. Cada una de ellos ha tenido sus particularidades que se ajustaban a las novedades del momento, sin embargo, en este trabajo, también se considerará al gobierno abierto como factor determinante para el proceso de modernización y aceleración de las tecnologías que se utilizan en el ámbito público.

La legislación que respalda el uso de la tecnología en pos de la mejora en las actividades del Estado también merece ser analizada, pues se ha visto un avance en este campo al considerar los cambios y modificaciones que ha tenido la ley provincial 4.044 -que entró en vigor en 1981- respecto a la ley 10.707 en la cual se cristalizan artículos correspondientes al nuevo contexto y al uso de la digitalidad.

Asimismo, se realizará un repaso en lo que respecta al Sistema de Expediente Electrónico (SELEX), que busca mejorar los procedimientos administrativos que se llevan a cabo en la provincia de La Rioja en pos de hacer uso de las tecnologías existentes.

Aspectos teóricos preliminares

A lo largo de la historia, el Estado ha evolucionado en la medida que su contexto así lo exigía. Con el advenimiento de las “nuevas” tecnologías que tienen lugar a fines del siglo XX se produce la aceleración en los procesos de intercambio de información, lo que obligó a que los Estados modifiquen la manera en la que se desenvuelven para posicionarse a la altura de los desafíos que son exigidos por las sociedades.

Es propicio destacar cuestiones conceptuales, como la noción respecto a la concepción de Estado. Según Max Weber (1922, citado en Abal Medina, 2010) es considerado como una asociación de dominación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus dirigentes, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios estamentales que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio y sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas. (p. 95)

De esta forma, se puede apreciar que el Estado es el que ejerce el monopolio de la fuerza física legítima, ordena y organiza a la sociedad cumpliendo una serie de leyes que, a su vez, debe hacer

cumplir. En palabras de Catalina Reyes (2009), “el Estado surge para cumplir con determinadas tareas y, en esta medida, debe encargarse por lo menos de cumplir tres funciones principales: legislar, ejecutar la ley y juzgar a quienes actúan en forma contraria a ella”.

El Estado, como conjunto de instituciones, requiere operativizar dichas actividades para funcionar acorde a las necesidades sociales y, para ello, posee una estructura que se encarga de una parte importante de las acciones del Estado: la Administración Pública. Según Bobbio, Mateucci y Pasquino (2000, citados en Abal Medina, 2012) “el término administración pública hace referencia al conjunto de actividades directamente orientadas a la concreta persecución de tareas y fines considerados de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (p. 36).

En este sentido, son tres cuestiones que se destacan de la anterior definición: las actividades, que serían las acciones llevadas a cabo por la Administración Pública, los fines, cuyas acciones para lograrlos estarían relacionadas con las actividades y, finalmente, el contexto: cuando se hace referencia al <interés público> u <ordenamiento estatal>, es decir, el Estado.

Este concepto -el de Administración Pública- es tan antiguo que Gladden (1972, en Abal Medina y Cao, 2012) sostiene que todas las formas de gobierno a lo largo de la historia han tenido algún modelo de Administración Pública que les ayudaba a cumplir sus objetivos. Sin embargo, esta se formalizó a principios del siglo XX (Huges 2003, en Abal Medina y Cao, 2012).

Si la Administración Pública se refiere al conjunto de actividades, cada una de ellas representa una política pública cuya finalidad es contribuir al cumplimiento de los objetivos del Estado que se aglutinan en uno general y mayor: el bien común. Thomas Dye (1975, en Vivas, Sáenz y Herrera, 2011) define a las políticas públicas como “todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer” (p. 107). Este concepto es particularmente útil para entender que las acciones del Estado, tanto si actúa como si no, son decisiones políticas con intenciones deliberadas y un fin específico que obedece a la ideología de quienes conforman y ocupan cargos (gobierno).

A lo largo del tiempo, la Administración Pública ha evolucionado de acuerdo a las exigencias del entorno, por ello, para realizar este recorrido se toman a autores como Abal Medina y Horacio Cao (2012), quienes plantean la existencia de tres tipos de modelos de Administración Pública: el modelo Burocrático, el modelo de la Nueva Gestión Pública y el modelo de Gobernanza que se detallarán brevemente a continuación.

El primero de estos modelos, denominado Burocrático, exalta la jerarquía que existe en los organismos del Estado al considerar que los empleados públicos deben seguir normas de manera rígida en consonancia con lo que es planteado por el ordenamiento jurídico y normativo que regula la actividad del aparato estatal. En este sentido, la flexibilidad queda despojada de este modelo. En palabras de Abal Medina y Cao (2012) esto se explica por lo siguiente:

Hacia finales del siglo XIX se puso en evidencia que el modo en que estaba estructurado el Estado resultaba obsoleto e ineficiente (...). La eficiencia, la eficacia, la imparcialidad, la honestidad, el interés público, se convirtieron en los rasgos deseables para la edificación de una nueva forma de administrar al Estado. (p. 38)

Autores como Atrio y Piccone (2008) plantean que este modelo se erigió en dos principios fundamentales: “la racionalización de la organización y del funcionamiento estatal, y la distinción y separación entre actividades que obedecen a una racionalidad política (p. 38). En este sentido, se puede observar que la racionalidad ocupa un rol central, pues es considerada como un elemento que debe estar presente en las relaciones del Estado en base a las premisas que debe cumplir para satisfacer las demandas sociales.

Max Weber es considerado como el máximo referente de este modelo, pues este pensador distinguía entre “tres tipos de autoridad: la carismática, la tradicional y la racional-legal. El estado burocrático se correspondía con este último tipo de autoridad y estaba regido por diferentes principios” (p. 38).

Posteriormente, el modelo de la Nueva Gestión Pública se basa en las ideas de aplicar el pensamiento empresarial en la actividad de la Administración Pública. Surge en los Estados Unidos y el Reino Unido durante la década de los 80' y; “su visión general es la de orientar a la administración pública por los valores y las técnicas del sector privado” (Abal Medina y Cao, 2012, p.40). Abal Medina y Cao (2012) plantean que:

las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles; los organismos públicos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos son “consumidores”); se establecen incentivos para elevar la productividad de los trabajadores, como las remuneraciones según desempeño. (Hughes, 2003, Pollit y Boukaert 2011 y Kettl 2000, en Abal Medina y Cao, 2012, p. 40)

Son tres las causas principales que hacen que se pretenda aplicar la lógica mercantil al campo de la Administración Pública: 1) su característica de monopolio; 2) los costos en las transacciones y; 3) los problemas de información entre principal/agente frente a los cuales, el mercado ofrecería un mejor contexto (Abal Medina y Cao, 2012).

Con el surgimiento de nuevos actores en la vida social y el entrelazamiento entre ellos a raíz de la articulación para alcanzar objetivos surge un nuevo modelo: el de Gobernanza. En este modelo es necesaria la estructuración entre actores y sectores para garantizar el ejercicio y el funcionamiento de las actividades del Estado. En palabras de Abal Medina y Cao (2012), “se afirma la necesidad de involucrar a una amplia gama de actores no estatales para garantizar la satisfacción de las demandas ciudadanas” (p. 44).

Este modelo pone énfasis en las conexiones que existen y pueden existir entre los actores de la realidad social en orden a lo planteado por el Estado. Cuando se habla de política pública e intervención del Estado en la sociedad vinculado a la gobernanza se puede afirmar que “las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre este y la sociedad, entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado” (Jordana, 1995 en Abal Medina y Cao, 2012, p.46).

Entonces, ahora se requiere de un conjunto de actores para llevar adelante proyectos y políticas públicas que satisfagan las demandas de la sociedad, pues desde este modelo se considera que ningún actor es lo suficientemente independiente para llevar adelante dichas acciones a partir de la utilización unilateral de los recursos, por tal razón, existe la “sinergia de una pluralidad de actores que trabajen de manera conjunta para alcanzar un objetivo” (Abal medina y Cao , 2012, p. 46).

Esto se puede ver representado en la articulación que deben llevar adelante gobiernos como La Rioja para que sus políticas públicas en función de las acciones ejecutadas por la Administración Pública respondan a las exigencias del cuerpo social.

Abal Medina y Cao (2012) escriben que “el federalismo plantea la necesidad de establecer mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno” (p. 45). En consecuencia, la coordinación entre los niveles de gobierno es imperativa para que se realicen las actividades de la Administración Pública de forma correcta. Es necesario considerar que el federalismo como forma de Estado, refuerza la autonomía de las provincias -como La Rioja- lo que simultáneamente significa un aumento de responsabilidades y obligaciones que deben ser suplidas por el gobierno local.

Hacia un Gobierno Abierto: la Administración Pública y la esencia de la innovación tecnológica

El desarrollo del Estado, esencialmente dinámico, no ha resultado ajeno al proceso de digitalización al que asiste el mundo. Esto se ha visto reflejado en los modos de participación política, como la incorporación del voto electrónico, e incluso el uso de redes sociales como los espacios más fuertes para el desarrollo de campañas electorales; también, la creación de portales web oficiales de gobiernos nacionales, provinciales o municipales, entre otras tantas incorporaciones.

La digitalización como instrumento emerge en medio del fortalecimiento de la idea de desarrollar un “gobierno abierto”, ya que, según Criado (2016, citado en Fernández & González, 2018), este se define como:

un modelo de gobierno que, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, y a través de un uso intensivo de las TIC, mediante una nueva forma de gestión basada en el cogobierno y la corresponsabilidad con la ciudadanía, persigue obtener el máximo valor público potenciado la innovación y el desarrollo. (p. 8)

Los gobierno abiertos, entonces, son entendidos como una forma nueva de hacer política a partir el desarrollo de tres pilares esenciales: transparencia, participación y colaboración (Oszlak, 2013); esta nueva filosofía surge a partir de una fractura en la “caja negra” del Estado, mediante la cual se filtran “demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales” (p. 4).

La existencia de “gobiernos abiertos” puede darse, entonces, si existen gobernantes con firmeza y voluntad política que generen nuevos mecanismos para la participación política de los ciudadanos, horizontalizando la toma de decisiones, y permitiendo que la gestión pública sea un proceso transparente; como así también, deben existir ciudadanos con voluntad de cumplir un papel activo en esta gestión, desde la co-responsabilidad en la formulación de políticas públicas, la co-producción de bienes y servicios, e inclusive el control de resultados de acción gubernamental (Oszlak, 2013). Este cambio en el escenario político denota la necesidad de una transformación profunda en las reglas de juego, por lo que implica una gradualidad en el proceso.

Frente a ello, la tecnología se convierte en un actor facilitador para la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, no solo por el aporte a la difusión de información, sino también porque habilita a una doble comunicación, y puede agilizar procesos. Sin embargo, Oszlak (2013) advierte que sería necesario preguntarse si esta es solo “un nuevo instrumento o el soporte de una filosofía distinta acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (p. 6).

A partir de esta pregunta, el autor propone tres puntos a considerar:

1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) 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)

Incorporar tecnología en la gestión pública requiere de una concatenación de decisiones políticas dispuestas a mejorar las condiciones en las que las democracias se desarrollan, teniendo también en cuenta los impactos de su aplicación, y el efecto en las decisiones colectivas o individuales de los ciudadanos (Oszlak, 2013).

Siguiendo la misma línea, para permitir que el “gobierno abierto” pueda ser ejecutado, además de gobernantes y ciudadanos comprometidos, es necesario que la sociedad sea empoderada, que los derechos individuales y colectivos se fortalezcan, y se garantice su ejercicio, a fin de que las desigualdades que la atraviesan puedan ser disminuidas (Oszlak, 2013). Una democracia fortalecida por la transparencia y la participación debería ser también una democracia que transforme realidades socioeconómicas.

Es aquí donde la Administración Pública, siendo el nexo entre el Estado y sus administrados, debe ser puesta a consideración, puesto que esta también se encuentra en proceso de cambio y adaptación al proceso de incorporación de los avances tecnológicos en el escenario político.

De acuerdo a Fernández y González (2018), la gestión pública ha comenzado a transformarse a partir de la incorporación de conceptos como administración electrónica, gobierno electrónico o gobierno digital, en medio de crecientes avances tecnológicos y demandas por parte de la sociedad, desembocando en un nuevo paradigma de gobierno abierto denominado “paradigma de gobernanza pública inteligente”. Estos autores sostienen que la ciudadanía espera del Estado soluciones innovadoras frente a los retos actuales, lo que implica una renovación en los procesos políticos y la ejecución de las políticas públicas.

En tal sentido, la Administración Pública se configura como un actor central, puesto que, al regular la actividad del Estado, proveer servicios y garantizar derechos, tiene “un papel destacado como facilitadora y promotora de la innovación” (Fernández & González, 2018, p. 6). Es la ciudadanía quien espera que su rol público se transforme, pasando de “garante de estabilidad, resiliencia y continuidad a ser vista como un actor que avanza y responde a nuevos cambios y retos del entorno generando nuevas oportunidades de creación de valor” (pp. 8-9).

De esta forma, la innovación que se puede generar dentro de la Administración Pública puede presentarse por medio de mecanismos muy diversos, entre los que se destacan la posibilidad de generar “marcos normativos y reguladores que promuevan la innovación social y nuevos modelos de servicios que generen valor social, [...] promover las capacidades en tecnologías digitales y el uso y aplicación de estas tecnologías para desarrollar nuevas soluciones a necesidades sociales” (Boelman *et al*, 2014, citado en Fernández & González, 2018, pp. 13-14), entre otras. Para que esto ocurra, Fernández y González (2018) sugieren que los órganos que la componen deben construir estructuras organizativas y procesos más horizontales, habilitando a que otros actores se involucren en el proceso de las políticas públicas, como por ejemplo en el desarrollo de presupuestos participativos; como así también, encuentran necesario que éstos deben poner a disposición los recursos de los que disponen (información, datos, infraestructura, etc.).

Fernández y González (2018) han identificado cuatro fases dentro del proceso de innovación: identificación del reto “mediante estudios, encuestas o mecanismos de comunicación, consulta y participación ciudadana, directamente o a través de entidades representativas” (p.18); propuesta de soluciones innovadoras, que implican, entre otras cosas, la participación de diversos actores que pongan a consideración las oportunidades, alternativas, riesgos e interacciones a surgir; experimentación de prototipos, la cual “permite testar las bondades y defectos de las soluciones innovadoras diseñadas y contar así con un margen de ajuste y adaptación en la implementación de la alternativa elegida” (p. 20); y, finalmente, implementación de la solución testeada.

Se espera que la innovación dentro de la Administración Pública pueda verse reflejada en resultados como el crecimiento sostenible, la producción de servicios públicos más eficientes, una mayor eficacia y eficiencia en las organizaciones públicas, y una mejora en el sistema democrático mediante la transparencia, la participación, la igualdad, y la rendición de cuentas (Comisión Europea, 2012, citado en Fernández & González, 2018).

La necesidad de modificar la forma en que los órganos del Estado funcionan es una realidad, planteada por una ciudadanía que ha encontrado en la tecnología una aliada en la participación política y una posibilidad para la democratización de voces; es a los gobernantes a quienes les compete generar nuevos espacios, mejorando sus instituciones y permitiendo actualizar la forma en que desarrolla sus actividades.

En la provincia de La Rioja, la búsqueda de la innovación dentro de la Administración Pública se ve reflejada en la modificación realizada en la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial N° 10.707, cuya elaboración se dio con la participación de legisladores, instituciones universitarias, y miembros de la Asesoría de Gobierno de la Función Ejecutiva. Esta propuesta, que nace por iniciativa del gobierno provincial, se sostiene de manifestar que la normativa anterior, sancionada durante la última dictadura cívico-militar argentina, en 1982, resultó vetusta ante los cambios sociales y las nuevas dinámicas (Legislatura de La Rioja, 2024).

Es menester destacar que esta nueva ley, cuyas especificidades se desarrollarán más adelante, pretende mejorar el procedimiento administrativo mediante la aplicación directa de nuevas tecnologías, destacando la figura del expediente electrónico, con el propósito de agilizar el actuar de la Administración Pública, garantizando una mayor transparencia y accesibilidad a la gestión gubernamental para los ciudadanos. Esto coincide con lo que la conceptualización y el marco que los gobiernos abiertos proponen, en tanto el Estado permite una apertura a la ciudadanía a involucrarse más activamente; en este sentido, es importante considerar la respuesta que esta última puede tener ante este proceso de innovación en la esfera pública.

Los procesos administrativos en el gobierno de La Rioja

Como se ha visto, los cambios en las estructuras de la Administración Pública responden al contexto en el cual se desplegaron las actividades del Estado. En sendos caminos se encuentra la legislación, que también avanza y se modifica en la medida que la sociedad así lo exige. Un ejemplo de este proceso es el avance de las normas respecto de los procedimientos que se deben considerar para la ejecución del actuar administrativo.

En La Rioja, cuando la dictadura cívico-militar estaba llegando a su fin, el gobierno provincial de facto, bajo el mando del militar Guillermo Jorge Piastrellini, sancionó el 1 de abril de 1981 la “Ley de Procedimientos Administrativos” N° 4.044, cuya entrada en vigencia fue a partir del 1° de marzo de 1982.

En la misma, se establecía que los órganos administrativos encontrarían su competencia dentro de lo que la Constitución Provincial, las leyes y reglamentos dictados le confieran, siendo estas de carácter irrenunciable, improrrogable, e indelegable, salvo casos de delegación, sustitución o avocación. A la vez que, por la jerarquía administrativa, los órganos inferiores desarrollarían lo que la norma dicte, pero no podrían

a) rechazar escritos, ni pruebas presentadas por los interesados, ni negar el acceso de éstos y sus representantes o letrados, a las actuaciones administrativas, en cualquier estado en que se encuentren [...] b) remitir al archivo expedientes, sin decisión expresa emanada de órgano superior competente, notificada al interesado y firma, que así lo ordene. (Artículo 3, incisos a-b, Ley 4.044, 1982)

Estos órganos administrativos tendrían la potestad de emitir actos cuyo objeto se constituiría por aquello que este decida, certifique u opine; además, estos actos solo podrían emanar de órganos competentes según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico (Ley 4.044, 1982).

Esta ley pretendía, entonces, ser la que dote de contenido la función de los órganos administrativos en tanto determinaría su competencia, su objeto, el contenido de sus actos, la nulidad y extinción de

los mismos, entre otras características que constituyeron al procedimiento administrativo desde su entrada en vigencia.

Posteriormente, la Ley 10.707 titulada como “Ejercicio de la Administración Pública Provincial” fue sancionada en la provincia de La Rioja el 16 de abril de 2024, establece en su artículo 2 que “el ejercicio de la Administración Pública Provincial centralizada, desconcentrada o descentralizada, puede desplegarse como e-administración, cuando el ordenamiento jurídico opera a través del uso de tecnología digital (aplicaciones virtuales y/o digitales) y/o de inteligencia artificial” (Artículo 2, Ley 10.707, 2024).

Esto demuestra que la Administración Pública de la provincia debe tener en cuenta a la tecnología digital y a la IA (inteligencia artificial) como una herramienta a través de la cual se lleven adelante sus acciones, siempre y cuando, el ordenamiento jurídico lo considere.

Siguiendo con el análisis de la misma ley, en el artículo 4 inciso h, se establecen una serie de principios para la denominada *administración*, donde se destaca:

- 1) Multicanalidad: Promover los servicios que se ofrecen mediante todos los canales disponibles para la ciudadanía, evitando la necesidad de desplazarse físicamente a la administración.
- 2) Publicidad y transparencia administrativa: Hacer más eficiente la información sobre las actuaciones administrativas.
- 3) Accesibilidad: Garantizar que la ciudadanía pueda acceder a los servicios y a la información por medios telemáticos, generando simplicidad y agilidad en las tramitaciones con la Administración. (Artículo 4, inciso h, Ley 10.707, 2024)

También, el artículo 49, añade un último y nuevo inciso que plantea que las notificaciones de los actos administrativos sólo serán válidas si se efectúan por alguno de los siguientes medios: “g) Por soporte digital y/o electrónico, a través de las herramientas de correo electrónico u otras aplicaciones susceptibles de desarrollar textos en sí misma o adjunto; las herramientas individualizadas son sólo enunciativas y no presentan carácter taxativo” (Artículo 49, Ley 10.707, 2024). Este artículo, que no se encuentra en la ley anterior, demuestra el avance de esta ley para con la administración pública, considerando las exigencias de las redes informáticas.

La implementación del SELEX (Sistema de Expediente Electrónico)

Asumiendo la responsabilidad estatal de estar a la altura de la inevitable transición hacia un entorno digital, con la promulgación de la ley 10.707, mencionada anteriormente, el Gobierno de la provincia de La Rioja establece el nuevo Código de Procedimiento Administrativo, en el que se normativiza el expediente electrónico. Pedro Goyochea (2024), asesor del gobierno provincial, afirmó al respecto:

Lo que se busca con esto es generar un mecanismo en donde el acceso digital de los trámites no necesariamente tenga que estar sustentado en consultas físicas, sino que se pueda hacer de forma remota. Los expedientes electrónicos lo que nos agiliza es el proceso de despapelizar a la Administración Pública y fundamentalmente poder tener permanente, simultáneo y constante de los movimientos que se van registrando con respecto a un trámite, a una petición o solicitud. (Nueva Rioja, párr. 2)

De esta manera se establece un nuevo mecanismo para agilizar los procedimientos administrativos, aprovechando las tecnologías digitales y mejorando la eficiencia y transparencia.

Se entiende como expediente electrónico al conjunto de documentos y archivos digitales que se relacionan en un trámite, y que se almacenan y gestionan de manera electrónica. El Manual de Expediente Electrónico del Gobierno de la provincia de Mendoza, lo define como: “el conjunto ordenado de documentos electrónicos que se encuentran en el Repositorio Único de Documentos Oficiales, para la resolución de un trámite” (Ministerio de Modernización, 2016, p.3).

Por otra parte, el concepto que más se adapta a lo que se pretende describir en el presente apartado es el desarrollado por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (2022), que define al expediente electrónico como:

Una herramienta de gestión de expedientes que permite potenciar los procesos, administrar el acceso a la información y digitalizar los archivos originales, creando un stock documental, evitando las copias redundantes, minimizando la cantidad de papel a archivar y estableciendo un relacionamiento más eficaz entre los organismos del Estado. (párr. 1)

El proyecto de Digitalización de Procesos Administrativos en la Administración Pública de la Provincia de La Rioja, comenzó en el año 2023, en un trabajo colaborativo entre el Gobierno de la provincia y las empresas Tesing y Sysmatica. De esta manera nace el sistema de expedientes electrónicos denominado SELEX.

Para explicar de qué se trata SELEX y cómo funcionará su aplicación en la administración pública riojana, se utilizarán los proyectos de propuesta e implementación (2023) administrados por el Gobierno de La Rioja y el documento de introducción a las características esenciales de SELEX (2023) desarrollado por las empresas proveedoras del sistema. Los mismos reflejan el objetivo central del proyecto: la despapelización de la administración pública. Siguiendo a Beker (2003) el proceso de despapelización no es solo un cambio con mejoras cuantitativas, sino que además implica un salto eminentemente cualitativo en el desarrollo de las actividades de la administración pública. Además de contribuir a formas más sustentables de trabajo, este proceso permite realizar tareas que en la tecnología del papel eran imposibles por sus altos costos.

Hecha la aclaración, se exponen los objetivos del Gobierno de la provincia de La Rioja en la implementación de SELEX, extraídos de los documentos mencionados. La propuesta de implementación del sistema electrónico SELEX del Gobierno de La Rioja (2023) define que el objetivo central del Gobierno es iniciar un proceso de transformación digital, que abarque los siguientes objetivos:

- Eliminar por completo el uso del papel en toda la administración pública, tanto a nivel provincial como municipal.
- Mejorar la calidad y los tiempos de los procesos de atención ciudadana.
- Garantizar la seguridad de la gestión documental.
- Mejorar la calidad de trabajo de los empleados públicos, jerarquizando sus funciones.
- Maximizar la transparencia en todos los procesos del estado.
- Promover el empleo de calidad, basado en la industria del conocimiento, que permita a los jóvenes riojanos, desarrollarse en su provincia, apoyándose en el despliegue del polo tecnológico y en los acuerdos con las Universidades y las Empresas de Tecnología. (p. 9)

En ese sentido, el Gobierno de La Rioja busca, mediante este sistema, impulsar la despapelización y llevar a las organizaciones hacia el futuro de la gestión digital de la administración pública provincial, entendiendo la importancia de que el Estado asuma responsabilidad de la inevitable transición tecnológica. En esas líneas, SELEX tiene como visión aspirar a lograr la completa digitalización de procesos y trámites que tradicionalmente se realizan en papel, logrando a tal efecto mayor: i) sostenibilidad, ii) optimización del tiempo, iii) empoderamiento del personal, iv) acceso y perdurabilidad de la información, v) transparencia.

El documento de propuesta del Gobierno de La Rioja (2023), define a SELEX como “un sistema integral, escalable y parametrizable que permite de manera transversal su adaptación a las diferentes áreas gubernamentales” (p. 4). En síntesis es un plan claro y eficaz que busca facilitar la transición

hacia un entorno digital, para ser implementado en las diferentes reparticiones de la administración pública provincial.

Asimismo, se extraen las principales características:

- Moderniza y optimiza las prácticas convencionales de gestión en las organizaciones.
- Apunta a revolucionar la forma en que se realizan y monitorean procesos y trámites dentro de una organización.
- Está diseñado para adaptarse a la mayoría de las organizaciones, particularmente aquellas que luchan con la cotidianidad de procesos presenciales basados en papel.
- Busca transformar, mejorar y llevar a las organizaciones al futuro de la gestión digital.
- Uno de los pilares de SELEX es su enfoque en la experiencia del usuario. (Sysmatica, 2023)

El diseño

El diseño de SELEX comenzó en febrero de 2023 con la implementación de las primeras fases del proceso. Se diseñaron plantillas con formularios para un relevamiento de la estructura de las reparticiones sobre las cuales se trabajará.

El proyecto de implementación de SELEX (2023) expone que “las plantillas son una base para relevar la estructura organizacional, usuarios, procesos administrativos, como así también la estructura del equipo de repartición”. (p. 3). La primera repartición sobre la que se realizó el relevamiento fue el ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la provincia de La Rioja, continuando con Jefatura de Gabinete de la provincia de La Rioja.

El diseño se divide en:

Módulos Administrativos: Los módulos administrativos dan lugar a las herramientas administrativas centrales del sistema.

- Módulo de Gestión de Áreas: gestiona la estructura organizacional. Orden, jerarquización y transparencia.
- Módulo de Gestión de Procesos Administrativos: definir, visualizar y optimizar el recorrido de trámites específicos.
- Módulo de Usuarios: diseñado para replicar y modelar las estructuras humanas y sus capacidades dentro de la organización, actuando como un espejo digital del entorno laboral físico.

Módulos Operativos: se destacan como componentes esenciales que conducen la eficiencia y digitalización de las actividades cotidianas en las organizaciones.

- Módulo de trámites internos: El módulo de Trámites Internos es utilizado para que un área pueda gestionar los trámites que inicia/solicita al resto de la organización.
- Módulo de Solicitudes: punto donde convergen todos los trámites solicitados tanto por áreas internas a la organización, cómo aquellos solicitados por plataformas complementarias o de manera física en la organización.
- Módulo de expedientes: Una vez que las solicitudes de trámites han sido caratuladas y por lo tanto se inicia la tramitación del expediente, este módulo entra en acción, proporcionando herramientas robustas y precisas para su administración.

- Módulo de firmas: Los usuarios pueden firmar documentos de manera segura mediante autenticación de dos factores con OTP, lo que garantiza la integridad y seguridad de las transacciones.

Las fases de implementación

El proceso estratégico destinado a transformar la gestión administrativa de las distintas reparticiones está pensado en una implementación compuesta por 6 fases. Se detallan en el presente trabajo cada una de ellas, limitándose únicamente a nombrarlas.

Fases:

1. Conformación del equipo de repartición. 6 personas.
2. Entorno de capacitación y capacitación del equipo de repartición.
3. Relevamiento específico y carga de datos esenciales.
4. Capacitación de usuarios finales de la repartición.
5. Aprobación de relevamiento específico.
6. Transición a producción.

No obstante, cabe aclarar que no se ha concluido con las fases de implementación del Sistema de Expediente Electrónico en la provincia de La Rioja. El mismo se encuentra en la fase 5, etapa previa a la transición a producción. Por lo tanto, toda la información expuesta anteriormente fue extraída de documentos proporcionados por el Gobierno de La Rioja en su proyección hacia la transición total de la implementación de SELEX.

Algunos desafíos y tensiones

Resistencia al cambio: los administradores públicos pueden resistirse a adoptar nuevas tecnologías y a adaptarse a los procesos que su implementación demanda, debido a la falta de conocimiento al respecto o al miedo a lo desconocido. Esto puede dificultar la aplicación efectiva de las herramientas digitales. Beker (2003) hizo mención a este desafío, expresando que: “es natural que surjan resistencias dentro de la misma burocracia a un cambio de este tipo. En principio el factor de defensa más importante que puede presentar es el de mantener las fuentes laborales actuales con todos los beneficios adquiridos”. (p. 9)

Falta de capacitación: el personal puede no estar capacitado o contar con las habilidades técnicas para hacer un uso correcto de las nuevas tecnologías, obstaculizando el proceso de implementación de las mismas. Para hacer frente a esto, el proyecto de SELEX contempla más de una etapa de capacitación en las fases de implementación. No obstante, es crucial establecer programas de formación continua para mantener el personal actualizado sobre nuevas herramientas y tendencias, ya que la digitalización es un proceso en constante evolución. SELEX pensando en este desafío, brinda a través de los módulos administrativos, facilidad en la formación. Estos se componen de diagramas que actúan como una herramienta educativa para el personal nuevo o para capacitar a los miembros existentes, proporcionando una comprensión rápida y clara de los procesos (Sysmatica, 2023).

Seguridad y privacidad: si bien la digitalización mediante el expediente electrónico ofrece muchas ventajas, también puede aumentar el riesgo de violaciones de seguridad y pérdida de privacidad de la información contenida en los documentos.

Consciente de los riesgos, la empresa proveedora del servicio brinda seguridad bajo tres dimensiones: 1) Centrado en el Usuario, 2) Centrado en los Dispositivos, 3) Centrado en la Información (Gobierno de la Provincia de La Rioja, 2023). Asimismo, el documento menciona dentro de los beneficios que ofrece SELEX: “Seguridad y Autenticidad. Las herramientas de firma y la trazabilidad garantizan que cada documento y acción en el expediente sea auténtico y verificable”. (p. 23). Seguidamente, sobre el módulo de firmas se detalla: “Los usuarios pueden firmar documentos de manera segura mediante autenticación de dos factores con OTP, lo que garantiza la integridad y seguridad de las transacciones”. (p. 23)

Accesibilidad: a pesar de que el expediente electrónico está pensado para acelerar los procesos burocráticos y agilizar los tiempos de la administración pública, haciendo los trámites más eficientes, la digitalización puede excluir a aquellos usuarios que no cuentan con los medios tecnológicos adecuados para acceder al sistema y realizar sus trámites. Para hacer frente a este desafío, el gobierno tiene por delante la tarea de desplegar un plan estratégico con el fin de no excluir a ningún usuario.

El papel del Estado es fundamental para achicar la brecha digital, garantizando el acceso a la tecnología y a la conectividad, a través de la infraestructura necesaria, como por ejemplo: el acceso a internet. Tellechea (2018) escribe sobre esta problemática y sostiene al respecto:

La brecha digital constituye un problema para el desarrollo social, pues en la medida en que la población no accede equitativamente a las TIC emerge una nueva forma de exclusión social (...) Los excluidos digitales ven reducida su capacidad para participar activamente en procesos políticos a través de la interacción con instituciones, servicios públicos y organizaciones sociales. (p. 9)

El Estado debe iniciar la transición hacia un entorno digital con la más alta responsabilidad: en un gobierno electrónico es el responsable de garantizar el derecho de los ciudadanos a la accesibilidad, generando las condiciones para que todos tengan la oportunidad de acceder a la sociedad del conocimiento.

Conclusión

Como se ha visto, la Administración Pública ocupa un rol imprescindible en el marco de las actividades del Estado, por ende, las transformaciones sociales que han tenido lugar a lo largo de la historia repercutieron en la manera a través de la cual el Estado llevaba a cabo sus actividades. La estructura organizativa del aparato estatal sufrió transformaciones en pos de mantener y cumplir con las exigencias del cuerpo social, por ello, con el desarrollo de las nuevas tecnologías se ha visto una incorporación en dos aspectos fundamentales: 1) en primer lugar en hacer uso de la tecnología (que forma parte de la vida diaria de millones de ciudadanos alrededor del mundo) con la finalidad de facilitar las estrategias y la recabación de datos que son necesarias por parte del Estado y, 2) en segundo lugar, al modificar la manera en la cual dicho actor se erige frente a la sociedad, pues la articulación en redes como plantea Abal Medina y Cao (2012) o el modelo de Gobierno Abierto como lo sugiere Oscar Oszlak (2013) son formas en las cuales el Estado se posiciona frente a los hechos del presente.

Con el avance de la legislación provincial en torno al tema, en este caso con la sanción de la ley 10.707 que reviste a la obsoleta ley 4.044, se ha visto el desarrollo de las ideas en base a la estructura organizativa del Estado al hacer uso de la digitalidad para el abordaje de actos administrativos.

Finalmente, el expediente electrónico SELEX es una herramienta innovadora que da apertura a una transición tecnológica en la administración pública de La Rioja. El gobierno busca, mediante su implementación, generar beneficios que la administración tradicional con su tecnología de papel no es capaz de producir; por el contrario la digitalización permite mayor eficacia en la producción,

aumento en la transparencia, mejora en la calidad de servicio para los ciudadanos e incremento en la seguridad si la herramienta es confeccionada y gestionada de la manera adecuada.

No obstante, se han descrito algunos de los desafíos y tensiones que implica la implementación de SELEX, considerando que su carácter tecnológico es novedoso tanto para el recurso humano de la administración pública de la provincia, como para los ciudadanos riojanos. El expediente electrónico rompe con una forma tradicional de burocracia administrativa para iniciar un proceso de transición hacia un entorno digital.

Agradecimiento: se agradece la colaboración de Facundo Giordano, estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de la Rioja en la elaboración de la presente ponencia.

Referencias

Abal Medina, J. (2010). “Problemas complejos y respuestas innovadoras: la necesidad de coordinar políticas en un contexto de descentralización”, en Estrategias de Coordinación en el Estado: La integración de actores para una gestión de calidad, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Aguilar Villanueva, L.F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México: Fundación Friedrich Naumann. (Pag. 5)

Beker Leibowich, F. (2003). Argentina: introducción a la despapelización del Estado. AR: Revista de Derecho informático. (Pp.1-9).

Bobbio, N. (2000). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, México, Fondo de Cultura Económica.

Cao, H. (2008). “La especificidad del Estado y la Administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina”, Premio a la innovación y mejoramiento de las Políticas Públicas 06-07. Categoría Doctorado, Dirección de Investigaciones, INAP.

Evans, P. (2007). Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo y Conflicto, 349.

Fernández, T. & González, E. (2018) La Administración pública ante el paradigma de innovación y ciencias abiertas; retos y oportunidades. Monografíes Núm 22/2018 Pp. 1-36. Generalidad de Cataluña. Departamento de la Vicepresidencia y de la Economía y Hacienda.

Gerth, H., Meyer, R. y Mills, CW (1970). *Persona y Gesellschaft*. Athenäum-Verlag.

Hughes, O.E. (2003): Public Management & Administration. An introduction, London, Palgrave.

Jordana, J. (2001). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional, proyecto conjunto – INDES Comunidad Europea – Documento de Trabajo, BID, Washington DC.

Legislatura Provincia de La Rioja (04 de Abril de 2024) Aprobaron la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Provincial. Recuperado de: <https://legislaturalarioja.gob.ar/noticias/2024/Aprobaron-la-nueva-Ley-de-Procedimiento-Administrativo-Provincial.html>

Ley 4.044 de 1981. Ley de Procedimiento Administrativo. 1 de Abril de 1981. Id SAIJ: LPF0004044.

Ley 10.707 de 2024. Ejercicio de la Administración Pública Provincial. 19 de Abril de 2024. Id SAIJ: LPF0010707.

Nueva Rioja. (Abril, 2024). Nuevo Código de Procedimientos Administrativos. Recuperado de: <http://surl.li/brojyw>

Oszlak, O. (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Pp. 1-35. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe - Red GEALC Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Reyes, C. (2009). El contrato social como garante de la legitimidad del Estado para poder ejercer “monopolio de la violencia-fuerza legítima”. Hipertexto de Teoría General del Estado. Universidad de Los Andes. Facultad de Derecho, junio de 2009.

Propuesta de Implementación de Sistema Electrónico SELEX. (Diciembre, 2023). Gobierno de la provincia de La Rioja.

Introducción a las características esenciales de SELEX, Sistema de Expediente Electrónico. (Octubre, 2023). Sysmatica.

Vivas, O., Sáenz, N., y Herrera, A. (2011). *Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas*. Capítulo 4.

Tellechea, T. (2018). El gobierno electrónico como derecho y la brecha digital en Argentina. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata. (p. 9)

PROPUESTAS Y DESAFÍOS DESDE LOS TRABAJADORES DEL SISTEMA DE SALUD ARGENTINO

Liliana Alfaya

Consideraciones:

El grupo de Salud de la Secretaría de Profesionales de UPCN seccional TPN y del GCBA se constituye desde hace varios años como el espacio de intercambio y propuestas de agenda gremial y usina de ideas para sustentar mejoras gremiales y de políticas públicas.

Durante este año realizamos una encuesta específicamente orientada a trabajadores de la salud, que se desempeñan en la administración pública nacional y entes descentralizados. En base a estos valiosos registros y luego de analizar los resultados del relevamientos, generamos propuestas que profundizan y generan mejoras para las políticas sanitarias, la carrera administrativa, capacitaciones y condiciones de trabajo en general.

Las acciones gremiales de una organización sindical se basan entre otras cosas en la representatividad que la misma tiene en sus ámbitos de acción. El contacto con la gente, las asambleas, las negociaciones colectivas con las autoridades. Los trabajadores organizados, desde nuestros objetivos sindicales, ejercemos la responsabilidad de velar por la salud integral de nuestros representados.

La política sanitaria, como toda política pública, es resultado de hacer y saber o del no hacer o no saber de los individuos que diseñan, implementan, ejecutan, evalúan y retroalimentan para volver a empezar el ciclo virtuoso de las políticas públicas.

La conjunción exitosa de ambos mundos requiere la participación de los trabajadores que son quienes llevan adelante con su esfuerzo diario las acciones para la salud del pueblo argentino.

Comparación según las principales DEMANDAS DE AGENDA GREMIAL



Propuestas:

1. Negociaciones Salariales y Revisión de Beneficios

Acciones:

- **Iniciar un Ciclo de Negociaciones Salariales:** Dado que una de las principales demandas es mejorar los salarios, es crucial abrir un ciclo de negociaciones con las autoridades correspondientes para lograr un aumento salarial significativo y regular.
- **Revisión y Mejora de Beneficios:** Evaluar los beneficios adicionales como bonos por desempeño, compensaciones por horas extras y subsidios para el transporte y la educación.

2. Reducción del Pluriempleo y Riesgo de Burnout

Acciones:

- **Promoción de Contratos a Tiempo Completo:** Abogar por la creación de más puestos de trabajo a tiempo completo con salarios adecuados para reducir la necesidad de pluriempleo.
- **Implementación de Políticas de Bienestar:** Desarrollar programas de bienestar laboral y mental, incluyendo asesoramiento psicológico y estrategias para manejar el estrés y prevenir el burnout.

3. Fortalecimiento de la Comunicación Interna del Sindicato

Acciones:

- **Establecimiento de Canales de Comunicación Efectivos:** Crear plataformas y herramientas para una comunicación más fluida entre el sindicato y los trabajadores, como newsletters, grupos en redes sociales y foros de discusión.
- **Realización de Asambleas y Encuentros Regulares:** Organizar reuniones periódicas para actualizar a los trabajadores sobre las acciones del sindicato, recibir retroalimentación y discutir temas importantes.

4. Fortalecimiento de la Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo (CyMAT)

Acciones:

- **Auditorías y Evaluaciones Regulares:** Asegurar que la CyMAT realice auditorías y evaluaciones periódicas en los espacios de trabajo para identificar y corregir riesgos laborales.
- **Capacitación y Sensibilización:** Implementar programas de capacitación para trabajadores y empleadores sobre salud y seguridad en el trabajo.

5. Garantía de Estabilidad Laboral

Acciones:

- **Promoción de la Ley de Estabilidad Laboral:** Abogar por la implementación de leyes y políticas que garanticen la estabilidad laboral y reduzcan la precarización del empleo.
- **Negociación de Contratos Indefinidos:** Fomentar la conversión de contratos temporales en indefinidos, garantizando así mayor seguridad para los trabajadores.

6. Apoyo a la Formación Continua y Desarrollo Profesional

Acciones:

- **Programas de Capacitación y Desarrollo:** Implementar programas de formación continua y desarrollo profesional, financiados o subsidiados por el sindicato, para mantener a los trabajadores actualizados en sus áreas de especialización.
- **Reembolso de Costos Educativos:** Negociar con las autoridades para establecer un sistema de reembolso o subsidio para costos educativos y de capacitación.

7. Promoción de la Igualdad de Género

Acciones:

- **Políticas de Igualdad de Oportunidades:** Implementar y reforzar políticas que promuevan la igualdad de género en los lugares de trabajo y aseguren una remuneración justa.
- **Programas de Apoyo para Trabajadoras:** Desarrollar programas de apoyo específicos para mujeres trabajadoras, como horarios flexibles y servicios de cuidado infantil.

8. Mejora de Condiciones Físicas de Trabajo

Acciones:

- **Renovación de Infraestructura:** Trabajar en la mejora de las condiciones físicas de los espacios de trabajo, asegurando que sean seguros, cómodos y adecuados para las necesidades laborales.
- **Equipamiento Adecuado:** Asegurar que todos los trabajadores cuenten con el equipo y las herramientas necesarias para realizar sus tareas de manera efectiva y segura.

Conclusión

La implementación de estas acciones requerirá una planificación cuidadosa, un diálogo continuo con los trabajadores y una colaboración efectiva con las autoridades de salud pública. Al abordar de manera integral las necesidades y demandas de los trabajadores de la salud pública, el sindicato puede mejorar significativamente sus condiciones laborales y, a su vez, el bienestar general del sistema de salud pública en Argentina.

Bibliografía

Crosby, B. L. (2013). *"The Role of Unions in the Modern Workplace."* Public Administration Review. Este texto explora cómo los sindicatos influyen en las condiciones salariales y beneficios de los trabajadores, destacando la importancia de la negociación colectiva.

International Labour Organization (ILO) (2019). *"Collective Bargaining and Employment."* ILO Reports. Este informe proporciona una visión general de cómo la negociación colectiva impacta las condiciones laborales y salariales.

Maslach, C., & Leiter, M. P. (2016). *"Burnout: A Brief History and the Role of Work-Related Stress."* Journal of Organizational Behavior. Este artículo analiza el fenómeno del burnout y su relación con las condiciones laborales, incluyendo el pluriempleo.

World Health Organization (WHO) (2019). *"Mental Health and Wellbeing in the Workplace."* WHO Publications. La OMS proporciona directrices sobre cómo prevenir y manejar el estrés laboral y el burnout.

Harrison, S., & McDonald, M. (2018). *"Improving Union Communication Strategies."* Labour Studies Journal. Explora métodos y estrategias para fortalecer la comunicación entre sindicatos y sus miembros.

Friedman, R. A., & Podolny, J. M. (2016). *"The Role of Internal Communication in Organizational Performance."* Administrative Science Quarterly. Este artículo aborda cómo la comunicación interna afecta el desempeño organizacional, aplicable a sindicatos.

Occupational Safety and Health Administration (OSHA) (2021). *"Workplace Safety and Health: An Overview."* OSHA Publications. Proporciona una visión general de las mejores prácticas para la seguridad y salud en el trabajo.

Loomis, D., & Richardson, D. B. (2016). *"Evaluating Workplace Safety Programs."* Safety Science. Examina cómo las auditorías y programas de seguridad laboral pueden ser evaluados y mejorados.

- Standing, G. (2011). *"The Precariat: The New Dangerous Class."* Bloomsbury Academic. Analiza la precariedad laboral y las políticas necesarias para garantizar la estabilidad en el empleo.
- Burgess, S., & Ratto, M. (2017). *"Employment Security and Labour Market Policy."* Journal of Labor Economics. Discute políticas para asegurar la estabilidad laboral.
- Beinecke, R., & Aiken, L. (2019). *"Professional Development and Training: The Role of Unions in Continuing Education."* Human Resource Development Quarterly. Explora cómo los sindicatos pueden apoyar el desarrollo profesional continuo.
- Harrison, R., & Kessels, J. (2015). *"Human Resource Development: Theory and Practice."* Palgrave Macmillan. Este libro aborda la importancia de la formación y el desarrollo profesional en el ámbito laboral.
- Acker, J. (2006). *"Inequality Regimes: Gender, Class, and Race in Organizations."* Gender & Society. Analiza cómo las políticas organizacionales afectan la igualdad de género en el trabajo.
- European Institute for Gender Equality (EIGE) (2020). *"Gender Equality in the Workplace."* EIGE Reports. Proporciona directrices y recomendaciones para promover la igualdad de género en los espacios de trabajo.
- Gosling, J., & Wright, P. (2017). *"Workplace Environment and Employee Productivity."* Facilities. Examina cómo el ambiente físico de trabajo afecta la productividad y el bienestar de los empleados.
- Jones, C. (2018). *"Improving Workplace Safety and Comfort."* International Journal of Occupational Safety and Health. Ofrece estrategias para mejorar las condiciones físicas de trabajo.

MODERNIZACIÓN DE LA REDACCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

*Julia del Barco
Luciana Robledo*

Desarrollo de productos digitales para promover el lenguaje claro

Esta propuesta comprende la presentación de un manual de redacción administrativa, un sitio web especializado y un boletín informativo que operan como herramientas para modernizar la escritura administrativa.

Por un lado, el manual “Escribir textos administrativos en la UNC, con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro” surge para unificar criterios en la enunciación y proponer estándares de organización visual de los documentos que circulan con mayor frecuencia en la UNC.

Este trabajo es la primera iniciativa de lenguaje claro e incluyente en la redacción de géneros textuales administrativos en esta institución. Además, sienta sus bases en la necesidad de adecuar el lenguaje a grupos de personas más amplios y diversificados (no especialistas) para garantizar el derecho a la comprensión ciudadana y fomentar la transparencia.

Esta propuesta busca actualizar el tecnolecto administrativo a través de estrategias que dejen de lado el exceso de cortesía, las fórmulas arcaicas, el uso de latinismos y extranjerismos, la redundancia expresiva, el vocabulario rebuscado, el empleo innecesario de terminología jurídica, entre otros.

Por otro lado, el sitio web y el boletín informativo son herramientas diseñadas para promover la interacción permanente entre la UNC y la comunidad interesada, de modo de potenciar y nutrir este trabajo.

1. Sobre la importancia del Manual como herramienta de modernización en la gestión pública

La propuesta de elaborar este material se debe por un lado, a la necesidad de adecuar y modernizar el lenguaje administrativo que no se adapta a las condiciones y exigencias de comunicación actuales. Por otro lado, al reconocimiento de la ausencia de criterios comunes para la confección de los documentos administrativos de mayor circulación en el ámbito de la UNC y la inexistencia de un Manual que incluya de manera integral las características que presentan estos géneros textuales.

Otro punto a destacar es que en el 2018, la UNC -a partir de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES)- toma el compromiso de contribuir a la divulgación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁵⁵¹ (ODS) de Naciones Unidas y a la elaboración de instrumentos para su seguimiento, verificación, información y comunicación.

Las Universidades deben desempeñar un papel fundamental en la formación de una ciudadanía socialmente responsable, que reconozca y se comprometa con los retos y desafíos de un mundo global. Por su posición estratégica, pueden convocar a actores de diferentes sectores en el marco de diálogos co-constructivos y espacios de colaboración e intercambio, para generar acciones en favor del desarrollo sostenible e inclusivo, la justicia, la equidad, la dignidad y la igualdad de las personas.

⁵⁵¹ El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un programa que incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas que se deben aplicar de forma universal (los ODS), bajo el lema de «No dejar a nadie atrás». En ese marco, este libro responde a los objetivos de: Educación de calidad (ODS 4), Reducción de las desigualdades (ODS 10) y Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

Por ello, este equipo de trabajo aspira a que este Manual sea una herramienta de transformación que colabore con el rol fundamental de la UNC.

La Universidad Nacional de Córdoba (UNC) trabajó en capacitaciones gestionadas por el Área de Recursos Humanos de la Secretaría de Gestión Institucional (SGI) y en la producción de materiales publicados por el Centro de Información y Comunicación Institucional (CICI) de la misma dependencia.

En las recomendaciones de estilo actuales se insiste en que hay que atender a que el mensaje sea adecuado para la comprensión de personas no especialistas con el fin de lograr una mayor eficiencia comunicativa.

En ese marco, es que un grupo interdisciplinario conformado por profesionales de la Lengua, la Administración y la Comunicación se propuso trabajar en la elaboración del Manual “Escribir textos administrativos en la UNC con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro”, aprobado por [Resolución AGI 8/2022](#)

Además, la Universidad Nacional de Córdoba se adhirió en 2023 a la Red Panhispánica de Lenguaje Claro y por tanto, tiene la tarea de contribuir a la igualdad de derechos y en ese camino, el lenguaje ocupa un lugar clave, como práctica social transformadora.

Figura 1: *Manual de estilo y sus fundamentos*



Dar a conocer este Manual permitirá agilizar y efficientizar la comunicación administrativa que se produce dentro de la UNC y, a su vez, facilitará la unificación de los formatos, con fundamentos lingüísticos y textuales, por un lado; y con anclaje en los procedimientos administrativos, por otro.

También, pretende acercar el lenguaje administrativo a quienes desconocen su tecnolecto, haciéndolo más claro y accesible, para mejorar la comunicación entre la Administración y quienes interactúan con ella.

Como dice Claudia Poblete, “el lenguaje claro es una puerta de entrada a la democracia: todos deben tener acceso a los textos redactados por las instituciones, y este acceso no es solo un acto físico de estar disponibles en un lugar, sino que significa el acceso a la comunicación con alguien y el derecho a la comprensión”. (2018, p. 123)

Es decir, un lenguaje administrativo claro y compartido en la UNC se constituye en una herramienta fundamental para que las personas puedan ejercer uno de sus derechos fundamentales y, de esta forma, quieran y puedan participar de la vida universitaria.

Los documentos administrativos deberían poder ser comprendidos por las personas destinatarias sin necesidad de recurrir a especialistas. Contribuir al derecho a la comprensión de los públicos resulta clave en pos de una Universidad abierta e inclusiva.

Siguiendo a la doctora en Filología Española y cofundadora de la Red de Lenguaje Claro en Chile lo importante es “centrarse en el propósito comunicativo de lo que se dice o escribe con el fin de simplificar los trámites y, fundamentalmente, promover un cambio cultural donde lo complejo e imbricado deje de estar sobrevalorado” (Poblete, 2018, p. 122).

Esta propuesta de modernización en el lenguaje adquiere relevancia teniendo en cuenta el contexto histórico y cultural en el que se inserta nuestra Universidad, cuyo origen se remonta al primer cuarto del siglo XVII (1613).

Si se piensa que la Universidad Nacional de Córdoba, la más antigua de Argentina y una de las primeras de América, no es de extrañar que en muchas de sus dependencias se sigan usando expresiones como “a su honorabilidad”, “saludo a usted con la atenta y distinguida consideración que su investidura merece”.

Figura 2: Contexto histórico y cultural de la UNC



2. Planificación estratégica para difundir el manual

Durante 2022 se realizó un estudio para relevar y analizar los medios de comunicación con los que cuentan las 15 Facultades, la Unidad de Comunicación Institucional (UCI) y la Unidad Central de Políticas de Género (UNICEPG) que integran la Universidad Nacional de Córdoba.

Figura 3: Etapas claves del proceso



Se realizó una triangulación de la información a partir de la combinación de metodologías cualitativas (observación y el análisis de contenido) y cuantitativas (encuestas a referentes clave).

Esto permitió analizar los medios digitales que utilizan las dependencias para comunicar información de interés al personal no docente (el público objetivo), el tipo de lenguaje que emplean, el estilo de comunicación, los contenidos que difunden y el nivel de frecuencia implementado. Además, se indagó acerca de usos y alcances del lenguaje claro e incluyente en el ámbito universitario. Se analizaron comparativamente mensajes, niveles de frecuencia y medios de comunicación, entre las diferentes dependencias para identificar la existencia o no de estrategias discursivas que eviten el sexismo en el lenguaje.

Figura 4: Resultados relevamiento páginas web y boletines UNC



En función de los datos recogidos, se propuso en 2023 diseñar un Plan de Comunicación que articule estrategias a través de medios digitales que permitan dinamizar y dar a conocer el contenido del Manual “Escribir textos administrativos en la UNC con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro” de una manera atractiva y creativa que facilite las condiciones de recepción de este material.

A través del diseño de productos de comunicación digital se pretende acercar al público destinatario contenido sobre las características, estructura y formato de los diferentes textos jurídico-administrativos que son de uso frecuente en la Universidad.

Figura 5: Resultados relevamiento encuestas referentes clave de comunicación



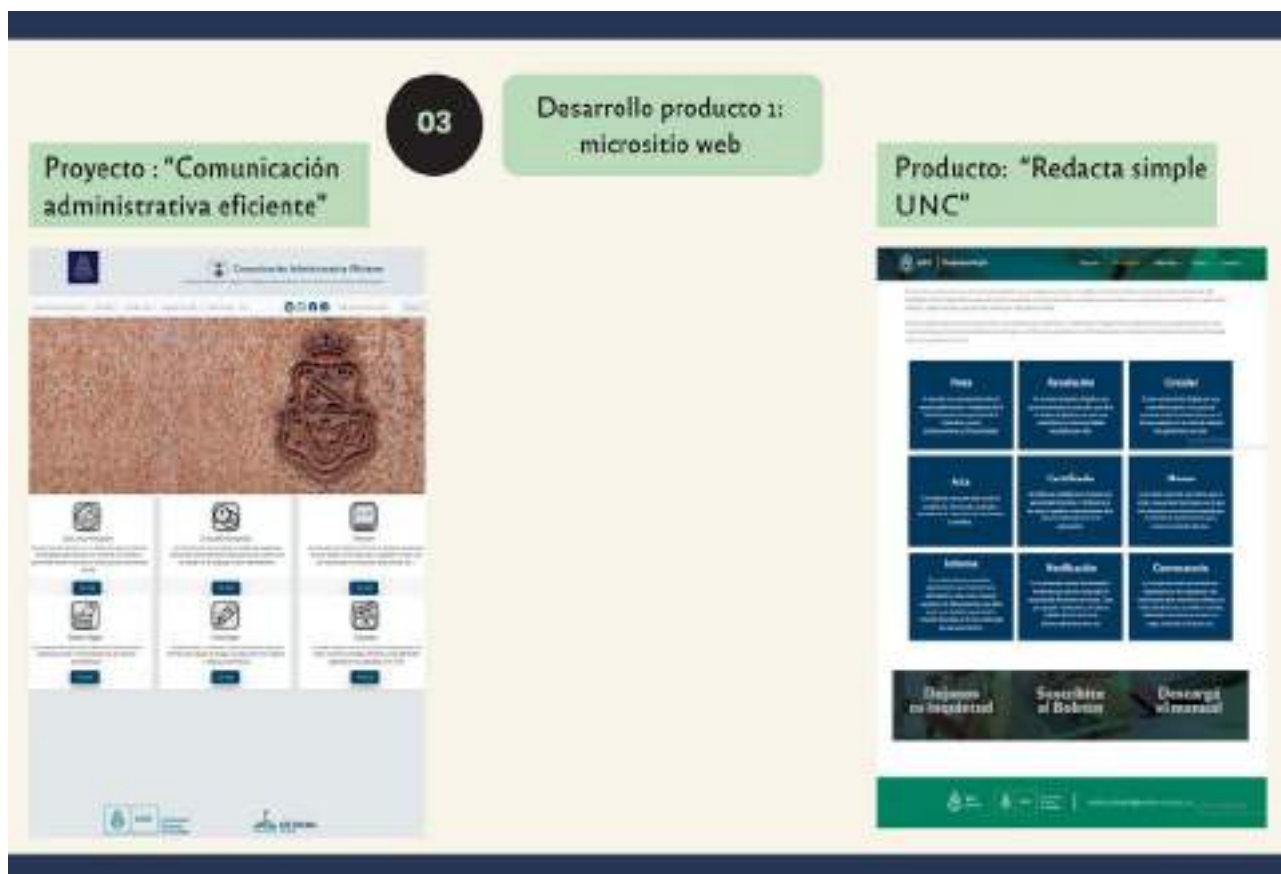
3. Propuesta

En función de la sistematización de los datos recogidos a través de las diferentes técnicas que fueron aplicadas en el estudio (observación, análisis y encuestas) se proponen dos estrategias de comunicación para la difusión del manual que se van a materializar en los siguientes productos destinados al público nodocente de la UNC: micrositio web y boletín digital. Ambos están vinculados y se retroalimentan.

3.1 Producto 1: Micrositio web

Una de las iniciativas radica en diseñar un micrositio web para que el personal nodocente acceda a contenido del Manual de un modo más dinámico y atractivo. La observación de medios realizada pone en evidencia que el 100% de las unidades académicas de la UNC cuentan con este medio frente a un 35.3% que usa redes. Además, según un dato complementario que aporta la encuesta, es el medio más utilizado para difundir información al personal no docente. También, se observa que el 86.7% de las dependencias destina un perfil al público no docente en sus sitios web.

Figura 6: *El micrositio en sus dos etapas: proyecto y producto*



Actualmente se está trabajando en el micrositio "Redacta simple" que se encuentra en un 90% de desarrollo. El nombre hace referencia al principal objetivo que es ofrecer herramientas al personal de la UNC para promover un lenguaje claro sin tecnicismos teniendo en cuenta que esta casa de estudios tiene cada vez públicos más amplios, no especialistas en lenguaje administrativo.

A continuación se presentan algunas de las piezas que componen la estructura de la home o página de inicio:

Cabecera o headline:



Tarjetas giratorias para presentar los tipos de documentos:



Botonera:



Footer:



-Objetivo: que las personas usuarias acceder a diferentes contenidos del Manual y contar con un espacio de intercambio, como así también, conocer los orígenes del proyecto, el equipo de trabajo, la Separata sobre Lenguaje Incluyente, ver notas/entrevistas periodísticas sobre el tema, videos, capacitaciones, materiales, listado de recomendaciones, preguntas frecuentes, podcast, casos prácticos y toda otra información que pueda surgir sobre la temática. Esta estrategia de comunicación se implementará teniendo en cuenta que el 71.4% de las unidades académicas no difunde materiales de redacción en sus páginas web, según datos obtenidos de la observación y el análisis. (2022)

-Lenguaje a emplear: para la definición de este punto se contemplan los resultados arrojados por la encuesta al igual que se hizo con el producto boletín: 1) será formal considerando que el 88.2% usa este tono para el envío de sus comunicaciones (15 sobre un total de 17 dependencias encuestadas). Además, 2) se implementará una comunicación incluyente a razón de que en el 40% de las web observadas y analizadas se registra este tipo de lenguaje; en un 46.7% se observa “a veces” y solo en un 13.3 % no se advierte.

-Plazo de implementación: septiembre 2024

-Identidad gráfica: en cuanto a los colores se utilizará la paleta provista por la Unidad Central de Comunicación Institucional de la UNC que es la encargada de establecer los lineamientos de

identidad visual para todas las dependencias rectorales con el fin de ajustar la actual imagen gráfica institucional a los requerimientos de los nuevos soportes de comunicación, a las nuevas tecnologías de producción gráfica, y los modos en que las personas usuarias acceden a la información.

Figura 7: *Paleta de colores para el producto micrositio redacta simple*



Se utilizará la familia tipográfica Reforma en la variante Reforma 2018. Se trata de un recurso identificador de la UNC muy potente y que la distingue, ya que fue diseñado para la propia institución. Es único y particular en su presentación.

Figura 8: *Familia tipográfica de la UNC*



3.2 Producto 2: Boletín digital “Redacta simple”

- **Nombre del Boletín:** se utilizó la inteligencia artificial para definir el nombre tanto del boletín como de la web en función del principal objetivo de ambos medios “simplificar el lenguaje administrativo”, hacerlo más ágil y comprensible.

- **Contenidos:** Se enviarán tips y consejos para una redacción clara y eficiente de textos administrativos. Se presentarán ejemplos genuinos considerando el contexto actual y se propondrán estrategias discursivas para reparar la comunicación y fomentar la comprensión.

- **Justificación del producto:** los resultados de la encuesta muestran que el correo electrónico es el segundo medio más empleado con el 94.1% de respuestas afirmativas. Sin embargo, los datos observados reflejan que el 44,4% no difunde información específica para nodocentes, y un 44,4% lo hace solo “a veces”. Por tanto, a través de esta estrategia se piensa reforzar la comunicación nodocente en cuanto a materia de redacción administrativa se trata.

- **Modo de suscripción:** las personas interesadas podrán suscribirse al newsletter a través de un formulario que estará publicado en el micrositio web (producto N° 2).

- **Frecuencia de envío:** teniendo en cuenta los resultados que arrojó la técnica de observación implementada, será **semanal**. Esta metodología relevó que es la frecuencia más generalizada para este tipo de producto comunicacional (44,4%).

- **Identidad Gráfica:** al igual que con el producto micrositio web se seguirán los criterios establecidos en el manual de lineamientos gráficos de la Unidad Central de Comunicación Institucional que

propone los lineamientos para garantizar la correcta utilización de la marca UNC, en diversos soportes y situaciones de comunicación. (Tipografía, colores, logotipos, etc)

- **Medio de distribución del boletín:** será por web y por correo electrónico de modo tal de simplificar el acceso y la distribución de los contenidos. Se toman en consideración los datos obtenidos de la observación y análisis de los boletines seleccionados (66.7% de las unidades académicas publican boletines en ambos soportes).

- **Software para envío de campañas:** se utilizará el sistema PhpList, provisto por la Prosecretaría de Informática de la UNC, que permite realizar campañas de comunicación masivas. Este software está diseñado especialmente para la difusión de información, como boletines y noticias a listas específicas de distribución. Además, ofrece datos estadísticos generales (tasas de entregas y lecturas por mensaje, clicks por URL, clicks por mensaje, estadísticas de dominios). Asimismo, se puede visualizar la actividad y resultados de la campaña enviada.

- **Tipo de lenguaje a emplear:** para la definición de este punto se contemplan los resultados arrojados por la encuesta: **1)** será formal considerando que el 88.2% usa este tono para el envío de sus comunicaciones (15 sobre un total de 17 dependencias encuestadas). Además, **2)** se implementará una comunicación incluyente a razón de que el 66.7% usa lenguaje incluyente y el 33.3% lo hace a veces, pero no se registraron facultades que no lo empleen al menos ocasionalmente (según los datos que aporta la observación de boletines).

- **Plazo de implementación:** noviembre 2024 (una vez que el micrositio se encuentre en funcionamiento).

- **Viabilidad de la propuesta:** para llevar a cabo esta iniciativa se contará con los recursos humanos y técnicos de la Secretaría de Gestión Institucional de la UNC.

4. Próximas acciones

Además de la creación de estos dos medios digitales (micrositio web y boletín digital) se propusieron diferentes acciones de comunicación complementarias, las que se detallan en el siguiente gráfico:

Figura 9: Líneas de acción del plan estratégico



De las diferentes acciones realizadas se muestra a continuación los resultados obtenidos en relación con el trabajo de difusión del manual en el ámbito de la UNC:

Figura 10: *Difusión del manual en dependencias de la UNC*



En cuanto a las actividades pendientes, se prevé diseñar e implementar a fines del 2024 una encuesta digital para medir el impacto del Manual como producto comunicacional para la modernización en la gestión. Así se requerirá la siguiente información: 1) el grado de conocimiento sobre el Manual por parte de las personas destinatarias; 2) el grado de utilidad que este presenta para la labor diaria del público objetivo y 3) los medios digitales a través de los cuales se tomó conocimiento del Manual. Esta se elaborará utilizando la herramienta de Google forms y se distribuirá por el sistema phplist con el que cuenta la UNC.

La información obtenida posibilitará evaluar el grado de efectividad del Plan desarrollado, sus productos y servirá de base para futuras acciones en comunicación. Otra de las líneas de trabajo (2024-2025) será continuar con capacitaciones sobre comunicación administrativa eficiente y desarrollo de técnicas para producir géneros textuales en lenguaje claro.

Como se mencionó anteriormente para este año se propuso además, diseñar un boletín digital que recupere recomendaciones prácticas sobre comunicación administrativa y que contribuya a generar tráfico al micrositio web. Actualmente, se envían flyers con sugerencias para la confección de documentos a la lista oficial de la Secretaría de Gestión Institucional como los que seguidamente se observan:

Figura 11: Recomendaciones para la confección de resoluciones



Figura 12: Recomendaciones para la confección de actas



5. Cierre

En síntesis, nuestra propuesta consiste en diseñar y gestionar dos productos concretos de comunicación para difundir el contenido del *manual* y modernizar el lenguaje administrativo, simplificarlo, sin que pierda sus garantías jurídicas; para que todas las personas destinatarias puedan interpretar -sin ser especialistas- los textos que produce la institución, puedan ejercer sus derechos y asumir sus obligaciones.

Los productos (web y boletín) fueron elegidos en función de los datos que se obtuvieron de las técnicas empleadas durante el relevamiento del estudio realizado. Sin embargo, estas estrategias de difusión del Manual no son taxativas sino que estarán abiertas a nuevos desafíos, la idea es que estén vivas, en diálogo con su público objetivo y en permanente evolución.

Este documento libre, es también, una invitación a todas las personas que trabajan en la temática y deseen participar de una construcción colectiva en pos de una comunicación clara, inclusiva, y abierta en la Administración Pública.

Bibliografía

Del Barco, J. (2023). *Por una comunicación universitaria más clara e incluyente. Plan de Comunicación para el Manual: Escribir textos administrativos en la UNC con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro*. [Tesis de Posgrado, Universidad Nacional de Córdoba]. <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/548546>

Del Barco, J., Robledo, L. y Seguí V. (27-29 de septiembre de 2023). *Herramientas para modernizar la escritura administrativa en la Universidad Nacional de Córdoba: Manual “Escribir textos administrativos en la UNC con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro”* [Discurso principal]. Congreso Internacional Plain Language 2023. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

[Resolución 8 de 2022](#) [Área de Gestión Institucional]. Por la cual se aprueba el Manual de Estilo, denominado “Escribir textos administrativos en la UNC con lenguaje jurídico claro y perspectiva de género”. 3 de agosto de 2022.

[Resolución 1684 de 2023](#) [Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba]. Por la cual la UNC adhiere a la Red Panhispánica de Lenguaje Claro constituida por la Real Academia Española (RAE). 15 de agosto de 2023.

Unidad Central de Comunicación Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba. (2023). *Propuesta de nueva identidad visual. Manual de lineamientos gráficos*.

GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN BARRIOS POPULARES. EL CASO DEL SECTOR K Y D EN USHUAIA, 2005 - 2023

Juan F. Delgado

Descripción del problema

El impulso de políticas económicas nacionales que comenzó en 1972 con la sanción de la Ley Nacional 19.640 propició un crecimiento notable de la población de Ushuaia, que supera la media nacional y trae aparejado el aumento de barrios populares en sectores montañosos, en cotas sobre el nivel del mar cada vez más elevadas.

La ciudad de Ushuaia se encuentra en una zona de riesgo sísmico de grado 3 (de un máximo de 4) según el INPRES. El Sector elegido como unidad de análisis es un conjunto de 7 barrios populares surgidos a partir del año 2005 incluidos en el Registro Nacional de Barrios Populares ya que no cuentan con servicios de electricidad (formal), gas, transporte público, agua y saneamiento.

En los últimos años se inició un proceso de regularización dominial y mejoras en las condiciones de vida. Pese a ello, sus habitantes aún sufren condiciones de vulnerabilidad en su vida cotidiana ya que se ven expuestos a amenazas relacionadas con las condiciones climáticas (por frío extremo, nevadas o vientos), de tipo sanitarias (por la falta de acceso al agua y el saneamiento) o de origen antrópico (incendios estructurales por el uso indebido de garrafas o materiales inadecuados de aislamiento), entre otros.

Se propone el abordaje desde lo establecido en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (ONU, 2015) que pone el foco en cuatro prioridades: (1.) Comprender el riesgo de desastres. (2) Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo. (3) Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia. (4) Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

Desde este enfoque, resulta pertinente observar el proceso de regularización del Sector K y D, entendido como una política pública que incluye acciones desarrolladas por los 3 niveles de gobierno desde una perspectiva de Gestión de Riesgos, a fin de analizar la relación entre Gestión de Riesgos de Desastres y Planificación Urbana.

En Argentina, la Ley N° 27.453 “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana” (Infoleg, 2023) reconoce la definición realizada mediante Decreto N° 2670 del 1° de diciembre de 2015 el cual, en su capítulo XI define a los barrios populares como:

Se considera Barrio Popular a los barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal) (Argentina, 2024a).

La norma también establece un Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), actualmente contempla 6.467 barrios populares en la Argentina. Treinta de ellos se encuentran en la ciudad de Ushuaia y 7 conforman el sector que aborda este trabajo, dentro de los cuales viven más de mil familias, constituyéndose, así como el barrio popular más grande y más densamente poblado de la ciudad (Argentina, 2023).

El sector incluye 7 barrios dentro de un polígono ubicado por sobre el casco céntrico de la ciudad entre las cotas 115 y 300 de elevación sobre el nivel del mar y que abarca aproximadamente el 8% del ejido urbano. El Municipio de Ushuaia, a través de su Secretaría de Hábitat y Ordenamiento

Territorial, en su Propuesta De Desarrollo Urbano Ambiental (PUA) plantea que los orígenes del barrio se relacionan con:

Muchas personas o familias que no logran acceder a una solución habitacional en un tiempo razonable se ven en la necesidad de acceder a la tierra de manera informal y por sus propios medios. Y en este proceso no planificado la densificación conlleva importantes impactos ambientales, conflictividad social y pérdida de calidad de vida (Municipalidad de Ushuaia, 2022: 1).

En el apartado de conservación de dicho documento se incluye una propuesta de intervención sobre un subsector denominado “Cañadón de las No Me Olvides”. La misma tiene como principal objetivo la relocalización de un asentamiento informal en el cual viven aproximadamente 105 familias y está ubicado en un cañadón natural con pendientes que alcanzan más de 50° de inclinación. Dicho cañadón conforma una parte importante de una cuenca hídrica por la que drenan las escorrentías provenientes de las montañas y glaciares que rodean la ciudad y a las cuales se les han sumado abundantes vertidos cloacales de barrios y asentamientos aledaños (Ushuaia, 2022).

Los desastres afectan de manera desproporcionada a las mujeres y a las poblaciones vulnerables. Las amenazas climáticas están aumentando su frecuencia y los impactos de los desastres asociados son cada vez mayores (UNDRR, 2024: 6).

El sector se encuentra en un proceso de regularización dominial que incluyó mejoras en las vías de acceso, construcción de escaleras y provisión de alumbrado público. Pese a ello, sus habitantes aún no cuentan con servicios de agua y saneamiento, gas de red, transporte público y recolección de residuos. Esto justifica su inclusión en el ReNaBap.

Las dificultades en la accesibilidad y la falta de servicios para calefaccionarse frente a los factores climáticos imperantes en la ciudad exponen a sus habitantes a condiciones extremas, principalmente durante los meses de invierno:

Episodio meteorológico raro en determinado lugar y época del año. Aunque las definiciones de raro son diversas, la rareza normal de un episodio meteorológico extremo sería igual o superior a los percentiles 10 o 90 de la estimación de la función de densidad de probabilidad observado (IPCC, 2024).

Es frecuente observar incendios estructurales ante usos incorrectos de garrafas o el uso de materiales deficientes para el aislamiento de las viviendas. Al igual que toda la ciudad se encuentra en una zona con riesgo sísmico elevado o grado 3 (de un máximo de 4) según el INPRES (Argentina, 2024b). La Isla de Tierra del Fuego se vio afectada por 3 de los 50 sismos más relevantes que sufrió el país en los últimos dos siglos (Argentina, 2024c).

En el Plan Local de Acción Climática realizado por la Municipalidad de Ushuaia (2021) se analiza un conjunto de amenazas a partir de tendencias históricas entre el período 1990 - 2016 respecto de temperatura, precipitaciones y sequía. Allí se realiza un conjunto de proyecciones, que en consonancia con la bibliografía analizada en el presente trabajo, da cuenta que los fenómenos meteorológicos extremos se harán más intensos y serán cada vez más frecuentes. El documento incluye una síntesis de las principales amenazas las que se encuentra expuesta la ciudad, las cuales contemplan la posibilidad de nevadas, condiciones invernales extremas, tormentas de lluvia, vientos que pueden superar los 100 km/h y olas de calor, entre las climáticas. A su vez, se incluyen los incendios de interface y estructurales, enfermedades transmitidas por el agua y el aire, la radiación UV (Ushuaia, 2021).

-Pregunta problematizante que el TFM responderá

¿Cómo se articulan la gestión de riesgos de desastres y la planificación urbana en las políticas públicas de los tres niveles de gobierno respecto del Sector K y D de la ciudad de Ushuaia en el período 2005 y 2023?

-Objetivo general

Analizar la articulación entre la gestión de riesgos de desastres y la planificación urbana de las políticas públicas de los tres niveles de Gobierno en Ushuaia en el Sector K y D.

-Objetivos específicos

1. Analizar las políticas públicas de planificación urbana en el Sector K y D por parte de los tres niveles de gobierno.
2. Analizar las políticas públicas de gestión de riesgos de desastres en el Sector K y D por parte de los tres niveles de gobierno
3. Caracterizar las amenazas y la vulnerabilidad de la población que habita el Sector K y D

Justificación

En particular, la problemática resulta relevante dado que el tema ha sido poco estudiado en nuestro país. Los estudios existentes abordan principalmente problemáticas de los grandes centros urbanos del país, como el AMBA (CIPPEC, 2018), Córdoba (Fontana y Maurizi, 2014) o San Juan (Pérez, 2017).

Respecto de la provincia de Tierra del Fuego se destaca un trabajo del Programa nacional de prevención y reducción del riesgo de desastres y desarrollo territorial (2010), en el marco del PNUD, realizado en base a datos del Censo 2001 y el Plan Local de Acción Climática del año 2021 (Ushuaia, 2021)

Respecto de los barrios populares y el riesgo de desastre se puede mencionar la experiencia de Diagnósticos Urbanos realizada por la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) del Gobierno Nacional en el Gran Buenos Aires, que a lo largo del año 2022 analizó 1.001 de los 1.176 barrios populares en la región (SISU, 2022).

Otra experiencia significativa es la desarrollada en la Cuenca Matanza - Riachuelo (CMR), que luego del fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”. De la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que obliga a la Autoridad de la Cuenca (ACUMAR) a realizar un programa cuyos objetivos son la mejora de la calidad de vida de la población de la cuenca, la recomposición del ambiente en todos sus componentes (agua, aire y suelo) y la Prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción (ACUMAR, 2024).

De dicha experiencia se desprende el trabajo de la Dirección de Salud y Educación Ambiental (DSyEA) de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (Pasqualini y otros, 2019) cuyo objetivo de este trabajo es vincular variables socio sanitarias con variables ambientales para así lograr un mapa que sirva como herramienta para orientar la gestión de políticas públicas, detectar riesgos potenciales para la salud vinculados al ambiente y establecer áreas de intervención prioritarias para las acciones de la DSyEA basadas en criterios socio sanitario ambientales. Esto les permitió clasificar las 593 Urbanizaciones emergentes de la CMR, según el Riesgo Sanitario Ambiental (RSA), en 5 categorías (muy alto, alto, moderado, bajo y muy bajo), a los fines de priorizar la implementación de un procedimiento de evaluación más detallada, y de gestión de riesgos para la salud humana en sitios contaminados, con el objeto de satisfacer los requisitos que estableció la sentencia de la CSJN

En síntesis, las poblaciones de los barrios populares en nuestro país cuentan con historias de vida atravesadas por múltiples vulnerabilidades, que encuentran a través de la autogestión de su hábitat una solución a una necesidad habitacional. La irrupción de emergencias y desastres se constituye

como un hito sumamente trascendente en la historia vital de quienes los sufren ya que implica pérdidas materiales y - en muchos casos - de vidas. La identificación de las amenazas y el trabajo por la reducción de las vulnerabilidades, junto con el aumento de las capacidades comunitarias para prevenir y dar respuesta es una obligación de los Estados, pero que se ve sumamente enriquecida mediante un abordaje integral y comunitario de la gestión de riesgos.

Marco teórico

Gestión de riesgos de desastres

Si las poblaciones vulnerables son las más afectadas por las emergencias y desastres resulta relevante observarlas desde una perspectiva de gestión de riesgos. De acuerdo a documentos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), comprendemos a la gestión del riesgo de desastres como:

La aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres (UNDRR, 2020: 10).

Esta definición contempla riesgos que pueden ser de carácter intensivo o extensivo. Con intensivo nos referimos al riesgo de desastres de elevada gravedad y de frecuencia mediana a baja, principalmente asociados a amenazas importantes, en general de origen natural. Lo extensivo se relaciona con riesgo de sucesos peligrosos y desastres de baja gravedad y alta frecuencia, principalmente, aunque no exclusivamente asociado a amenazas muy localizadas que a menudo se ve agudizado por la pobreza, la urbanización y la degradación ambiental.

En nuestro país, las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación están enmarcadas en la Ley Nacional N° 27.287 (Infoleg, 2024). La ley establece criterios en línea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (ONU, 2015). El instrumento internacional fue el sucesor del Marco de Hyogo, que estuvo vigente durante una década en la cual:

Más de 1.500 millones de personas se han visto perjudicadas por los desastres en diversas formas, y las mujeres, los niños y las personas en situaciones vulnerables han sido afectados de manera desproporcionada. Las pérdidas económicas totales ascendieron a más de 1,3 billones de dólares (ONU, 2015).

Como se puede observar, los efectos de los desastres son significativos. Frente a esta perspectiva, uno de los grandes desafíos del sector humanitario es la necesidad urgente dejar de centrarse en una respuesta reactiva y poner el foco en acciones proactivas y prospectivas previas a las crisis. Se propone poner como punto de referencia la acción anticipatoria basada en evidencia en todos aspectos de la ayuda humanitaria y una efectiva reducción del riesgo de desastres (RRD) (PNUD, 2016)

En Latinoamérica, que se caracteriza por ser una de las regiones más desiguales del mundo, durante los últimos años han emergido los planes comunitarios de riesgos. Estos contemplan de manera anticipada cómo actuar ante riesgos ya existentes. De esta manera las comunidades reconozcan las condiciones del espacio que habitan, identificar los riesgos a los que están expuestos, mitigar los efectos de las amenazas a las que están expuestos y actuar en conjunto para el desarrollo comunitario. Si bien la resiliencia ya estaba contemplada en el marco de acción de Hyogo, es en el marco de acción de Sendai:

Que se comienza a abordar la gestión de riesgos de desastres de una forma más integral, con mayor participación de las comunidades y el reforzamiento de la resiliencia, más allá de la adaptación y la recuperación, sino que involucra un proceso coordinado que debe conllevar a la preservación y restauración (Rosales-Veítia, J., & Marcano Montilla, A., 2023: 119).

Siguiendo a estos autores, se observa que la temática de Planes Comunitarios de Riesgo aparece con mayor presencia en las publicaciones de Ecuador, Colombia y Venezuela.

Planificación y Gestión de Riesgos

Si la gestión del riesgo de desastres se centra en prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual la planificación urbana cumple un rol significativo. Una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible (ONU, 2015)

Dependiendo del referente temporal se puede hablar de gestión “Correctiva o compensatoria” cuando hablamos de riesgos que ya se encuentran presentes en una comunidad y de gestión “Prospectiva”, que frente a un futuro incierto, busca identificar factores que emergen de acciones sociales, tecnológicos o ambientales que pueden generar nuevos riesgos (PNUD, 2016)

Desde esta perspectiva, toda intervención territorial que se plantee por parte de autoridades locales debe considerar que

Sus decisiones y acciones para reducir el riesgo presente pueden derivar en la producción de riesgos futuros si no se realizan de forma adecuada e integral. Ello implica abordar un enfoque sistémico en cualquier tipo de intervención territorial y de planificación, gestión, implementación seguimiento y evaluación del riesgo (PNUD, 2016: 25).

Carrión Barrero, en un trabajo para el PNUD (2016) plantea que es posible pensar relaciones solidarias y contradictorias entre la gestión de riesgos y la planificación territorial. Estas decisiones se plasman en la actualidad en países como Colombia, ya sea en políticas, planes, programas y proyectos, en función de los tiempos de planificación o gestión de cada instrumento, existiendo además antecedentes de la planificación territorial con enfoque de gestión de riesgos de desastres.

Metodología

El presente trabajo se estructura como un estudio de caso, que como pudimos observar, incluye el polígono denominado como “Sector K y D” de la ciudad de Ushuaia entre los años 2005 y 2023.

Se propone un abordaje predominantemente cualitativo para interpretar cómo se articulan y vinculan la gestión del riesgo y la planificación en las políticas públicas de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales.

El cumplimiento de los objetivos específicos 1 y 2 incluirá el análisis documental de normativa y programas, de datos censales, de documentos oficiales y la realización de entrevistas a tomadores de decisión para comprender a las políticas públicas destinadas al Sector, tanto en aquellas orientadas a la planificación urbana como en aquellas orientadas a la gestión de riesgo.

En el objetivo específico 3 se considera adicionalmente la realización de entrevistas en profundidad a vecinos y vecinas del sector y el análisis cuantitativo de registros administrativos de intervenciones realizadas por Defensa Civil Municipal y Bomberos voluntarios Ushuaia. Consideramos que las entrevistas a personas que viven en el sector es una metodología adecuada para captar aquellas amenazas de baja intensidad o poco frecuentes, en general relacionadas con la salud de las personas o por la falta de servicios de agua y saneamiento, mientras que el análisis de los registros administrativos permite analizar la exposición de la comunidad a las diversas amenazas y dimensionar la magnitud de sus impactos.

Se considera a la teoría fundamentada como la metodología a ser utilizada y al muestreo no probabilístico intencional para los tomadores de decisión, mientras que para los vecinos y vecinas accesibles se plantea un muestreo tipo bola de nieve hasta alcanzar la saturación teórica.

Próximos avances

En las próximas semanas planeo comenzar la recolección de registros administrativos con las áreas de respuesta. Por cuestiones climáticas tengo previsto realizar las entrevistas a vecinos y vecinas del sector durante los meses de verano, a fin de evitar complicaciones en el acceso al barrio. Me encuentro trabajando en las guías de entrevista mientras sigo buscando documentos públicos respecto del proceso de planificación y de gestión de riesgos por parte de los tres niveles del Estado.

-Referencias bibliográficas

ACUMAR (2024) “Causa Mendoza” Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo Consultado el 5 de mayo de 2024. <https://www.acumar.gob.ar/causa-mendoza/>

Argentina (2024a) Barrios Populares. Consultado el 21 de junio de 2024. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/barrios-populares>

Argentina (2024b) Zonificación Sísmica. Consultado el 21 de junio de 2024.

<https://www.argentina.gob.ar/inpres/ingenieria-sismorresistente/zonificacion-sismica>

Argentina (2024c) Terremotos históricos ocurridos en la República Argentina. Consultado el 21 de junio de 2024.

<https://www.argentina.gob.ar/inpres/docentes-y-alumnos/terremotos-historicos-ocurridos-en-la-republica-argentina#:~:text=27%20de%20octubre%20de%201894,IX%20en%20la%20escala%20Mercalli>

CIPPEC (2018) Vulnerabilidad social, amenazas y riesgos frente al cambio climático en el Aglomerado Gran Buenos Aires Ana Carolina Herrero | Claudia Natenzon Mariela Lorena Miño. Documento de trabajo N°172 OCTUBRE DE 2018

<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/DT-172-CDS-Vulnerabilidad-social-amenazas-y-riesgos-frente-al-cambio-clim%C3%A1tico-Herrero-Natenzon-Mi%C3%B1o-septiembre-2018.pdf>

Fontana, Silvia Esther y Maurizi, Valeria Fernanda (2014). Desafíos de la Gestión Local del Riesgo de Desastre: políticas municipales en la Provincia de Córdoba. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario. <https://cdsa.aacademica.org/000-081/1366.pdf>

Infoleg (2016) Sistema Nacional Para La Gestión Integral Del Riesgo Y La Protección Civil - Ley 27287. Consultado el 15 de junio de 2024. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266631/norma.htm>

Infoleg (2023) Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana - Ley N° 27.453. Consultado el 15 de junio de 2024.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm>

IPCC (2024) Glosario. Consultado el 7 de julio de 2024.

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_WGII_glossary_ES.pdf

ONU (2015) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Consultado el 15 de junio de 2024. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Pasqualini MF, Faure Montania E, Hepp Y, Antolini L, Finkelstein JZ, García SI. Mapa de riesgo sanitario ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (Argentina). Una metodología para priorizar intervenciones. Rev. Salud ambiente. 2019; 19(2):148-158.

<https://www.ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/955/951>

Pérez, Luciana (2017) La construcción social del riesgo: una propuesta para el análisis de la realidad urbana de San Juan, Argentina. Consultado el 5 de mayo de 2024. https://www.easyplanners.net/alas2017/opc/tl/1414_luciana_belen_perez.pdf

PNUD (2018) Curso En Gestión Del Riesgo De Desastres Para Autoridades Ambientales En Colombia. Consultado el 15 de junio de 2024.

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/co/cartilla_II_impresionv3.pdf

Rosales-Veítia, J., & Marcano Montilla, A. (2023). Planes comunitarios de riesgos en Suramérica. Una revisión sistemática. Revista Geográfica de América Central, (70), 107-134. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/rge/n70/2215-2563-rge-70-107.pdf>

UNDRR (2020) Integración de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

<https://www.undrr.org/media/48496/download?startDownload=20240702>

UNDRR (2024), Recomendaciones para políticas del desarrollo. <https://www.undrr.org/media/95569/download?startDownload=20240702>

Municipalidad de Ushuaia (2022) Propuesta de Desarrollo Urbano Ambiental (PUA). Consultado el 20 de junio de 2024.

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1.if-2022-90392947-apn-dgdydmdtyh.pdf>

Ushuaia (2021) Plan Local de Acción Climática Ushuaia 2030.

ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XXI.

Roxana Goldstein

1. Introducción.

El estado brasileño de Río Grande do Sul (RS) enfrenta su mayor catástrofe en la historia a partir de las inundaciones de finales de abril y principios de mayo de 2024, como consecuencia del cambio climático que suma sus efectos a la variabilidad que cíclicamente enfrenta la región por causa de los fenómenos de La Niña y El Niño -sequías e inundaciones- (CIC Plata, 2017).

El cambio climático mundial se manifiesta de manera directa por el aumento generalizado de la temperatura promedio de la superficie de la Tierra, fenómeno que afecta a todo el Brasil y la Cuenca del Plata con ondas de calor extremo que este verano han superado los 45 grados y rondado los 60 grados en grandes ciudades como Río de Janeiro y San Pablo (Página 12, 2023).

En el Estado de RS el cambio climático además genera un fenómeno particular causado por la deforestación y cambios en el uso del suelo fundamentalmente para actividades agropecuarias y forestales, en el Amazonas, el Mato Grosso y la propia Pampa que integra RS -biomas afectados por estas prácticas en el territorio brasileño- (Maidana, 2024; Pontes, 2024).

La consecuencia es una alta condensación de humedad -ríos voladores provenientes de la Amazonía- que choca con corrientes frías venidas del sur y que al estancarse sobre la región terminan precipitando torrencialmente -en un mismo día el volumen de agua de todo el mes o año - (Maidana, 2024; Pontes, 2024), Como se observa en el gráfico siguiente:

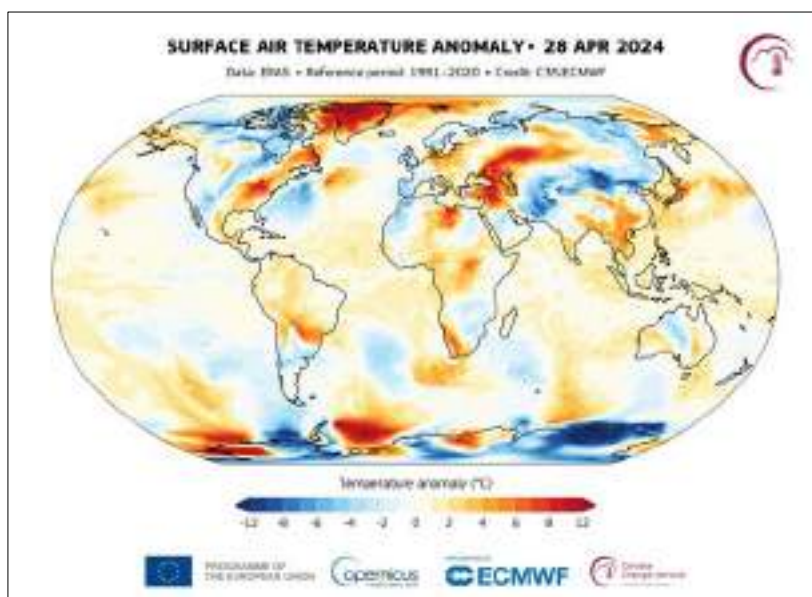


Gráfico 1. El clima el 28 de abril de 2024. Anormalidad de la temperatura del aire en la superficie de la Tierra. Fuente Copernicus Climate Pulse. Se observa el choque de corrientes cálidas y frías sobre RS.⁵⁵²

⁵⁵² Disponible en

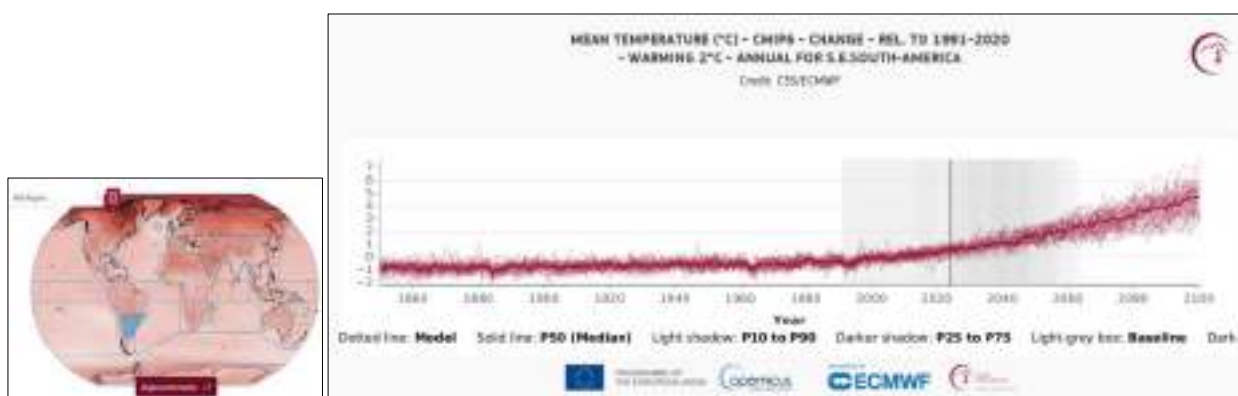
https://sites.ecmwf.int/data/climatepulse/maps/download/daily/2t/anomaly/2024/climpulse_map_era5_download_daily_2t_anomaly_20240428.png (recuperado 05/08/2024).

Estas precipitaciones extremas forman corrientes que escurren a toda velocidad y potencia al bajar desde las sierras y se acumulan en las planicies elevando el nivel de los ríos, lagos y lagunas muy por encima de las cotas seguras, y destrozando diques e infraestructuras de contención a su paso, arrasando puentes y carreteras e invadiendo zonas urbanizadas y ciudades enteras (DW en español, 2024). Al estar estas infraestructuras sin adecuado mantenimiento, diseñadas 50 años atrás para otras condiciones climáticas (DW en español, 2024), y al haberse urbanizado zonas riesgosas y sin dejar la suficiente distancia de las costas de los ríos y lagos contemplando las subidas y bajantes cíclicas y en aumento que ya eran conocidas (CNN Brasil, 2024), además de la tala de árboles y la impermeabilización del suelo por alteraciones en su uso y urbanización (Saito, 2024), la naturaleza suma su efecto a la acción humana, y así el evento climático extremo se convierte en un desastre humanitario, económico, social y ambiental sin precedentes. (Granda, 2024; Jornal do Brasil, 2024; Congreso em foco, 2024; Portaria nro. 1379/2024)), con un saldo de 91% de municipios en situación de calamidad o emergencia; un 10,8% de familias y 8,1% de población atendidas en las primeras instancias de la emergencia (Mapa Único de Rio Grande, 2024d) -gráfico 2-; con un 94,3% de la actividad económica de RS afectada por las inundaciones (FRIERGS, 2024, p2); un impacto en infraestructuras de transporte terrestre, aéreo, portuario estimando que la recuperación de las vías de transporte terrestre costarán entre 20 y 27 billones de reales (CNT, 2024, p.7), siendo el transporte terrestre una actividad estratégica prioritaria para la economía de RS.



Esta situación extrema, para la cual ya existían alertas y avisos que no fueron contemplados en tiempo y forma (Pontes, 2024; CEMADEN 2023)⁵⁵³, ponen a la sociedad *gaúcha*, brasileña y regional - Mercosur, Cuenca del Plata y América del Sur- frente al desafío de atender la crisis y la emergencia, pero también de encarar la reconstrucción mejor de toda la región afectada -el 95% del Estado de RS ha sido afectado (FIERGS, 2024) y los impactos y sus causas alcanzan a toda la Cuenca del Plata (Rico, 2024)-, contemplando criterios para la mitigación y adaptación al cambio climático que incluyan nuevas estrategias de vinculación entre la sociedad y la naturaleza, de manera de asegurar la vida, la actividad económica y los ecosistemas para el presente y para el futuro inclusive contemplando las proyecciones del cambio climático futuras -en gráfico 3 se observa el aumento previsto de la temperatura en la región afectada para un escenario de aumento promedio de la temperatura del planeta de 2 grados-, es decir, con criterios de desarrollo sostenible social, económico y ambiental.

Gráfico 3. Proyección de Cambio Climático Mundial y en la región Bioma Pampa (SE de América del Sur), para el escenario de aumento del promedio global de la temperatura de la Tierra de 2 grados.



(Fuente: <https://atlas.climate.copernicus.eu/atlas>, consultado 05/08/2024).

¿Qué estrategias aportan soluciones para la adaptación sostenible y resiliente al cambio climático? ¿Qué políticas, planes, acciones y soluciones se encaran para la reconstrucción sostenible y resiliente en los niveles estatales y en los territorios afectados? ¿Cómo se coordinan y articulan las instituciones públicas y privadas y los diversos actores de manera eficaz y efectiva contemplando el corto, mediano y largo plazo?

A partir del contexto descripto y la gestión multinivel, interjurisdiccional, transversal y multiactoral encarada en este caso -por proyectos nuevos y en marcha⁵⁵⁴-, esta ponencia aportará respuestas a estas preguntas e identificará elementos para la innovación de la gestión pública y aprendizajes para fortalecer las capacidades estatales para la adaptación al cambio climático bajo la lupa del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, que está en el núcleo conceptual de la Agenda 2030 y la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

⁵⁵³ El Coordinador del CEMADEN, Dr. Marcelo Seluchi, es citado en el artículo de Pontes (2024). El CEMADEN monitorea y envía las alertas tempranas, 24 hs x7 días de la semana, para más de 2000 municipios de Brasil, y cubre los de más alto riesgo y mayor población. (CEMADEN, 2023; CEMADEN Municipios monitoreados).

⁵⁵⁴ Proyectos con financiamiento al desarrollo que están siendo encarados por el BID, el CAF, GEF, Fonplata para la Cuenca del Plata (CIC Plata (web); GEF (web); BID (proyectos)), y en respuesta a la emergencia y reconstrucción post-catástrofe por el gobierno federal, estadual y municipales y con financiamiento de los bancos regionales de desarrollo (BID, CAF) (Agencia Brasil, 2024b; 2024c) sumado al Banco de Desarrollo de los BRICS a través del Banco de Desarrollo de Brasil (BNDES) y la Agencia de Desarrollo Badesul (Agencia Brasil, 2024a), entre otros.

2. Marco conceptual para el análisis.

Para encuadrar el problema descripto tomamos como punto de partida el concepto de Seguridad Hídrica, definido por ONU-Agua (2013) como “[I]a capacidad de una población para salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para sostener los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para garantizar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con el agua, y para preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política”.

Esta definición tiene la potencia de integrar las cuatro dimensiones fundamentales del vínculo entre las sociedades y el agua, tal como se señala en la visión planteada por ONU-Agua (2013) (traducción propia):

- “Agua potable y bienestar humano. Las poblaciones tienen acceso a agua segura, suficiente y asequible como para satisfacer sus necesidades básicas de agua potable, saneamiento e higiene, para salvaguardar la salud y el bienestar y cumplir los derechos humanos básicos.
- Actividades económicas y desarrollo. Se dispone de suministros de agua adecuados para la producción de alimentos y energía, industria, transporte y turismo.
- Ecosistemas. Los ecosistemas se preservan y pueden prestar sus servicios, de los cuales tanto la naturaleza como las personas dependen, incluyendo la provisión de agua dulce.
- Peligros relacionados con el agua y cambio climático. Las poblaciones son resilientes a los peligros relacionados con el agua, incluyendo inundaciones, sequías y contaminación.”
- A su vez, la visión de la Seguridad Hídrica de ONU-Agua (2013) propone cuatro impulsores para avanzar hacia su concreción (traducción propia):
- “Buena gobernanza. Se cuenta regímenes legales adecuados, instituciones, infraestructura y capacidades establecidos.
- Cooperación transfronteriza. Los estados soberanos discuten y coordinan sus acciones para alcanzar los variados y a veces competitivos intereses para beneficio mutuo.
- Financiamiento. Fuentes innovadoras de financiamiento complementan el financiamiento por parte del sector público, incluyendo inversiones del sector privado y esquemas de microfinanciamiento.
- Paz y estabilidad política. Los efectos negativos de los conflictos son evitados, incluyendo la reducción de la calidad y/o la cantidad del agua, el compromiso de las infraestructuras hídricas, los recursos humanos, la gobernanza relacionada y los sistemas sociales o políticos.”

En definitiva, esta definición de ONU-Agua (2013) deja en claro que “lograr la seguridad hídrica requiere la colaboración entre sectores, comunidades, disciplinas y fronteras políticas, para reducir el riesgo de potenciales conflictos sobre los recursos hídricos, entre sectores y entre usuarios del agua o estados” (traducción propia).

Adicionalmente, Saito (2024) propone una perspectiva ecosistémica para plantear una estrategia que permita encarar un desarrollo sostenible social, económico y ambiental para RS poniendo en el centro la recuperación del ciclo del agua en la región a sus características previas a la alteración que se produce por causa de la acción humana: a partir del cambio climático -por aumento de gases de efecto invernadero y menor capacidad de su secuestro lo que ocasiona mayor volumen y frecuencia de lluvias torrenciales- y las transformaciones en el uso del suelo -deforestación, urbanización sin planificación, impermeabilización de los suelos y falta de áreas verdes urbanas y drenajes para ralentizar y encauzar las aguas, industrias agropecuarias que degradan los suelos y los ecosistemas, entre otros- junto con las inadecuadas infraestructuras. El autor señala “[n]ecesitamos, por lo tanto, pensar en estrategias para hacer que el agua cumpla su ciclo de forma más lenta, como era en el pasado.” [...] “[d]ebemos tratar de aprender con la naturaleza, y no enfrentarnos a ella o luchar

contra ella, y acciones bien pensadas de mitigación nos ayudan a buscar un país con mayor seguridad hídrica.” (Saito, 2024, p. 5).

Paralelamente, esta definición amplia y multidimensional de Seguridad Hídrica (ONU-Agua, 2013) y el enfoque ecosistémico de Saito (2024) sintonizan con la concepción de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS), que se encuentra en el corazón de la instrumentación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS). Concretamente, la CPDS se establece como meta 17.14 “Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible” dentro del ODS 17 Alianzas y medios de implementación para el Desarrollo Sostenible⁵⁵⁵, y se encuentra operacionalizada en el indicador 17.14.1 “Número de países que cuentan con mecanismos para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo sostenible” (UN, s/f). Al presente, el indicador 17.14.1 cuenta con una metodología aprobada, aunque aún no ha sido adoptado por todos los países que adhieren a la Agenda 2030 -situación que corresponde a TIER II en la clasificación de los indicadores de los ODS de la Agenda 2030 (UNEP, 2024, p. 5)-, y aún no ha sido adoptado en la región América Latina y el Caribe ni en la totalidad de los países de la región⁵⁵⁶.

Sin embargo, es un indicador fundamental para el avance de la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible, y es reconocido que la coherencia de las políticas es un desafío mayor en todos los países (UNEP, 2024, p. 3). En particular en la región latinoamericana, en todos los ámbitos y documentos de políticas se destaca la necesidad de avanzar en la implementación de herramientas e instrumentos de gobernanza, planificación seguimiento y evaluación basados en los principios de la indivisibilidad e integralidad de las políticas para el desarrollo sostenible y la visión sistémica que definen a la Agenda 2030 y son extensivos a las políticas de desarrollo sostenible (entendido como coordinación rompiendo silos), incluyendo la consideración de nexos e interdependencias entre objetivos y metas; la consideración de sinergias, compensaciones y balances entre metas complementarias o competitivas; los impactos tanto positivos como negativos entre jurisdicciones, sectores, espacios geográficos a escala y entre generaciones -corto, mediano y largo plazo- (UNEP, 2024, p. 2)- que resultan cruciales para lograr políticas eficientes, efectivas y eficaces y así superar las barreras que estancan el desarrollo sostenible social, económico y ambiental de y en la región.

Si bien el indicador 17.14.1 y su metodología han sido diseñados para aplicarse en la escala nacional, consideramos relevante ampliar su ámbito de aplicación hacia los niveles subnacionales, y en este sentido en esta ponencia realizamos el ejercicio exploratorio de aplicar dicha metodología para el análisis del caso estudiado, considerando que la política para la recuperación post catástrofe de RS se constituye en un caso testigo de política prioritaria y transversal que puede arrojar aprendizajes sobre cómo encarar el desarrollo sostenible social, económico y ambiental en el contexto del cambio climático que se evidencia como escenario ineludible en el presente y para el futuro en RS y de manera extensiva en la subregión que abarca el bioma Pampa y la Cuenca del Plata en el Mercosur -como ya se muestra en el gráfico 2-.

Por otro lado, dado lo disruptivo de la catástrofe acontecida en RS, el análisis propuesto puede arrojar luz sobre la capacidad de generar un reordenamiento de la gestión pública con un enfoque de CPDS y de “gobierno como un todo” a partir de un plan de recuperación y adaptación para el cambio climático que cumpla con las premisas de visión sistémica, integral, indivisible, sinérgica, transversal, a escala espacial, interjurisdiccional e intergeneracional.

Dado lo reciente de los acontecimientos y la reciente presentación del plan de recuperación post catástrofe para el Estado de RS, es que el ejercicio que realizamos en esta ponencia corresponde a

⁵⁵⁵ Pueden consultarse detalles en: UN Sustainable Development, SDG 17 Global Partnerships. Sitio web. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>.

⁵⁵⁶ Al respecto pueden consultarse detalles en: UNSTATS. SDG Indicators, Metadata. Target 17.14. Sitio web <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=17&Target=17.14> (consultado 10/08/2024).

una evaluación ex ante, que permitirá evaluar los aspectos clave de la política propuesta, correspondiendo a instancias futuras la evaluación de la ejecución concreta de dicha política.

Para avanzar en el sentido propuesto, elaboramos un marco de análisis a partir de la revisión en detalle la metodología del indicador 17.14.1, que establece un conjunto de elementos para la CPDS (UNSTATS, 2024), entre los cuales destacamos y adaptamos para el análisis presente los siguientes:

Aspecto en el indicador 17.14.01		Adaptación para la CPDS en el ámbito subnacional/Plan de Gestión/Política	
A. Definición de CPDS. La CPDS se interpreta como la coherencia entre políticas en general que cubren las dimensiones del desarrollo sostenible, no se restringe a los mecanismos de adopción de la Agenda 2030 y la implementación de los ODS. Los mecanismos pueden incluir aquellos establecidos previamente a 2015 como posteriores a 2030. La coherencia de políticas se asimila a “enfoque de gobierno como un todo” o “abordaje integral”, incluyendo políticas que cubren varias dimensiones del desarrollo sostenible.		Se aplica a la implementación prevista para el Plan de Reconstrucción de RS (“<i>Plano Rio Grande</i>” (RS, 2024)). Se analizará si existen y si son coherentes planes y políticas previas de desarrollo sostenible en RS, inter estaduales, en el nivel nacional/federal, y subregional (Cuenca del Plata/Mercosur). Se analizará la vinculación con la Agenda 2030 en el nivel estadual/municipal, si existiera. Se analizará la articulación con el Plan de Adaptación al cambio climático nacional/federal y estadual si existieran. Se analizará la coherencia del Plan de Reconstrucción de RS (<i>Plano Rio Grande</i>) con la definición de Seguridad Hídrica de ONU-Agua (2013) y el enfoque ecosistémico del Dr. Saito (2024).	
B. Dominios de la CPDS.			
S/indicador 17.14.01	Adaptación para la CPDS en el ámbito subnacional/Plan de Gestión/Política		Puntaje Máximo
1.- Compromiso político institucionalizado	Compromiso político expresado y formalizado al más alto nivel estadual.		5
	Compromisos adicionales (máximo 5 puntos) - Presupuesto dedicado. (2 puntos) - Definición de roles y responsabilidades. Estructuras organizacionales formalizadas para la articulación, coordinación, cooperación y colaboración (gobernanza) intra e interjurisdiccionales (municipios), participación de sociedad civil. (2 puntos). - Consideración explícita de compromisos internacionales/federales /subregionales. (1 punto). Se contemplarán los relativos a: Áreas protegidas. Gestión de Reducción de Riesgos de Desastres. Adaptación al cambio climático. Mitigación del cambio climático. Perspectiva de género e inclusión de sectores vulnerables y más desaventajados. Derechos Humanos: participación informada, acceso a la información pública. Acceso al agua, saneamiento, alimentación, vivienda, medios de ingresos básicos asegurados para las poblaciones afectadas y los más vulnerables.		5
2. Consideraciones de largo plazo	Objetivos de largo plazo explicitados, que van más allá del ciclo electoral actual.		5
	Mecanismos adicionales específicos (1 punto cada uno, total 5 puntos) - Comisión, Consejo, Defensor u otra figura formalizada equivalente para la defensa de las generaciones futuras. - Mecanismos de escrutinio o prospectiva de futuros efectos - Mecanismos de evaluación de impactos. - Consideraciones de efectos e impactos transfronterizos (inter estaduales, nacionales/federales, transfronterizos)		5
	Organismo formalizado a nivel estadual centralizado para la coordinación regular		5

3.- Coordinación inter-ministerial y transversal entre sectores	Elementos adicionales: • Mecanismos y mandatos para considerar impactos sectoriales cruzados (“<i>trade-offs</i>”) (2 puntos) • Mecanismos para la coordinación a nivel político y a nivel técnico formalizados (1 punto) • Mandato de alinear las políticas internas y externas (intra e interjurisdiccionales) (1 punto)	5
4.- Procesos participativos	Los interesados relevantes (“<i>stakeholders</i>”) (incluidos los portadores de derechos (“<i>rightholders</i>”) son consultados desde las etapas iniciales de elaboración del plan y sus instrumentos -leyes, políticas, planes, etc.-, mediante mecanismos formalizados, transparentes, publicitados y con igualdad de oportunidades.	5
	Elementos adicionales: • Existen mecanismos formalizados y transparentes para consultas abiertas e informadas, debidamente publicitados, con perspectiva de género e inclusión de grupos desfavorecidos, en todas las etapas del ciclo de la política (1 puntos) • Las consultas son vinculantes, se explicita el mecanismo de consideración de las propuestas/opiniones de los interesados (2 puntos). • Existen mecanismos de rendición de cuentas públicos que permiten la intervención de los interesados (2 puntos)	5
5.- Integración de las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible, evaluación de efectos e interconexiones de las políticas	Alguno de estos mecanismos (5 puntos cada uno, 5 punto total) • Existe una evaluación ex ante de la contribución al desarrollo sostenible • Existe un mecanismo formalizado/órgano permanente Consultivo de representantes sectoriales relevantes, para el seguimiento y sugerir correcciones/ajustes • Existe un mecanismo de evaluación ex post formalizado previsto.	5
	Mecanismos adicionales (1 punto cada uno, 5 puntos en total) • Existe un marco de indicadores formalizado para evaluar la efectividad hacia el desarrollo sostenible • Existen estudios de impacto de la política a través de todos los sectores • Se identifican medidas para mitigar los efectos e impactos potenciales negativos, y potenciar las sinergias, en la planificación. • Se consideran impactos y derrames “externalidades”, transfronterizos inter estatales e internacionales	5
6.- Consultas y coordinación entre niveles de gobierno	Existen mecanismos formalizados para la coordinación con los municipios: (5 puntos cada uno, 10 puntos total. 2 es suficiente para 10): • Mecanismo de recolección de insumos de las entidades municipales para las políticas • Arreglos formalizados para el intercambio regular entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales • Mecanismos formalizados que aseguren la coherencia sustantiva de las políticas y acciones (plantillas, listas de chequeo). Tiempos/procesos de planeamiento que faciliten el alineamiento.	10
7.- Monitoreo y elaboración de informes para la coherencia de políticas	Marco de monitoreo y evaluación que contemple la CPDS de la política.	5
	Datos e información previstos/disponibles para la evaluación de la CPDS de la política, integrados en procesos de producción de informes previstos.	5
8.- Recursos financieros y herramientas	Mecanismos posibles (5 puntos cada uno, 10 puntos total): • Planes y presupuestos integrados, que reflejen la CPDS de la política • Sistemas de información integrados. • Mecanismos que aseguren que los fondos de cooperación están alineados con los objetivos y prioridades de CPDS de la política.	10
Total		80
Evaluación (%)		100 * sum a / 80

Cuadro 1. Adaptación de la metodología de CPDS Indicador 17.14.1 de UN para la evaluación ex ante del Plan “Plano Rio Grande” (elaboración propia).

En cuanto a los medios de verificación, serán fuentes a consultar los sitios web oficiales, documentos oficiales, normativas, artículos periodísticos de relevancia y credibilidad con opiniones de expertos o citas a fuentes oficiales reconocidas, o artículos de fuentes oficiales.

En síntesis, para el análisis de este caso, construimos el marco de análisis sintetizado arriba, que permitirá identificar innovaciones para la gestión pública en materia de recuperación resiliente y adaptación al cambio climático para RS y eventualmente extensivas a la Cuenca del Plata y el Mercosur, a la luz de los conceptos de seguridad hídrica (ONU-Agua, 2013), enfoque ecosistémico (Saito, 2024) y coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) según la metodología desarrollada por UNEP para el indicador 17.14.1 del ODS 17 de la Agenda 2030 (UNSTATS, 2024) adaptada para instancia según se detalla en el Cuadro 1.

3. Análisis de la CPDS del Plan Plano Rio Grande.

3.1. Parte A. Antecedentes y encuadre conceptual para la CPDS.

RS no ha adoptado la Agenda 2030 a nivel estadual, no existe un informe Voluntario local presentado en el mecanismo de seguimiento de la Agenda 2030.

El estado de RS cuenta con una Agenda de Desarrollo Territorial RS 2030 de 2014⁵⁵⁷ que consta de un conjunto de estudios prospectivos y elaboración de escenarios para el mediano y largo plazo (2030) para la definición de directrices de políticas, en el que se identifican las tendencias de crecimiento poblacionales, productivas, sectoriales destacándose el mayor crecimiento proporcional de la industria agropecuaria respecto a las industrias de transformación y servicios y concurrentemente el crecimiento mayor de la participación de la zonas rurales en detrimento de las zonas urbanas de mayor concentración (por ejemplo Porto Alegre y alrededores) en la participación del PBI estadual, lo que refiere a una dinámica del Este hacia el Oeste aunque sin modificar significativamente la concentración de población en el Este (RS-SPGPC, 2014, p. 32).

El gobierno de RS lanzó un Plan de Gobierno 2023-2026 (RS, 2023a) que plantea en su visión un desarrollo sustentable e inclusivo para RS, y en sus ejes estratégicos contempla avanzar en la gestión alineada de manera transversal en todos los niveles de gobierno con la visión propuesta, con transparencia, participación social, articulación y participación de los municipios, moderna y eficiente gobernanza de datos. Entre sus ejes estratégicos propone el desarrollo social inclusivo enfocando salud, educación, combate a la pobreza y enfoque en la seguridad alimentaria de las familias vulnerables. En cuanto a desarrollo económico enfatiza infraestructuras, ecosistemas de innovación, modelos tributarios, digitalización de procesos y ambiente propicio para los negocios apuntando al desarrollo económico, y contempla promover la sustentabilidad ambiental fomentando la transición energética y adaptación al cambio climático. Es decir, no parece integrado completamente de manera transversal y con énfasis en la CPDS desde una visión afín al enfoque ecosistémico (Saito, 2024) ni con predominancia de la seguridad hídrica (ONU-Agua, 2013) como prioridad.

Los antecedentes presentados en la sección Introducción de este documento indican que las gestiones de gobierno no han tenido un compromiso de desarrollo sostenible y han dejado avanzar un desarrollo económico guiado por el interés del mercado y el corto plazo, sin contemplar los impactos en el medioambiente, la degradación del medio ambiente, los riesgos de desastres ante el cambio climático en RS, paralelamente con una situación equivalente en el resto de Brasil y particularmente en la Amazonía, lo que ha afectado al clima y sus manifestaciones extremas en todo el subcontinente América del Sur y particularmente en Brasil y en el Estado de RS. Esta situación general se intenta revertir desde una política comprometida con la Agenda 2030 y el desarrollo sostenible a partir de

⁵⁵⁷ Pueden consultarse detalles en el sitio web de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión: <https://planejamento.rs.gov.br/rs-2030-agenda-de-desenvolvimento-territorial>.

2023⁵⁵⁸, con un conjunto de políticas federales y un fuerte liderazgo del gobierno federal – manifestado en el G20 de 2024⁵⁵⁹- que deberá llevar adelante la estrategia propuesta de alcanzar a todos los Estados y municipios de manera participativa, inclusiva, multisectorial, multiactoral y movilizand recursos de todos los sectores incluyendo los fondos de cooperación internacionales y los organismos multilaterales de crédito y el Banco de Desarrollo de los BRICS, como también el propio BNDES de Brasil y recursos del sector privado.

En RS, a nivel municipal, existe un mosaico de situaciones en torno a la adopción de la Agenda 2030 y los ODS, según el estudio de Peyré Tartarugal y otros (2024), que, en síntesis, refleja la necesidad de avanzar en instancias formalizadas de gobernanza interjurisdiccional, inter-municipal, con procedimientos y metodologías de trabajo formalizadas participativas y transparentes, con articulación de acciones a niveles estaduales y federal.

Recientemente se ha aprobado una nueva legislación federal que define las directrices para la elaboración de los Planes de Adaptación al Cambio Climático (Ley 14.904/2024) que deberán aplicarse tanto a nivel federal como estadual y municipal.

En cuento a la integración del concepto de Seguridad Hídrica (ONU-Agua, 2013), se observa que se ha considerado una planificación por cuencas y la reurbanización de las zonas más afectadas tomando en cuenta estas consideraciones (RS, 2024a)⁵⁶⁰, aunque resta ver cómo se reflejarán en los instrumentos de planificación y luego en su ejecución concreta en los próximos años.

3.2. Parte B. Análisis de los Dominios de la CPDS.

1. Compromiso político institucionalizado	Puntaje
Compromiso político expresado y formalizado al más alto nivel estadual. Sí. Existe un Plan (Plano Rio Grande) adoptado y formalizado por Ley estadual y reglamentado por Decreto correspondiente (Ley 16.134/2024 y Decreto 57.647/2024). Corresponde al Programa de Reconstrucción, Adaptación y Resiliencia Climática del Estado de Río Grande do Sul (RS), con el objetivo de planear, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para enfrentar las consecuencias económicas, sociales y ambientales surgidas de los eventos climáticos ocurridos en el territorio del Estado de Río Grande do Sul en 2023 y 2024 (Ley 16134, art.1, traducción propia).	5
Compromisos adicionales (máximo 5 puntos) • Presupuesto dedicado. 2 puntos. Sí. Se crea el fondo del Plano Rio Grande (Plan) FUNRIGS, de naturaliza presupuestaria, financiera y contable, con el objetivo de segregar, centralizar y recaudar recursos destinados al cumplimiento del Plan, llevará su propia contabilidad y estando sujeta la aplicación de sus recursos a informe al Tribunal de Cuentas del Estado de conformidad con ley (Ley 16134, art. 3). Artículos siguientes de la Ley definen detalles del FUNRIGS y su articulación con el plan plurianual estadual y las leyes presupuestarias.	5

⁵⁵⁸ Si bien supera lo que puede analizarse en detalle en esta ponencia, puede consultarse al respecto la acción de gobierno y de los organismos federales en <https://www.gov.br/pt-br>.

⁵⁵⁹ Al respecto puede consultarse en G20 Brasil 2024: <https://www.g20.org/es/>.

⁵⁶⁰ También se pueden consultar los proyectos propuestos para la reurbanización de las zonas más afectadas en el sitio web del Plan Plano Rio Grande, acciones de largo plazo Rio Grande Futuro: <https://www.planoriogrande.rs.gov.br/rio-grande-do-sul-do-futuro>.

Al 7/8/2024 el FUNRIGS dispone de R\$ 882.989.126,15 (reales) (fuente https://www.planoriogrande.rs.gov.br/funrigs). • Definición de roles y responsabilidades. Estructuras organizacionales formalizadas para la articulación, coordinación, cooperación y colaboración (gobernanza) intra e interjurisdiccionales (municipios), participación de sociedad civil. 2 puntos. Sí. En Decreto 57.647 se reglamentan los órganos de gobernanza del Plan: Comité Gestor; Consejo y Comité Científico de Adaptación y Resiliencia al Cambio Climático (art. 2) y se establece como órgano ejecutor a la Secretaría de Reconstrucción Gaúcha (creada por Ley 16.136/3 de junio de 2024). Restantes artículos definen detalles de la composición de estos órganos. También se reglamenta la estructura del FUNRIGS. Los órganos de gobernanza establecen participación de estructuras de coordinación con los municipios (Coordinación estadual de Defensa Civil), la coordinación de áreas de administración (incluyendo Planeamiento, Medioambiente, Infraestructura) (inc. 3); la organización mediante Cámaras Temáticas/Grupos de Trabajo para evaluar, seleccionar y coordinar demandas y propuestas temáticas –asistencia social, educación, vivienda, seguridad, infraestructura, salud, medio ambiente, economía, justicia y derechos humanos- (inc. 4); se prevé la participación de la sociedad civil en los órganos de gobernanza (inc.. 1, inc. 8), los órganos de gobierno sectoriales estaduais según se considere necesario (inc. 8), y expertos e investigadores en el Comité de Expertos (art. 5). El Consejo del FUNRIGS, con competencias consultivas y de fiscalización de buenas prácticas en el uso de los recursos, tendrá asegurada la participación (al menos un tercio del total) de representantes de universidades y centros tecnológicos, representación empresarial (construcción, infraestructura logística, industria, comercio, agricultura y pecuaria, servicios), centrales sindicales, entidades ambientales, federación de Municipios de RS, asociación de RS de prensa (Ley 16.134, art. 6) 1.- Consideración explícita de compromisos internacionales /federales /subregionales. El decreto reglamentario (art. 6) establece a qué se podrá aplicar el FUNRIGS, previendo: acciones para las poblaciones vulnerables y afectadas por los eventos de 2023-2024, incluyendo asistencia, relocalación, vivienda, infraestructura de servicios públicos esenciales educación, salud, seguridad; acciones para la resiliencia climática mediante infraestructura y estrategias sociales, económicas y tecnológicas para eliminación o mitigación de la vulnerabilidad climática. También para infraestructura logística y urbana y rural; y para la promoción y el desarrollo económico sustentable del Estado, mediante inversiones estratégicas y estímulo para un ambiente propicio para el fortalecimiento de las cadenas productivas, incentivando el aumento de la productividad de la economía estadual, regional, la innovación y la sustentabilidad (inc. 5, traducción propia). El Plan prevé la incorporación de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) para la recuperación urbana, en línea con las mejores prácticas (RS, 2024b).	
2. Consideraciones de largo plazo	
Objetivos de largo plazo explicitados, que van más allá del ciclo electoral actual.	5

Sí. El Plan prevé acciones de corto, mediano y largo plazo, en tres frentes: acciones de emergencia (corto plazo); acciones de reconstrucción (mediano plazo); conjunto de medidas Rio Grande do Sul Futuro (largo plazo), incluye 38 proyectos estructurantes que incluyen infraestructuras de datos e información, alertas meteorológicas, modelado hidrodinámico, sistemas de integración y gestión de datos, Centro Estadual de Gestión de Riesgo de Desastres, agricultura de bajo carbono en municipios, producción de semiconductores en municipios, hidrógeno verde, unidades regionales de defensa civil, infraestructuras de seguridad pública, planes de contingencia estadual y municipales, educación y capacitación para una cultura del riesgo, Centro de Referencia Internacional de Estudios Climáticos, seguros, resiliencia innovación y obras, sistemas de protección de inundaciones en municipios, estudios para SbN, estudios para infraestructuras, estudios de planes directores municipales, estudios para clusters sectoriales, estudios de infraestructura logística estadual, de drenaje urbano, de cuencas; reconversión económica, energía, incentivos para la recuperación, universalización de agua y saneamiento, telefonía, entre otros. (fuente Plano Rio Grande https://www.planoriogrande.rs.gov.br/plano-rio-grande , sitio web, traducción propia). Los ejes de actuación de Rio Grande do Sul Futuro (largo plazo) son: plan de desarrollo; planificación y restablecimiento de la actividad económica mediante mapeo de consecuencias de mediano y largo plazo para la economía; reconfiguración de la cadena productiva, nuevas tecnologías para el campo; optimización de la resiliencia a las inundaciones –nuevas estrategias de ciudades esponja, etc.-; economía verde –hidrógeno verde, economía circular, etc.-; digitalización e inteligencia artificial para eficiencia de servicios públicos. (fuente RS, 2024c).	
Mecanismos adicionales específicos (1 punto cada uno, total 5 puntos). • Comisión, Consejo, Defensor u otra figura formalizada equivalente para la defensa de las generaciones futuras. • Mecanismos de escrutinio o prospectiva de futuros efectos • Mecanismos de evaluación de impactos. • Consideraciones de efectos e impactos transfronterizos (inter estaduais, nacionales/federales, transfronterizos) Si bien no se explicitan estos mecanismos aún en los documentos disponibles, los mecanismos de aprobación de proyectos y gestión de fondos, y los comités que integran científicos y técnicos expertos, es de esperar que instrumenten mecanismos de evaluación de impactos socio-económicos-ambientales. Aún no puede asegurarse.	1
3. Coordinación inter-ministerial y transversal entre sectores	
Organismo formalizado a nivel estadual centralizado para la coordinación regular. Sí. Detallado en el punto 1, organismos de gobernanza del Plan y Secretaría de Recuperación Gaúcha.	5
Elementos adicionales: • Mecanismos y mandatos para considerar impactos sectoriales cruzados (“trade-offs”) (2 puntos) • Mecanismos para la coordinación a nivel político y a nivel técnico formalizados (1 punto) • Mandato de alinear las políticas internas y externas (intra e interjurisdiccionales) (1 punto) Se definen estructuras de coordinación política y técnica formalizados. Detallado en punto 1 organismos de gobernanza y Secretaría de Recuperación Gaúcha. No se identifican mecanismos procedimentales administrativos aún definidos. Si se establecen estructuras para la coordinación de políticas, proyectos y acciones. No se identifican mecanismos	1

específicos para alinear las diferentes líneas de acción y evitar <i>trade-offs</i> o compensaciones entre líneas de acción. La estructura del Comité Científico de Adaptación y Resiliencia Climática, con experiencia en clima, medioambiente, hidrología y temas relacionados, con actuación en la elaboración de estudios, propuestas, soluciones es un elemento destacable, aunque aún no se identifican mecanismos administrativos específicos para su funcionamiento (fuente RS, 2024c).	
4. Procesos participativos	
Los interesados relevantes (“stakeholders”) (incluidos los portadores de derechos (“rightholders”) son consultados desde las etapas iniciales de elaboración del plan y sus instrumentos -leyes, políticas, planes, etc.-, mediante mecanismos formalizados, transparentes, publicitados y con igualdad de oportunidades.	5
Elementos adicionales: • Existen mecanismos formalizados y transparentes para consultas abiertas e informadas, debidamente publicitados, con perspectiva de género e inclusión de grupos desfavorecidos, en todas las etapas del ciclo de la política (1 puntos) • Las consultas son vinculantes, se explicita el mecanismo de consideración de las propuestas/opiniones de los interesados (2 puntos). • Existen mecanismos de rendición de cuentas públicos que permiten la intervención de los interesados (2 puntos) Están previstas instancias de participación y consulta de la sociedad civil, grupos interesados, academia y expertos, detallados en punto 1. No están disponibles aún mecanismos administrativos de instrumentación formalizados.	2
5. Integración de las tres dimensiones del Desarrollo Sostenible, evaluación de efectos e interconexiones de las políticas	
Alguno de estos mecanismos (5 puntos cada uno, 5 punto total) • Existe una evaluación ex ante de la contribución al desarrollo sostenible • Existe un mecanismo formalizado/órgano permanente Consultivo de representantes sectoriales relevantes, para el seguimiento y sugerir correcciones/ajustes • Existe un mecanismo de evaluación ex post formalizado previsto. Existe una estructura formalizada/órgano permanente consultivo que tiene como funciones el seguimiento y evaluación del Plan, y también para la aplicación de los fondos, detallado en punto 1.	5
Mecanismos adicionales (1 punto cada uno, 5 puntos en total) • Existe un marco de indicadores formalizado para evaluar la efectividad hacia el desarrollo sostenible • Existen estudios de impacto de la política a través de todos los sectores • Se identifican medidas para mitigar los efectos e impactos potenciales negativos, y potenciar las sinergias, en la planificación. • Se consideran impactos y derrames “externalidades”, transfronterizos inter estatales e internacionales. Existe un marco de indicadores para evaluar los resultados de los ejes de corto plazo relativos a la atención de la emergencia (RS, 2024c). Aún no se conocen marcos de indicadores de evaluación de impactos para el eje de largo plazo ni de externalidades, interconexiones, sinergias. Se espera que las instancias de coordinación previstas en punto 1 den oportunidad de articular y negociar sistemas de indicadores adecuados para evaluar el impacto multidimensional social, económico y ambiental del Plan y sus componentes – programas, planes y proyectos- y eventualmente sus articulaciones con otros planes de gobierno estatales.	1

6. Consultas y coordinación entre niveles de gobierno	
Existen mecanismos formalizados para la coordinación con los municipios: (5 puntos cada uno, 10 puntos total. 2 es suficiente para 10): • Mecanismo de recolección de insumos de las entidades municipales para las políticas • Arreglos formalizados para el intercambio regular entre el gobierno estadual y los gobiernos municipales • Mecanismos formalizados que aseguren la coherencia sustantiva de las políticas y acciones (plantillas, listas de chequeo). Tiempos/procesos de planeamiento que faciliten el alineamiento. Existen estructuras formalizadas para la coordinación con municipios descritos en el punto 1, se han instrumentado consultas y articulaciones con los municipios para los ejes de actuación de corto y mediano plazo (emergencia y reconstrucción) ya en marcha (RS, 2024c; sitio web del Plan; RS (2024a). Existen estructuras para la coordinación regular con municipios para las acciones de largo plazo detallados en punto 1. No se conocen procedimientos administrativos formalizados aún para la articulación y el chequeo efectivo de la coherencia entre políticas, proyectos, acciones. El gobierno federal (Planalto, 2024) anunció la aprobación de 235 planes de trabajo para restablecer municipios de RS post catástrofe, que deberán articularse con las acciones del Plan gestionado por el gobierno estadual.	5
7. Monitoreo y elaboración de informes para la coherencia de políticas	
Marco de monitoreo y evaluación que contemple la CPDS de la política. Aún no definido.	0
Datos e información previstos/disponibles para la evaluación de la CPDS de la política, integrados en procesos de producción de informes previstos. Existen previstos sistemas de información para la producción de datos e información que servirán para la evaluación del Plan, políticas, acciones. No se detallan aún como serán los informes y la orientación de las evaluaciones ni cómo se contemplará la CPDS, sin bien se menciona la intención de que el Plan redunde en un desarrollo social, económico y ambiental sostenible.	2
8. Recursos financieros y herramientas	
Mecanismos posibles (5 puntos cada uno, 10 puntos total): • Planes y presupuestos integrados, que reflejen la CPDS de la política • Sistemas de información integrados. • Mecanismos que aseguren que los fondos de cooperación están alineados con los objetivos y prioridades de CPDS de la política. Existen estructuras formalizadas al respecto, el FUNRIGS, descrito en punto 1. Existen proyectos para la creación de sistemas de información y mecanismos para alinear la aplicación de los fondos con los objetivos del Plan, definidos en Ley y Decreto de creación e implementación del Plan y del FUNRIGS. No se conocen detalles de su implementación.	5
Total	48
Porcentaje	48 * 100/80 = 60

4. Conclusiones.

Somos conscientes de que este ejercicio resulta un trabajo en desarrollo, dado que el Plano Rio Grande es de reciente lanzamiento y aún restan por definir una cantidad significativa de procedimientos, herramientas e instrumentos de gestión, y especialmente aquellos relacionados con las dimensiones de la CPDS que intentamos analizar en este trabajo. También que dado el amplio abanico de cuestiones que requieren contemplarse para un Plan de gobierno de la complejidad que requiere la recuperación post catástrofe y el desarrollo sostenible y resiliente de RS, no es posible abordarlos en detalle de manera exhaustiva en esta instancia y para esta ponencia.

Aún con estas reservas sobre los resultados alcanzados, sí es posible afirmar que existe una intención positiva y manifiesta de plantear una forma de gestión del Plan de manera innovadora y con una visión sistémica, integral y que haga converger las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible para RS bajo el paraguas de esta estrategia de recuperación resiliente frente al cambio climático, con una base favorable desde el punto de vista de la CPDS (60% es la evaluación preliminar de la aplicación de la metodología adaptada elaborada).

En este sentido, consideramos que siendo Brasil un país federal y siendo RS un estado fuerte en términos de desarrollo y autonomía política respecto al gobierno central, será clave definir mecanismos de articulación interjurisdiccionales entre el gobierno federal y el estadual, estableciendo caminos de colaboración y coordinación fuertes que se orienten sin fisuras ni cambios de dirección hacia la sinergia en pos de un desarrollo armonioso con la naturaleza y resiliente al cambio climático presente y futuro.

En este sentido, dado que los fondos de financiamiento internacionales tanto de los organismos de Naciones Unidas, como los bancos de desarrollo regionales, de BRICS, del propio Brasil, y demás fuentes -incluyendo privadas- que conforman el Fondo de financiamiento del Plan -FUNRIGS- pueden ser un factor de incidencia -por ejemplo a través de formación, capacitación, asistencia técnica para el desarrollo de sistemas y herramientas de gestión, entre otros- en los lineamientos, los mecanismos de gestión, los criterios de priorización, y evaluación de los planes, programas, proyectos derivados de este Plan analizado.

Por otro lado, respecto a la articulación con los municipios, será de vital importancia el funcionamiento de los organismos de coordinación, colaboración y cooperación inter e intra gubernamentales, siendo clave la participación que facilite una doble vía de circulación de propuestas, ideas, recursos y facilitación, de manera de armonizar visiones y acciones, y de facilitar la incidencia de todos los grupos interesados y portadores de derechos que pueden verse afectados y deben ser escuchados para que los proyectos tengan legitimidad y sean apropiados y sostenidos en el tiempo por las propias comunidades.

Es de destacar además, que un plan de recuperación resiliente al clima con la visión ecosistémica y de seguridad hídrica que proponemos considerar en esta ponencia, requiere un cambio profundo en las tendencias de producción y desarrollo que vienen avanzando en RS y en el bioma Pampa en general, como consecuencia de la tracción de la demanda de alimentos en regiones muy pobladas del mundo que requieren lo que nuestros suelos pueden producir. Esta situación ha generado una tendencia al monocultivo, los cambios en el uso del suelo, la consecuente degradación de los ecosistemas y las cuencas hídricas junto con el aumento de la temperatura promedio como consecuencia del cambio climático, con lo que el desafío de articular las necesidades de las poblaciones locales en cuanto a seguridad hídrica y seguridad alimentaria entran en conflicto con las oportunidades de desarrollo económico fuertemente centradas en la industria agropecuaria exportadora. Para lograr un alineamiento de las políticas de desarrollo con visión ecosistémica deberán promoverse muy intensamente las instancias de diálogo multiactorales informadas basadas en evidencia científica. En este sentido existe la voluntad y se plasma en diversos proyectos en el

Plan el eje de desarrollo de sistemas de información para la toma de decisiones y la participación activa de los sectores académicos y científico-técnicos en las diversas instancias y ciclos de la política pública, que deberán orientarse a producir datos y generar evidencia útil para la toma de decisiones y también para la evaluación de resultados, efectos e impactos.

Por otro lado, resta ver cómo se articularán los planes y acciones con el resto de la región, más allá de las fronteras políticas, considerando la Cuenca del Plata, la cuenca del Río Uruguay como cuenca transfronteriza, y el bioma Pampa como un todo que abarca RS, Uruguay, parte de Argentina, Paraguay y parte de Bolivia.

Finalmente, consideramos que este ejercicio de análisis aplicando la metodología para la CPDS a partir de la metodología definida por UNEP para el indicador 17.14.1, puede contribuir al trabajo regional en torno a la adopción de este indicador del ODS 17 de la Agenda 2030, en los países de la región Mercosur y latinoamericana.

5. Bibliografía.

Documentos

Agencia Brasil (2024a). Río Grande do Sul recibirá r\$5.700.- millones del Banco BRICS. Publicado en 14/05/2024 - 15:49 Por Paula Laboissière - Reportera de Agência Brasil - Paula Laboissière. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2024-05/rio-grande-del-sur-recibira-r-5700-millones-del-banco-brics> (recuperado 17/05/2024).

Agencia Brasil (2024b). El Banco CAF libera r\$ 3,8 mil millones para Río Grande del Sur. Publicado en 16/05/2024 - 11:21 Por Paula Laboissière - Reportera de la Agência Brasil - Brasília. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2024-05/el-banco-caf-libera-r-38-mil-millones-para-rio-grande-del-sur> (recuperado 17/05/2024).

Agencia Brasil (2024, c). Anunciado auxilio de R\$ 5.100 para las familias de Río Grande del Sur. Publicado en 16/05/2024 - 11:32 Por Pedro Rafael Vilela - Reportero de la Agência Brasil - Brasília. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2024-05/anunciado-auxilio-de-r-5100-para-las-familias-de-rio-grande-del-sur> (recuperado 17/05/2024).

CEMADEN (2023). Cemaden monitorea ciudades onde estão 55% da população brasileira. Meta é ampliar municípios acompanhados. 01/11/2023. Centro de Monitoreo y Alerta de Desastres Naturales. Disponible en <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2023/11/cemaden-monitorea-cidades-onde-estao-55-da-populacao-brasileira-meta-e-ampliar-municipios-acompanhados#:~:text=Meta%20%C3%A9%20ampliar%20munic%C3%ADpios%20acompanhados,-Webin%C3%A1rio%20apresentou%20as&text=O%20Centro%20Nacional%20de%20Monitoramento,clim%C3%A1ticos%20e%20desastres%20no%20Brasil>. (recuperado 06/05/2024).

CIC Plata (2017). Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata-ADT. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC; Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017. Libro digital, PDF https://cicplata.org/wp-content/uploads/2017/09/analisis_diagnostico_transfronterizo_de_la_cuenca_del_plata.pdf. (Recuperado 10/05/2024).

Congresso em foco (2024). VEJA A LISTA DOS 336 MUNICÍPIOS GAÚCHOS EM CALAMIDADE PÚBLICA. CONGRESSO EM FOCO. 06.05.2024 08:48. Disponible en <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/veja-a-lista-dos-336-municipios-gauchos-em-calamidade-publica/> (recuperado 07/05/2024).

CNT (2024). Transporte em Foco. Enchentes no Rio Grande do Sul: quanto será necessário para reconstruir a infraestrutura de transporte rodoviário no estado? Comisión Nacional del Transporte, Brasil. Junio 2024. Disponible en <https://cnt.org.br/documento/16290600-bdcc-4a9d-821a-417e80869af9> (recuperado 05/08/2024).

FIERGS (2024). Estudo preliminar dos problemas econômicos decorrentes da catástrofe climática no Rio Grande do Sul. Unidade de Estudos Econômicos, FIERGS. 13 de maio de 2024. Disponível em https://www.fiergs.org.br/sites/default/files/paragraph--files/13052024_enchets_rs_-_uee_fiergs_v1_atualizacao.pdf (recuperado 15/05/2024).

Granda, Alana (2024). Lluvias en el Sur: parte de la tragedia fue causada por acción humana. Publicado en 16/05/2024 - 14:41 Por Alana Gandra – Reportera de la Agência Brasil - Río de Janeiro. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/geral/noticia/2024-05/lluvias-en-el-sur-parte-de-la-tragedia-fue-causada-por-accion-humana> (recuperado 17/05/2024).

Jornal do Brasil (2024). Serra Gaúcha vive 'cenário de guerra' com 'dezenas' de mortos. Por JORNAL DO BRASIL. Publicado em 05/05/2024 às 10:20 Alterado em 05/05/2024 às 10:20. Disponível em <https://www.jb.com.br/brasil/2024/05/1049831-serra-gaucha-vive-cenario-de-guerra-com-dezenas-de-mortos.html> (recuperado 07/05/2024).

Maidana, Roberto Adrián (2024). Sequías e inundaciones récord en Brasil: el espejo que refleja los estragos del cambio climático. A24. 04 de mayo de 2024 - 09:11. <https://www.a24.com/mundo/sequias-e-inundaciones-record-brasil-el-espejo-que-refleja-los-estragos-del-cambio-climatico-n1315891> (recuperado 08/05/2024).

ONU-Agua (2013). ¿Qué es la seguridad hídrica? Infografía. 8 de mayo de 2013. Disponível em <https://www.unwater.org/publications/what-water-security-infographic> (recuperado 07/07/2024).

Página 12 (2023). Calor récord en Brasil: qué se espera para el verano 2024 en Argentina. 23 de noviembre de 2023. Disponível em <https://www.pagina12.com.ar/617058-temperaturas-record-en-brasil-que-se-espera-para-el-verano-2> (recuperado 17/05/2023).

Peyré Tartarugal, Iván Gerardo; Queiroz Sperotto, Fernanda; Dhein Griebeler, Marcos Paulo; Silveira Bassan, Dilani; Paviani, Camila; Amaral de Moraes, Jorge (2024). O desempenho dos municípios no cumprimento da Agenda 2030: o caso do Rio Grande do Sul (Brasil). RBGDR Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional V.20, Nº1, Jan-Abr/2024. Taubaté/SP - Brasil. Disponível em <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6849/1411> (recuperado 08/08/2024).

Planalto (2024). El Gobierno federal concluye la evaluación y aprobación de 235 planes de trabajo para restablecer municipios en Rio Grande do Sul. Gobierno de Brasil. 17 de mayo de 2024. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/es/ultimas-noticias/2024/05/el-gobierno-federal-concluye-la-evaluacion-y-aprobacion-de-235-planes-de-trabajo-para-restablecer-municipios-en-rio-grande-do-sul> (recuperado 05/08/2024).

Pontes, Nádia (2024). ¿Por qué Rio Grande do Sul está tan expuesto a catástrofes? DW. 06/05/2024 de mayo de 2024. Disponível <https://www.dw.com/es/por-qu%C3%A9-rio-grande-do-sul-est%C3%A1-tan-expuesto-a-cat%C3%A1strofes-naturales/a-69009340> (recuperado 06/05/2024).

PORTARIA Nº 1.379, DE 5 DE MAIO DE 2024. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Publicado em: 05/05/2024. Edição: 85-D Seção: 1 - Extra D. Página: 1. Órgão: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional/Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. PORTARIA Nº 1.379, DE 5 DE MAIO DE 2024. Altera a Portaria nº 1.377, de 5 de maio de 2024, que reconhece, sumariamente, o Estado de Calamidade Pública em municípios do Rio Grande do Sul - RS. Disponível <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.379-de-5-de-maio-de-2024-557708650> (recuperado 07/05/2024).

Rico, Tomás (2024). Cómo impactan en Argentina las graves inundaciones del sur de Brasil. El Litoral. Lunes 6.5.2024, 10:55 / Actualizado al Lunes 6.5.2024 18:51hs. Disponível https://www.ellitoral.com/informacion-general/inundaciones-brasil-portoalegre-riouruguay-argentina-concordia_0_h7Pu0SCMGs.html (recuperado 07/05/2024).

RS (2023a). Mapa de governo do Estado de Rio Grande do Sul. Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul. Disponível em <https://www.rs.gov.br/mapaestrategico-o-mapa> (recuperado 10/07/2024).

RS (2023b). Governo do Estado lança plano estratégico para ações climáticas. Portal del Estado de Rio Grande do Sul. Disponível em <https://www.estado.rs.gov.br/governo-do-estado-lanca-plano-estrategico-para-acoes-climaticas> (recuperado 05/08/2024).

RS (2024a). Plano Rio Grande. Projetos estruturantes. Documento em construção. Versão 1. 26 de junho de 2024. Disponible en <https://admin.reconstrucao.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/26084455-2024-06-24-doc-plano-rio-grande-v3.pdf> (recuperado 01/08/2024).

RS (2024b). RS Resiliente. Caderno Técnico de Propostas de Soluções Baseadas na Natureza – SbN. Governo do Estado Rio Grande do Sul. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano. https://drive.google.com/file/d/17wEB_Pek2voX_wJGWyGS1nGC0n3RQzSz/view (recuperado 05/08/2024).

RS (2024c). Presentación del Plano Rio Grande. Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul. 17 de mayo de 2024. Disponible en <https://admin.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202405/2024-05-17-govrs-coletiva-cac-plano-rio-grande-v3.pdf> (recuperado 20/07/2024).

RS-SPGPC (2014). RS 2030 Agenda de Desenvolvimento Territorial. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Fundação de Economia Estadística. Disponible en https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/201412091_fee-tendencias-regionais_site4.pdf (recuperado 20/07/2024).

Saito, Carlos (2024). La importancia de respetar el ciclo natural del agua para lograr la seguridad hídrica. G20 Brasil 2024. Disponible en <https://www.g20.org/es/noticias/la-importancia-de-respetar-el-ciclo-natural-del-agua-para-lograr-la-seguridad-hidrica> (recuperado 25/07/2024).

UN (s/f). ODS 17 Indicador 17.14.1 Ficha Técnica. Disponible en https://agenda2030lac.org/estadisticas/technical-sheet.html?lang=es&indicator_id=4395 (consultado 30/07/2024)).

UNEP (2024). Policy Coherence for Sustainable Development Handbook on indicator 17.14.1 of the Sustainable Development Goals. United Nations Environment Programme. Nairobi. Disponible en <https://doi.org/10.59117/20.500.11822/45891> (recuperado 22/07/2024).

UNSTATS (2024). SDG Indicator Metadata 17.14.01, Versión 1.1. Last updated 29/07/2024. Disponible en <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-17-14-01.pdf> (recuperado 09/08/2024)).

Leves estaduais de RS.

Ley 16.134 de 24/05/2024. *Institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS. Publicado DOE-RS 24 de mayo de 2024.* Disponible en <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=459673> (recuperado 10/07/2024).

Decreto 57.647 de 03/06/2024. *Regulamenta o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024.* Publicado 05/06/2024. Disponible en <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1002442> (recuperado 10/07/2024).

Leves federales.

Ley 14904/2024. Establece directrices para la elaboración de planes de adaptación al cambio climático. 27 de junio de 2024. Publicada en Diario Oficial de la Unión, Nro. 123, 28 de junio de 2024. Disponible en <https://legis.senado.leg.br/norma/38654012/publicacao/38654727> (recuperado 23/07/2024).

Páginas Web.

CEMADEN. Municipios monitoreados. <https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/cemaden-amplia-a-lista-de-municipios-monitorados-de-1038-para-1133> (consultado 06/05/2024).

CIC Plata. Proyecto PAE. Proyecto de Porte Medio para la Implementación del PAE Plata. CIC, GEF, CAF, OEA. <https://cicplata.org/es/proyecto-implementacion-pae/> (recuperado 15/05/2024).

GEF. Project operations. Project 11053. <https://www.thegef.org/projects-operations/projects/11053>.

Governo do Rio Grande do Sul, Secretaria de Reconstrução Gaúcha. Plano de Reconstrução Gaúcha. Sitio web. <https://www.planoriogrande.rs.gov.br/plano-rio-grande>.

Governo do Rio Grande do Sul. Mapa Único do Plano Rio Grande. <https://mup.rs.gov.br/>.

Videos.

DW en español. Las fuertes lluvias arrasan el sur de Brasil. 6 mayo 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=g5vmPKin02c> (consultado 06/05/2024).

CNN Brasil (2024). Análise: as soluções para o futuro das cidades após catástrofe. 10 de mayo de 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=7xnqQLkZbH4> (consultado 12 de mayo de 2024).

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LA EDUCACIÓN DISRUPTIVA: TRANSFORMANDO EL FUTURO EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA

*Ivana Elizabeth Herrera
Noelia Gisele Barrionuevo
Gustavo David Sarmiento*

Introducción

La provincia de Catamarca, como muchas otras regiones en Argentina y el mundo, se encuentra en un proceso de transformación profunda impulsada por la incorporación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en los ámbitos educativos y gubernamentales. Esta integración es vital para mejorar la eficiencia, la transparencia, y la accesibilidad de los servicios, así como para garantizar que los ciudadanos estén preparados para enfrentar los desafíos del siglo XXI. En este contexto, es fundamental entender cómo estas tecnologías están siendo implementadas, qué desafíos presentan, y qué oportunidades se pueden generar para el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Uno de los conceptos clave en este proceso es la **educación disruptiva**, un enfoque que busca transformar la manera en que se enseña y se aprende mediante la incorporación de nuevas tecnologías y metodologías pedagógicas innovadoras. Este tipo de educación no solo introduce herramientas tecnológicas en el aula, sino que también promueve un cambio de paradigma en la enseñanza, orientado hacia un aprendizaje más centrado en el estudiante, colaborativo y basado en el pensamiento crítico y la resolución de problemas.

En Catamarca, la educación disruptiva se ha comenzado a implementar a través de iniciativas piloto que sirven como laboratorios para experimentar con nuevas metodologías antes de su adopción a gran escala. Estas iniciativas están orientadas a mejorar la calidad educativa, reducir las tasas de deserción escolar, y preparar a los estudiantes para un entorno laboral cada vez más digitalizado. Sin embargo, la implementación de estas innovaciones educativas también enfrenta desafíos significativos, entre los que se incluyen la infraestructura tecnológica, la resistencia al cambio, y la necesidad de una capacitación continua y de alta calidad para los docentes.

Además de la educación disruptiva, otro componente crucial de esta transformación es el **Gobierno Electrónico (e-Gobierno)**. El Gobierno se refiere al uso de TIC por parte de las administraciones públicas para mejorar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad de los servicios gubernamentales. En Catamarca, el gobierno electrónico ha avanzado a través de la digitalización de trámites, la implementación de pagos electrónicos, y el uso de expedientes electrónicos, entre otras iniciativas. Estas medidas no solo facilitan la vida de los ciudadanos al hacer más accesibles los servicios públicos, sino que también promueven una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

A medida que Catamarca avanza en la implementación de estas tecnologías, es evidente que también debe enfrentarse a ciertos **desafíos inherentes**. La brecha digital entre las áreas urbanas y rurales es una de las barreras más significativas. Mientras que las zonas urbanas de Catamarca han podido beneficiarse de una infraestructura tecnológica más desarrollada, las áreas rurales siguen luchando con limitaciones en conectividad y acceso a recursos tecnológicos. Esta desigualdad limita las oportunidades educativas y laborales para una parte considerable de la población y perpetúa la exclusión social y económica.

La capacitación continua es otro desafío clave. Tanto los empleados gubernamentales como los docentes necesitan formación constante para adaptarse a las nuevas tecnologías y mejorar su eficacia en la administración pública y la enseñanza. Sin embargo, la variabilidad en la calidad de la

capacitación disponible y la resistencia al cambio en algunos sectores dificultan la plena integración de las TIC en Catamarca.

Pese a estos desafíos, las **oportunidades de mejora** que presenta la adopción de TIC son vastas. En el ámbito educativo, la implementación de plataformas de aprendizaje en línea y recursos educativos digitales tiene el potencial de transformar el sistema educativo, especialmente en áreas rurales. En el ámbito gubernamental, la digitalización de servicios públicos puede aumentar la eficiencia, reducir costos y mejorar la transparencia, lo que se traduce en un gobierno más accesible y efectivo.

Las alianzas público-privadas juegan un papel fundamental en este proceso. La colaboración entre el sector público y privado no solo facilita la implementación de proyectos tecnológicos a gran escala, sino que también promueve la innovación y el desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas que benefician a la sociedad en su conjunto. Estas alianzas pueden aprovechar recursos compartidos y sinergias para abordar los desafíos tecnológicos y crear un entorno más inclusivo y equitativo.

Finalmente, es crucial **mirar hacia el futuro** y planificar estratégicamente para asegurar la sostenibilidad de estos avances. La inversión continua en infraestructura tecnológica, la capacitación constante, y la promoción de colaboraciones público-privadas son esenciales para mantener el impulso de la transformación digital en Catamarca. Asimismo, es necesario que las políticas públicas y las estrategias educativas se adapten continuamente a las necesidades cambiantes de la sociedad y al rápido avance de las tecnologías emergentes.

1. Educación disruptiva en Catamarca

1.1. Concepto de educación disruptiva

Definición y fundamentos

La disrupción educativa se compone de diversos procesos: “[la] tecnología centrada en el estudiante debe primero resolver problemas importantes fuera del aula tradicional antes de transformarla al interior. Al hacerlo es probable que, con el tiempo, formen un nuevo sistema comercial en educación” (Christensen, Horn & Johnson, 2008, p.12).

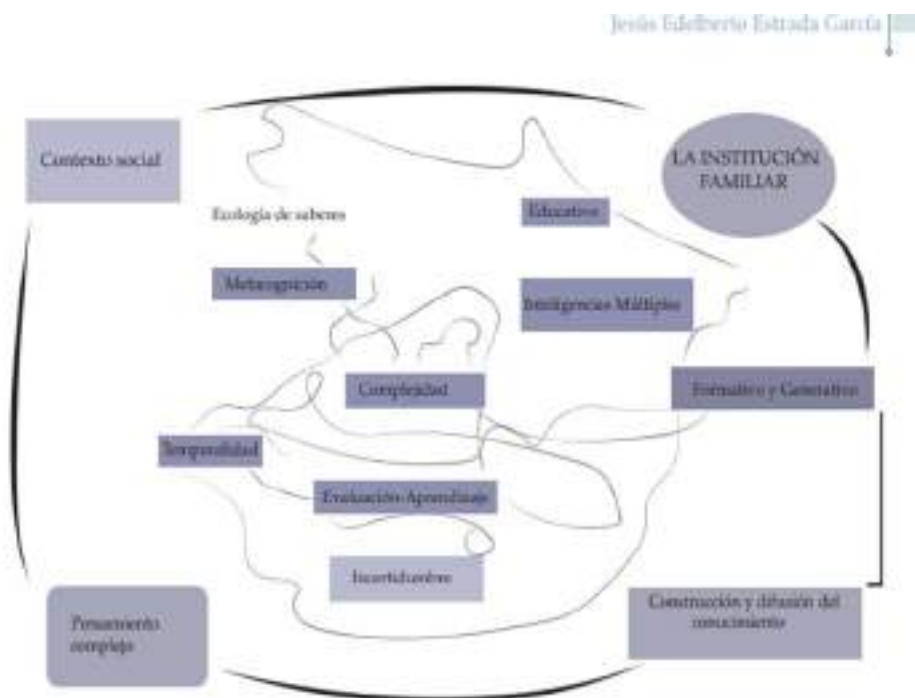


Figura 1. Educación compleja. Fuente: Autoría.

Contexto social y pensamiento complejo

El **contexto social** es el entorno en el que se desarrollan los individuos y donde se lleva a cabo el proceso educativo. Este contexto influye significativamente en la formación de los saberes y habilidades. El **pensamiento complejo**, propuesto por Edgar Morin, nos permite abordar la educación desde una perspectiva holística, reconociendo la interconexión y la interdependencia de los diversos factores que influyen en el aprendizaje.

Ecología de Saberes y Metacognición

La **ecología de saberes** sugiere una integración de diversos conocimientos y prácticas culturales en el proceso educativo, permitiendo una riqueza y diversidad en el aprendizaje. La **metacognición**, por su parte, se refiere a la capacidad de los individuos para reflexionar sobre su propio proceso de aprendizaje, monitorear y regular, lo cual es esencial para un aprendizaje autónomo y efectivo.

Complejidad e Incertidumbre

El concepto de **complejidad** en la educación reconoce que los procesos de aprendizaje no son lineales ni predecibles. La **incertidumbre** es una característica inherente de estos procesos, y los educadores deben estar preparados para adaptarse a las circunstancias cambiantes y a las necesidades emergentes de los estudiantes.

Temporalidad y evaluación-aprendizaje

La **temporalidad** hace referencia a la dimensión temporal del aprendizaje, reconociendo que el desarrollo de competencias y conocimientos es un proceso continuo y a largo plazo. La **evaluación-aprendizaje** enfatiza la importancia de evaluar no solo los resultados, sino también el proceso de aprendizaje, utilizando evaluaciones formativas que guíen y mejoren la práctica educativa.

Inteligencias Múltiples y Construcción y Difusión del Conocimiento

La teoría de las **inteligencias múltiples** de Howard Gardner propone que existen diversas formas de inteligencia, cada una de las cuales es importante y debe ser conocida y cultivada en el entorno educativo. La **construcción y difusión del conocimiento** se refiere al proceso de generar nuevo conocimiento y compartirlo, lo cual es fundamental para el avance de la sociedad y la mejora de la práctica educativa.

La institución familiar y el enfoque formativo y generativo

La **institución familiar** juega un papel crucial en el proceso educativo, proporcionando el primer entorno de aprendizaje y apoyo emocional para los estudiantes. El enfoque **formativo y generativo** en la educación se centra en el desarrollo integral de los individuos, fomentando no solo el aprendizaje académico, sino también el desarrollo personal y social.

Bajo estas definiciones decimos que proporciona una comprensión integrada y compleja de los procesos educativos, destacando la importancia de considerar múltiples factores y dimensiones en la enseñanza y el aprendizaje. Así mismo la imagen 1 nos refleja cómo estos conceptos están interconectados y son esenciales para una educación efectiva y contextualizada, que responda a las necesidades y desafíos del mundo contemporáneo.

Importancia en el contexto actual

Las ideas surgen cuando las personas buscan nuevas formas de resolver un problema. Para lograr esto, se requiere un alto nivel de creatividad e inventiva. Innovar es un tema extremadamente

complejo de impartir, ya que es un proceso creativo; y según algunos expertos, es posible enseñarlo mediante el entrenamiento del pensamiento innovador.



Figura 4. Triángulo que explica el aprendizaje. Fuente: Adaptado de Houssaye (1968)

La imagen 2 presenta un triángulo que explica el aprendizaje, adaptado de Houssaye (1968), donde se destacan tres componentes esenciales: **docentes y familia**, **alumnado** y **situaciones de aprendizaje**. En el vértice del triángulo se encuentran las **situaciones de aprendizaje**, que son el contexto en el que se desarrolla el proceso educativo, incluyendo métodos como la **neuroeducación** y el **TBL (Thinking-Based Learning) o aprendizaje basado en el pensamiento**. En los otros dos vértices están los **docentes y la familia**, quienes proporcionan el apoyo y guía necesarios, y el **alumnado**, que es el centro del proceso educativo. En el interior del triángulo, se resalta la importancia de las **emociones**, que influyen directamente en el aprendizaje. Además, se enfatiza el **clima de aula y hogar**, que debe ser positivo y colaborativo para fomentar un entorno adecuado para el aprendizaje. La interacción entre estos elementos es fundamental para crear un proceso educativo efectivo y holístico.

1.2. Implementación de tecnología en la educación

La implementación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación ha transformado significativamente la manera en que se enseña y se aprende. En Catamarca, las escuelas han adoptado diversas estrategias y herramientas digitales para mejorar el proceso educativo, haciendo uso de plataformas de aprendizaje en línea y otras herramientas tecnológicas.

El uso de TIC en las Escuelas ha sido integrado en las instituciones educativas de Catamarca con el objetivo de modernizar el proceso de enseñanza y aprendizaje, mejorar la calidad educativa y preparar a los estudiantes para un mundo cada vez más digitalizado. Algunas de las formas en que las TIC están siendo implementadas incluyen:

1. Aulas Digitales: Muchas escuelas han equipado sus aulas con computadoras, proyectores y pizarras interactivas, permitiendo a los docentes utilizar recursos multimedia para hacer las clases más dinámicas y atractivas. Esto facilita la comprensión de conceptos complejos y fomenta la participación activa de los estudiantes.
2. Programas de Alfabetización Digital: Se han desarrollado programas específicos para enseñar a los estudiantes habilidades digitales básicas, como el uso de software de oficina, navegación por internet y ciberseguridad. Estas competencias son esenciales para el desarrollo académico y profesional de los estudiantes en el siglo XXI.

3. **Proyectos Colaborativos en Línea:** Las TIC permiten la colaboración entre estudiantes de diferentes escuelas y regiones a través de proyectos en línea. Estas iniciativas no solo mejoran las habilidades tecnológicas, sino que también fomentan el trabajo en equipo y el intercambio cultural.
4. **Acceso a Recursos Educativos Abiertos (REA):** Las TIC facilitan el acceso a una vasta cantidad de recursos educativos abiertos que pueden ser utilizados por docentes y estudiantes. Estos recursos incluyen libros de texto digitales, videos educativos y ejercicios interactivos que complementan el currículo tradicional...

Argumentación teórica

La incorporación de TIC en la educación se basa en varias teorías educativas que destacan la importancia de un aprendizaje activo y centrado en el estudiante. Entre estas teorías, destacan:

1. **Constructivismo:** Propuesto por Jean Piaget, el constructivismo sugiere que los estudiantes construyen su propio conocimiento a través de experiencias y reflexiones. Las TIC apoyan el constructivismo al proporcionar herramientas que permiten a los estudiantes explorar, crear y compartir información de manera interactiva.
2. **Aprendizaje Colaborativo:** Lev Vygotsky argumenta que el aprendizaje es un proceso social que ocurre en interacción con otros. Las plataformas en línea y las herramientas colaborativas fomentan este tipo de aprendizaje, permitiendo a los estudiantes trabajar juntos, resolver problemas y construir conocimientos de manera conjunta.
3. **Teoría del Conectivismo:** George Siemens y Stephen Downes proponen que el conocimiento reside en redes de información y que el aprendizaje es el proceso de conectar nodos de información. Las TIC facilitan este proceso al proporcionar acceso a una red global de conocimientos y recursos.
4. **Teoría de las Inteligencias Múltiples:** Howard Gardner sugiere que existen diferentes tipos de inteligencia y que cada estudiante tiene una combinación única de estas inteligencias. Las TIC permiten personalizar el aprendizaje para atender a estas diversas inteligencias, ofreciendo una variedad de recursos y actividades que se adaptan a los diferentes estilos de aprendizaje.

1.3. Casos de estudio y resultados en Catamarca

En la provincia de Catamarca, la educación disruptiva ha comenzado a implementarse con el objetivo de modernizar y mejorar el sistema educativo mediante el uso de tecnologías innovadoras y metodologías pedagógicas avanzadas. A continuación, se presentan algunos casos de estudio y los resultados observados hasta ahora.

Escuelas piloto y metodologías aplicadas

La implementación de la educación disruptiva en Catamarca se está llevando a cabo de manera paulatina a través de escuelas piloto. Estas escuelas sirven como laboratorios donde se pueden probar y medir los efectos de nuevas metodologías antes de una implementación más amplia. En estas instituciones, se ha observado un aumento en el uso de aulas digitales y recursos educativos abiertos, así como en la incorporación de proyectos colaborativos en línea que fomentan el trabajo en equipo y la innovación.

Desafíos y futuro

A pesar de los avances logrados, la implementación de la educación disruptiva en Catamarca enfrenta importantes desafíos, entre ellos la necesidad de mejorar la comprensión lectora y disminuir la tasa de deserción escolar. Para enfrentar estos problemas, se han puesto en marcha programas de alfabetización temprana y estrategias de evaluación continua que permiten ajustar las prácticas

educativas según las necesidades cambiantes de los estudiantes. Asimismo, se está investigando el uso de tecnologías para superar las barreras geográficas y logísticas, especialmente en las áreas más remotas.

La educación disruptiva en Catamarca se encuentra en una fase de desarrollo prometedora, con el apoyo institucional y la participación activa de docentes y estudiantes. Los resultados iniciales muestran mejoras en la calidad educativa y en la preparación de los estudiantes para el mercado laboral. No obstante, para garantizar el éxito a largo plazo, es esencial continuar abordando los desafíos presentes y adaptar las estrategias educativas a las realidades locales.

2. Gobierno electrónico en Catamarca

Concepto de gobierno electrónico

El Gobierno electrónico (e-Gobierno) se refiere al uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de las administraciones públicas para mejorar la eficiencia, la transparencia y la accesibilidad de los servicios que ofrecen a los ciudadanos, empresas y otras entidades gubernamentales. Su objetivo principal es transformar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, facilitando la participación, la prestación de servicios y la gestión interna del gobierno.

Características del Gobierno electrónico

1. **Accesibilidad:** Permite a los ciudadanos acceder a servicios y realizar trámites gubernamentales en línea, eliminando la necesidad de desplazarse físicamente a las oficinas.
2. **Transparencia:** Facilita la publicación de información gubernamental, lo que permite a los ciudadanos acceder a datos, políticas y decisiones, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas.
3. **Eficiencia:** Optimiza los procesos administrativos y reduce los tiempos de respuesta mediante la automatización de tareas y la digitalización de documentos.
4. **Participación ciudadana:** Facilita la interacción entre los ciudadanos y el gobierno a través de plataformas digitales que permiten la consulta pública, la participación en debates y la toma de decisiones.
5. **Interoperabilidad:** Promueve la integración y comunicación entre diferentes sistemas y bases de datos gubernamentales, lo que permite el intercambio de información de manera eficiente.
6. **Seguridad:** Implementa medidas de ciberseguridad para proteger los datos y la privacidad de los ciudadanos, garantizando la integridad y confidencialidad de la información.
7. **Inclusión digital:** Busca reducir la brecha digital proporcionando acceso y capacitación a todos los ciudadanos, asegurando que todos puedan beneficiarse de los servicios electrónicos.
8. **Sostenibilidad:** Contribuye a la reducción del uso de papel y otros recursos físicos, promoviendo prácticas más sostenibles y ecológicas.
9. **Adaptabilidad y flexibilidad:** Se ajusta a los cambios tecnológicos y las necesidades de los ciudadanos, permitiendo la actualización y mejora continua de los servicios.

En la provincia de Catamarca, el gobierno electrónico se aplica mediante una serie de iniciativas y proyectos que buscan modernizar la administración pública, mejorar la eficiencia de los trámites y servicios, y facilitar el acceso de los ciudadanos a estos. A continuación, se detallan algunas de las formas en que se está implementando el gobierno electrónico en Catamarca:

1. **Expediente electrónico y despapelización:**

El sistema educativo, a través del Ministerio de Educación, ha implementado el uso de expedientes electrónicos, lo que reduce significativamente el uso de papel y agiliza los procedimientos

administrativos. Esto permite una gestión más rápida y eficiente de los documentos y trámites gubernamentales.

2. Pagos electrónicos:

Los ciudadanos pueden pagar sus tributos mediante tarjetas de crédito, lo que simplifica el proceso de cumplimiento de obligaciones fiscales y reduce la necesidad de realizar pagos en efectivo o en persona.

3. Digitalización de trámites:

Los trámites relacionados con antecedentes y la obra social se pueden gestionar de manera más eficiente y rápida gracias a la digitalización. Esto incluye la posibilidad de realizar consultas y presentaciones en línea, reduciendo los tiempos de espera y las visitas a oficinas gubernamentales.

4. Solicitud de créditos a través de aplicaciones móviles:

Ahora es posible solicitar créditos mediante aplicaciones móviles, lo que facilita el acceso a servicios financieros y contribuye a la inclusión financiera de los ciudadanos. Este avance también dinamiza la economía local al permitir una mayor agilidad en el otorgamiento de créditos. La Caja de Crédito y Prestaciones Provincial ha puesto en funcionamiento un sitio web donde los docentes pueden solicitar créditos de hasta un millón de pesos de manera online, subiendo el DNI, recibo de sueldo, certificación de servicio, CBU para el depósito y boleta de impuesto. Dentro de los cinco días hábiles, se habilita el dinero en la cuenta de CBU declarada.

Capacitación docente de manera online

La capacitación docente de manera online se ha convertido en una herramienta esencial para la actualización y formación continua de los educadores. En la provincia de Catamarca, esta modalidad ha permitido superar las barreras geográficas y de tiempo, facilitando el acceso a recursos educativos y programas de formación desde cualquier lugar y en cualquier momento.

Ventajas de la capacitación online:

1. Acceso a recursos actualizados: Los docentes pueden acceder a una amplia variedad de materiales y cursos actualizados, diseñados por expertos en distintas áreas educativas.
2. Flexibilidad horaria: La capacitación online permite a los educadores organizar su tiempo de estudio de acuerdo a sus horarios personales y profesionales, promoviendo un equilibrio entre trabajo y formación.
3. Interactividad y colaboración: Las plataformas digitales ofrecen herramientas interactivas que facilitan la colaboración entre docentes, el intercambio de ideas y la creación de comunidades de aprendizaje.
4. Adaptabilidad: Los programas de capacitación pueden adaptarse a las necesidades específicas de los docentes, ofreciendo contenidos personalizados que responden a las demandas del entorno educativo actual.
5. Reducción de costos: La modalidad online elimina los gastos asociados a los desplazamientos y la logística, permitiendo a más docentes participar en los programas de formación.

Implementación en Catamarca

El Ministerio de Educación de la provincia ha desarrollado diversas iniciativas para fomentar la capacitación online de los docentes, tales como:

1. Plataformas digitales: Se han habilitado plataformas virtuales donde los docentes pueden inscribirse en cursos, acceder a materiales de estudio y participar en actividades interactivas.
2. Programas específicos: Se han diseñado programas de formación específicos que abordan las competencias digitales, nuevas metodologías de enseñanza, y el uso de TICs en el aula.
3. Certificación y reconocimiento: Los cursos online ofrecen certificados oficiales que acreditan la participación y el logro de competencias, contribuyendo al desarrollo profesional de los docentes.
4. Soporte técnico: Se brinda asistencia técnica continua para asegurar que los docentes puedan utilizar las herramientas digitales de manera efectiva y resolver cualquier problema técnico que pueda surgir.

Mejora de la transparencia

El gobierno electrónico también juega un papel crucial en la mejora de la transparencia gubernamental:

1. Acceso a información pública: Las plataformas digitales facilitan el acceso a la información pública, permitiendo a los ciudadanos consultar datos y documentos gubernamentales. Esto fomenta una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
2. Seguimiento y control: La digitalización de los procesos administrativos permite un mejor seguimiento y control de las acciones gubernamentales. Los ciudadanos pueden monitorear el estado de sus trámites y obtener información actualizada sobre las actividades del gobierno.
3. Participación ciudadana: Las TIC facilitan la participación ciudadana en la toma de decisiones. A través de plataformas en línea, los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, participar en consultas públicas y colaborar en la elaboración de políticas.

Participación ciudadana

En la provincia de Catamarca, la participación ciudadana se ha fortalecido gracias a diversas iniciativas y herramientas impulsadas por el Gobierno local. A continuación, se detallan algunas formas en las que se fomenta la participación ciudadana en Catamarca:

1. Plataformas de consulta y participación: Se han implementado plataformas en línea donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones, sugerencias y reclamos sobre temas de interés público. Estas plataformas permiten un diálogo directo entre los ciudadanos y las autoridades, facilitando la participación en la toma de decisiones.
2. Consejos consultivos y audiencias públicas: Se convocan regularmente consejos consultivos y audiencias públicas donde se discuten proyectos de ley, políticas públicas o planes de desarrollo local. Estos espacios brindan la oportunidad a los ciudadanos de hacer oír su voz y contribuir con propuestas concretas.
3. Presupuesto participativo: Se promueve la participación ciudadana en la asignación de recursos públicos a través del presupuesto participativo. Los ciudadanos pueden proponer proyectos de inversión comunitaria y votar por aquellos que consideren prioritarios para su localidad.
4. Encuestas y consultas ciudadanas: Se realizan encuestas y consultas en línea y presenciales para recoger la opinión de los ciudadanos sobre temas específicos, políticas públicas o la calidad de los servicios gubernamentales. Estos datos son utilizados para orientar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública.
5. Transparencia y acceso a la información: Se promueve la transparencia mediante la publicación de información relevante en portales gubernamentales, incluyendo presupuestos, gastos

públicos, contrataciones y declaraciones de funcionarios. Esto permite a los ciudadanos acceder a datos clave para evaluar la gestión gubernamental.

6. Educación cívica y capacitación: Se desarrollan programas de educación cívica y capacitación para fortalecer la participación activa de los ciudadanos en la vida democrática. Estos programas incluyen talleres, seminarios y charlas informativas sobre derechos ciudadanos y el funcionamiento del gobierno local.
7. Redes sociales y comunicación directa: Se utiliza activamente las redes sociales y otros medios digitales para informar y comunicar las acciones del gobierno, así como para recibir comentarios y consultas de los ciudadanos de manera directa y ágil.

La integración del gobierno electrónico con la educación distrital representa un avance significativo hacia una administración educativa más eficiente, inclusiva y transparente. Mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se han implementado diversas iniciativas que impactan positivamente en todos los aspectos del proceso educativo.

En primer lugar, el gobierno electrónico facilita el acceso equitativo a recursos educativos digitales. Programas como Conectar Igualdad en Argentina y sus equivalentes provinciales han permitido que estudiantes de todos los rincones del país, incluyendo áreas rurales y remotas, tengan acceso a computadoras y conexiones a internet. Esto no solo democratiza el acceso a la educación, sino que también prepara a los estudiantes para un mundo cada vez más digitalizado.

Además, la digitalización de la gestión educativa ha optimizado los procesos administrativos en las escuelas. Desde la inscripción en línea hasta la gestión de calificaciones y la comunicación entre padres, alumnos y docentes, el gobierno electrónico ha simplificado y agilizado muchas tareas que antes consumían mucho tiempo y recursos.

La formación continua de los docentes en el uso de tecnologías educativas es otro aspecto crucial. A medida que las herramientas digitales evolucionan, los educadores deben estar actualizados para integrar efectivamente estas tecnologías en sus prácticas pedagógicas. El gobierno electrónico no solo proporciona los medios para esta capacitación, sino que también fomenta un ambiente de aprendizaje colaborativo donde los docentes pueden compartir mejores prácticas y recursos educativos.

El gobierno electrónico promueve la participación y la transparencia en la comunidad educativa. Plataformas digitales y aplicaciones móviles facilitan la comunicación directa entre padres, alumnos y escuelas, permitiendo una mayor involucración de la comunidad en la toma de decisiones y en la mejora continua de la calidad educativa. Además, la publicación de datos educativos y el monitoreo en tiempo real de indicadores clave contribuyen a una mayor rendición de cuentas y a la mejora de políticas públicas orientadas a la educación.

3. Desafíos y oportunidades

La provincia de Catamarca, al igual que muchas regiones en Argentina y en el mundo, enfrenta el desafío de integrar efectivamente las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en sus procesos educativos y gubernamentales. Esta integración es esencial para fomentar el desarrollo económico, social y cultural, y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Este trabajo examina los desafíos y oportunidades relacionados con la infraestructura y conectividad, la capacitación continua, la innovación y desarrollo, la colaboración público-privada, y el futuro de la educación y el gobierno electrónico en Catamarca.

La adopción de TIC en Catamarca no solo puede mejorar la eficiencia administrativa y educativa, sino que también puede abrir nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social. En un mundo cada vez más digital, la capacidad de acceder y utilizar tecnologías avanzadas es crucial para el progreso de cualquier región. Es fundamental comprender los retos específicos que enfrenta Catamarca y explorar las oportunidades que pueden surgir de una integración efectiva de las TIC.

3.1. Desafíos en la integración de TIC

Infraestructura y conectividad: retos en infraestructura y conectividad

La desigualdad en el acceso a la tecnología es un problema persistente en Catamarca, reflejando una brecha significativa entre áreas rurales y urbanas. En muchas áreas rurales, la falta de infraestructura necesaria para soportar tecnologías avanzadas, como torres de comunicación y cables de fibra óptica, es evidente. La inversión inicial para desarrollar infraestructura en estas zonas es considerablemente alta, y las empresas privadas a menudo no ven un retorno de inversión suficiente, limitando así el desarrollo. Además, la infraestructura existente en áreas rurales está a menudo desactualizada y carece de mantenimiento adecuado, lo que resulta en un servicio de baja calidad y frecuentes interrupciones.

En las localidades más alejadas de los centros urbanos de Catamarca, la cobertura de internet es limitada y la velocidad de conexión es insuficiente para soportar aplicaciones modernas que requieren alta capacidad de datos. Esta situación no solo limita el acceso a información y servicios, sino que también reduce las oportunidades educativas y laborales para los residentes de estas áreas.

Desafíos en áreas urbanas

A pesar de tener mejor infraestructura, las áreas urbanas también enfrentan desafíos específicos. Las grandes ciudades de Catamarca experimentan congestión de red debido a la alta densidad de usuarios, lo que degrada la calidad del servicio. La mayor concentración de dispositivos conectados y datos sensibles en áreas urbanas aumenta el riesgo de ciberataques y vulnerabilidades en la red. Además, a pesar de la disponibilidad de infraestructura, no todos los habitantes urbanos pueden acceder a la tecnología debido a barreras económicas.

Desafío	Rural	Urbano
Acceso a Internet	Limitado y de baja velocidad	Alta densidad de usuarios y congestión de red
Infraestructura	Desactualizada y falta de mantenimiento	Riesgo de ciberataques y vulnerabilidades
Acceso a Dispositivos	Menos acceso debido a falta de infraestructura	Barreras económicas para acceder a tecnología
Ejemplos	Localidades alejadas con baja cobertura	San Fernando del Valle de Catamarca con problemas de velocidad y estabilidad

Capacitación y adaptación: la necesidad de capacitación continua

La capacitación continua es crucial para maximizar el uso efectivo de las TIC. Los empleados del gobierno necesitan formación constante para adaptarse a nuevas tecnologías y mejorar la eficiencia en la administración pública. Los docentes deben ser capacitados para integrar las TIC en el aula de manera efectiva, utilizando herramientas digitales para enriquecer la enseñanza y el aprendizaje. La educación digital para la ciudadanía es fundamental para fomentar una sociedad inclusiva y tecnológicamente avanzada.

Desafíos en la capacitación

Tanto en el sector gubernamental como en el educativo, puede existir resistencia al cambio, lo que dificulta la implementación de nuevas tecnologías. Además, la falta de recursos económicos y tecnológicos puede limitar las oportunidades de capacitación y actualización.

Variabilidad en la calidad de la capacitación

Un desafío adicional en este contexto es la variabilidad en la calidad de la capacitación ofrecida. Mientras que algunas instituciones educativas y organismos gubernamentales en Catamarca han adoptado programas avanzados de formación en TIC, otros todavía dependen de métodos tradicionales y no logran incorporar las últimas tecnologías y metodologías de enseñanza. Esto crea una disparidad en el nivel de competencia tecnológica entre diferentes segmentos de la población.

3.2. Oportunidades de Mejora

Innovación y desarrollo continuo: innovación en la educación

En el ámbito educativo, la implementación de plataformas educativas en línea, software de gestión escolar y recursos educativos digitales puede transformar el sistema educativo. Fomentar programas de educación a distancia puede ampliar el acceso a la educación, especialmente en áreas rurales.

Innovación en el gobierno

En el ámbito gubernamental, la digitalización de servicios públicos puede mejorar la eficiencia, reducir costos y aumentar la transparencia. El uso de big data y analítica avanzada puede mejorar la toma de decisiones y la gestión pública.

Ejemplo de oportunidades:

El uso de plataformas de aprendizaje en línea puede permitir a los estudiantes en áreas rurales acceder a recursos educativos de alta calidad que de otra manera no estarían disponibles. La digitalización de servicios gubernamentales puede simplificar procesos administrativos, haciendo más fácil y rápido para los ciudadanos acceder a servicios esenciales.

Oportunidades	Educación	Gobierno
Plataformas Educativas en Línea	Acceso a recursos educativos de alta calidad	Digitalización de servicios públicos
Programas de Educación a Distancia	Ampliación del acceso a la educación	Mejora de la eficiencia y reducción de costos
Big Data y Analítica Avanzada	Personalización del aprendizaje	Mejora en la toma de decisiones

Colaboración público-privada: potencial de alianzas

Fomentar colaboraciones entre el sector público y privado es crucial para aprovechar sinergias y recursos compartidos. Las alianzas público-privadas pueden facilitar la implementación de proyectos tecnológicos a gran escala, compartiendo los costos y beneficios.

Ejemplos de colaboraciones:

Las empresas tecnológicas pueden colaborar con las escuelas y universidades para proporcionar recursos educativos digitales y programas de capacitación. Las iniciativas de responsabilidad social

corporativa pueden contribuir a mejorar la conectividad y la capacitación en comunidades desfavorecidas. Además, las colaboraciones pueden fomentar la innovación y el desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas que beneficien a la sociedad en su conjunto.

Colaboraciones	Ejemplos de Colaboraciones
Sector Educativo	Recursos educativos digitales y programas de capacitación
Sector Gubernamental	Mejorar la conectividad y la capacitación
Innovación Tecnológica	Desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas

3.3. Futuro de la educación y el gobierno electrónico en Catamarca

Proyecciones y tendencias: tendencias futuras

En el futuro, se espera que las tendencias en educación disruptiva y gobierno electrónico sigan evolucionando, presentando nuevas oportunidades y desafíos. Estas tendencias están moldeadas por la rápida evolución de las tecnologías emergentes y su integración en diversos sectores.

Tecnologías emergentes

La integración de tecnologías de realidad aumentada (AR) y realidad virtual (VR) en la educación puede ofrecer experiencias de aprendizaje inmersivas que van más allá de las metodologías tradicionales. La inteligencia artificial (IA) tiene el potencial de personalizar el aprendizaje, adaptándose a las necesidades individuales de los estudiantes. En el ámbito gubernamental, el uso de blockchain puede mejorar la transparencia y seguridad en las transacciones. La implementación de IoT (Internet de las Cosas) en la gestión urbana puede optimizar recursos y servicios públicos.

Tecnología Emergente	Ejemplos
AR y VR en Educación	Experiencias de aprendizaje inmersivas
IA en Educación	Personalización del aprendizaje
Blockchain en Gobierno	Mejora de la transparencia y seguridad
IoT en Gestión Urbana	Optimización de recursos y servicios públicos

Estrategias de planificación

Para asegurar la sostenibilidad y el éxito de estos programas a largo plazo, es esencial una planificación estratégica bien definida. La implementación exitosa de tecnologías avanzadas requiere una visión a largo plazo, inversiones continuas y la colaboración de múltiples partes interesadas.

Inversiones continuas

Es fundamental asegurar inversiones continuas en infraestructura tecnológica para mantener y mejorar la conectividad. Esto incluye no solo la construcción de nuevas infraestructuras, sino también el mantenimiento y la actualización de las existentes.

Programas de capacitación

La implementación de programas de capacitación continua para empleados gubernamentales, docentes y ciudadanos es otro componente clave de la planificación estratégica. Los empleados del gobierno necesitan estar equipados con las habilidades necesarias para utilizar tecnologías avanzadas en la administración pública. Los docentes deben recibir capacitación en el uso de herramientas digitales para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Además, la educación digital para la ciudadanía es esencial para garantizar que todos los habitantes de Catamarca puedan participar plenamente en una sociedad digitalizada.

Colaboraciones público-privadas

Fomentar colaboraciones entre el sector público y privado es crucial para aprovechar sinergias y recursos compartidos. Las alianzas público-privadas pueden facilitar la implementación de proyectos tecnológicos a gran escala, compartiendo los costos y beneficios.

Conclusión

La provincia de Catamarca se encuentra en un proceso de transformación educativa y gubernamental impulsado por la integración de tecnologías disruptivas y el gobierno electrónico. La implementación de estas innovaciones está destinada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, modernizar la administración pública y preparar a los estudiantes para un mundo cada vez más digitalizado.

En el ámbito educativo, la adopción de tecnologías disruptivas, como las TIC, ha permitido la creación de aulas digitales, programas de alfabetización digital y proyectos colaborativos en línea. Estos esfuerzos están orientados a cerrar la brecha educativa entre áreas urbanas y rurales, fomentando un acceso equitativo a recursos educativos de alta calidad. Sin embargo, Catamarca enfrenta desafíos significativos en términos de infraestructura, conectividad y capacitación continua, que deben ser abordados para maximizar el impacto de estas tecnologías.

En cuanto al gobierno electrónico, la provincia ha avanzado en la digitalización de trámites, la mejora de la transparencia y la promoción de la participación ciudadana a través de plataformas en línea. Estas iniciativas no solo optimizan la eficiencia administrativa, sino que también fortalecen la relación entre el gobierno y los ciudadanos, facilitando una mayor participación en la toma de decisiones.

Para asegurar el éxito a largo plazo de estas transformaciones, es esencial una planificación estratégica que incluya inversiones continuas en infraestructura tecnológica, programas de capacitación para docentes y empleados gubernamentales, y la promoción de colaboraciones público-privadas. De esta manera, Catamarca podrá enfrentar los desafíos actuales y aprovechar las oportunidades que la era digital ofrece, posicionándose como una provincia innovadora y preparada para los desafíos del futuro.

Sugerencias

1. Mejorar la infraestructura y conectividad en zonas rurales: Es crucial priorizar la inversión en infraestructura tecnológica en áreas rurales para cerrar la brecha digital. Esto incluye la expansión de la red de fibra óptica y la mejora de la cobertura de internet.
2. Fortalecer la capacitación continua: Para maximizar el uso efectivo de las TIC en educación y administración pública, es esencial implementar programas de capacitación continua que estén actualizados y adaptados a las necesidades locales. Se recomienda desarrollar plataformas de capacitación en línea que permitan a los docentes y empleados gubernamentales acceder a recursos de formación en cualquier momento y lugar.

3. Fomentar la innovación en el aula: Incentivar el uso de metodologías pedagógicas innovadoras, como la neuroeducación y el aprendizaje basado en el pensamiento (TBL), puede enriquecer la experiencia educativa. Es recomendable establecer laboratorios de innovación educativa en escuelas piloto para experimentar con nuevas herramientas y enfoques antes de su implementación a mayor escala.

4. Desarrollar una estrategia integral de gobierno electrónico: Para que el gobierno electrónico alcance su máximo potencial, es necesario crear una estrategia integral que aborde la interoperabilidad entre sistemas, la ciberseguridad, y la accesibilidad para todos los ciudadanos. Esta estrategia debe incluir la participación activa de la ciudadanía en su diseño y evaluación, asegurando que las soluciones implementadas respondan a las necesidades reales de la población.

Bibliografía

Banco Mundial. (2020). La economía digital para América Latina y el Caribe: Contexto regional y recomendaciones de políticas. Grupo Banco Mundial.

Castells, M. (2009). La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen 1: La sociedad red. Alianza Editorial.

González, R., & Martínez, P. (2017). Gobierno Electrónico y Transformación Digital en América Latina. Editorial Universidad de Los Andes.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación Argentina. (2021). Informe sobre el estado de la infraestructura tecnológica y conectividad en las provincias argentinas. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Ministerio de Economía - Gobierno de Catamarca. <https://portal.catamarca.gob.ar/organismos/ministerio-de-economia>. (9 de Julio de 2024).

Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2022). Transformación digital en Iberoamérica: Retos y oportunidades para la educación y el gobierno electrónico. OEI.

Portal Gobierno de Catamarca. <https://portal.catamarca.gob.ar/ui/organismos/secretaria-de-modernizacion>. (9 de Julio de 2024).

UNESCO. (2015). Las TIC en la educación: Una revisión crítica de la literatura y sus implicaciones. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

EL LIDERAZGO EN EL ESTADO EXPONENCIAL

Jorge Omar Jaimes

Las organizaciones en general y el estado en particular, han atravesado diversos desafíos políticos, sociales, económicos y ambientales. Siguiendo a Gallardo Hernández (2012:16) han adoptado, en diferentes periodos, estilos de administración estratégica que los clasifica en tres:

1. Estilo de planeación: en el cual un futuro predecible se basaba en el análisis de lo probable (1960-1963)
2. Estilo visionario: en el cual un futuro impredecible se basaba en la imaginación de lo posible (1984-1991)
3. Estilo del aprendizaje: en el cual un futuro desconocido aparece de pronto y lo enfrentamos teniendo como base la comprensión de lo actual (1992-2002)

Como sucede en todo campo de conocimiento, la evolución no marca la necesaria pérdida o abandono de enfoques conceptuales precedentes, sino que por el contrario es frecuente encontrar la coexistencia de algunos de ellos en diversos ámbitos. Entonces, seguramente en el estado, anclado en paradigmas resistentes, se podrán encontrar diversos criterios de planeamiento estratégico que lo afecten a la hora de lograr su mejor funcionalidad y el adecuado espacio para el desempeño y desarrollo de las personas que lo componen.

¿Será necesario pensar un cuarto estilo de planeación? Se postula, entonces la posibilidad de proponer y reflexionar sobre un Estilo Exponencial que permita planificar al estado atendiendo a la dinámica del cambio disruptivo.

Oszlak (2021: 98-99) menciona que la relación entre tecnología y cultura ha sido un tema frecuentemente planteado, tanto en la literatura académica como en la de ficción. Luego señala que, si una innovación técnica exitosa consigue ser implementada en una escala suficientemente grande, puede generar un nuevo tipo de sociedad. Las tecnologías de gestión introducidas sólo en las últimas dos décadas, sostiene, han transformado profundamente la cultura organizacional. Nuevas estrategias, estructuras y herramientas, casi todas originariamente adoptadas por el management privado, fueron sucesivamente incorporadas a la gestión pública, transformando las actitudes, los hábitos, las metodologías de trabajo, los incentivos laborales y los comportamientos del personal. Sin embargo, plantea como inquietud y desafío, a la vez, la posibilidad de desarrollar en el estado la capacidad institucional para anticipar, orientar o fomentar ese cambio a gran escala; o, por el contrario, para contrarrestar sus posibles consecuencias indeseables.

Volviendo a la administración estratégica, Gallardo Hernández (2012:41) indica que son tres los niveles que se deben considerar en el proceso de definición del rumbo que va a seguir una organización -en nuestro caso el estado-: la planeación normativa, la planificación estratégica y la planeación operativa. El autor le da un peso relativo muy importante a la planeación normativa como base constitutiva de la visión estratégica en tanto marco de referencia donde las personas deberán trabajar sus posibilidades de alineamiento crítico con los valores organizacionales, a partir de los propios. Es decir que la dimensión humana con todas sus potencialidades y complejidades está en la base del desarrollo organizacional en general y, en este caso, del estado en particular, siendo factor insustituible para el éxito de la gestión pública.

Encontramos, entonces, un elemento articulador entre la dimensión organizacional con la grupal y personal. Claramente, los valores incluidos en la planeación normativa junto con los paradigmas culturales, subyacentes en todo ámbito social, ofrecen un espacio de discusión, reflexión y eventual intervención en los aspectos asociados al estado, a las organizaciones u organismos que lo componen y a las personas que los integran. En este sentido, es importante señalar la centralidad de los líderes

en la definición, implementación y sostenimiento de valores instituyendo, de ese modo, culturas organizacionales en el marco del estado.

El liderazgo público se inscribe en un estado que se va transformando en su diálogo con los diferentes contextos históricos, sociales y políticos que va atravesando y en el marco de una influencia creciente de las tecnologías y una mayor demanda de los ciudadanos, entre otros aspectos. En este sentido, el estado está en un proceso evolutivo en donde conviven distintos paradigmas. Veamos: el estado organizador de la vida social, basado en un fuerte componente burocrático y, por ende, en un marcado modelo cerrado y hasta centrado en sí mismo fue interpelado por enfoques contemporáneos.

En efecto, Oscar Oszlak (2017) señalaba que las nuevas filosofías de la gestión pública como los gobiernos abiertos, la provisión de mayor y mejor información a los ciudadanos, la apertura y la participación imponen un cambio en las formas funcionales del estado. Sucede que rápidamente este enfoque está siendo complementado y en algún punto superado por lo que Oszlak (2021) denomina el estado exponencial. Un estado en donde el cambio disruptivo es irreversible e inevitable. En consecuencia, en la actualidad, la administración pública demanda liderazgo y gestión. Reflexionemos en las razones de esta afirmación.

El liderazgo y la gestión comparten un cometido: conducir a las organizaciones y a las personas que la componen, al logro de los propósitos definidos en el planeamiento estratégico, atendiendo de manera preferencial a los públicos que se sirven a través de sus acciones.

En este sentido, John Kotter (2005) sostiene que no todas las personas pueden ser buenos en liderazgo y en gestión a la vez. Postula que algunas de ellas tienen la capacidad de convertirse en excelentes jefes, pero no necesariamente en líderes. También señala que hay personas, en sentido inverso, que poseen condiciones para el liderazgo pero que, no precisamente, serían buenos jefes en el sentido más estricto. Esta diferencia de alcances, no se aprecia como una limitación ni mucho menos. Por el contrario, su existencia implica un desafío para las organizaciones de modo de poder integrar a ambas en funciones necesarias y complementarias.

Estas funciones distintas, una consistente en mantener el orden y la otra en gestionar el cambio, constituyen las actividades fundamentales de la gestión -encarnada por la jefatura- y el liderazgo.

Más allá de las diferencias citadas, cada una de las funciones -gestión y liderazgo- desarrollan las siguientes acciones:

- decidir lo que se debe hacer,
- crear redes de personas y relaciones
- asegurarse de que esas personas hagan el trabajo.

La gestión, sostiene el autor, se ocupa de enfrentar la complejidad. Aporta un grado de orden y consistencia a dimensiones claves, como la calidad de los servicios y productos. Las organizaciones gestionan la complejidad mediante la planificación y la elaboración de presupuestos, fijando objetivos o metas para el futuro (usualmente, para el año o el mes siguiente), estableciendo medidas detalladas para alcanzar los objetivos y luego, asignando recursos para cumplir con esos planes.

La gestión desarrolla la capacidad para cumplir con su plan mediante la organización y la dotación de personal: creando una estructura organizacional y un conjunto de cargos para cumplir los requerimientos del plan. Por último, la gestión asegura el logro del plan mediante el control y la resolución de problemas: monitoreando con cierto detalle los resultados en relación al plan, tanto formal como informalmente

Por otro lado, la orientación del liderazgo crea visiones y estrategias que describen a una organización en términos de qué deberían llegar a ser en el largo plazo y articulan una vía factible para alcanzar ese objetivo. La fijación de la orientación se realiza mediante un proceso inductivo. Los líderes reúnen datos y buscan patrones, relaciones y vínculos que ayuden a explicar las cosas.

Asimismo, una de las actividades de liderazgo, siguiendo a Kotter, es alinear a las personas. Esto significa comunicar la nueva orientación a quienes pueden crear coaliciones, comprenden la visión y están comprometidos con su logro. Alinear es un desafío de comunicación. Implica invariablemente hablar con muchas más personas.

El grupo objetivo puede incluir no sólo a los colaboradores directos, sino también a jefes, pares, el personal de otras partes de la organización, así como otros agentes externos y a los ciudadanos. Se trata de sumar a todos aquellos que puedan ayudar a implementar la visión y las estrategias, o que, eventualmente, puedan bloquear su ejecución.

Por último y haciendo foco en el liderazgo, el logro de la visión requiere motivar e inspirar, consiguiendo que las personas avancen en la dirección correcta, a pesar de los obstáculos al cambio, apelando a necesidades, emociones y valores humanos básicos, a menudo desaprovechados.

Ahora bien ¿cuáles serían las actuales competencias para el liderazgo público? Por un lado y sistematizando lo expuesto con anterioridad, Kotter define una serie de competencias genéricas, tales como, capacidad para:

- fijar orientación a través de la creación de visión y estrategia
- alinear personas
- comunicar eficaz y eficientemente
- generar redes
- motivar e inspirar

Siguiendo con este listado desde la perspectiva y la propia experiencia tanto como profesional y como docente en la temática, es pertinente sumar las siguientes:

- tomar decisiones y asumir riesgos
- desarrollar y conducir equipos
- administrar información y
- gestionar conflictos

Por su parte el INAP561 enumera las siguientes competencias para el liderazgo público:

- Liderar en momentos de incertidumbre
- El doble desafío: como líder de equipos de trabajo y para con la institución
- Promover valores para liderar tales como confianza, sensibilidad, estabilidad y esperanza
- desarrollar empatía, /sensibilidad y flexibilidad
- Liderar equipos virtuales, reuniones eficientes/actividades virtuales/ feedback virtual
- Inteligencia emocional
- Gestionar las emociones en los equipos de trabajo
- Manejar la personalidad en momentos críticos: bajo presión, de alto impacto, de estrés
- Liderar con transparencia realizando su propio feedback negativo
- Aprender a decir NO
- Gestión del compromiso en los equipos

Desde la reflexión, se deberá considerar entonces, la comprensión de la importancia de la función de liderazgo como factor distintivo en la eficiencia y eficacia de la gestión pública en general y en el desarrollo de competencias generales y específicas para el liderazgo público en particular. En el abordaje se hace necesario contemplar cuatro dimensiones, tales como, personalidad, estructura organizativa, cultura institucional y el entorno como factores que influyen en el proceso de construcción del liderazgo.

⁵⁶¹ <https://capacitacion.inap.gob.ar/actividad/liderazgo-y-comunicacion-para-equipos-del-sector-publico/>

Como decíamos anteriormente el liderazgo público se enmarca en un estado que se va transformando en su diálogo con los diferentes contextos. En ese sentido, Oscar Oszlak (2021) en referencia al estado exponencial señala que surgen preguntas relevantes para los líderes acerca de ¿cómo procurar beneficios para la sociedad?, ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿cuánto regular?, ¿cómo abordar la función pública teniendo en cuenta robótica y trabajo?, entre otras. En definitiva, el liderazgo público actualmente está inserto la convivencia de paradigmas (vgr. burocrático, abierto, exponencial) que, de un modo u otro, afectan el rol de estado en las siguientes tres dimensiones señaladas por Oszlak (2017):

- Asignar ciertas reglas de juego que generen cierta estabilidad
- Contribuir al progreso social y al desarrollo de la fuerza productiva
- Morigerar los conflictos sociales, es decir procurar un enfoque sistémico de equilibrio

Retomando la posible paradoja entre gestión y liderazgo, Ken Blanchard (2018:28), desde la perspectiva del liderazgo servicial, sostiene que, en lugar de enredarnos en el debate del liderazgo en contraposición a la gestión, consideremos ambos como cometidos del liderazgo. El liderazgo como un proceso de influencia por el que se intenta ayudar a que la gente cumpla con sus objetivos.

El autor hace referencia a la importancia de la fijación de objetivos, visión en tanto idea del futuro y valores que guiarán tanto las acciones propias como la de las personas que acompañan en los desafíos.

El liderazgo servicial para Ken Blanchard (2018:27) supone dos partes:

- Un cometido visionario/directivo, o estratégico, la dimensión liderazgo del liderazgo servicial; y
- Un cometido de implantación, u operativo, la dimensión servicial del liderazgo servicial

Desde este enfoque, la tradicional pirámide jerárquica sería válida sólo para la dimensión *liderazgo* del liderazgo servicial. Si bien los líderes deben involucrar a las personas con más conocimientos y experiencias en la construcción de la visión, la responsabilidad principal en la determinación y sostenimiento de la dirección sigue siendo del líder.

Los líderes serviciales ponen patas arriba la tradicional pirámide cuando llega el momento de la implementación. Ken Blanchard (2018:31) cuando esto ocurre, se pregunta, ¿quién está en la cúspide de la organización? La gente que está en contacto con el cliente, para nosotros, el ciudadano. De este modo los ciudadanos son los que están realmente en la cima de la organización. El líder queda en la parte inferior de la pirámide invertida. Es el líder el que trabaja para sus colaboradores en el momento de la implementación de las operaciones. De esta manera, los colaboradores se transforman en responsables, con capacidad de decisión y el líder funge como receptivo de la gente.

Ahora bien, ¿cuáles son las características de los líderes serviciales? Larry Spears (2018:36) enumera las siguientes:

1. **Escucha:** Recuperación de aportes y críticas. Reflexión de actos propios
2. **Empatía:** Condición para poder sentir y pensar como otro
3. **Recuperación:** Capacidad de resiliencia y de oportunidades para los demás
4. **Conocimiento:** Valoración del saber tanto acerca de sus funciones como experto
5. **Persuasión:** Condiciones para la argumentación y convencimiento
6. **Conceptualización:** Capacidad de abstracción y modelización
7. **Clarividencia:** Capacidad de prever el futuro
8. **Fideicomiso:** Cuidado de las personas y de los diversos recursos
9. **Compromiso:** Crecimiento y motivación de las personas Logro de objetivos
10. **Comunidad:** Construcción de vínculos. Atribuye valor a lo social

Se entiende que el liderazgo servicial se debe considerar desde la premisa de la construcción del liderazgo como proceso. Se trata de reconocer; tanto aquellos aspectos disposicionales de los sujetos, como la posibilidad de desarrollar un conjunto de competencias asociadas a diferentes procesos

(socialización, educación formal y continua, experiencias, eventos críticos, entre otros) que las personas transitan en su existencia. Ese camino parte de la premisa de la importancia del autoconocimiento, la visión autocrítica y la posibilidad de aprendizaje.

La exploración sobre sí mismo y la reflexión con otros brindará información relativa a los recursos vinculados con poder escuchar a los demás; comprender sus sentimientos y expectativas; recuperar y fortalecer vínculos; construir conocimiento; capacidad de influir con argumentos, respetando a los otros; conceptualizar o modelizar aspectos de la realidad; anticipar situaciones a partir de confiar tanto en los planos emocionales como racionales; cuidar de los bienes de los otros; velar por el crecimiento de los colaboradores y desarrollar una sociedad común en valores.

Claramente el modelo del liderazgo servicial es más que pertinente para el liderazgo público a partir de las definiciones precedentes vinculadas con el estado y con las demandas y expectativas creciente de los ciudadanos. Se trata de poder contribuir a una cultura organizacional del estado que penetre en el entramado de las personas que colaboran en la función pública para que éstas puedan actuar en su contacto directo con los receptores de los bienes y servicios públicos con atribuciones y capacidad de decisión que prioricen a los ciudadanos.

Bibliografía Básica

- Blanchard, Ken & Broadwell, René. (2018). El liderazgo Servicial. Empresa Activa
- Gallardo Hernández, José Ramón (2012) Administración Estratégica, de la visión a la ejecución, México, Alfaomega Grupo Editor
- Hunter James, (2013) La Paradoja: un relato sobre la verdadera esencia del Liderazgo. Empresa Activa
- Jaimez, Jorge (2016), Comportamiento Organizacional y Dirección Estratégica, Fichas de clases, Universidad Blas Pascal.
- Kotter, John (2005) Lo que en verdad hacen los líderes. Harvard Business Review
- Osizlak, Oscar (2021) El estado exponencial. INAP - CLAD – CEDES
- Osizlak, Oscar (2017) Rol de los estados en la transformación social – ecológica. Nueva Sociedad ⁵⁶²

Bibliografía de consulta

- Chiavenato, Idalberto (2017): Comportamiento organizacional: la dinámica del éxito en las organizaciones. Mc Graw Hill.
- Davis, Keith y Newstrom John (2012), Comportamiento humano en el trabajo. México. McGraw-Hill.
- Etkin, Jorge (2005), Gestión de la Complejidad. Buenos Aires, Editorial Granica
- Robbins, Stephen y Judge, Timothy (2017), Comportamiento organizacional. México, Editorial Pearson Educación
- Schein, Edgar (1988) La cultura empresarial y el liderazgo. Barcelona Edit. Plaza y Janés.
- Schvarstein, Leonardo (2006), Psicología social de las organizaciones: nuevos aportes. Buenos Aires, Editorial Paidós.

⁵⁶² Entrevista realizada en el marco del seminario "La matriz productiva, agricultura intensiva e innovación – Hacia la transformación social-ecológica de las economías en América Latina", octubre de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=vToCCFjkW6g>

Surdo, Eduardo (1998). La magia de trabajar en equipo. Granica. Universidad Siglo 21

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA. DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LA RIOJA

*Maria Laura Moreno
Irma Núñez*

Introducción

La teoría de la gobernanza centra su eje de discusión en la capacidad del Estado para gobernar en un contexto multiactoral. Este enfoque resalta que, sin un Estado capaz de elaborar políticas públicas eficientes que respondan a las necesidades de la sociedad, el desarrollo se vuelve inalcanzable. En consecuencia, se hace necesario llevar adelante reformas de segunda generación para reforzar las capacidades estatales y así asegurar que las políticas públicas sean no solo eficientes, sino también equitativas y sostenibles a largo plazo (Abal Medina, 2018).

En el contexto de la provincia de La Rioja, el modelo de gobernanza adquiere una relevancia particular, dado que las políticas educativas se enfrentan a un entorno caracterizado por la multiplicidad de actores y la necesidad de adaptarse a un escenario cada vez más cambiante e incierto. Este trabajo se propone reflexionar sobre los desafíos y oportunidades que surgen al implementar un modelo de gobernanza que promueva la articulación entre actores diversos y que desarrolle respuestas innovadoras a las nuevas demandas educativas. En este sentido, el análisis se enfocará en cómo las reformas administrativas y las políticas educativas en La Rioja han intentado responder a estas exigencias, evaluando tanto los logros alcanzados como los obstáculos persistentes en la búsqueda de un desarrollo educativo integral.

El objetivo principal de esta ponencia es analizar el impacto de las políticas públicas y las reformas del procedimiento administrativo implementadas por el Gobierno de La Rioja, con un enfoque particular en su relación con el sistema educativo provincial. Este análisis permitirá identificar los logros alcanzados, así como los desafíos y oportunidades que aún persisten en la búsqueda de una gobernanza más efectiva y un sistema educativo de mayor calidad.

La educación desempeña un papel crucial en la formación de ciudadanos capaces de participar activamente en la vida democrática y en la gestión pública. Un sistema educativo sólido y bien gestionado no solo proporciona las habilidades necesarias para el desarrollo económico y social, sino que también fortalece las bases de la gobernanza al formar individuos conscientes de sus derechos y responsabilidades. En La Rioja, la intersección entre las políticas educativas y las reformas administrativas ha sido un factor determinante en la evolución de la gobernanza provincial, haciendo de la educación un eje transversal en las políticas de desarrollo.

Administración Pública y Gobernanza

La administración pública se refiere a la organización y gestión de las políticas y programas del gobierno. Es el proceso a través del cual se implementan las decisiones políticas y se gestionan los recursos públicos. La gobernanza, por otro lado, abarca no solo la capacidad de los gobiernos para gestionar de manera eficiente, sino también la manera en que interactúan con otros actores de la sociedad, como el sector privado y la sociedad civil. En este sentido, la gobernanza efectiva se logra cuando hay una colaboración activa entre estos sectores, facilitada por una administración pública eficiente y transparente.

Las políticas públicas en el ámbito educativo son fundamentales para la promoción del desarrollo socioeconómico. Según autores como Agustín Salvia y Pablo Abal Medina, la formulación de políticas públicas debe estar orientada a garantizar la equidad y la calidad en la educación, lo que requiere un análisis exhaustivo de las necesidades y realidades locales. En La Rioja, las políticas

educativas han sido objeto de reformas continuas, buscando mejorar la calidad del sistema educativo y adaptarlo a las demandas de un contexto globalizado.

La reforma del procedimiento administrativo en Argentina ha sido un proceso continuo, dirigido a mejorar la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. En La Rioja, estas reformas han incluido la digitalización de procesos, la simplificación de trámites, y la mejora de la accesibilidad a los servicios públicos. Estas iniciativas tienen como objetivo hacer más eficiente la gestión de los recursos y facilitar la interacción de los ciudadanos con el gobierno.

Intersección entre Gobernanza y Educación

La intersección entre gobernanza y educación se manifiesta en la forma en que las políticas educativas se implementan a nivel provincial. Un gobierno que se rige por principios de buena gobernanza garantizará que sus políticas educativas sean inclusivas, equitativas y efectivas. La administración pública, en este contexto, debe ser capaz de adaptar estas políticas a las necesidades locales, asegurando que los recursos se utilicen de manera eficiente y que los resultados se traduzcan en mejoras concretas en el sistema educativo.

Contexto Político y Administrativo en La Rioja

En los últimos años, el Gobierno de La Rioja ha emprendido una serie de reformas para modernizar su administración pública, orientadas a mejorar la eficiencia del aparato estatal y a promover la transparencia. Estas reformas han sido esenciales para hacer frente a los desafíos contemporáneos, como la necesidad de adaptar las políticas educativas a un contexto en constante cambio. La implementación de tecnologías digitales y la simplificación de procedimientos son ejemplos de los esfuerzos realizados para mejorar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, facilitando el acceso a los servicios públicos y optimizando la gestión de recursos.

La educación ha sido una prioridad para el Gobierno de La Rioja, reconociendo su papel central en el desarrollo social y económico. Las políticas educativas en la provincia han estado orientadas a mejorar la infraestructura escolar, incrementar la capacitación docente, y promover la equidad en el acceso a la educación. Estas políticas han sido diseñadas en respuesta a los desafíos locales, como la dispersión geográfica de la población y la necesidad de adaptar el currículum escolar a las demandas de un mercado laboral cada vez más competitivo y globalizado.

Un aspecto clave de las políticas educativas en La Rioja ha sido la integración de nuevas tecnologías en el ámbito escolar. Esto no solo ha buscado mejorar la calidad de la enseñanza, sino también preparar a los estudiantes para un entorno laboral que exige competencias digitales avanzadas. Sin embargo, estas políticas han enfrentado desafíos significativos, como la desigualdad en el acceso a la tecnología y las limitaciones presupuestarias que han afectado la implementación plena de estas iniciativas.

Impacto de las Reformas Administrativas en el Sistema Educativo

Las reformas en el procedimiento administrativo han tenido un impacto directo en la gestión del sistema educativo en La Rioja. La digitalización de los procesos administrativos, por ejemplo, ha permitido una mayor eficiencia en la asignación de recursos a las escuelas, facilitando el acceso a fondos y la gestión de infraestructura. Además, la simplificación de trámites ha reducido la burocracia, permitiendo una implementación más ágil de las políticas educativas.

Sin embargo, estas reformas también han revelado algunas limitaciones. La adaptación a los nuevos procedimientos digitales ha sido desigual, con escuelas y áreas rurales que han enfrentado mayores dificultades para integrar estos cambios. Además, la centralización de algunos procesos ha generado

desafíos en la gestión autónoma de las escuelas, limitando la capacidad de los directores para tomar decisiones que respondan a las necesidades locales específicas.

La interacción entre las políticas públicas y las reformas administrativas ha sido, en muchos casos, un factor determinante en el éxito o fracaso de las iniciativas educativas en La Rioja. La capacidad del gobierno provincial para coordinar estas políticas con una gestión eficiente ha sido crucial para asegurar que los objetivos educativos se alcancen de manera efectiva y que se promueva una gobernanza que responda a las demandas de la sociedad.

Estudio de Casos

Caso 1: Implementación de Políticas Educativas en La Rioja

Una de las políticas educativas más destacadas en La Rioja ha sido la implementación del **Programa Conectividad Escolar**, iniciado en 2019 con el objetivo de reducir la brecha digital en el sistema educativo provincial. Este programa se diseñó para asegurar que todos los estudiantes, tanto en áreas urbanas como rurales, tuvieran acceso a internet y a las tecnologías de la información necesarias para su formación.

El objetivo principal era lograr que el 100% de las escuelas en la provincia contaran con acceso a internet de banda ancha para el año 2022. Además, se pretendía dotar al 80% de los docentes con dispositivos digitales y capacitar al 75% en el uso de tecnologías educativas para 2021.

Estrategias Implementadas: Se invirtieron aproximadamente **150 millones de pesos argentinos** en la instalación de redes de internet y en la adquisición de más de **10,000 dispositivos** entre computadoras y tabletas para estudiantes y docentes.

Se organizaron más de **200 talleres** de formación en TICs, impactando a unos **3,000 docentes** en toda la provincia. La formación se enfocó en herramientas digitales para la enseñanza y la gestión de aulas virtuales. Se desarrollaron contenidos educativos en línea adaptados a las realidades locales, incluyendo más de **500 recursos digitales** disponibles en la plataforma educativa provincial.

Para finales de 2021, el programa logró que el **85%** de las escuelas de La Rioja tuvieran acceso a internet de banda ancha, un incremento significativo en comparación con el **45%** registrado en 2018. Se alcanzó un **70%** de los docentes capacitados en TICs, lo que ha mejorado la integración de herramientas digitales en la enseñanza.

Aunque se lograron avances significativos, las escuelas en áreas rurales más remotas aún enfrentan desafíos, con un **35%** de ellas reportando problemas de conectividad constante. Esto destaca la necesidad de seguir invirtiendo en infraestructura y soporte técnico.

Caso 2: Evaluación de Reformas en el Procedimiento Administrativo Relacionadas con la Educación

El **Programa de Reforma de la Gestión de Recursos Educativos** lanzado en 2020 buscó modernizar la administración de recursos destinados al sector educativo en La Rioja, en línea con los esfuerzos nacionales de mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión pública.

El programa tenía como meta centralizar la gestión de recursos educativos, asegurando que al menos el **90%** de los fondos destinados a infraestructura y materiales didácticos fueran asignados y utilizados de manera eficiente para el año 2022. Además, se esperaba que la digitalización de procesos permitiera una reducción del **25%** en los tiempos de tramitación y asignación de recursos.

Estrategias Implementadas: Se implementó un sistema de gestión digital para la administración de recursos, con una inversión de **80 millones de pesos** en tecnología y formación del personal administrativo. El nuevo sistema permitió la creación de una plataforma única para la gestión de

recursos, lo que facilitó la coordinación entre las diferentes dependencias del gobierno provincial. Se establecieron mecanismos de monitoreo continuo, con informes trimestrales sobre el uso de los recursos, que se presentaron a la legislatura provincial.

Resultados de la Reforma:

La reforma permitió reducir los tiempos de asignación de recursos en un **30%**, superando la meta propuesta, lo que se tradujo en mejoras notables en la infraestructura educativa de la provincia. El nuevo sistema de gestión digitalizó más del **95%** de los procesos, lo que mejoró significativamente la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos educativos. A pesar de los avances, la centralización de la gestión presentó desafíos, particularmente en la flexibilidad de respuesta a necesidades locales específicas. Algunas escuelas reportaron demoras en la obtención de materiales debido a la rigidez del nuevo sistema, lo que sugiere la necesidad de ajustar el equilibrio entre centralización y autonomía local.

Desafíos y Oportunidades en la Educación

La implementación de políticas públicas y reformas administrativas en La Rioja ha presentado tanto desafíos como oportunidades significativas, especialmente en el sector educativo. Uno de los principales desafíos ha sido garantizar la equidad en el acceso a los recursos educativos, particularmente en las áreas rurales de la provincia. A pesar de los avances en la digitalización y la conectividad, persisten disparidades que limitan el impacto positivo de estas políticas.

Desafíos Principales:

1- Desigualdades Regionales: Como se observó en los casos analizados, las escuelas rurales aún enfrentan dificultades para acceder a internet de banda ancha y a los recursos digitales. Esta desigualdad impide que todos los estudiantes se beneficien equitativamente de las políticas educativas, lo que puede perpetuar brechas en el rendimiento académico y en las oportunidades futuras.

2- Rigidez Administrativa: La centralización de la gestión de recursos, si bien ha mejorado la transparencia y la eficiencia en la asignación de fondos, también ha generado dificultades en la respuesta rápida a las necesidades específicas de las escuelas. La falta de flexibilidad en algunos procedimientos administrativos ha afectado la capacidad de las escuelas para adaptarse a situaciones imprevistas o urgentes.

3- Capacitación y Adaptación: A pesar de los esfuerzos por capacitar a los docentes en el uso de tecnologías digitales, un porcentaje significativo de ellos aún no se siente completamente preparado para integrar estas herramientas en sus prácticas diarias. Este es un aspecto crítico que debe abordarse para maximizar el impacto de las políticas de digitalización en la educación.

Oportunidades

1- Fortalecimiento de la Gobernanza: Las reformas administrativas en La Rioja han mejorado la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, lo que sienta las bases para un gobierno más eficiente y orientado al servicio ciudadano. Estas mejoras en la gobernanza pueden ser aprovechadas para desarrollar políticas educativas más inclusivas y adaptadas a las realidades locales.

2- Innovación en la Educación: La integración de tecnologías digitales en las escuelas abre nuevas posibilidades para innovar en la enseñanza y el aprendizaje. Con un enfoque adecuado, La Rioja puede liderar en la implementación de modelos educativos que incorporen TICs de manera efectiva, preparando a los estudiantes para los desafíos del siglo XXI.

3- Coordinación Intergubernamental: La experiencia de La Rioja en la centralización de la gestión de recursos podría ser utilizada como un modelo para mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno en otras áreas, como la salud y el desarrollo social. Esta coordinación es esencial para asegurar que las políticas públicas sean implementadas de manera coherente y efectiva en toda la provincia.

Comparación con Otras Provincias

Comparando los avances y desafíos de La Rioja con otras provincias argentinas, se pueden identificar tanto similitudes como diferencias en la implementación de políticas educativas y reformas administrativas. Por ejemplo, provincias como Mendoza y San Juan han realizado inversiones significativas en la digitalización de su sistema educativo, con resultados similares en términos de mejora de la infraestructura tecnológica. Sin embargo, La Rioja se distingue por su enfoque en la centralización de la gestión de recursos, lo cual, si bien ha mejorado la eficiencia, ha generado debates sobre la necesidad de equilibrar esta centralización con la autonomía local.

En otras provincias, como Buenos Aires, se ha adoptado un enfoque más descentralizado, permitiendo que las escuelas tengan mayor flexibilidad para gestionar sus recursos y adaptarse a sus contextos específicos. Esta comparación sugiere que, si bien la centralización puede mejorar la transparencia y la eficiencia, es crucial encontrar un equilibrio que permita a las escuelas responder de manera ágil a sus necesidades locales.

El Rol de la Educación en el Desarrollo Regional

La educación juega un papel central en el desarrollo regional, y en La Rioja, las políticas educativas han sido fundamentales para impulsar el crecimiento socioeconómico. Un sistema educativo de calidad no solo prepara a los jóvenes para el mercado laboral, sino que también fomenta una ciudadanía activa y participativa, lo cual es esencial para una gobernanza efectiva.

En este sentido, las reformas administrativas que han mejorado la transparencia y la eficiencia en la gestión de recursos educativos son cruciales para garantizar que las políticas públicas en educación se implementen de manera efectiva. Sin embargo, es necesario seguir fortaleciendo la capacidad del sistema educativo para adaptarse a los cambios y para asegurar que todos los estudiantes, independientemente de su ubicación geográfica, tengan acceso a una educación de calidad.

Conclusión:

La ponencia ha explorado la intersección entre administración pública, gobernanza y educación en La Rioja, analizando cómo las políticas públicas y las reformas del procedimiento administrativo han influido en el sistema educativo provincial. A lo largo del análisis, se han identificado tanto logros significativos como desafíos persistentes, lo que permite extraer varias conclusiones clave.

Las reformas administrativas implementadas en La Rioja han logrado mejoras importantes en la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. La digitalización y centralización de procesos han permitido una asignación más rápida y controlada de los recursos destinados a la educación, lo que ha contribuido a mejorar la infraestructura escolar y el acceso a materiales educativos.

A pesar de los avances, persisten desigualdades significativas en el acceso a la educación, particularmente en las áreas rurales. Estas desigualdades limitan el impacto positivo de las políticas educativas y subrayan la necesidad de diseñar estrategias más inclusivas que aborden las brechas digitales y educativas en toda la provincia.

La centralización de la gestión de recursos, si bien ha mejorado la transparencia, también ha generado desafíos en términos de flexibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades locales. Es esencial que las reformas administrativas equilibren la eficiencia con la autonomía de las instituciones educativas, permitiendo que estas se adapten mejor a sus contextos específicos.

La educación se destaca como un pilar fundamental para el desarrollo regional en La Rioja. Un sistema educativo robusto no solo prepara a los estudiantes para los desafíos del mercado laboral, sino que también contribuye a la formación de una ciudadanía informada y participativa, esencial para una gobernanza efectiva y democrática.

Es crucial continuar invirtiendo en la infraestructura tecnológica, especialmente en las áreas rurales, para asegurar que todos los estudiantes tengan acceso a los recursos educativos digitales. Esto incluye no solo la provisión de dispositivos y conectividad, sino también el soporte técnico y la capacitación continua para docentes y estudiantes. Las reformas administrativas deben encontrar un equilibrio entre la centralización de procesos y la autonomía de las instituciones educativas. Se recomienda desarrollar mecanismos de flexibilidad que permitan a las escuelas tomar decisiones más adaptadas a sus realidades locales, sin perder la eficiencia y la transparencia logradas hasta ahora. La capacitación de docentes en el uso de tecnologías y en nuevas metodologías de enseñanza debe ser una prioridad. Esto no solo mejorará la calidad de la educación, sino que también asegurará que las inversiones en digitalización se utilicen de manera efectiva. Para finalizar, es importante establecer sistemas de evaluación continua que permitan ajustar las políticas públicas de manera dinámica. Esto garantizará que las estrategias implementadas respondan efectivamente a los desafíos emergentes y a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Referencias

Abal Medina, J. M. (2018). *Reformas administrativas y gobernanza en Argentina*. Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Córdoba, M. L. (2019). *Educación y desarrollo regional en el norte argentino: Políticas y desafíos*. Editorial Biblos.

Salvia, A. (2020). *Políticas públicas y digitalización en Argentina: Avances y desafíos*. Editorial Siglo XXI.

García Delgado, D., & Nosetto, D. (2017). *La administración pública en Argentina: Hacia un modelo de gobernanza democrática*. Fondo de Cultura Económica.

Tenti Fanfani, E. (2016). *Educación, desigualdad y políticas públicas en Argentina*. Editorial Homo Sapiens.

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SANITARIA, LA INNOVACIÓN EN LA MISMA Y EL ROL DEL SECTOR DE LA SALUD MENTAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL-COMUNITARIA

Ana María Planella

Política de salud en tiempos de epidemia de dengue:

I. Equidad y derechos :

Estamos viviendo una época en la que se niega al estado y se lo considera como una organización criminal que no debiera existir. Particularmente considero que el Estado debe estar centralizado en brindar a la ciudadanía acciones basadas en derechos inalienables de la población y esas acciones ejercidas con equidad. No se ha contemplado la epidemia de dengue con programas de prevención y asistencia integrales, sino que fue abordado fragmentadamente y con la demanda espontanea cubriendo los establecimientos asistenciales con ciudadanos enfermos de dengue, requiriendo atención. Así en el caso del sistema de salud se debe considerar que ésta es un bien que debe brindarse a la población.

Debe haber equidad en el derecho a la salud en 3 ejes:

1) Debe tener calidad y calidez en la atención:

Al implementar las acciones de salud en el sistema se deben planificar en función de un diagnóstico comunitario de la población a la cual se destinan esas acciones, teniendo en cuenta las experiencias de vida de la comunidad y las principales enfermedades que circulan en la misma por las condiciones de vida medioambientales que tengan. El diagnóstico comunitario debe ser realizado por el equipo interdisciplinario en conjunción con personas relevantes de la comunidad que den cuenta de las principales características de salud de la región. Los datos que se recaben como opinión relevante van a dar origen a los programas de acciones de salud para esa región teniendo en cuenta las características de la población y geográficas de la misma. La opinión del usuario – paciente brinda un momento de verdad. La subjetividad del usuario implica el momento de verdad. Es importante relevarlo = poder saberlo, lo cual implica conocer los derechos que el usuario demanda y necesita cubrir en esa región sanitaria.

En la protección frente a los riesgos:

Equidad en el riesgo de enfermar/morir implica prevención, es decir, al enfermar el paciente está expuesto a los riesgos de la misma y las acciones de salud deben implementarse con una óptica de enfoque preventivo, ayudando a superar el dolor de la misma. También significa equidad en la prevención de las enfermedades, teniendo en cuenta a los distintos grupos étnicos y sus necesidades principales en salud. El dispositivo de carácter preventivo debe contemplar el derecho a la salud bio-psico-social y ecológica. Se pueden vulnerar los derechos en cualquiera de esos 4 ámbitos.

1) En la distribución del saber y del poder:

La equidad debe ser instrumentada a través de la carrera hospitalaria que refleja en la estructura institucional y los cargos la distribución equitativa del saber en la estructura de poder que debe ser horizontal y verticalmente equilibrada. Existe asimetría del poder en la relación médico-paciente. En ésta relación se debe democratizar los saberes del profesional de la Salud hacia el paciente. La calidad está en el vínculo entre la prestación y el paciente receptor de la misma, esto implica ciudadanos más formados, es decir, lo que la población sabe sobre salud. El saber de la población es la cultura de la Sociedad. El saber del técnico – profesional es instrumentado desde el poder de la institución sanitaria en base a los cargos de la carrera hospitalaria. La Toma de decisiones en salud surge del diagnóstico

comunitario y de la interrelación profesional – comunidad, queda plasmado en programas de salud regionales. Al sistema de Salud es importante considerarlo como una organización que aprende, en tanto que está conformada por la interacción humana en función de la salud como bien necesario de la comunidad.

La aplicación de la estrategia de la Atención primaria de Salud Pública (A. P. S.) al sistema de salud, incluyendo la salud mental integrada en el sistema a través de las transformaciones necesarias.

Se debe tener en cuenta la equidad en el abordaje de la pandemia y reorganizar asistencialmente el Sistema de Salud.

I) Problemas de salud:

Se deben abordar desde el sistema de salud teniendo en cuenta el fenómeno del ICEBERG.

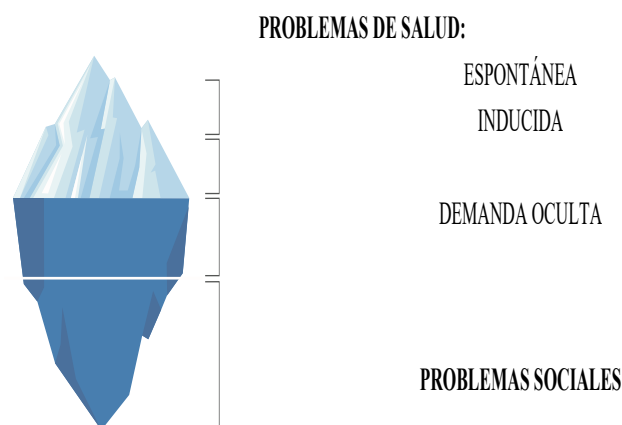
La epidemia de dengue fue abordada espontáneamente en los hospitales por la demanda espontanea que concurre desbordando la atención de las guardias que acumulan pacientes de la epidemia junto a otros que no lo son. La demanda inducida y la demanda oculta no fueron abordadas al no contemplar programas de asistencia integral de la epidemia.

LOS PROBLEMAS QUE SE PERCIBEN:

Desde el equipo de salud y desde los pacientes son la demanda espontánea y la demanda inducida por el equipo de salud en la comunidad (corresponde a lo que se ve del tempano).

LOS PROBLEMAS QUE NO SE PERCIBEN:

Son la demanda oculta y reflejan los problemas sociales (el tempano sumergido en el agua).



Problemas de salud prevalentes: Argentina.

1) COVID 19 Y Dengue: es necesaria la participación de la Comunidad. El sistema de salud solo está abordando la demanda espontanea.

2) Aumento de la desnutrición en chicos 0-10 años como consecuencia del aumento de la pobreza.

"La estrategia de ATENCION PRIMARIA DE SALUD (A. P. S.) como respuesta a la resolución de los problemas de salud"

La ATENCION PRIMARIA DE SALUD (A. P. S.) es una estrategia de poder de la política de salud que se utiliza para el cambio del Sistema de Salud y permite abordar la resolución de los problemas con planificación e integración de la comunidad.

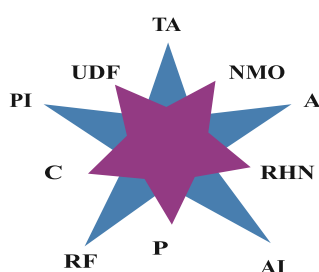
Resolución de los problemas desde la red integrada del sistema de salud.

Para resolver los problemas de salud se debe reestructurar al sistema público y relacionar al centro de salud, con el hospital y las redes de lo local o de la provincia. Combinando el área institucional con la comunitaria y a través de actividades de investigación - acción con enfoque epidemiológico de los problemas prevalentes, saliendo desde los centros de salud con los equipos interdisciplinarios de salud hacia la comunidad para realizar actividades de prevención y también, de derivación al 2do. Nivel de atención (Internación) o al 3er. Nivel de atención (Rehabilitación). Los equipos de Salud de la Comunidad insertos en los centros de salud y hospitales: deben ser financiados y deben equipar los tráileres destinados a la atención del Covid-19 y del dengue. En tanto que se recibieron trailers para atención comunitaria y no se los distribuyo para la atención. La Salud es una construcción colectiva entre el equipo de salud interdisciplinario y la Comunidad. Cada región geográfica de acuerdo a cómo está constituida su población implementa diferentes modelos de abordaje de la salud para manejarse en la organización del sistema de salud. Desde el nivel institucional se realiza el abordaje del nivel comunitario a través de la unidad de atención comunitaria para hacer un diagnóstico comunitario y un programa de salud local participativo. En Salud es importante la continuidad del cuidado, la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración.

Los Componentes de la Atención Primaria de Salud. (A.P.S.)

Los componentes de A.P.S.

UTOPOS: APS



N: Toda la comunidad

Referencias:

- TA: Tecnología Apropiaada.
- NMO: Nuevas Modalidades de Organización.
- AE: Autonomía de las Especialidades.
- RHNC: Recursos Humanos No Convencionales.
- PIN: Programación Integrada por Necesidades.
- RFS: Reorientación del Financiamiento Sectorial.
- AI: Articulación Intersectorial.
- PC: Participación Comunitaria.
- CT: Cobertura total.
- UDFS: Unidad Dinámica y Funcional de la Salud

La Atención primaria de salud (A. P. S.) es una estrategia de poder de la política de salud que se utiliza para el cambio del Sistema de Salud.

Concretar la A.P.S. es una utopía. Por lo que se la representa como una estrella en el firmamento, inalcanzable como la utopía. (Ver gráfico Utopos = A.P.S.).

TA: Tecnología Apropiaada: consiste en aplicar desde las técnicas más simples hasta la tecnología más compleja, que sea necesaria de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

NMO: Nuevas Modalidades de Organización: se refiere al adoptar modalidades originales y nuevas de funcionamiento y de organización de las actividades de atención, como puede ser el trabajo en equipo interdisciplinario de atención de la comunidad.

AE: Autonomía de las Especialidades: lograr que cada profesión de salud despliegue con autonomía el desarrollo de su campo de trabajo en conjunto con las demás profesiones en función de obtener los objetivos de salud que comparten en su búsqueda.

RHNC: Recursos Humanos No Convencionales: consiste en utilizar los recursos humanos no convencionales en salud, tales como por ejemplo sociólogos, maestros, antropólogos, etc.

PIN: Programación Integrada por Necesidades: consiste en implementar programas de salud con actividades de atención integrada de acuerdo al diagnóstico biopsicosocial de necesidades de la comunidad.

RFS: Reorientación del Financiamiento Sectorial: de acuerdo al diagnóstico comunitario de las necesidades de salud de la población se debe reorientar el financiamiento sectorial.

AI: Articulación Intersectorial: los programas de salud deben implementarse con articulación intersectorial, como por ejemplo articular salud con el sector educación.

PC: Participación Comunitaria: el sistema de salud debe democratizarse a través de la participación comunitaria en cualquiera de los tres niveles de atención.

CT: Cobertura total: regionalizar al sistema de salud y cubrir con atención a la totalidad de la región (100%)

UDFS: Unidad Dinámica y Funcional de la Salud: el sistema de salud lograr que funcione en forma integrada y dinámica a través de los 3 niveles de atención.

Surge un nuevo paradigma que nos pone en un lugar distinto que consiste en trabajar en equipo y en red interdisciplinaria y también intersectorial.

Desafíos éticos en la investigación durante la epidemia de dengue y post pandemia de covid19.

La unidad de atención comunitaria como unidad ejecutora de las acciones de salud para dengue, COVID 19 y otros problemas de salud.

La unidad de atención comunitaria: Representa las distintas posibilidades de interrelación entre el equipo interdisciplinario de salud (ESI), el supervisor intermedio (SI), el agente de salud (AG) y el promotor de salud (PS). **ESI:** Está formado por Antropólogo, Asistente social, Fonoaudiólogo, Maestro especializado, Médico general, Neurólogo, Nutricionista, Psicólogo, Psicopedagogo, etc. Trabaja saliendo desde el hospital, o desde el centro de salud, o desde el puesto sanitario, (lugar de la comunidad adaptado para atención en salud) o desde el puesto fijo (lugar de la comunidad utilizado periódicamente para brindar atención en salud).

Primero: visita a la comunidad y a las familias. Se comienza por visitas a las familias de la región a través del ESI y los agentes de salud y/o promotores de salud, con SUPERVISORES INTERMEDIOS DE SALUD, que facilitan el diagnóstico integral comunitario de las necesidades de la comunidad. Se pueden generar puestos comunitarios, tales como que, el equipo actúa en determinada región del barrio, por ejemplo, con el tráiler (puesto fijo) o se concentra con la unidad de atención en una casa o local destinado a la atención del primer nivel de atención (puesto sanitario).

Segundo: asambleas con la comunidad para generar grupos de trabajo que se ocupen de los temas prioritarios para resolver los problemas de la comunidad a nivel bio-psico-socio-ecológico.

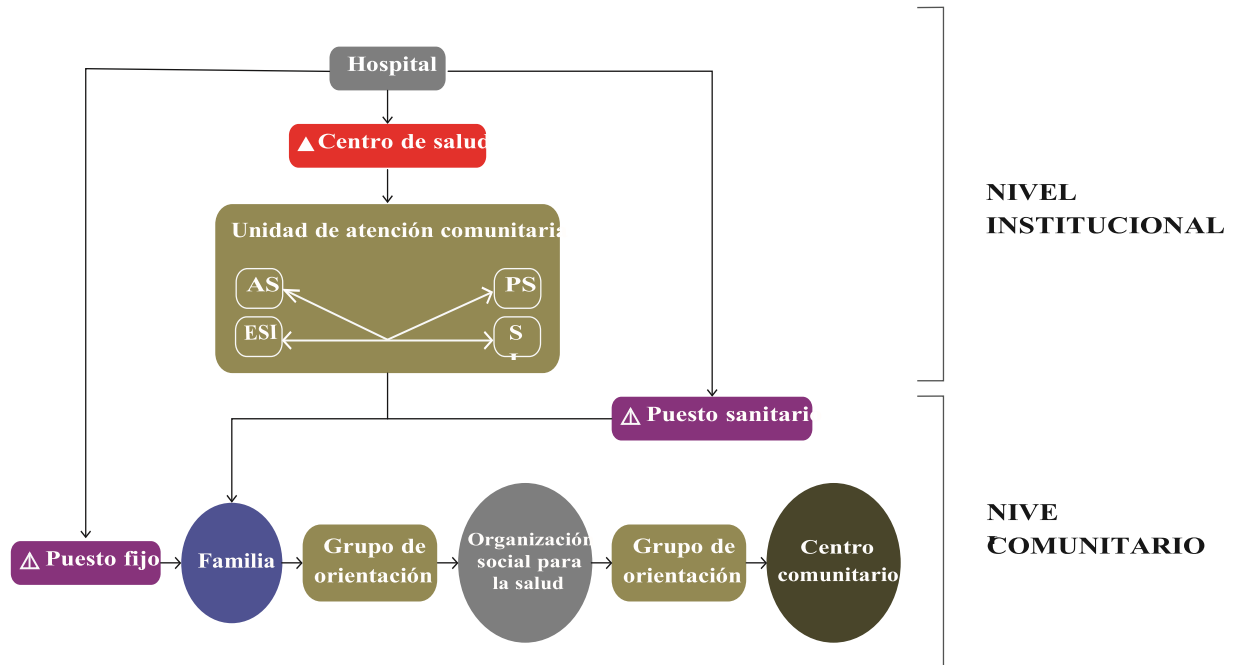
Tercero: constitución de talleres de prevención y promoción de salud, y salud mental.

Cuarto: los grupos de orientación en salud dan origen a una organización social. Luego se dan grupos de orientación a nivel de prevención de acuerdo a los problemas prevalentes detectados en la comunidad, centrados en educación para la salud

Además de la reestructuración del sistema de salud se debe integrar el sistema de salud mental con un hospital monovalente central y una red de atención intrahospitalaria constituida por servicios de psicopatología y centros de salud con abordaje de la salud mental a través de grupos de orientación en salud que dan origen a una organización social.

- El hospital Alvear es un hospital monovalente de emergencia psiquiátrica para atender pacientes con características agudas de problemas mentales. Se deben abordar estos casos como establecimiento asistencial con características de comunidad terapéutica.

Se propone una modalidad acorde a las patologías que se atienden allí, sin características asilares.



- Programa de calidad en el hospital Alvear



- Debido a mi experiencia en pandemia y post pandemia el triage abrió un espacio de organización entre la comunidad y la institución que considero: el trabajo interdisciplinario desplegó desafíos éticos en la investigación de la atención en salud mental. Se debe implementar un programa de salud mental aplicado al Hospital Alvear (hospital monovalente de salud mental). Pautas para su realización con contenido ético y de defensa de la atención del enfermo mental.
- La **ética** consiste en principios tales como asegurar la accesibilidad equitativa a los servicios de atención o generar condiciones que aseguren a las personas con padecimiento mental los derechos

vinculados a la inclusión social e implica también fortalecer las capacidades cognitivas y el facilitar el acceso a recursos que necesite la persona.

- Propuesta sanitaria de resocialización en Salud Mental. *Plan estratégico:*(para mejorar la atención de los pacientes)

a) Diagnóstico precoz y análisis psicosocial (transversal y longitudinal) de la determinación socio - histórico y grupal - familiar sobre el desarrollo y evolución de la enfermedad del paciente.

b) Estas acciones se realizan con la finalidad de:

1. Recuperar al paciente de la crisis por la cual fue internado, para insertarse en su vida cotidiana.
2. Para reparar la conflictiva grupal - familiar que le afecta individualmente.
3. Facilitarle abordar nuevas modalidades de reinserción social que le posibiliten sostenerse mejor dentro del despliegue de la evolución de la enfermedad y de su búsqueda de salud, una vez que está externado.

- Programa de Calidad de Sala de Internación:

- Calidad es normatizar, evaluar y mejorar a través del consenso y la participación del cliente externo e interno.
- Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), la **salud mental** se define como “un estado de bienestar en el cual la persona es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad”.

Se debe realizar:

- ☐ participación del nivel operativo
- ☐ Los espacios de trabajo participativo estimulados a través de la promoción de la identificación hacia la tarea de calidad y del compañerismo laboral.
- ☐ Trabajo realizarlo como Facilitador/a de calidad a través de la relación del equipo interdisciplinario.



Para llegar al objetivo de calidad total debemos concentrar la información y el análisis en una planificación, que enfoque en el usuario para lograr la satisfacción de las necesidades del mismo. Se debe realizar con liderazgo en el equipo interdisciplinario de atención de salud y obtener resultados de calidad que brinden aseguramiento de la calidad en todos los pasos del circuito para lograr una mejor salud integral y que brinden desarrollo y satisfacción del personal asistencial, a nivel de capacitación y profesionalidad.

Estos dos aspectos impactan en la sociedad y en el medio ambiente logrando el objetivo de calidad total.

A continuación, vemos como se debe implementar la prevención secundaria en el sistema de salud mental

- ☐ Prevención secundaria: es internación en salud mental.
 - ☐ a) Recepción y evaluación diagnóstica. Corresponde a la guardia.
 - ☐ b) Recuperación y / o reparación. Corresponde a la internación. Recuperando la salud o reparando el daño sufrido para poder insertarse socialmente.
 - ☐ Sala de Internación.

Sala de internación con equipos de salud interdisciplinarios que aborden de la siguiente manera:

- a) Terapia individual y familiar
- b) Grupos terapéuticos (de enfoque psicoanalítico)
- c) Grupos de orientación familiar.
- d) Grupos de sostén individual: Talleres tales como de radio, expresión corporal y educación para la salud.

Los grupos b, c y d constituyen grupos interdisciplinarios de promoción de salud, desde un enfoque de prevención secundaria.



- ☐ Plan táctico - operacional: (para mejorar la estructura institucional del hospital) Corresponde a:
 - ☐ La identificación del usuario, mejora de registro. Con uso digital.
 - ☐ El Programa de calidad institucional integral.
 - ☐ Guardia: triage. accesibilidad en la atención.
 - Interrelación de salas de internación (adultos hombres y mujeres, adolescentes) con consultorios externos y hospital de día.
 - ☐ Equipos interdisciplinarios realizando investigación – acción.
 - ☐ Diagnósticos de egreso en Sala (como ejes constitutivos de la interrelación entre áreas institucionales)
 - Estas variables están sometidas a cambios durante el período del año, debido a las patologías que se internan en forma variada según los diferentes momentos del año y los condicionantes sociales que los determinan.
 - En el caso de patologías duales se despliegan cada vez más.

Conclusiones:

Es de suma utilidad para encauzar hacia la salud mental al paciente internado el abordarlo desde la atención específica integral y combinada con grupos de prevención secundaria, facilitando entonces la reinserción socio – familiar del paciente y funcionando en forma integral con los otros sectores de prevención terciaria (hospital de día) y orientación hacia el autocuidado. Así como debe haber vasos comunicantes adecuados con la guardia y consultorio externo.

Este Hospital sirve de ejemplo y modelo como para generar atención de internación de personas con padecimiento mental en hospitales monovalentes y/o en hospitales generales.

AVANCES CONCEPTUALES EN LOS PROCESOS DE DECISIONES ORIENTADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES DE MEJORA PARA LA PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS

*Antonella Schiffrin
Melody Galanti*

Introducción

La ponencia presenta los avances conceptuales alcanzados en el marco del proyecto de investigación PROINCE⁵⁶³ “Decisiones relacionadas con la implementación de planes de mejora para la promoción de la investigación y la vinculación en ciencias sociales aplicadas: el caso del Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza”.

En relación con la información construida en las instancias de investigación anteriores, hemos identificado diferentes formas en las que se toman las decisiones en la universidad.

Por lo tanto, aquí se propone focalizar en la importancia de la participación en los procesos de construcción de la información para la toma de decisiones informadas, lo que permitirá la incorporación de las evidencias necesarias en el diseño de los planes de mejora, producto de la información sistematizada en los diferentes procesos de aseguramiento de la calidad, según las necesidades percibidas a partir de las políticas de promoción de la investigación. Ello hace que, frecuentemente, no exista una integralidad entre la información que surge de los mecanismos de aseguramiento de la calidad y las decisiones que se toman en relación con los planes de mejora.

La investigación propone identificar las decisiones relacionadas con la implementación de planes de mejora para la promoción de la investigación y la vinculación en las ciencias sociales aplicadas en la UNLaM, específicamente en el caso del Departamento de Ciencias Económicas de dicha Universidad. A su vez, se busca analizar las instancias de evaluación de la función de ciencia y tecnología en la universidad y precisar los espacios de intercambio y construcción de conocimiento colectivo relacionado con los procesos de mejora de la investigación.

En primer lugar, se desarrolló una recapitulación del marco conceptual trabajado hasta el momento, en donde se puso en juego la relación entre los procesos de decisión, las políticas basadas en evidencia, la evaluación institucional y la promoción de la investigación. Esto permitió ofrecer un cimiento en donde llevar a cabo el análisis posterior de patrones comunes y así construir conexiones.

A su vez, se recolectaron y sistematizaron diferentes políticas relacionadas con la promoción de la investigación y la vinculación a nivel nacional, institucional y departamental. La categorización por niveles fue construida en instancias previas de investigación con el objeto de poder observar las diferentes secuencias de decisiones analizadas con sus respectivas etapas y componentes, según sus niveles de decisiones.

En el marco de la investigación se tomó como caso de análisis una de las políticas nacionales relacionadas con la mejora de la investigación en carreras acreditadas el Programa de Fortalecimiento de la Investigación de Ciencias Económicas, como un conjunto de decisiones relacionadas con la implementación de planes de mejora para la promoción de la investigación y la vinculación en las ciencias sociales aplicadas en la UNLaM, específicamente en el caso del Departamento de Ciencias

⁵⁶³ Cabe destacar que en este marco se lleva a cabo la Tesis del Doctorado en Educación (UNSaM, UNTRéF, UNLa) de la Mag. Antonella Schiffrin, titulada “El uso de la información a partir de los procesos de aseguramiento de la calidad universitaria: Cómo se toman las decisiones de implementación de planes de mejora para la promoción de la investigación en las ciencias sociales aplicadas” dirigida por el Dr. Martín Aiello (UNTREF).

Económicas de dicha Universidad. En esta línea, se ha accedido a diversas fuentes de información que han aportado elementos claves para continuar analizando la política y sus procesos de decisión en línea con la carrera de Contador Público como una disciplina del ámbito de las ciencias sociales aplicadas e implicada en el Art. 43 de la Ley de Educación Superior –LES– por ser de interés público.

Por otro lado, en la investigación se identificaron y describieron las instancias de evaluación de la función de ciencia y tecnología en la universidad relacionadas con la evaluación institucional y la acreditación de la carrera llevadas a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), y posteriormente por el Programa de Evaluación Institucional encabezado por el (Ex) Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT).

La investigación se lleva adelante desde una perspectiva constructivista y crítica utilizando un conjunto de técnicas que permitan reconocer y comprender las especificidades de las diversas situaciones en un contexto dado, utilizando métodos cualitativos y cuantitativos. Uno de los ejes que guían la investigación tiene que ver con la educación de calidad, por lo que se consideró enmarcarlo en el estudio de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en particular con el número 4, orientado a garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y en promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

A partir de un primer relevamiento de los antecedentes conceptuales desarrollados en relación al tema de interés, se puede identificar un primer grupo de autores que trabajan acerca de la evaluación institucional y de carrera y su impacto en la política universitaria en diferentes medidas. Y, por otro lado, un segundo grupo que aborda los procesos de toma de decisiones en estructuras universitarias de gestión estatal.

En esta ponencia se hará un breve recorrido por algunas de las teorías y conceptos en los que se funda conceptualmente la investigación, focalizando en un segundo grupo de autores orientado a las decisiones y la gestión del conocimiento en la implementación de planes de mejora en el ámbito de la gestión de la investigación.

Marco conceptual

La toma de decisiones en la organización

Simon (1978) asume que cuando un sujeto planifica y ejecuta su propio trabajo se encuentra frente a situaciones sencillas, sin embargo, cuando una tarea crece y requiere del esfuerzo de un grupo de personas, y no solamente de una, es necesario desarrollar procesos administrativos de aplicación organizando la actividad. De este modo, la organización le suprime parte de su autonomía decisoria a sus miembros y la reemplaza por un proceso organizativo de toma de decisiones. El autor explica que todo comportamiento implica una selección, y a la vez afirma que dicha selección de determinadas acciones es producto de una compleja cadena de actividades denominadas de “planificación” o de “diseño”.

Es preciso tener en cuenta que las decisiones se encuentran presentes en todos los aspectos de la vida. Mientras que muchas de ellas se llevan a cabo de un modo voluntario, otras suceden sin ser contempladas. Así es que un sujeto debe tomar numerosas decisiones por día. En este sentido, podemos considerar que el ser humano se encuentra ante diferentes disyuntivas que implican para el decisor modificar al universo y a sí mismo, no solo adaptando su contexto sino también acomodándolo a sí mismo.

Pavesi (2005) explica que la decisión es la esencia de la influencia que implica la intervención, la injerencia del decididor en el universo. Considera a la decisión como un proceso mental, con la característica de ser deliberado, voluntario y sistemático. A través de éste se ejerce la razón, con el objeto primordial de elegir un curso de acción entre muchos otros posibles. Cuando dichas elecciones

no se encuentran gestionadas por la deliberación y la voluntad, podemos diferenciarlas como simples “reacciones o impulsos”, quitando a estas mismas del ámbito de análisis de esta investigación (Pavesi, 1991).

Asimismo, Simon (1984) desarrolla el concepto de decisión como un sinónimo de elección, la cual se evidencia en las acciones y el comportamiento de los recursos humanos dentro de una organización. Su teoría se basa en que todo comportamiento implica una decisión, que induce a seguir determinada línea de acción renunciando a otras, pero que puede ser consciente o inconsciente. Es él quien, además, describe la importancia de la racionalidad necesaria para la toma de decisiones, incluso aunque esta no pueda ser de carácter total dentro de una organización, como resultado de la incapacidad de todos los sectores que la componen para procesar la información. Sin embargo, existen otros autores que plantean una perspectiva diferente, a partir de un escenario de racionalidad imperfecta en el proceso decisorio. Ambos temas serán desarrollados más adelante.

Otro de los conceptos relevantes tiene que ver con las políticas, entendiendo que éstas son “una regla que establece como son tomadas día a día las decisiones operativas, es decir, las decisiones son acciones tomadas en un momento en particular y resulta de aplicar las políticas, a las particulares condiciones que prevalecen en ese momento” (Forrester, 1997, p. 18).

Podemos decir que este proceso está estrechamente vinculado con las dimensiones de estructura, interacción, comunicación, poder y cultura. Bajo la perspectiva organizacional, la toma de decisiones debe verse desde distintos ángulos que faciliten la comprensión en su totalidad. Las instituciones desarrollan permanentemente su complejidad, en conjunto con las decisiones escogidas, a través de las que se generan las reglas de inclusión y de exclusión que determinan sus límites.

Para generar decisiones estratégicas deben interactuar variables de sujetos atravesados por diversos factores internos y externos a la propia organización, como por ejemplo expectativas e intereses de la misma institución o del propio sistema, lo cual conduce a procesos politizados al interior de las universidades. La mayoría de estas decisiones son de alto grado de trascendencia, debido al número de individuos que alcanzan, por este motivo se requiere de una profunda reflexión y de juicio por parte del responsable último (Durán y Foutel, 2009). Pavesi (2005) considera que la decisión estratégica es aquella que se refiere a conjuntos globales, sobre un período de tiempo prolongado, afectando a la totalidad de un sistema con un horizonte de futuro.

El proceso de toma de decisiones y las políticas públicas

Para poder comprender y evaluar el proceso de toma de decisiones, es necesario primero conocer tanto los elementos que lo componen como las distintas etapas para llevarlo adelante. Al respecto, Pavesi, Bonatti y Avenburg (2004) acuerdan que los elementos que generan una correcta decisión tienen que ver con la solidez de la información, la verosimilitud de la representación con el mundo y del modelo original en el proceso de decisión, la profundidad de su análisis, la precisión de su exposición, el desarrollo de la interacción de los distintos elementos y el límite de la investigación.

De acuerdo con esto, Pavesi (2005) destaca que esta realidad atravesada por su complejidad es abordada como un sistema, es decir un conjunto de elementos con valores interrelacionados; esto sería una abstracción, una representación de la realidad. Los elementos consisten en: el decisor, los objetivos y el universo. También las alternativas, las restricciones y las variables no controlables, su estado y probabilidad. A su vez, tienen lugar los resultados, y su valor (Bonatti, 2011)

Para definir el concepto de política pública, Oszlak y O'Donnell (1995), proponen que “[...] las políticas estatales (o públicas) son un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (p. 113).

Tomaremos la gestión de políticas públicas como una actividad que se proyecta desde la ciencia política, y que presenta diversos puntos de contacto con las teorías propuestas desde la administración, entendiendo que las políticas públicas “son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritario” (Tamayo Sáez, 1997, p. 281). En este sentido, haremos una analogía teniendo en cuenta que en el caso de las instituciones de educación superior las políticas tienen tanto impacto en el interior de su organización como así también en su entorno.

Meny y Thoeing (1992), en su libro sobre políticas públicas, toman el instrumento analítico propuesto por Jones (1970) como un punto de referencia por su facilidad en el manejo de la herramienta y por la flexibilidad que este aporta. El proceso puede descomponerse como una secuencia de actividades, cada una se caracteriza por actividades concretas y particulares, con un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales.

Adicionalmente, consideramos necesario realizar una evaluación del proceso, para controlar aciertos y desvíos, pudiendo así formular nuevas estrategias que nos permitan mantener o mejorar los resultados obtenidos, según el caso. En esta dirección, la evaluación debe estar presente durante todo el ciclo de la decisión: desde la identificación de la problemática hasta la medición del impacto de la acción implementada. Toda evaluación es un proceso cognitivo que implica una comparación con una serie de criterios preestablecidos. Entendemos a la evaluación como el proceso que permite obtener información para formar juicios de valor para la toma de decisiones, la cual se interpreta como el fin último (Tenbrik, 2006). Es una cuestión técnica, política y ética que requiere de una sensibilidad profesional que motive a la valoración en un marco de actuación en permanente conexión con el medio.

Lazzati (2018) afirma que la adopción de medidas de control para seguir la implementación es sumamente relevante a los fines de garantizar la acción y estar en condiciones de detectar posibles desvíos que se puedan presentar, a través de los principios relacionados a la disponibilidad de la información eficaz y eficiente: relevancia, oportunidad, integridad, entre otros. El autor recomienda las medidas de control para monitorear la implementación de la política. En esta línea, la implementación efectiva de la decisión requiere resolver cómo se va a llevar a cabo, quién o quiénes serán los responsables, con qué recursos, cuánto se pretende alcanzar con los resultados a lograr y de los insumos correspondientes, cuándo se van a lograr los resultados finales e intermedios y dónde se va a actuar (Lazzati, 2018).

De acuerdo con Vega et al. (2010), uno de los desafíos más significativos de las universidades tiene que ver con generar decisiones organizacionalmente racionales, con aceptación al enfoque de la Teoría de la Decisión en donde la racionalidad da cuenta del sistema de argumentos desde los cuales se otorga fundamentos a la elección de una determinada alternativa. Es un atributo que destaca la permanencia, estabilidad y el sostenimiento de la búsqueda del objetivo.

Decisiones informadas

Es importante destacar el valor de la toma de decisiones objetiva, más allá de la necesidad y percepción personal de la persona que debe llevarla adelante, dada la falta de interés mostrada por los gobiernos para utilizar los resultados de las investigaciones en la formulación de las políticas públicas, manteniendo la decisión basada en principios ideológicos y creencias inmediatas (Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020).

En esta misma línea, tomaremos un concepto central que surge del campo de la gestión de la política pública y que se centra en decisiones basadas en evidencias, reconociendo como antecedente el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que prioriza la racionalidad por sobre la política y la experiencia personal (García Sánchez, 2007). No obstante, se retoman las discusiones

contemporáneas sobre la era de la información y los sistemas de gestión del conocimiento. Según Jaime y Vaca Avila (2017) el paradigma de las políticas basadas en evidencias (PBE) asume que los sistemas de información y las bases de datos proveen a la economía de insumos vitales para generar ventajas competitivas y ayudan a manejar los sistemas sociales, cada vez más complejos.

A los fines de este estudio, se entiende por política basada en evidencia todo aquel procedimiento que tiene como función central colaborar en la toma de decisiones bien informadas, de manera tal que se coloque la mejor información disponible en la base del desarrollo y pueda generarse la implementación de las políticas públicas (Davies, 2005). En esta línea, las políticas basadas en evidencias (PBE) necesitan construir evidencia contundente a partir de diversos métodos que parten desde los estudios experimentales o cuasi experimentales hasta la gestión estadística de grandes masas de datos, por ejemplo, la inteligencia de datos. Para Jaime y Vaca Avila (2017) existe un debate en relación con la definición de evidencia: la Real Academia Española la define como la “certeza clara y manifiesta de la verdad o realidad de algo” (s.f., definición 1). Así es que tanto la disponibilidad como la validez resultan aspectos claves.

Las Políticas Públicas basadas en Evidencia (PPBE) podrían definirse como

[...] un conjunto de métodos cuyo objetivo es aportar información al proceso de elaboración de políticas. El fin es que las personas a quienes les corresponda tomar decisiones de esa índole, lo hagan mejor informadas, a partir de la evidencia disponible, mediante la investigación rigurosa. (Sutcliffe y Court, 2006, citados en Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020, p. 41)

Se destaca además que el enfoque de PPBE estudia cómo la evidencia científica de calidad puede generar mayor eficiencia y efectividad en la generación del proceso de diseño, toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Si nos centramos en los fines que persigue una aproximación basada en la evidencia, encontramos que, según Jaime y Vaca Avila:

[...] busca lograr mayor eficacia en las políticas, ya que una sólida base científica incrementa las posibilidades de resolver los problemas colectivos. Siguiendo esta retórica, las políticas públicas deben orientarse al servicio y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, y que existe también un objetivo de accountability o rendición de cuentas, ya que el diseño y la implementación de las políticas son una parte importante del proceso democrático. Por tanto, es fundamental que los ciudadanos sean conscientes de los motivos que respaldan las decisiones de los gobiernos. (2017, p. 54)

Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez (2020) consideran al conocimiento científico como elemento esencial dentro del proceso de formulación e implementación de políticas públicas, ya que da lugar a una toma de decisiones sustentada en evidencia científica, que resulta en una mejor predicción y mayor precisión a la hora de generar respuestas y soluciones a problemas de interés público; y tomando las palabras de Sutcliffe y Court (2006) sostienen que la evidencia es el resultado de procesos sistemáticos de investigación donde para informar la toma de decisiones, no solo es válida la investigación evaluativa, cuantitativa y experimental, sino también las formas tácitas de conocimiento, el saber basado en la práctica y las opiniones de aquellos que viven los problemas en el día a día.

El sistema universitario público de nuestro país cuenta con información actualizada y relevante, a través del Consorcio SIU, que permite generar distintos tipos de indicadores necesarios para la toma de decisiones en la Universidad. El mismo sirve como sistema de soporte a las decisiones. Como vimos, de acuerdo con la concepción de Lazatti (1991), la decisión es la elección de un curso de acción determinado entre varios cursos de acción posibles, por eso, la información que brindan

funciona como soporte para la elección de la alternativa más conveniente en cada caso, permitiendo una mejor evaluación de las posibilidades disponibles.

El análisis de datos permite convertir datos crudos en información valiosa, que permitirá lograr una visión integral de la organización y entender los eventos de forma tal que se puedan redefinir las estrategias y conocer la organización, tal el documento presentado en VI Simposio de Informática en el Estado por Menéndez y Gurmendi (2012).

Para Bracho (2010) reviste una gran importancia distinguir el tipo de información con la que se cuenta, derivada del análisis de políticas públicas, debido a que no toda la información funciona para todos los propósitos; en efecto, una apropiada identificación y caracterización de los tipos de evidencia permite mejorar su uso y eficaz aprovechamiento. En ese sentido, Majone (1997) propone diferenciar los datos de la evidencia en sentido propio, ya que los define como la materia prima que sirve de base para la construcción de la información. Por otro lado, la evidencia vendría a ser la información que previamente fue procesada rigurosamente.

Son ellos también quienes nos describen, de acuerdo con lo definido por Sutcliffe y Court (2006), cómo debe ser la evidencia para que sea de utilidad: precisa, objetiva, creíble, de aplicabilidad general, relevante, disponible y aplicable en la práctica. En este sentido, debe ser comprensible por los destinatarios o grupo objetivo, ya que, si la evidencia es el producto de una política y debe ser utilizada por una parte de la sociedad, esta debe facilitar la toma de decisiones y no complejizarla.

Esta situación toma especial importancia si tenemos en cuenta que “el enfoque de las PPBE pretende que las políticas basadas en opiniones se sustituyan por un enfoque que considera una información de más alto rigor, aquella que utiliza evidencia proveniente de investigaciones atinentes y de calidad” (Chaverri Chaves y Arguedas Ramírez, 2020, p. 44).

Por otro lado, resulta importante entender la importancia que se les da a los resultados de las evaluaciones institucionales a la hora de tomar decisiones informadas, analizando si son tenidos en cuenta, como base y evidencia de lo que sucede en la actualidad organizativa para el proceso decisorio.

Existe la percepción de que las evaluaciones institucionales no han estado impactando en la toma de decisiones de la forma esperada, teniendo en cuenta los esfuerzos realizados para que la evidencia fuese de utilidad para modificar presupuestos, rediseñar programas o cambiar formas de implementación (Yarahuán, 2019, citado en Neirotti et al., 2019). En América Latina son muchos los programas y políticas públicas que se implementan sin tener en cuenta la información adquirida de los sistemas de monitoreo o las evaluaciones, principalmente por la lógica original de estos que no estaba basada en la construcción de evidencia y el aprendizaje, sino en el control, la fiscalización y la rendición de cuentas. Es por esto que, para lograr un verdadero aprendizaje que conduzca al cambio, los sistemas de monitoreo y evaluación deben tener en cuenta cómo el conocimiento adquirido pasa a formar parte de la cultura organizacional.

Demostrar la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones es un reto que es necesario proponerse, empezando por la documentación de todos los hechos y resultados, seguido de una comunicación efectiva y enriquecedora, que promueva el aprendizaje, la reflexión crítica y el uso de esta información para la toma de decisiones informadas.

Para lograrlo, debe trabajarse en fomentar una cultura que valore el uso y proceso de datos y evidencias para la toma de decisiones. Lo que no solo se refiere a la acumulación de esos datos sino también al desarrollo de la infraestructura necesaria para que puedan trabajarse de forma sistemática, de forma tal que satisfagan las necesidades que se presentan ante la toma de decisión.

De acuerdo con todo lo antes mencionado, podemos decir entonces que las PPBE son de vital importancia para nuestra investigación, ya que su propósito coincide con buscar tomar decisiones

prioritariamente racionales, en contraposición con aquellas que se toman fundamentándose en la experiencia subjetiva, los intereses personales y la intuición. Es imprescindible contar con evidencia certera y de calidad, proveniente de investigaciones e información objetiva, que permita llegar a mejores resultados en el proceso de toma de decisión. Para esto es necesario ser conscientes de la necesidad de una cultura organizacional que promueva la generación y uso de datos conducente a generar indicadores que aporten información relevante para que las políticas y programas adoptados en base a las decisiones tomadas sean más acertados y coincidentes con la satisfacción de necesidades y expectativas de la comunidad, transformando la evidencia científica en conocimiento utilizable y valorado por todas las personas de la organización. Debemos desafiar los paradigmas actuales, para que todos los supuestos que hoy se dan por sentados al tomar una decisión, sean cuestionados desde una perspectiva de mejora, basada en el uso intencional de evidencia de calidad.

Nos encontramos también ante la afirmación de que los resultados provenientes de evaluaciones institucionales son un punto de partida esencial para definir el plan estratégico bajo el cual deben tomarse decisiones articuladas y coincidentes con los objetivos inicialmente propuestos.

A partir de la investigación dirigida por Martínez (J. A.) (2020), y en el marco de la definición propuesta por Tenbrink (1981), se sostiene que la evaluación es el proceso de obtener información y usarla para formar juicios que a su vez se utilizarán en la toma de decisiones. Con relación a esto, se destaca la función de la información y la importancia de que exista una sistematización adecuada con respecto a la toma de decisión tendiente a resolver problemas concretos.

El concepto de “decisiones informadas”, de acuerdo a lo ya expuesto, implica no solo basarse en la evidencia científica a la hora de tomar la decisión, sino también de informar acerca del porqué de esta y ayudar al siguiente en la cadena de decisiones a que sea conocedor de las alternativas disponibles y los posibles escenarios consecuentes, de forma tal que la decisión que tome también sea con mayor información y por ende, más eficiente a la hora de evaluar el resultado.

Cuando se considera a la última instancia como la nueva etapa de producción e información son varios los beneficios que obtienen las organizaciones. En primer lugar, producen su propia evidencia para futuras decisiones basadas en la realidad y complejidad institucional, de acuerdo con lo implementado previamente en otro programa o política. A su vez, producen información que resulta esencial para el proceso de rendición de cuentas, dado que pueden demostrar la utilización de los recursos y la eficiencia con que estos fueron ejecutados. También pueden poner en foco las mejoras obtenidas en la población objetivo y obtener información vital para el reajuste que pudiera necesitar un programa en el futuro. Por último, producen información que puede ser utilizada como evidencia en próximos programas por la misma organización u otras que enfrenten problemáticas similares.

En esta instancia, se plantean interrogantes tales como si cualquier información resulta apropiada para todos y qué características debe tener esta para que sea útil y sirva a la toma de decisiones. Para responder estas preguntas tomaremos algunos conceptos básicos de algunas teorías de la comunicación que resultaran útiles para comprender el fenómeno de interacción entre los sujetos y las características que debe tener para resultar efectiva.

Teniendo en cuenta lo descripto en este apartado podemos afirmar que, si bien la toma de decisiones resulta un proceso complejo, en particular por todos los factores que la afectan, puede ser más eficiente si se cuenta con herramientas que colaboran con el proceso. Como se mencionó, las preferencias individuales, las realidades institucionales, los sesgos del decisor, la racionalidad limitada, entre otras variables, pueden influir negativamente en el proceso. Sin embargo, la evidencia puede colaborar en generar mayor eficiencia en la toma de decisión. Respaldo en investigaciones o experiencias previas, procesamiento de datos masivos, resultados de estudios experimentales, entre otros resultan vitales en la tarea del decisor. A su vez, también colaboran al momento de justificar la selección de una alternativa entre las posibles y favorecer el uso eficiente de los recursos dado que evita “tomar caminos equivocados” que ya se han probado anteriormente.

Por último, se destaca la importancia de que a partir de las decisiones y la implementación de una política se realice una evaluación, pero fundamentalmente, que los resultados de esta sirvan para futuras decisiones, permitiendo de esta forma un ciclo virtuoso entre la evaluación y el aprendizaje de las experiencias institucionales. En este sentido, la comunicación tiene un rol central dado que, si se planifica como se ha mencionado, permite construir resultados comprensibles por el conjunto y ser utilizables para futuras decisiones.

La toma de decisiones en la universidad pública

Tanto la estructura como la organización de las instituciones educativas forman parte de los aspectos que necesitamos analizar para conocer en profundidad cómo funcionan las universidades. A lo largo del tiempo, y de los cambios que fueron sucediendo en el ámbito académico, los modelos de organización se fueron transformando con el propósito de adaptar los formatos administrativos a las necesidades de los establecimientos que brindan servicios educativos.

Clark plantea que “las actividades académicas están divididas y se agrupan básicamente de dos maneras: por disciplina, y por establecimientos” (1991, p. 4). La primera es un modo de organización especializado, trasciende los establecimientos, articulando los sectores similares. Por lo tanto, tiene un alcance nacional e internacional. El autor explica que la disciplina se comporta como la fuerza dominante de la vida laboral de los académicos. Por otra parte, tenemos el establecimiento. En este sentido, Clark lo entiende “como la institución individual, es generalmente un agrupamiento comprensivo, puesto que enlaza a especialistas dispares, y su alcance se limita a un pequeño conjunto de campos” (1991, p. 4). Es muy común que los establecimientos estén organizados por su localización, y compuestos por un conjunto de edificios.

Por consiguiente, Toribio expone que tanto “la disciplina y las instituciones confluyen en las unidades académicas: la cátedra, el departamento y el instituto, que son las unidades básicas de funcionamiento universitario, en los distintos modelos nacionales” (1999, p. 4). Según el autor, Clark (1991) plantea que el conocimiento tiene relación directa con la organización, ya que las organizaciones básicas se estructuran en torno a las disciplinas.

Al interior de la gestión, se puede categorizar la forma en la que las universidades se organizan académicamente en dos grandes modelos. Estos formatos se dan como una propuesta –casi– teórica para poder resolver el agrupamiento de las actividades que se dan dentro de una institución de educación superior, por lo que en la mayoría de los casos no son formas puras. Cabe mencionar que dentro de las consideraciones que se dan desde “lo académico”, inevitablemente existe una incidencia de “lo administrativo”, estas son: el departamento y la cátedra. Tal como lo determina la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la gestión institucional está compuesta por un conjunto de factores, ya sean recursos, procesos y resultados, que deben estar al servicio de las personas y a su vez contribuir positivamente al desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión.

Debido a la autonomía de la que gozan las casas de altos estudios, es decisión de cada institución elegir cuáles serán sus formas de organización académicas y administrativas. Cabe destacar que, en la Ley de Educación Superior, Artículo 29, se determina que la elección de la estructura de las universidades, la definición de sus órganos de gobierno, el establecimiento de sus funciones y su integración es atribución de las mismas universidades. Dichas decisiones deberán ser declaradas y actualizadas en el estatuto, allí se debe

[...] prever explícitamente: su sede principal, los objetivos de la institución, su estructura organizativa, la integración y funciones de los distintos órganos de gobierno, así como el régimen de la docencia y de la investigación y pautas de administración económica-financiera. (Ley 24.521, 1995, Art. 34).

En cuanto a las decisiones dentro de este tipo de estructuras, entre los problemas que se presentan, se puede mencionar la función de la información y la importancia de que exista una sistematización adecuada en el marco de la toma de decisión tendiente a resolver problemas concretos.

La toma de decisión en las instituciones de educación superior es un proceso significativamente complejo, el cual está vinculado con dimensiones referidas a la estructura organizativa, la dinámica y lógica institucional, los procesos, los datos y la información, la interacción y la comunicación. En este aspecto, la decisión se entiende como un proceso cotidiano que ejerce el ser humano, atravesado por un ineludible análisis subjetivo del responsable. En la toma de decisión se involucran distintos niveles en donde concluye la conjunción del poder político, socioeconómico y cultural. En esta línea, se podrían incluir los poderes contruidos a partir de los campos disciplinarios, organizativos del conocimiento y de las estructuras formales e informales originadas por las jerarquías académicas y los equipos de docencia e investigación. Los elementos mencionados anteriormente, y algunos otros que surgirán del análisis realizado, son aquellos que influyen y determinan el proceso lógico en que se construyen y son tomadas las decisiones (Pont Vidal y Andre, 2016).

La gestión corresponde a una actividad transversal en la universidad, cotidianamente se toman decisiones en materia de extensión y vinculación con el medio, formación, docencia y enseñanza e investigación. Debido a la autonomía que invisten las instituciones de altos estudios, los procesos de decisión varían en función a los elementos que anteriormente mencionamos. Si pensamos en la administración como el arte de conseguir que se hagan las cosas (Simon, 1978), podríamos decir que, en las universidades, al igual que en otro tipo de instituciones, se le da una atención especial a los procesos y métodos orientados a garantizar una acción exitosa. Aunque no se le presta demasiado interés a la elección que precede a toda acción. En general, la mayor cantidad de decisiones que se toman en una organización son intencionadas, están focalizadas a metas u objetivos. Pero si el objetivo de la administración es “conseguir que se hagan las cosas” la finalidad debe aportar un primer criterio para decidir cuáles son las cosas que hay que llevar a cabo. En este sentido, cada decisión alcanza la selección de una meta y un comportamiento vinculado con esta, que puede a su vez ser un medio para una finalidad algo más alejada.

Como sabemos, el contexto es cambiante y la aparición de nuevos problemas o necesidades es una realidad que dará lugar al surgimiento de nuevas contingencias, por lo que “lo que determina el sistema adecuado para la organización debe ser la planificación estratégica, debe orientar la toma de decisiones” (Pont Vidal y Andre, 2016, p. 165). A su vez, las decisiones deben tomarse buscando un equilibrio entre la legalidad instituida, la participación y la urgencia.

Vega et al. (2010) hacen referencia a la complejidad en la toma de decisiones estratégicas, siendo estas las no estructuradas, para las que no existe un modelo predecesor que sirva de guía acerca de cómo abordar la situación, y que en general, son tomadas por los niveles decisorios más altos de la organización, siendo en estas últimas donde las universidades públicas requieren información externa o cualitativa que en general no poseen. Como solución proponen que “en estos contextos, la máxima aspiración del decididor debe ser reducir esa alta dosis de incertidumbre esencial nutriéndose de información relevante” (p. 21).

De acuerdo con Rodríguez (2006), para contribuir al éxito de las universidades a través de la correcta formulación y toma de decisiones es necesario cumplir con ciertos requisitos estratégicos: fomentar la racionalidad, reducir el nivel de politización, fomentar el conflicto cognitivo, reducir el conflicto afectivo, fomentar la flexibilidad, fomentar la justicia procesal, fomentar la diversidad funcional y de conocimientos, propender hacia la búsqueda de la congruencia de valores entre los participantes del proceso, y fomentar un estilo de liderazgo participativo y colaborativo.

Vega et al. (2010) aseguran que

[...] los miembros de una gestión en una universidad, enfrentan presiones muy fuertes del contexto que los obligan a razonar en términos de costos o productividad de los factores, no quedando muchas veces tiempo ni capacidad para considerar la compleja trama de imágenes y creencias que están en la base de los comportamientos y que permiten arribar a saludables consensos. (p. 42)

Finalmente, nos parece importante tomar las palabras de Rodríguez, quien afirma que “Las universidades públicas que generan mejores decisiones lograrán una mejor posición competitiva y, por tanto, tendrán una ventaja sobre otras organizaciones que operan en el mismo sector” (2006, p. 61).

Planeación prospectiva de I+D

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) la prospectiva posee un “enfoque tecnológico y se entiende como el conjunto de esfuerzos sistemáticos dedicados a observar a largo plazo la ciencia, la tecnología y la sociedad para identificar tecnologías emergentes que puedan producir mayores impactos positivos en lo económico y lo social” (Astigarraga, 2016, y Geroghiou et al., 2010, citados en Boada et al., 2020, p. 25).

Vega et al. (2010) consideran que la prospectiva es una visión conjuntamente re retrospectiva y transtemporal, fundamentando que esta otorga una visión del futuro a partir del pasado, siendo con base en la interpretación de este último que se realizan previsiones y se toman decisiones en el presente, para llegar al futuro deseable. A su vez, para que las decisiones que se tomen bajo una visión prospectiva sean adecuadas, es importante que se sustenten en información certera, completa y actualizada, respaldada por un sistema de información que brinde agilidad a la hora de buscar y clasificar información relevante. Para esto, los autores proponen “la necesidad de diseño de un sistema de información para la investigación (SII), alimentado tanto por información interna a la institución, como así también por su vinculación con fuentes externas” (p. 126).

Decisiones en el área de investigación

Para Vega et al. (2010) el desarrollo de la investigación en la Universidad debe generar conocimiento en forma continua, que pueda utilizarse como herramienta que facilite el proceso de toma de decisiones estratégicas. Con base en esto es que deberán definirse las líneas prioritarias de investigación, que servirán de marco referencial, por ejemplo, para las decisiones de evaluación, financiamiento y asignación de recursos a los proyectos (definidas idealmente, de acuerdo con las políticas institucionales y midiendo el impacto potencial sobre los beneficiarios). A su vez, plantean que no siempre los encargados de tomar las decisiones le asignan a este proceso la prioridad y el tiempo necesarios para que pueda llevarse a cabo correctamente.

La forma de gobierno adoptada, los roles asignados a los participantes de las decisiones, el nivel de racionalidad y de información con que cuente, serán factores determinantes para el éxito en los resultados derivados de la toma de decisiones estratégicas.

Reflexiones finales

En la presente ponencia se presentan los avances conceptuales desarrollados obtenidos en el marco del proyecto de investigación relacionada con las decisiones relacionadas con la implementación de planes de mejora para la promoción de la investigación y la vinculación en ciencias sociales aplicadas. Se retoman los conceptos desarrollados en investigaciones previas realizadas por el mismo grupo de investigación, en referencia a los procesos de decisión en instituciones educativas de nivel superior. Asimismo, se presentan los avances realizados en la mencionada investigación, focalizando en las decisiones vinculadas a la promoción de la investigación.

En una primera instancia se realiza un recorrido por diversas teorías de la decisión que analizan todos los elementos que componen una decisión, en particular en el marco de una organización. En este sentido, se destaca el rol preponderante de las políticas, como parte fundamental de los procesos decisorios. Lo que permite funcionar como una guía y ordenamiento para las decisiones que toman cada uno de los miembros de la organización. Esto favorece la toma de decisiones estratégicas alineadas a los objetivos globales de la organización. Luego, se exponen los aspectos centrales de las decisiones en el marco de las políticas públicas y como ello puede servir de modelo para el diseño de políticas y posterior toma de decisiones en las instituciones de educación superior.

En una segunda instancia, se expone el concepto de prospectiva para la planificación de la investigación. Esta resulta una herramienta esencial para el análisis del futuro y la programación de las acciones presentes. En este sentido, también se destaca la importancia de la información “certera, completa y actualizada” como sustento de las decisiones. El acceso a información sistematizada permite que las decisiones se tomen en base a la evidencia. Este aspecto resulta vital porque favorece que los procesos decisorios se fundamentan en experiencias previas, análisis de casos, y otras fuentes de información que permitan al decisor conocer la mayor cantidad de alternativas posibles y escenarios consecuentes y elegir la mejor en base a criterios “objetivos”.

Para la promoción de la investigación es esencial contar con la información producida en las instancias de evaluación universitaria. Asimismo, esta información debe ser asequible y comprensible por todos los miembros de la organización involucrados en los procesos de decisión. Si bien en la práctica muchas veces se identifica un déficit en la interacción entre esos resultados producidos y la planificación de políticas institucionales, la cultura organizacional tiene un gran impacto en el uso de los datos. Por ello, resulta vital la preponderancia que le otorga una institución al manejo, acceso y utilización de la información en pos de mejorar la forma en que se toman las decisiones.

Una organización que sistematiza los datos obtenidos a través de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, como evaluaciones institucionales, acreditaciones de carrera o a través de sus investigaciones, les brinda a sus decisores mayor cantidad de evidencia para sustentar sus elecciones en cuanto a la planificación de acciones futuras. Al contar con mayor cantidad de información, se favorece la disminución de desvíos y la elaboración de nuevas estrategias que fomenten la consecución de los objetivos institucionales propuestos. Si bien surgen diversos interrogantes sobre el proceso de producción, sistematización, difusión y utilización de la información obtenida, se evidencia, de acuerdo a lo relevado en el marco de esta investigación, que su acceso y aplicación estratégica pueden generar grandes beneficios en el diseño de políticas institucionales que favorezcan la promoción de la investigación.

Bibliografía

Boada, A. J., Cardona Montoya, G. y. Mallorca R. (2020). La prospectiva: más allá de las proyecciones. Fondo Editorial CEIPA.

Bonatti, P. (Coord.) (2011). Teoría de la Decisión. Prentice Hall, Pearson Education.

Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia: la política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, y G. Cejudo, (comps.). Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública (pp. 291-319). CIDE.

Chaverri Chaves, P. y Arguedas Ramírez, A. (2020). Políticas Públicas Basadas en Evidencia: una revisión del concepto y sus características. Revista ABRA, 40(60), 49-76. <https://doi.org/10.15359/abra.40-60.2>

Clark, B. (1991). El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica. Nueva Imagen y Universidad Autónoma Metropolitana-Azapotzalco.

- Davies, P. (2005). Evidence-based policy at the Cabinet Office. Impact and Insight Series [Video]. SlidePlayer. <https://slideplayer.com/slide/6292/>
- Durán, C. y Foutel, M. (25-27 de diciembre de 2009). Decisiones estratégicas en el área académica: reflexiones acerca del uso de información relevante como base para la definición de un régimen de permanencia [conferencia]. IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária América do Sul, Florianópolis, Brasil. <https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/915/1/00184.pdf>
- Forrester, J. W. (1997). Políticas, decisiones y fuentes de información para la elaboración de modelos. RAE: Revista asturiana de economía, 10, 17-52. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4057839>
- García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público, (47), 37-64. <https://acortar.link/euzy4e>
- Jaime, F. y Vaca Avila, P. (2017). Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 2(1), 51-76. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/44/44>
- Jones, C. O. (1970). An Introduction to the Study of Public Policy. Wadsworth.
- Lazzati, S. (1991). Claves de la decisión en la empresa. Método y participación. Ediciones Macchi.
- Lazzati, S. (2018). La toma de decisiones: principios, procesos y aplicaciones. Garnica.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. <https://acortar.link/8oNfUa>
- Martínez, J. A. (2020). La toma de decisiones como proceso de transformación social: acciones de retención para la permanencia de estudiantes universitarios. RInCE, 11(21), 1-34. <https://doi.org/10.54789/rince.21.1>
- Menéndez, M. y Gurmendi, M. (2012). Sistemas para la toma de decisiones en el ámbito universitario [conferencia]. VI Simposio de Informática en el Estado (SIE 2012), La Plata, Argentina. <https://acortar.link/UmOLDV>
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). Las políticas públicas. Editorial Ariel.
- Neirotti, N. (Coord.), Mattalini, M., (Ed.) y Carpinacci, L. (Ed.). (2019). Evaluación y toma de decisiones. Diálogo entre políticos y académicos para fortalecer la democracia. Ediciones de la UNLA.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes: revista de estudios sociales de la ciencia, 2(4), 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Pavesi, P. (1991). Cinco lecturas prácticas sobre el decidir. Revista Alta Gerencia, 1(1), 15-30.
- Pavesi, P. (2005). La decisión. Ediciones Cooperativas.
- Pavesi, P., Bonatti, P. y Avenburg, D. (2004). La decisión. Su teoría y práctica, aplicaciones conceptuales, casos. Grupo Editorial Norma.
- Pont Vidal, J. y Andre, C. (2016). Toma de decisiones en instituciones de Educación superior en la amazonia: hacia una síntesis de racionalidades. Revista Chilena de Administración Pública, (27), 149-171. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6098405>
- Rodríguez, E. (2006). El proceso de toma de decisiones estratégicas en las Universidades Públicas. Revista Calidad en la Educación: La gestión de las instituciones de educación superior, 24, 49-63. <https://doi.org/10.31619/caledu.n24.267>

- Simon, H. (1978). Rationality as Process and as Product of Thought. The American Economic Review, 68(2), 1-16. <https://www.jstor.org/stable/1816653>
- Simon, H. (1984). La nueva ciencia de la decisión gerencial. El Ateneo.
- Sutcliffe, S y Court, J. (2006). Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo. Overseas Development Institute (ODI). <https://odi.cdn.ngo/media/documents/3520.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). La nueva administración pública (pp. 281-312). Alianza Universidad Madrid.
- Tenbrink, T. (2006). Evaluación. Guía práctica para profesores. Narcea.
- Toribio, E. (1999). La evaluación de la estructura académica. CONEAU
- Vega, R. I., Atlante, M. E., Durán, C., Escobar, F., Foutel, M., Passoni, L. I., Santos, A. M. y Zanfrillo, A. I. (2010). Decisiones en la Universidad Pública. Eudem.

ANÁLISIS DE LA BUROCRACIA INFORMAL EN LA ESCUELA PROFESIONAL SECUNDARIA-TOLHUIN, TIERRA DEL FUEGO A. e I.A.S.

Catalina Villena

Introducción

El presente trabajo se sitúa en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en la localidad más pequeña (6.039 habitantes según los datos definitivos del Censo 2022) que integra esta provincia. La misma está localizada a cien kilómetros de distancia entre Río Grande (99.241 habitantes), y Ushuaia (80.371 habitantes), las dos grandes ciudades que completan las zonas urbanas de la misma. Nos proponemos como objetivo la descripción y análisis institucional de la Escuela Profesional Secundaria de Tolhuin (en adelante EPS), la cual funciona como un programa dentro del Centro de Artes y Oficios (CAO), el cual es una institución de formación en oficios para adultos.

El centro del análisis está puesto en la forma en la que se presenta la burocracia (concepto que profundizaremos más adelante) en la institución y las relaciones interpersonales que se tejen en la misma, a partir del tipo de cultura institucional (como la llama Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992) que la distinguen de otros programas de terminación secundaria. El desarrollo deja al descubierto cierta forma de relación entre juventud, educación y trabajo.

Dicho análisis se realiza desde una perspectiva principalmente constructivista. Este posicionamiento teórico metodológico, nos permite pensar a las instituciones como construcciones dinámicas en las que los actores son al mismo tiempos constructores y construidos, que habitan pero que a su vez son habitados (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992). De esta forma interrelacionan a la sociedad con los actores, ya que no pueden haber instituciones sin individuos que les den sentido, pero tampoco podría haber sujetos sociales sin instituciones. En cuanto a esto último, el análisis se complementa por categorías explicativas que retomamos de la teoría crítica de Szlechter (2015), como la noción de normas informales, mediante las cuales se presenta el ejercicio de poder en la EPS.

Finalmente retomamos algunas ideas del institucionalismo alternativo que presentan Acuña y Chudnovsky (2012) dentro de los neoinstitucionalismos. Esta perspectiva se propone trascender las formas institucionales dominantes en el análisis político. En este sentido nos ha sido útil para pensar la eficiencia o ineficiencia respecto al cumplimiento de los objetivos institucionales.

El acercamiento al campo para la realización del mismo se llevó a cabo entre Abril y junio del año 2023. El mismo consistió en entrevistas semiestructuradas a diferentes actores dentro de la institución.

Este trabajo se estructura en tres apartados. El primero nos presenta una serie de conceptos teóricos que van a servir de guía para la comprensión del análisis posterior. En segundo lugar se presenta una descripción de la EPS, su organigrama y lineamientos organizacionales. En el último apartado se presenta y desarrolla el nudo problemático en el que se analiza el programa y se identifican sus particularidades vinculadas a las formas burocráticas y la cultura institucional que la caracteriza. Finalmente retomamos algunas reflexiones sobre lo trabajado a lo largo de estas páginas.

Algunos conceptos teóricos

Como lo demandan las ciencias sociales debido a su característica multiparadigmática, es necesario en primer lugar especificar a qué nos referimos con el concepto de institución. Lourau (1970) presenta un recorrido histórico de discusiones sobre el concepto de instituciones. Desde Durkheim, que plantea un sistema social organizado y funcional, en el cual las instituciones son normas que ordenan el todo social, y que se imponen al individuo, pasando por Levi Strauss que considera las instituciones como estructuras simbólicas, hasta llevarnos a entender las instituciones no tan solo limitadas a lo instituido, haciendo referencia a la perpetuación de normas y sentidos, sino más bien a la combinación entre lo instituido y lo instituyente. El concepto de institución que presenta Lourau (1970) es dinámico, y lo

define como polisémico, equívoco y problemático, donde tanto lo instituido, como lo instituyente, son dos caras de la misma moneda. En las cuales lo instituido hace referencia a lo histórico y preestablecido, y lo instituyente está vinculado a la revolución y al carácter performativo, creativo, de ruptura de un molde antiguo para crear uno nuevo. En este sentido, Frigerio, Poggi y Tiramonti (1992) sostienen que las instituciones no son pensadas como fijas, sino en donde los actores tienen capacidad performativa, en la construcción de la cotidianidad.

A lo largo del trabajo utilizamos la noción de cultura institucional, desde la cual entendemos que cada institución, (en este caso haciendo referencia a las instituciones educativas) tienen una “imagen-representación”, que es similar a la personalidad, y la cual se va construyendo entre el proyecto fundacional y la intervención modeladora de sus integrantes. Esta imagen no solo está compuesta por los aspectos manifiestos (los cuales contemplan desde la limpieza de los edificios, hasta el comportamiento de los niños), sino también por aquellos que son menos visibles (aquí se consideran las percepciones de sus integrantes sobre la propia institución, sus vínculos, la forma de tomar decisiones, entre otros). Es así que la cultura institucional, es un conjunto de características relativamente estables que resulta de las prácticas y política que afectan a la institución, y que orienta e influyen las decisiones y acciones de sus integrantes (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992).

En cuanto a la cultura institucional de la EPS, podemos intentar enmarcarla, en el tipo que los autores llaman a la institución escolar como una cuestión de concertación, sobre todo debido a que su dimensión central es la pedagógica didáctica, por su deseo e intencionalidad de participación y por los medios de comunicación resignificados. Podemos encontrar casi de forma opuesta, a la cultura institucional que considera a los establecimientos educativos como una cuestión de papeles o expedientes, aunque también existen algunas de sus características en la EPS. Sin embargo, recordamos que estos operan como tipos ideales, por lo que no se enmarca perfectamente en uno de ellos.

En cuanto a la noción de juventud, la consideramos en primer lugar como un concepto de construcción política y reconocemos las múltiples formas de definirla, identificando heterogeneidades al interior de esta categoría social, por lo que elegimos pensar desde la pluralidad de las juventudes (Vázquez, 2015). En cuanto a la relación con la educación y el trabajo, pertinente en este desarrollo, Margulis (1996) plantea una diferencia sustancial entre las juventudes en cuanto a la desigualdad social que se presenta en esta etapa vital. Es así que la juventud no solo es definida por la edad sino a ciertos consumos y prácticas simbólicas particulares y distintivas asociadas a este momento de la vida. Estos usos y costumbres con los que se representa comúnmente la juventud, están vinculados a la idea de moratoria social, en la que la extensión de la etapa educativa y el entorno cercano y protector, mantienen alejadas responsabilidades tales como el trabajo o la responsabilidad familiar. Sin embargo, Margulis (1996) nos muestra que este prototipo de juventud, en realidad es un privilegio que gozan, por lo general, solo jóvenes de clases medias y altas, mientras que quienes pertenecen a los sectores populares experimentan dificultades para acceder a esta situación ideal con la que se identifica a la juventud. Esto se debe a que generalmente contraen responsabilidades laborales y familiares de forma temprana, por lo que no cuentan con el tiempo libre y el dinero para extender su etapa de despreocupación. Es por esto que sostenemos que la vinculación entre juventud, educación y trabajo puede experimentarse de maneras diversas, algunas de las cuales se abordarán a lo largo de las siguientes páginas.

A su vez, Chávez (2005) nos recuerda que la juventud es comúnmente definida desde una perspectiva adultocéntrica, que atribuye a la esencia y al ser joven, desde la falencia, la peligrosidad y lo incompleto, y trasladando estas caracterizaciones que estigmatiza negativamente a las juventudes, a su naturaleza: Cuando se es joven, se es incompleto, inseguro, improductivo, peligroso, rebelde, desinteresado entre otras representaciones. Tanto las caracterizaciones como los discursos anteriores sobre las juventudes, cuando no los invisibilizan, crean una imposibilidad de agencia al no reconocerlos como actores, y estableciendo una única mirada de ser joven y de identificarlos según

los adultos. Es por eso que en este trabajo abordaremos la juventud desde las y los jóvenes que asisten a la EPS, para conocer su perspectiva, respecto a la educación, el trabajo, y la posición en la que ocupan en la sociedad.

Escuela Profesional Secundaria (EPS)

La Escuela Profesional Secundaria es un programa impulsado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) enmarcado específicamente en los Centros de Formación Profesional y Técnica, regido por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Provincia bajo la Resolución N° 2356/2022 según la Ley Nacional N°26.206. En este caso particular en el Centro de Artes y Oficios (CAO) de Tolhuin, dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia, y regido por el mismo bajo la Resolución Provincial N° 605/2013.

Este programa se organiza en el CAO- Tolhuin, con los lineamientos del anexo II de la Res. Prov. N° 2.356. Hasta el momento cuenta con un coordinador para cada orientación, un tutor para cada currícula básica de bachiller: Matemática, Prácticas del Lenguaje, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Además como cargo administrativo cuenta con un Prosecretario. En el caso particular de Tolhuin también se solicitó el acompañamiento de una trabajadora social. La EPS, al funcionar como un programa de formación dentro del CAO-Tolhuin, depende de la dirección del mismo.

El programa de la EPS está destinado a jóvenes de entre 15 y 18 años que comiencen o continúen el nivel de educación secundaria. Como requisito se presenta el haber cursado 2 (dos) o más veces un mismo año de la educación secundaria, o haber estado 2 (dos) o más años fuera de la educación secundaria obligatoria de forma tradicional. El programa se distingue de esta última, en que su cursada es flexible y más personalizada. En esta modalidad, se acreditan niveles de aprendizaje al ritmo de cada alumno teniendo como meta el certificado de formación profesional homogéneo con la institución de formación profesional a la que corresponden. De esta forma se les facilita el acceso a la educación de nivel superior. Además este certificado es de alcance nacional. En el caso de Tolhuin la EPS ofrece dos orientaciones: formación con orientación en construcciones y formación con orientación en energía⁵⁶⁴.

Los grupos son hasta 15 alumnos por curso, quienes son acompañados por tutores. En Tolhuin se dio inicio a esta modalidad en agosto del año 2022, con 14 alumnos inscriptos, aumentando al doble en un año.

Las chicas y chicos que asisten a este programa recientemente institucionalizado, han quedado, por motivos particulares, excluidos del sistema educativo “normal”, esto se presenta simultáneamente como causa y efecto en la mayoría de los concurrentes. Ya que no solo se ven afectados por la estigmatización social que recae sobre los mismos, al presentar trayectorias educativas truncas o discontinuas, sino que también se ven envueltos (en su mayoría) por diversas problemáticas sociales vinculadas a lo económico y familiar. De esta forma son centrifugados debido a la alta competencia y el proceso de individualización experimentado, ya desde las aulas de los colegios secundarios.

La institución analizada, funciona como un programa de formación educativa, que posibilita la obtención de título secundario vinculado a la formación profesional, siendo esta última la que convoca a los jóvenes y alrededor de la cual se insertan y articulan las principales asignaturas: Prácticas del Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, otorgando a su vez la certificación profesional, terminando con un título de Bachiller Profesional Especializado (esta especialización puede variar dependiendo la elección del alumno o alumna dentro de las opciones ofrecidas).

⁵⁶⁴ ver en Res. Nac. N° 2356: Anexo I: Criterios de organización general; inciso 5.

El programa de la EPS, funciona como organizador y coordinador de la cohesión social, que pretende balancear las oportunidades mitigando las desigualdades tanto educativas como posteriormente de calificación profesional.

En cierta forma, esta modalidad de educación técnica, propone la formación de bachiller instituida socialmente y de carácter performativo, junto al desarrollo y aprendizaje de capacidades que incrementan la calificación de los futuros trabajadores. Sin embargo, este sistema se implementa todavía dentro del sistema capitalista que rige socialmente, heredero de transformaciones históricas, por lo que aumenta la competencia, y presenta individualización y establece como prioridad las carreras personales. Aunque por otro lado facilita la reintegración y articulación social mediante el trabajo colectivo, por lo que es posible pensar que en este caso, el trabajo, de algún modo continúa funcionando como integrador social.

En cuanto a los vínculos inter-institucionales, actualmente se han comenzado a tejer redes con el área de Desarrollo Social, a partir de un proyecto de ayuda colectiva que les permite además de realizar las prácticas, y a su vez colaborar con quienes necesitan de su formación, construir espacios de inserción social, rompiendo con etiquetas sociales que los separaban, en forma de anomia, trayendo un concepto de Durkheim (1987).

Además permite darle lugar, identidad y acción a las y los jóvenes, desde una perspectiva distinta a la que Chávez (2009) reconoce como adultocéntrica que mantiene a las juventudes en la posición de negados y negativizados.

Concertación como cultura institucional

A partir de los distintos encuentros con alumnas y alumnos, como también con coordinadores, docentes y trabajadores del gabinete que integran la EPS, realizamos un análisis de la cultura institucional que se forma por y en el programa.

Para analizar la forma de burocracia en la organización de la institución; la toma de decisiones; las relaciones entre autoridades del programa, y para con los estudiantes; y las dificultades que se presentan, Szlechter (2018), desde una perspectiva crítica, presenta el análisis burocrático racional de Weber y lo pone en discusión a partir de los aportes de Blau. Éste, se basa, a diferencia del anterior, en la irracionalidad. Es así que, siguiendo el punto de Blau consideramos que en una organización, la burocracia no siempre es rígida, y atada a lo preestablecido, sino que existe cierta flexibilidad mediante la cual se da lugar a los cambios, a las nuevas estructuras, y formas de relacionarse, modificaciones en los roles, procedimientos y en el ejercicio de la autoridad. Aquí, es donde se presentan de forma concreta las instituciones como compuestas por lo instituido, que responde a las normas y a cierta rigidez organizativa, y lo instituyente, que permite los cambios y el dinamismo de las organizaciones.

En el caso de la EPS de Tolhuin, la internalización de las normas, a partir de los intereses propios de los actores, permite que logren asignarles sentidos propios, y que constituyan una cultura institucional, en la que los actores son parte de la construcción de su cotidianeidad (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992).

Aquí, ya acercándonos al análisis del caso de la EPS, recuperamos de Szlechter (2018) la idea de “burocracia plebeya” acuñada por Luisina Perelmiter. Este tipo de burocracia está ceñida por la contradicción, entre la impersonalidad que supone la idea de burocracia en sí misma, y la cercanía del apego y el foco en los vínculos, junto a la difuminación de las distancias jerárquicas que expresa la idea de plebeya. Es posible vincular esta idea de burocracia plebeya con la forma de organización que rige la institución analizada, en donde las normas informales son igualmente legitimadas y respetadas.

En primer lugar, los mismos estudiantes reconocieron la relación entre lo instituido y lo instituyente, como transformaciones y continuidades presentes entre este formato de educación secundaria y el ya conocido y tradicional. Los alumnos expresaron que: “no tiene nada que ver con el colegio normal, puede que tenga algunos aspectos parecidos, pero es diferente” (alumnos del Bachiller Profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023). Más bien toma cualidades que describen una cultura institucional como una cuestión de concertación, en donde la internalización de las normas, a partir de los intereses de los actores, permite que les den sentidos propios. En este tipo de cultura institucional se desarrolla una gestión pluralista, en la que se reconoce a los individuos con sus intereses, propósitos y objetivos diferentes. De esta forma, quienes gestionan el programa buscan equilibrar las distintas partes para que los individuos trabajen juntos para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El programa de la EPS se rige por un reglamento, un organigrama jerárquico y presenta objetivos de formación concretos. Sin embargo, dentro de la estructura del mismo se construyen nuevas formas de organización jerárquica de los vínculos tanto de manera horizontal, como vertical: a) De forma horizontal generando espacios de diálogo y reuniones semanales entre los docentes y el coordinador de cada modalidad para dialogar las metas, los tratos personalizados con los alumnos, las formas de trabajo, entre otros temas. En las cuales se toman las decisiones de forma conjunta, y en donde todos tienen un espacio, según lo expresa D. Álvarez, coordinador de una de las modalidades (D. Álvarez, comunicación personal, 28 de abril de 2023)⁵⁶⁵. También desde el gabinete pedagógico, se realizan reuniones horizontales con docentes, coordinadores y la trabajadora social, para conversar de situaciones particulares que atraviesan algunos estudiantes. Estos espacios colaborativos no es posible llevarlos a cabo en ámbitos de la educación tradicional, “ya que no a todos los docentes les importa el estudiante como persona, como sujeto, más que como individuo genérico” (N. Flores Laffitte, comunicación personal, 26 de abril de 2023)⁵⁶⁶.

Se construyen así, relaciones personales que operan en este campo mediante un capital específico. Las mismas se basan en el respeto, la armonía, el buen trato y la preocupación por el otro, las cuales cobran sentido en este espacio de educación, por sobre las calificaciones o el alto rendimiento académico. Estas valoraciones resultan incomprensibles para quienes son externos a este bachiller profesional y se rigen por otras reglas. Esto se demuestra en comentarios que han recibido los estudiantes como “ahí no aprenden nada, van a salir sin saber nada”, “si no podes venir a este secundario (haciendo referencia al Trejo) como vas a ir a otro” (alumnos del bachiller profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023).

b) En el sentido vertical, las nuevas formas de organización se evidencian desde las chicas y chicos que concurren a clases, quienes expresan la cercanía y comodidad que les brindan los docentes, que no sienten la presión de la jerarquía, sino más bien, expresan respecto a sus docentes que “es como si un amigo que sabe más que vos te está enseñando”, “se preocupan por vos, te hacen sentir cómoda” (alumnos del Bachiller Profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023). Estas prácticas y relaciones informales, según Blau, contribuyen a la eficiencia de la organización (Szlechter, 2018).

Este bachiller profesional presenta la necesidad del vínculo personalizado con los usuarios dado que “Ellos no son uno más, cada uno importa, y a cada uno se le da su valor, algo que en el Trejo no pasaba, eran uno más” según palabras de la Trabajadora Social (N. Flores Laffitte, comunicación personal, 26 de abril de 2023). Estos vínculos generan el reconocimiento a través de su subjetividad, apropiándose de los conocimientos mediante el taller de formación profesional y con ganas de ir a la

⁵⁶⁵ D. Álvarez desempeña el rol de coordinador de la orientación en energía en el Bachiller profesional de Tolhuin

⁵⁶⁶ N. Flores Laffitte es la trabajadora social que se desempeña en el Bachiller profesional de Tolhuin.

escuela, como expresó una alumna “no me gusta faltar, me atraso mucho” (alumnos del Bachiller Profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023).

Otra diferencia que existe entre la escuela tradicional y el programa de la EPS, refiere a una problemática o un conflicto común en la burocracia de la educación: la asistencia. La trabajadora social expresa “Los que ya vienen de hace rato, no quieren faltar, porque saben que se atrasan. En cambio a los que empezaron hace poco, todavía no les cae la ficha y faltan mucho. Los demás antes también, pero cuando se dieron cuenta que no se trata de una planilla, sino de que van a tardar más en terminar y los perjudica a ellos, no quieren faltar más”. En otro sentido, respecto a los modales y tratos en las interacciones personales la trabajadora social nos cuenta que “nadie lo establece como norma explícita, pero como nadie los trata mal, cuando alguien viene medio rayado lo frenan rápido” (N. Flores Laffitte, comunicación personal, 26 de abril de 2023).

Finalmente, se hace mención a la vinculación específica del programa con la sociedad mediante la emisión de sujetos certificados en el oficio que corresponda, junto con el título secundario, preparados para la inserción laboral. Es aquí donde surge en las entrevistas, tanto del coordinador, como de las y los chicos, la cuestión sobre las herramientas que el paso formativo por el bachiller profesional les provee respecto a las relaciones con otros adultos. En el caso de las y los chicos, reconocen que la forma de vinculación y de desenvolvimiento que prevalecen en ese ámbito de socialización los prepara no solo en la formación de la materia explícita, sino también como expresaron algunos de ellos: “me es más fácil hablar con otras personas, y con adultos”, “Ahora tenemos que hacer prácticas y eso me ayuda, porque a la hora de conseguir un trabajo voy a saber cómo hacer, estar más preparada” (alumnos del bachiller profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023).

Además reconocen que más allá de que la formación es de oficio, los chicos tienen nuevas perspectivas a futuro que no necesariamente implican la inserción laboral directa y completa, sino que muchos de ellos dialogan sobre continuar una carrera de nivel profesional. Esta idea surge como relevante a partir del desarrollo de las competencias para la inserción en el ámbito de la educación superior, que son brindadas desde el tiempo que transitan por el bachiller profesional. Teniendo en cuenta que la totalidad de estos jóvenes fueron centrifugados del sistema de educación obligatoria, ahora no solo disfrutan de esta modalidad formativa, sino que tienen deseos de continuar insertos en el sistema de educación formal, e incluso planean escenarios posibles en los que puedan seguir vinculados a este programa en forma de docentes de taller (alumnos del bachiller profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023). Es así que, tanto el coordinador como la trabajadora social y ellos mismos, se reconocen competentes para insertarse en una institución de educación superior o laboralmente de forma adulta, a la par de otro joven formado en la educación tradicional.

A partir de aquí, se retoma el concepto complejo de instituciones que nos presenta Lourau (1970) podemos decir que mientras el viejo institucionalismo resalta el carácter rígido, formal e histórico (de cambio evolucionista) de las reglas, en el cual se prioriza lo ya instituido (aquí aplicando el concepto de Lourau), los nuevos institucionalismos dan lugar a las reglas y normas informales, a la flexibilidad, y a la característica dinámica de las instituciones, como moldeadoras del carácter individual, pero también dejando paso a ser moldeadas y adaptadas en la marcha por los integrantes de la misma, mediante la concertación. Esto es a lo que Lourau llama instituyente, la capacidad de

performatividad bidireccional, tanto de las reglas y normas sobre los individuos, como desde las acciones individuales y colectivas pueden influir en el cambio de las dinámicas en las instituciones. Esto permite, en el caso de la EPS, reconocer a las y los jóvenes que ahora asisten al programa y que han sido (y muchas veces siguen siendo) negados y estigmatizados negativamente en otros espacios, como actores, con capacidad de acción y de adaptación, pero también de transformación y performatividad, recuperando la postura de Chávez (2005), sobre el reconocimiento de las juventudes.

Es así que reconocemos, siguiendo a March y Olsen (1997) la importancia, no solo de seguir reglas ya impuestas, sino de construir mediante la institucionalidad una cultura o identidad institucional, que

les permita tanto a los alumnos como a los docentes de la EPS, ser parte de la institución y ser “instituyentes” de la misma. Para crear ellos una identidad colectiva de pertenencia. Un ejemplo que se presenta de esto, es el deseo que expresó un grupo de estudiantes de la EPS de formar un centro de estudiantes. El fin de la creación del mismo era tener una identidad colectiva, un respaldo estudiantil que los avale para presentar, frente al Ministerio de Educación de la provincia, y sus representantes, reclamos formales y proyectos de mejora e innovación del programa (alumnos del bachiller profesional, comunicación personal, 26 de abril de 2023).

Las reglas incluyen tanto parámetros de conducta y costumbres tanto formales (legales) como informales. Además exponen derechos y obligaciones. Cuando quienes forman parte de una institución, se identifican con tal, aprenden, interpretan y adaptan las reglas de los comportamientos aceptables e inaceptables, que los hace parte de una misma identidad. De esta forma son “moldeados como actores significativos” (March y Olsen, 1997, p. 47). A estos valores comunitarios, que emergen de la influencia de las instituciones en las acciones y preferencias individuales nos referimos con el ejemplo del centro de estudiantes, lo que presenta la constitución de valores comunitarios.

Respecto a la adaptabilidad del programa educativo de la EPS, es interesante pensarlo desde los contextos, condiciones y experiencias complejas y diversas que se presentan en las juventudes. La idea de la flexibilidad e informalidad que rige tanto la burocracia como el ejercicio de poder, el cual se inculca mediante las reglas formales e informales, para lograr construir una identidad institucional entre los miembros de este programa, se justifica en los objetivos, tanto explícitos, como implícitos que tiene la institución.

Vinculado a esto, la directora nos hacía saber, en una comunicación informal, que desde sus orígenes el CAO se dedica a la formación de oficio de adultos a partir de diversos talleres. Sin embargo, este espacio desde sus inicios funcionó, como integrador social, y como ámbito de socialización, contención y escucha, principalmente para jóvenes mayores de 18 años que han tenido dificultades con sus trayectorias educativas, y adultos mayores. En este sentido, si bien el programa de la EPS, tiene como objetivo explícito, y principal, facilitar que estos jóvenes finalicen sus estudios secundarios obligatorios y que a su vez sean formados y certificados en el oficio en el cual están inscriptos, tiene como objetivo implícito, y no por eso menos importante, la contención, reintegración y en algunos casos resocialización de las y los alumnos que asisten al mismo.

Hemos hablado de burocracia plebeya, de jerarquías difuminadas, de ejercicio de poder mediante reglas informales. Finalmente, un elemento más que distingue la cultura institucional de la EPS de las instituciones educativas de nivel secundario tradicionales, se vincula a la estabilidad o inestabilidad, eficiencia o ineficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, tanto formales como informales.

Acuña y Chudnovsky (2012), presentan una institucionalidad alternativa que trasciende las formas institucionales dominantes en el análisis político. Esta perspectiva se caracteriza por la interrelación entre las normas y los actores, rompiendo así la dicotomía entre holismo (foco en la estructura) e individualismo (foco en el individuo). Esta institucionalidad, es más informal y menos reglada. Es desde aquí donde los autores afirman que no necesariamente la informalidad de las normas está vinculada con la ineficiencia institucional, al igual que la formalidad de las reglas escritas no conduce siempre a la eficiencia y el perfecto logro de los objetivos institucionales.

La institucionalidad alternativa, permite a los actores tomar decisiones estratégicas, con relativa autonomía, y lo que estos decidan hacer afecta a las instituciones con las que interactúan. En este caso, la flexibilidad del bachiller y la toma de decisiones de forma horizontal y concertadamente mencionada más arriba, permite a la institución cumplir con los objetivos explícitos e implícitos para la que fue creada. Al mismo tiempo, las acciones individuales de los actores, son igualmente motivadas por el cumplimiento de mandatos normativos.

Respecto al cumplimiento de los objetivos, la EPS presenta un objetivo explícito, formal, y uno implícito e informal, pero no por eso menos importante. Desde esta perspectiva se enfatiza en las instituciones como administradoras de conflictos y distribuidoras desiguales de poder, que facilitan el cumplimiento de los objetivos políticos del programa (Acuña, 2012). La EPS además de tener como objetivo la finalización de la educación secundaria obligatoria de sus alumnas y alumnos, también tiene un objetivo político informal, que refiere a la (re)integración y (re)socialización de sus alumnas y alumnos, además de funcionar como un espacio de contención, en el cual se descubren también problemáticas socioeconómicas y familiares en las cuales son acompañados desde el equipo profesional de la institución.

Desde esta perspectiva se hace énfasis en las instituciones como administradoras de conflictos y distribuidoras desiguales de poder. “Las instituciones importan si estructuran, absorben y regulan conflictos” (Acuña, 2012, p. 51).

De hecho, algunos actores fundantes del Bachiller Profesional que hemos entrevistado, expresan que hay una serie de normas implícitas, que hacen a la dinámica particular del programa, y que van de la mano con la cultura institucional del programa vinculada al reconocimiento del establecimiento (en este caso el programa de la EPS) como una cuestión de concertación, que a través de herramientas como la flexibilidad, lejos de debilitarlos, facilita el cumplimiento de los objetivos de contención e integración social para los alumnos que concurren.

Reflexiones finales

El análisis detallado de la burocracia dentro de la cultura institucional y las dinámicas que se construyen en la Escuela Profesional Secundaria (EPS) nos lleva a reflexionar sobre la flexibilidad y las diversas formas que toman las instituciones, y sus personalidades (Frigerio, Poggi y Tiramonti, 1992), y la vinculación entre la juventud, la educación y el trabajo.

A través de una perspectiva principalmente constructivista, hemos explorado cómo tanto las reglas formales, como las normas informales, moldean las interacciones entre los actores y afectan los resultados institucionales. Es así que podemos comprender la interacción entre la estructura institucional del proyecto fundante y la adaptabilidad que se genera de la misma a partir de la mutua influencia de las acciones y decisiones de los actores con las reglas.

Si bien, la burocracia tradicionalmente se asocia con rigidez y formalidad, el complemento de algunas ideas de la teoría crítica y los nuevos institucionalismos, nos permite repensar este concepto, ya que los órdenes jerárquicos y las formas en las que se toman las decisiones en la EPS son flexibles y se ajustan a las particularidades de los estudiantes y sus trayectorias. La combinación de reglas formales y las normas informales permite una mayor eficacia a la hora de cumplir los objetivos, tanto formales, y por tanto explícitos, como los informales.

La noción de "burocracia plebeya" destacada por Perelmiter nos ilustra esta adaptabilidad mediante la flexibilidad, donde la impersonalidad de las normas coexiste con la cercanía y el enfoque en los vínculos personales. Esta flexibilidad se refleja en las prácticas horizontales y verticales de toma de decisiones, así como en la construcción de relaciones personales basadas en el respeto y la empatía.

Es crucial reconocer el papel de las instituciones como administradoras de conflictos y distribuidoras de poder. En la EPS, la informalidad de ciertas normas, no sólo facilita la educación formal, sino que también permite que el programa funcione como un espacio de contención y reintegración social para los estudiantes, acompañándolos desde un entorno de confianza en problemáticas socioeconómicas y familiares.

Además, la institucionalidad alternativa propuesta por Acuña y Chudnovsky (2012) desafía la idea de que la informalidad de las normas conduce a la ineficiencia. En la EPS, vemos cómo esta

flexibilidad permite a los actores tomar decisiones estratégicas que contribuyen al cumplimiento de los objetivos tanto educativos como sociales del programa.

En resumen, el estudio de la cultura institucional de las instituciones educativas y las formas en las que se expresa la burocracia, nos lleva a apreciar su naturaleza adaptable, así como la importancia de las normas formales e informales en la consecución de objetivos educativos y sociales. En un mundo en constante cambio, la identificación de las instituciones como el complemento entre lo instituido y lo instituyente, y la comprensión de su dimensión dinámica, a partir de la ruptura entre holismo e individualismo, nos permite pensarlas de forma plural y completa. Además, se vuelve fundamental para la construcción de culturas institucionales menos burocráticas y más personales, en las que jóvenes como las y los que asisten a la EPS puedan, no solo continuar sus trayectorias educativas, sino también abrirse paso hacia la inserción laboral con una identidad que reafirma sus capacidades de acción y transformación social.

Finalmente, nos queda continuar expectantes al desenvolvimiento futuro del programa de la EPS, y el acompañamiento de sus egresados junto a la continuación de sus estudios superiores y/o su futura inserción en el ámbito laboral.

Bibliografía

Acuña, C. (2012) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.

Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. Última década, 13(23), 09-32.

Durkheim, É. (1987). Las reglas del método sociológico, trad. Antonio Ferrer, Madrid: Akal.

Frigerio G., Poggi y Tiramonti, (1992). Las instituciones educativas. Cara y Ceca. Elementos para su comprensión. Buenos Aires: Troquel-FLACSO Educación. Selección.

Lourau, R. (1970) Cap. 3 “Las instituciones como campo de estudio”. El análisis institucional. Argentina: Ed. Amorrortu.

March J. G., Olsen J. P., (1997) “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, Gestión y Política Pública (1) Vol. VI, México, primer semestre de 1997, pp. 41-73.

Margulis, M., & Ariovich, L. (1996). La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud. Editorial Biblos.

Szlechter,D. (2018) Teoría de las organizaciones. Un enfoque crítico, histórico y situado. Los Polvorines: Ediciones de la Universidad Nacional de la General Sarmiento.

Vázquez, M. (2015). Juventudes, políticas públicas y participación. Un estudio de las producciones socioestatales de juventud en la Argentina reciente. Grupo Editor Universitario, CLACSO.

Reseña de Autoras y Autores del Volumen 2 (*)

Acosta, Gloria Beatriz Candelaria

Licenciada en Administración Pública por la UNGS de. Posgrado de la Residencia Economía y Administración Hospitalaria en el H.Z.G.A. Petrona Villegas de Cordero por la Escuela de Gobierno en Salud Floreal Ferrara, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires

Agoff, Sergio L.

Licenciado en Psicología (1987). Magister Scientiarum en Administración Pública Facultad de Ciencias Económica de la Universidad de Buenos Aires, Argentina (2000). Doctorando del Doctorado en Política y Gestión de la Educación Superior Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Investigador docente del área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina. Integrante de la Red Universitaria de Carreras de Administración y Política Pública (RUCAPP). Editor de los Cuadernos Universitarios de Administración y Política Pública. Revisor de cuentas de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Integrante de la Red de Trabajo sobre Empresas Públicas (ReTEP).

Albarez 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.

Alfaya, Liliana

Médica. Egresada de la Facultad de Medicina de la UBA. Sanitarista especializada en Adult@s Mayores. Asistente Claustro de Graduat@s de la Facultad de Medicina UBA. Actualmente, se desempeña como Secretaria General Adjunta de la Delegación UPCN Pami (INSSPJyP) y Coordinadora del Área Salud de la Secretaría de Profesionales de Seccional Trabajador@s Public@s Nacionales y del GCBA.

Aquilino, Natalia

Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local por la UNR. Cursó la maestría en Ciencias del Trabajo de la UBA y la diplomatura en *Big Data* del ITBA. Becaria de *American Finn Service* en Australia. Es Vicecoordinadora de la Red Latinoamericana y del Caribe de Seguimiento, Evaluación y Sistematización y Especialista en M&E para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Economía de la Nación y Asesora en Evaluación de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia. Experiencia de dirección en el sector social (CIPPEC, CCIRR, EvaluAR), de coordinación en el ámbito intergubernamental internacional (ONU, PNUD) y en la industria de tecnología (Neoris y Telecom Personal). Coordinó equipos multidisciplinarios en América Latina y gestionó conocimiento experto en desarrollo social y productivo, educación, seguridad y tecnología. Lideró más de 25 evaluaciones: impacto, resultados y procesos. Su agenda de incidencia política y abogacía se enfoca en la institucionalización de la función de evaluación en el Estado y la rendición de cuentas política.

(*) La información fue obtenida de los documentos presentados por los autores.

Aquino, Hugo

Licenciado en Enfermería y Especialista en Enfermería pediátrica. Profesional del Hospital Nacional Profesor Doctor Juan P. Garrahan. Delegado y Secretario de Profesionales de la Delegación UPCN Garrahan.

Arakaki, Javier

Licenciado y Profesor de Sociología (UBA). Profesional del INSSJP-PAMI; Profesor en el Instituto Universitario Vucetich (IUV); Director en la Consultora INDAGA-RSO (indaga-rso.ar). Delegado y Secretario de Profesionales de UPCN, Delegación PAMI.

Ariaudo, Valentín Javier

Estudiante, Universidad Nacional de Villa María

Ariovich, Ana

Dra. en Ciencias Sociales (FSOC, UBA). Mg. en Sociología Económica (IDAES, UNSAM). Desde hace 15 años es investigadora docente en el Instituto del Conurbano (UNGS), donde actualmente es adjunta con dedicación exclusiva y Directora de la Lic. en Política Social. También es docente en Metodología de la Investigación Social en la Carrera de Sociología (UBA).

Arrascaeta, María Laura

Licenciada en Administración (UNCa). Magister en Administración de Empresas (SIGLO XXI). Profesora e investigadora (UNCa). Profesora de Taller de Investigación en Ciencias Sociales y Teorías Administrativas (FCEyA-UNCA). Jefa de Trabajos Prácticos de Introducción a las Ciencias Sociales (FCEyA-UNCA). Autora y expositora en Jornadas y Congresos regionales y nacionales. Directora de Proyectos Extensión. Directora de Proyectos de Innovación y Transferencia (PIT). Gerente Hotelera.

Aspajo Grande, Irwing

Licenciado en Administración, Magister en Gestión Pública con mención en anticorrupción y Doctor en Administración. Integrante del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR Docente de posgrado en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Universidad Nacional de Moquegua y Universidad Nacional de Cañete. Especializado en Planeamiento, Presupuesto y Modernización. Ejerció diversos cargos directivos en el Sector Público; en la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Hospital Emergencia Ate Vitarte, Hospital Regional Moquegua, Gobierno Regional de Apurímac, Hospital Regional Guillermo Díaz de la Vega y en el Conectamef. Es Coordinador General de Planeamiento y Modernización del Ministerio del Ambiente, en Perú

Astarita, Martín

Licenciado en Ciencia Política por la UBA, Magíster en Economía Política por FLACSO y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la UBA.

Bacelo, Alejandra Dolores

Contadora Pública por la Universidad John Fitzgerald Kennedy. Residente de Economía y Administración Hospitalaria en el H.Z.G.A. Petrona Villegas de Cordero.

Barrionuevo, Noelia Gisele

Ingeniera en Informática. Posgrado “Diplomatura Iberoamericana en Innovación Abierta” organizada por la UTN y el Ministerio de Economía de la Nación. | Directora Provincial de Proyectos de Modernización Científica y Tecnológica.

Batallan, Ana Belén del Valle

Contadora Pública Nacional. Integrante del Instituto de Estudios de Políticas Públicas (FCEyA – UNCa). Docente.

Bayon, María Fernanda

Licenciada en Gestión Pública FCEyA-UNCa. Esp. en Administración y Gestión del Estado en curso. Coordinadora Académica Sec. I.I y T. Integrante Proyectos de Investigación FCEyA UNCa. Investigadora.

Boemo, Nicolás

Profesor de Filosofía y Ciencias Sagradas y Licenciado en Educación. Counselor, Diplomado en Educación Ambiental y Diplomado en Pastoral Educativa. Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial. Director del Instituto Provincial de Administración Pública de Tierra del Fuego, AeIAS

Bonifacio, Jose Alberto

Lic. en Ciencia Política (U. del Salvador), Certificado Europeo de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset) y Doctor en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba). Director de la Maestría en Auditoría y Contros Gubernamental Internacional y Subdirector de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental (FCE, UBA). Profesor en carreras de Posgrado en la FCE de la UBA, en la FCEyE de la Universidad Nacional de Rosario, en la FTS de la UNER y en FLACSO Sede Argentina. Fue Subsecretario de Organización y Gestión de la Secretaría de la Función Pública. En el INAP fue Director Nacional de Estudios e Investigaciones, Vocal del Directorio, Secretario Técnico y Director del Sistema Nacional de Capacitación. Secretario General del CLAD (1996-2000).

Brissón, María Eugenia.

Docente – investigadora de la UNLa. Actualmente, en las carreras de Especialización en Gerontología Comunitaria de la UNLa y en la de Evaluación de Políticas Públicas UNLa-UNAJ. Miembro del Comité Académico de la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas. Autora de libros y artículos en este campo.

Brizuela, Ana Gabriela

Instituto de Analisis de Politicas Públicas UNLaR

Buchner, Liliana

Licenciada en Economía, (UBA)- Facultad de Ciencias Económicas- Argentina. Experiencia laboral y profesional (último cargo): Coordinadora de Estudios y Análisis de Gastos en Personal. (hasta marzo 2019)-Ministerio de Hacienda - Secretaría de Hacienda- Subsecretaría de Presupuesto- Dirección de Evaluación Presupuestaria Salarial. Actual: Asesora experta en Presupuesto de Gastos en Personal y RRHH del Sector Publico.

Burgos, Edna Natalia

Guía, Técnica y Licenciada en Turismo. Integrante del Instituto de Estudios de Políticas Públicas (FCEyA – UNCa), docente en nivel secundario y superior. Autora y Expositora en Jornadas y Congresos Provinciales y Nacionales.

Cabrera Bravo, Juan José

Abogado, con estudios de maestría en Administración Pública con mención en Anticorrupción y Gestión Pública, por la Universidad San Martín de Porres, Máster en Gerencia Pública por EUCIM Bussines School (España). Vocal titular del Tribunal del Servicio Civil del Perú, cuenta con 20 años

de servicio en el sector público peruano, y experiencia en diversas entidades como Ministerio del Ambiente, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo. Actualmente es asesor de la Oficina de Cautela de los Actos de Administración Interna del Ministerio Público.

Calvimonte, Ana Teresa

Contadora Pública Nacional. Sec. Académica (FCEyA – UNCA). Profesor Adjunto (FCEyA – UNCA). Expositor en Jornadas y Congresos regionales y nacionales. Integrante de Proyectos de Investigación y Extensión.

Calvo Crende, Matías

Licenciado en Recursos Humanos (UM). Doctor en Ciencias Económicas (UNLAM). Investigador y docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

Cámara Guillet, Silvia

Licenciada en Administración por la Universidad Nacional de San Luis y Magíster en Gobierno Local por la Universidad Nacional de Quilmes. Actualmente, es profesora adjunta en la Universidad Nacional de Villa Mercedes e investigadora en temas relacionados con la implementación de políticas públicas.

Cao, Horacio

Administrador gubernamental. Magíster en Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) de España. Doctor y pos doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Carnovale, Natalia

Especialista en Gestión de las Organizaciones Públicas (UNR) y Licenciada en Ciencia Política (UNR). Docente de la Cátedra de Tecnologías de la Administración Pública y del Seminario de Innovación Pública de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Investigadora del Centro de Estudios PoliLab UNR, radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Sus áreas de trabajo incluyen administración pública, análisis organizacional, gobiernos locales, innovación pública y gobernanza metropolitana, entre otros.

Carrión Garro, Sara Lourdes

Licenciada en Gestión de Recursos Humanos y Relaciones Laborales, UNQ. Trabaja en la Secretaría de Bioeconomía dependiente del Ministerio de Economía de Argentina y es becaria en docencia e Investigación en el DEyA-UNQ (proyecto titulado “Las nuevas modalidades de trabajo de la post-pandemia: el sector público acional, una exploración del teletrabajo en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación”. Integró el Programa de Fortalecimiento de las Trayectorias Estudiantiles y el Proyecto Juventudes e Inclusión Laboral de la UNQ).

Correa Ferreyra, Silvia Soledad

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración (UNCa). Ayudante alumno (UNCa). Investigador en formación.

Crescini, Verónica

Politóloga, especializada en evaluación de políticas públicas. Desde 2011 realiza investigaciones y evaluaciones para organismos internacionales (UNFPA, UNICEF, UNESCO), gobiernos nacionales y subnacionales, ámbitos académicos y de la sociedad civil. Coordinó e integró equipos

multidisciplinarios para producir evidencia para la toma de decisiones en educación, juventudes y desarrollo social. Fue responsable del Observatorio de Políticas de Juventudes y del Observatorio de Consumos Problemáticos de Drogas de la Provincia de Santa Fe. Es Profesora Universitaria en Política Educacional y en Planificación, Monitoreo y Evaluación de Políticas. Actualmente, es Co-chair de EvalYouth Argentina y socia de EvaluAR y AAEAP.

Cruz Badillo, Israel

Doctor en Ciencias Sociales. Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública.

D'Eramo, Daniel Eduardo

Lic. en Ciencia Política (USAL), Esp. en Gestión de Gobierno (U. Palermo), Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión (FLACSO). Docente Investigador Adjunto de la UNTDF actualmente co-director del Proyecto PIDUNTDF 14 Gobierno Electrónico y Transformaciones en la Gestión Pública de los Gobiernos Locales de TDF en tiempos pandémicos (2020-2022). Secretario de Gestión Pública del Gobierno de Tierra del Fuego (2015-2019).

de los Santos, Mara Natali

Licenciada en Administración Pública por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Residente de Economía y Administración Hospitalaria en el H.Z.G.A. Petrona Villegas de Cordero.

del Barco, Julia

Licenciada en Comunicación Social. Especialista en Lenguaje y Comunicación Digital. Co-autora del manual “Escribir textos administrativos en la UNC, con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro”. Integrante del Área de Comunicación de la Secretaría de Gestión Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba. Asesora al personal en redacción de textos administrativos y trabaja en el desarrollo de contenidos digitales

Delgado, Juan

Licenciado En Ciencia Política de la UNTDF, previamente dos tecnicaturas orientadas a las emergencias en la ciudad de Córdoba. Me desempeñé en el Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos de la provincia y en la Cámara de Senadores de la Nación como Asesor Legislativo. Actualmente finalizando la Maestría en Policy Analysis del Instituto Tecnológico de Buenos Aires.

Depetris, Jorge

Master in Public Administration – Harvard University; Doctor en Ciencias Sociales (F.L.A.C.S.O), postgrados en AP (UBA- Argentina), Ciencias Sociales (F.L.A.C.S.O- Argentina), y Finanzas (Universidad Torcuato Di Tella). Docente en el Doctorado de FLACSO Argentina, y en Maestrías vinculadas a AP en Universidad Nacional del Litoral, La Plata, Córdoba, Rosario, Patagonia San Juan Bosco, General Sarmiento y Flacso entre otras. Ex Director de Riesgo de la Dirección General de Aduanas, ha participado en la investigación, desarticulación y denuncia de Organizaciones Criminales vinculadas al Contrabando, Evasión, Lavado de Dinero y Narcotráfico. Ha publicado varios libros vinculados a las temáticas de su incumbencia.

Díaz, Lautaro

Estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política – UN Villa María

Etchevarria, María Belén

Contadora Pública Nacional Universidad Nacional del Litoral. Master en Marketing Universidad Autónoma de Madrid. Doctoranda en Administración Pública Universidad Nacional del Litoral.

Docente Universidad Nacional del Litoral. Ex Secretaria de Hacienda de la Municipalidad de Santa Fe. Actualmente se desempeña como Secretaria de Hacienda en el Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

Fadic, Nadia

Licenciada y Profesora de Ciencia Política (UBA). Maestranda en Gobierno (UBA) y Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Trabajadora estatal y delegada del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Delegada paritaria nacional en el Fondo Permanente de Capacitación (FOPECAP) por la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Fernández, Emiliano

Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Becario Postdoctoral del CONICET. Docente de la FCH-UNCPBA.

Fernández, Laura Beatriz

Doctoranda en Ciencias Económicas con mención en Administración por la UNNE en proceso de elaboración de su tesis Doctoral. Especialista en Gestión Pública Provincial y Municipal por la UNNE, y Contadora Pública por la misma Universidad. Se desempeña como Agente Fiscal en la Administración Tributaria Provincial perteneciendo a la planta permanente del Estado Provincial del Chaco desde hace 15 años. En su labor académica ha realizado diversos cursos de capacitación y posgrado e integrado líneas de investigación relativas al trabajo y al empleo público en la Provincia del Chaco

Fernández, Luciano

Trabajador de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Secretario Gremial de la Asociación Trabajadores de Estado (ATE) Consejo Directivo de la Capital Federal (2011-2023). Integrante del Equipo Paritario del Consejo Directivo Nacional de ATE. Estudiante de Abogacía (UBA).

Fihman, Daniel

Magíster en Ciencias Sociales y Humanidades y profesor asociado ordinario en el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes. Con anterioridad fue Secretario Académico y Secretario de Extensión Universitaria en la UNQ, Secretario Económico-financiero del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), Secretario de Coordinación, Bienestar, Control y Transparencia Institucional del Ministerio de Seguridad, Subsecretario de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros y docente en la Universidad de Buenos Aires (UBA), en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y en la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF).

Fiscante, Leonardo Miguel.

Contador Público (UCALP), Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y Doctorando en Administración y Políticas Públicas (UNSAM). Profesor de Sistemas Nacionales de Compras Públicas en la Maestría en Compras Públicas en la UNSAM, profesor de Contabilidad Pública en la UCALP y de Políticas de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Territorial en la UCALP. Director de Servicios al Usuario y Acceso a la Información en la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. Ha publicado artículos sobre los procesos de reforma y modernización en los sistemas de compras públicas en Latinoamérica y en Argentina.

Fonteñez, Carla Belén

Contadora Publica (UNLaR). Investigadora del Instituto de Análisis de Políticas Públicas (IAPP-UNLaR)

Freire, María Alejandra

Abogada (UBA), Magister en Finanzas (UCEMA), Doctorando en Derecho (UBA) y certificada en Compliance, investigaciones penales, tributos y prevención de lavado en la industria crypto (CRIMINT). Profesora en la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del IUPFA. Autora de publicaciones sobre crimen organizado, lavado de activos y regulación del sistema financiero. Se ha desempeñado en diferentes organismos del Estado Nacional en áreas de transparencia, control y regulación. Actualmente se desempeña como Consultora Senior en Honisch & Asoc. Es parte del Comité Ejecutivo del CIPCE y Coordinadora país de la Red Amassuru de mujeres en seguridad y defensa.

Galanti, Melody

Magíster en Políticas Públicas (UTDT) y Licenciada en Relaciones Públicas (UNLaM). Es Secretaría Administrativa y de Extensión Universitaria en el Departamento de Ciencias Económicas y Docente Adjunta en la asignatura “Taller de Elocución y Oratoria” en la Licenciatura en Relaciones Públicas perteneciente al Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales en UNLaM. Coordina las Tutorías de Desarrollo Profesional y de Prácticas Territoriales del Programa de Acompañamiento Académico al Estudiante del Departamento de Ciencias Económicas. Ha dirigido Voluntariados Universitarios y Proyectos de Extensión en articulación con el medio.

García, Diego

Licenciado y Profesor de Sociología (UBA). Maestrando en Políticas Sociales (UBA) y Diplomado en Desigualdades y Políticas Públicas Distributivas (FLACSO). Trabajador de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y delegado paritario por la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). Docente de Gestión Pública (UNPAZ-CJyS) y Planificación en Escenarios Nacionales y Regionales (UBA-FSOC).

Gil, Sebastián

Master en Evaluación de Políticas Públicas (Univ. de Sevilla), en Finanzas (Univ. de San Andrés) y en Relaciones Internacionales (FLACSO). Posee estudios de postgrado en ODS y en coherencia de políticas públicas. Es graduado del Programa de Auditores Gubernamentales de la Fundación Canadiense de Rendición de Cuentas y Auditoría. Desde el año 2018 se desempeña en la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), organismo que funciona acogido por el Auditor General de Noruega, y que apoya a las Entidades de Fiscalización Superior de todo el mundo en el desarrollo de sus capacidades. Dentro de esa institución es Gerente de Desarrollo de Capacidades para OLACEFS (veintidós países de Sudamérica, América Central y el Caribe). Previamente se ha desempeñado en la Auditoría General de la Nación. Ha sido consultor en distintas EFS de América Latina y subnacionales de Argentina. Es docente en diversas universidades, incluyendo la Maestría en Auditoría Gubernamental (UNSAM)

Gilli, Juan José

Dr. en Ciencias Económicas (UBA) y Mg. en Alta Dirección Pública (U. Menéndez Pelayo). Se desempeña como Profesor Consulto e investigador en la Facultad de Cs. Económicas (UBA). Dicta cursos de doctorado y posgrado en universidades argentinas y extranjeras. Realizó tareas de consultoría para empresas privadas, organismos públicos y proyectos de organismos internacionales. Autor de libros, artículos y trabajos sobre temas de administración.

Goldstein, Roxana

Magister en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental, Universidad de Buenos Aires. Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA (CIAP/FCE/UBA). Consultora Internacional en Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, Localización de ODS, Coherencia de Políticas y Adaptación al Cambio Climático

Gorban, Pablo

Licenciado en Economía UNR y Magister en Administración Pública UNL. Docente de grado y posgrado en la UNR y UNL. Ex Secretario de Hacienda de la Provincia de Santa Fe. Actualmente se desempeña como Secretario de Política Económica de la Provincia de Santa Fe

Gorrochategui, Nora Liliana

Licenciada en Ciencia Política y Profesora en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Posdoctora en Ciencias Económicas, Doctora en Administración y *Magister Scientiarum* en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Ha actuado en los sectores público, privado y tercer sector. Ha sido la primera Subdirectora de la Oficina de Ética Pública de Argentina. Actualmente desarrolla actividad académica. Es co-fundadora de la red Simposio Internacional de Responsabilidad Social de las Organizaciones (SIRSO). Sus publicaciones versan sobre administración, organizaciones, gobernanza y responsabilidad social.

Gradin, Agustina

Politóloga (UBA), Máster en Políticas Públicas (FLACSO) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Es directora del Programa de Estudios sobre Organizaciones de la Sociedad Civil del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Investigadora del IICSAL FLACSO CONICET.

Guerrero, Fernanda

Abogada, egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina; Magister en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina; Abogada especializada en Derecho Informático (título en trámite) por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina. Desde el año 2011 se desempeña como Secretaria de Informática del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe.

Herrera, Ivana Elizabeth

Licenciada en Gestión Pública. Directora de Información y estadística educativa, Ministerio de Educación de Catamarca. más de una década de experiencia profesional, Analista de Datos y Big data en el sector privado. Competencias centrales basadas en la gestión y análisis de datos, el enfoque colaborativo y la experiencia en la enseñanza superior permiten aportar perspectivas diversas y enriquecedoras a los equipos de trabajo.

Induni, Andrea

Farmacéutica y Bioquímica por la Universidad de Buenos Aires, Especialista en Farmacia Hospitalaria, Magister en Políticas Públicas de la Universidad Austral y docente universitaria de grado y posgrado. Se desempeña como Secretaria de Profesionales de la Delegación UPCN Salud y Coordinadora del Área Salud de la Secretaría de Profesionales de UPCN Seccional Trabajador@s Públic@s y del GCBA.

Isuani, Fernando

Magister en Administración Pública (UBA) y Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Es Profesor Asociado en la Universidad Nacional de General Sarmiento y su labor en docencia e investigación se centra en la Teoría Organizacional y en la Gestión y Políticas Públicas.

Jaimez, Jorge Omar

Magíster Dirección de Negocios y Licenciado en Psicología, Universidad Nacional de Córdoba. Posgrado Cooperación Educativa Internacional Descentralizada en Universidad Complutense. Madrid; Planeamiento Educativo IPE UNESCO y Administración de educación superior Harvard University-UADE. Secretario Académico y Posgrado, Universidad Provincial de Córdoba (UPC). Ex Rector y Vicerrector UPC, Ex Director Maestría Dirección y Gestión de Organizaciones. Universidad Blas Pascal; ex Rector Universidad Siglo 21. Profesor de Conducción y Liderazgo en la UPC y en Comportamiento Organizacional en la Maestría en Administración de Negocios en UTN-FRC y en la Maestría en Dirección y Gestión de Organizaciones en la UBP.

Juliani Darwin, Agustín

Contador Público Nacional y Licenciado en Administración (UNCa). Máster en Administración (UNT). Diplomado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Profesor e investigador (UNCa). Expositor en congresos. Ex Secretario de Investigación y Posgrado (UNCa) y Subsecretario de Planificación (Catamarca). Auditor en el Tribunal de Cuentas desde 2015.

Krebs, Alejandro

Licenciado en Economía, (UBA)- Facultad de Ciencias Económicas y Magister en Políticas Públicas- Universidad Torcuato Di Tella. Coordinador de Análisis y Evaluación de la Inversión en Capital Humano, de la Dirección Nacional de Seguimiento de la Inversión en Capital Humano del Sector Público Nacional- Ministerio de Economía de la Nación.

Lazarte, Gustavo Alfredo

Contador Público Nacional. Decano (FCEyA-UNCA). Esp. en Evaluación de proyectos de inversión. Profesor Adjunto Ordinario (FCEyA – UNCA). Expositor en Jornadas y Congresos regionales y nacionales. Director de Proyectos de Investigación (Categoría III) y Extensión del Instituto de Investigación en Estado y Políticas Públicas (FCEYA-UNCA).

Lerner, Emilia Raquel

Doctora en Ciencias Económicas, Magister Scientiarum en Administración Pública y Licenciada en Economía, FCE (UBA). Ha desempeñado diversos cargos públicos, entre ellos: Auditora General de la Nación; Gerente de Control de la Deuda Pública, Auditoría General de la Nación (AGN); Coordinadora General de la Unidad de Investigación, y Directora de Control de Educación y Cultura, AGCBA. Asesora de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Codirectora y profesora de la Carrera de Especialización en Gestión Pública por Resultados (FCE-UBA/ASAP); profesora de la Maestría en Auditoría Gubernamental (UNSAM). Fue Directora Ejecutiva de la Interamerican Network of Public Administration Education (INPAE). Tiene diversos artículos en revistas y participaciones en libros publicados

Levy, Melina

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Maestranda en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de Ciencia, Tecnología y Sociedad en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente e investigadora de la UNLaM.

Lobato, Sabrina

Lic. Ciencia Política (UBA), Mg. Gobierno Local (UNQUI) y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Es profesora adjunta (UNTDF) y becaria doctoral CONICET (CIT TDF). Coordinó el nodo Patagonia del proyecto PISAC COVID19 “Capacidades estatales en una agenda local postpandemia” y actualmente dirige el proyecto PIDUNTDF B14 “Gobierno electrónico y transformaciones en la gestión pública de los gobiernos locales en Tierra del Fuego, AeIAS en tiempos pandémicos (2020-2022)

Luisi, Jesica

Contadora Pública, doctoranda en Contabilidad (UNR), diplomada en Análisis Económico Forense (CEI-UNR) y en Prevención del Lavado de Activos (UNER) y tutora de la Diplomatura de Pre Grado en Análisis Económico Forense (CEI-UNR).

Maguregui, Candelaria

Estudiante avanzada de la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Centro de Estudios PoliLab UNR. Actualmente se desempeña como líder de proyectos de tecnología en el sector privado.

Mallardi, Manuel

Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Investigador Adjunto del CONICET. Docente de la FCH-UNCPBA y de la Facultad de Cs. de la Salud y Trabajo Social de la UNMdP.

Mandolesi, Adriano

Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario. Magister en Finanzas por la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente se desempeña como secretario de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe.

Mansilla, Gabriela

Investigadora y docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Licenciada en Administración Pública (ICO-UNGS), y Licenciada (FSOC-UBA) y Doctora en Ciencia Política (EPyG-UNSAM). Investiga sobre políticas públicas, capacidades burocráticas, formación universitaria en Administración, Gestión y Política Pública; y empleo público municipal.

Marengo, Cristian Oscar

Contador Público, Profesor en Ciencias Económicas y Magister en Gestión Empresarial Facultad de Ciencias Económicas UNNE. Magister en Gobierno y Economía Política, UNSaM. Doctor en Ciencias Económicas, UNLaM. Profesor Adjunto Interino a cargo de la asignatura “Administración Pública” y Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura “Sociología de las Organizaciones”, Facultad de Ciencias Económicas UNNE. Director del Proyecto de Investigación Ciencia y Técnica UNNE. Categoría 4 en el Programa de Incentivos a la Investigación. Director de tesis de grado y posgrado. Expositor y evaluador de trabajos científicos. Publicación de artículos en eventos científicos. Director de Investigación por concurso IPAP Chaco.

Maroto, Natalia

Es Licenciada en Gestión Pública por la Universidad Católica de Córdoba (UCC), Diplomada en Gestión Pública por la Escuela de Negocios de la UCC. Profesora adscripta a la cátedra Práctica Pre-Profesional en Gestión Pública de la UCC. Se desempeña como participante de políticas recaudatorias judiciales y Jefe de área administrativa/atención al público en la Dirección de Procuración dependiente de la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Municipalidad de Córdoba (2004 a la fecha).

Marsili, Marina

Contadora Pública especializada en Administración y Contabilidad Pública, Doctora en economía (UNR). Abogada (Universidad Siglo XXI, Subsecretaria administrativa de la Dirección General de Investigaciones y Apoyo Tecnológico a la Investigación Penal del Ministerio Público Fiscal de la Nación,) docente de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y Universidad Abierta Interamericana, docente de grado y de diplomatura en la Universidad Nacional de Rosario.

Martínez, Raúl Santiago

Abogado (UNCA). Maestrando en Derecho Administrativo (UNC). Especialista en Abogacía del Estado (PTN). Especialista en Derecho de Daños (UNT). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia, Italia). Profesor universitario Facultad de Derecho (UNCA) y Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UNCA). Abogado del Estado provincial.

Masciadri, Viviana

Psicóloga; demógrafa; investigadora adjunta en el Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad. Proyecto en desarrollo (área de Ciencias Sociales del Centro de Investigaciones de la FFYH 'María Saleme de Burnichón' denominado "Dato/no dato: sistemas estadísticos nacionales y derechos humanos universales, 2020-2030" Entre sus últimos trabajos destaca: Delitos de odio en un área de Ciudad de Buenos Aires: marcas territoriales del pasado reciente, en M. Braylan (comp.): Informe sobre antisemitismo en la Argentina 2022, CES, DAIA.

Mattalini, Matías Leandro

Es Licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador (Área San Miguel) y Magister en Políticas Públicas y Gobierno por la UNLa. Actualmente se encuentra realizando su doctorado en filosofía en la UNLa. Es profesor adjunto de la UNLa y en el ámbito de la gestión, se desempeña como director de Planificación y Evaluación de dicha universidad. También es profesor en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión y el Diploma Superior en Evaluación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones del Área de Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina.

Medina Walther, Daniel Alejandro

Contador Público Nacional. Especialista en Contabilidad Superior y Auditoría. Magister en Contabilidad Superior y Auditoría. Profesor Adjunto de la Cátedra Contabilidad Financiera - Exposición de la FCEyA de la UNCa. Titular de la Unidad de Gestión Académica de Postgrado de la FCEyA de la UNCa.

Mendoza, María Belén

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Cursó la maestría en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas en la UNSAM y se encuentra actualmente realizando una Diplomatura en Análisis de Datos y Políticas Públicas (UBA). Posee más de 6 años de experiencia en el sector público, en distintas posiciones y jurisdicciones, en las cuales se profesionalizó en la planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, enfocándose en mejorar la eficiencia y eficacia del Estado nacional. Actualmente se encuentra trabajando en el Ministerio de Economía de Nación.

Miralles, María Gabriela

Contadora Pública, Universidad Nacional de Río Cuarto, diplomada en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Siglo XXI y en Auditoría y Contabilidad por la Universidad Blas Pascal. En la actualidad se desempeña como Subdirectora General de Contabilidad y Auditoría en la Municipalidad de Río Cuarto y es docente de la Cátedra Sistemas de Información Contable III de la carrera Contador Público dictada por la Universidad Nacional de Río Cuarto. También es miembro de la Comisión de Sector Público del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba.

Montes, Karina

Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Consultora de gestión de proyectos y capacitación. Investigadora docente asistente. Diplomatura Superior, Gestión y Control de Políticas Públicas, FLACSO.

Montiel, María Fernanda

Contadora Pública. Especialista en tributación (UNCA), Maestranda en Maestría en derecho laboral y relaciones laborales internacionales (UNTREF), JTP de Derecho Laboral y Previsional de la FCEyA – UNCA. Investigadora del Instituto de Investigación en Estado y Políticas Públicas (FCEYA-UNCA)

Mora Pérez, César Omar

Doctor en Estudios Fiscales con orientación en Hacienda Pública, miembro de CIMTRA, REDAAP y AMEDI. Profesor de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara.

Morales, Andrea Silvina

Contadora y Abogada de la Universidad Nacional de Catamarca de la Universidad Nacional de Catamarca Magíster en Contabilidad y Auditoría. Magíster en Desarrollo Social Rural. Diplomada en Inteligencia Artificial. | Diplomada en Gestión de PYMES. Profesora Investigadora |

Moreno, María Laura

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Docente titular en la Universidad Siglo 21 y en la Universidad Nacional de La Rioja. Docente investigadora del Instituto de Análisis en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de La Rioja. Directora del proyecto de investigación: “Innovación social: ciudadanía y asociaciones” de la Universidad Siglo 21.

Mura, Raúl

Licenciado en Educación, Administrador Gubernamental, Gerente Social, Especialista en Planificación y Gestión. Sec. Posgrado (FCEyA – UNCA). Profesor Titular Ordinario (FCEyA – UNCA). Expositor en Jornadas y Congresos regionales y nacionales. Director de Proyectos de Investigación (Categoría I) y Extensión. Director del Instituto de Investigación en Estado y Políticas Públicas (FCEYA-UNCA)

Neirotti, Nerio

Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Master of Public Affairs (University of Texas at Austin), Lic. en Sociología (Universidad Nacional de Cuyo). Director del Diploma Superior en Evaluación de Políticas Públicas y Toma de Decisiones, de FLACSO Argentina. Ex vicerrector de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y ex director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de dicha universidad. Docente y autor de varios libros y artículos sobre evaluación. Fue Coordinador de Programas de Evaluación en IIPE – UNESCO Oficina Regional Buenos Aires; Subsecretario de Control de Gestión (Provincia de Mendoza, Argentina); y Gerente de Evaluación en SIEMPRO, Argentina.

Nicolás, María Alejandra

Graduada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Doctora y Mestre en Sociología por la Universidad Federal del Paraná (UFPR), Brasil. Profesora del área de Administración Pública y Políticas Públicas y del Máster en Política Pública y Desarrollo de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), Brasil. Especialista en Gestión de Programas, Proyectos y Políticas Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Paraná (PUC/Paraná), Brasil.. Tiene experiencia en las áreas de políticas públicas, internet y política y democracia digital. Integrante de la Dirección de la Sociedad Brasileña de Administración Pública - SBAP (2022-2024 y 2024-2026).

Nieva, Mónica Marcela

Lic. en Trabajo Social (UNT), especialista en Evaluación de Políticas Sociales (UNSAM), diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), diplomada en Psicología Institucional (UCES)

maestrando en Evaluación de Políticas Públicas (UNER), Directora de carrera y docente de la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, docente de Monitoreo y Evaluación en el Instituto Provincial de la Administración Pública de Tucumán. Coordinadora del área Técnica de la Secretaría de Articulación Territorial y Desarrollo Local del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán. Miembro de la Asociación Evaluar y de la AAEAP.

Núñez, Irma Alejandra

Licenciada en Ciencia Política, Docente Adjunta de la Universidad Nacional de La Rioja

Olivares, Pablo Andrés

Ministro de Economía de la Provincia de Santa Fe

Olvera Mejía, Talina Merit

Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. Coordinadora del Doctorado en Políticas Públicas de la misma universidad. Líneas de investigación políticas públicas, evaluación, Meta evaluación y políticas sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1, del Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología de México.

Ortiz Palafox, Karla Haydee

Doctora en Ciencias Sociales, miembro de Red Académica de Asuntos Públicos, Profesor de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara

Pagani, María Laura

Dra. en Ciencias Sociales (UNLP), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Especialización en Gestión Pública (UNTREF). Adjunta de la materia Sociología de las Organizaciones (UNLP). Docente de posgrado en diversas Maestrías. Actualmente es Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Directora del Proyecto de investigación: sobre Estado y políticas Públicas en la provincia de Buenos Aires. Integrante de la AAEAP. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional, políticas públicas y participación ciudadana.

Pando, Diego

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Profesor de grado en la Universidad de San Andrés y de posgrado en diferentes universidades del país y del exterior. Director del Núcleo de Estudios sobre Gestión Pública de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Ha publicado cinco libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en administración y políticas públicas. Se ha desempeñado como asesor en diversos organismos públicos nacionales y provinciales y como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF y CLAD) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías digitales para fortalecer capacidades de gestión pública.

Paparás, Ricardo A.

Magíster en Administración Pública y Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como Investigador-Docente Profesor Adjunto en la UNGS y como Profesor Adjunto en la FCE-UBA y en la UNSAM. Su campo de especialización abarca las finanzas públicas, la administración financiera del sector público y la gestión de recursos humanos en el sector público.

Piana, Ricardo Sebastián

Abogado (UNLP), doctor en ciencia política (USAL); doctor en ciencias jurídicas (USAL); doctorando en ciencias de la administración (UNLP). Docente titular en Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales (UNLP); Derecho Político (USAL) y Seminario de Investigación (UCAL). Cat. II en el Programa al Docente Investigador Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental

Planella, Ana María

Socia AAEAP . Licenciada en Psicología, Profesora de Enseñanza Universitaria, Secundaria, Normal y Especial de Psicología. Diplomada en Salud Pública, Maestría en Administración Pública.

Podestá, María Carolina

Licenciada en Ciencia Política por la UCA, Magíster en Administración y Políticas Públicas por UDESA. Integrante del Grupo de Investigación sobre las comisiones legislativas investigadoras ante las denuncias y escándalos de corrupción en la Argentina, de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Poletti, Nahuel

Licenciado en Ciencia Política –UNVM. Auxiliar docente en Técnicas de Gestión de lo Público y Política y Gestión Pública Local en la Licenciatura en Ciencia Política-UNVM

Pozywilko, Susana Marilyn

Licenciada en Gestión de la Educación Superior (FCEyA – UNCa). Técnica en Administración de la Educación Superior (FCEyA – UNCa). Diplomatura en Sistema Democrático y Participación Ciudadana (UNCa – INCAP). Especialización en Administración y Gestión del Estado (FCEyA – UNCa) en curso. Integrante del Instituto de Estudios de Políticas Públicas (FCEyA – UNCa). Expositora en Jornada y Congresos regionales y nacionales.

Pussetto, Lucas

Máster en economía por la Universidad de Los Andes (Colombia), Máster en economía y empresa por la Universidad Pompeu Fabra (España) y Doctorando en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Ha participado activamente en el diseño y ejecución de programas ejecutivos con participación de la Universidad de Harvard y de la Universidad de Nueva York. Durante 9 años coordinó los postgrados dictados por la Universidad Pompeu Fabra en Argentina. Actualmente es profesor de Economía en el IAE Business School y en la Escuela de Gobierno de la Universidad Austral (Argentina)

Rearte, Romina Natalia

Licenciada en Gestión Pública (UNCa). Diplomada en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión (UNCa). Ayudante Diplomada de Primera de la cátedra Políticas Públicas (FCEyA – UNCa). Profesor Auxiliar de la cátedra Planeamiento en el Estado (EaD FCEyA – UNCa). Docente Investigadora sin categorizar, integrante del Instituto de Investigación en Estado y Políticas Públicas (FCEyA – UNCa). Autora y Expositora en Congresos y Jornadas Regionales, Nacionales e Internacionales. Instructora de cursos para empleados de la Administración Pública de la provincia de Catamarca (IPAP; CIC).

Ricci, Lizet

Contadora Pública Nacional. Profesora Universitaria en Ciencias Contables. Especialización en Administración y Contabilidad Pública. (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario. FCECON – UNR). Maestría en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral)

Robledo, Luciana

Licenciada en Administración. Co-autora del manual “Escribir textos administrativos en la UNC, con perspectiva de género y lenguaje jurídico claro”. Integrante del Área de Mejora Continua de la Secretaría de Gestión Institucional de la Universidad Nacional de Córdoba. Acompaña a equipos y organizaciones en proyectos de análisis organizacional, consultoría y capacitación.

Rodríguez, Exequiel

Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO), Diplomado en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (UNR) y Licenciado en Ciencia Política (UNR). Actualmente es becario doctoral (CONICET) y cursa el Doctorado en Ciencia Política (UNR). Docente e investigador, forma parte del Centro de Estudios "PoliLab UNR", radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Sus áreas de trabajo incluyen administración pública, análisis organizacional, educación y tecnología, gobiernos locales e innovación pública, entre otros.

Rodríguez, Gustavo Alberto

Licenciado en Gestión de la Educación Superior. Docente investigador (UNCa). Director de las carreras Licenciatura en Gestión de la Educación Superior y Licenciatura en Gestión Pública (UNCa).

Rojas, Ricardo Daniel

Contador Público y Abogado por la Universidad Argentina de la Empresa. Posee una especialización en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Es un profesional con una sólida formación académica y amplia experiencia en el ámbito de la administración pública. Su carrera se destaca por su labor en organismos gubernamentales, donde ha implementado políticas de desarrollo y gestión pública. Además, ha sido autor de diversas publicaciones académicas en revistas especializadas y ha participado en conferencias nacionales.

Romero Ramayo, María de los Ángeles

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), maestranda en la Maestría en Administración pública del Instituto Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Facultad de Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Auxiliar docente en Técnicas de Gestión de lo Público y Política y Gestión Pública Local en la Licenciatura en Ciencia Política-UNVM.

Rosconi, Anabela

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Gestión Pública (UNR). Miembro del centro de estudios PoliLab UNR de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Rovira, Sergio

Magister 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.

Saglione, Gonzalo

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la UNR y de la UBA. Ex Secretario de Finanzas y ex Ministro de Economía del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de la Agencia de Cooperación Económica y Financiamiento Externo dependiente del Ministerio de Economía del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, teniendo a su cargo la gestión y ejecución de préstamos provenientes de organismos internacionales de crédito.

Salas, Eduardo Arturo

Licenciado y Profesor en Ciencia Política (U. del Salvador). Licenciado en Administración (UBA). Especialización en Investigación Superior en Administración Pública (INAP España) y en Dirección Estratégica de Recursos Humanos (UBA). Ex Director Nacional del INAP y de la Oficina Nacional de Empleo Público. Ex director Gral. para la Carrera Administrativa. Ex Investigador del INAP. Consultor de varias entidades internacionales. Docente universitario. Socio fundador de la AAEAP.

Salomón, Andrea Pía

Magister en Administración Pública (UNLaR), Contadora Pública (UNC), Docente Investigadora y Miembro del Instituto de Análisis de Políticas Públicas (IAPP-UNLAR)

Sánchez, Leandro 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.

Santilli, Julieta

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales egresada de la Universidad Católica de La Plata. Candidata a Magister en la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO Argentina. Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva del Centro de Estudios para la Gobernanza

Sarmiento, Gustavo David

Licenciado en Administración, Docente e investigador en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. (UNCa)

Sarquis, María Natacha

Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magister en Gestión Pública (UCM-Madrid), Especialista en Innovación Formativa (INAP España) y Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Docente de grado y posgrado desde hace más de 30 años en temas de estado, planificación y gestión. Trabajadora en la Administración Pública Nacional durante el mismo período desempeñándose en los últimos 8 en el INAP, en la Coordinación de Articulación del Sistema Nacional de Capacitación.

Schifrin, Antonella

Magíster en Gestión y Evaluación de la Educación y Doctorado en Educación (finalizado, pendiente de tesis). Ha realizado diversas instancias de posgrado orientadas a la metodología de la investigación, como así también a la epistemología de la educación. Docente Asociada de la Asignatura Introducción al Conocimiento Científico del Departamento de Ciencias Económicas e Investigadora de la UNLaM. Coordina el Programa de Acompañamiento Académico y el Espacio de Ámbito de Tesis de la misma institución. Investigadora en el campo de la gestión y la evaluación de la gestión de la educación con énfasis en los procesos de decisión. Codirectora e integrante de diferentes investigaciones, y directora de programas y proyectos de extensión universitaria. Se ha desempeñado como directora de becas,

jurado de tesis de posgrado y evaluadora en organismos públicos especializados en ciencia y tecnología. Autora de diferentes artículos y ponencias.

Schweinheim, Guillermo F. F.

Estudió Ciencia Política y Relaciones Internacionales y es Doctor en Sociología. Profesor de Fundamentos de Administración Pública del Doctorado en Administración y Políticas Públicas y Director de la Maestría y Especialización en Auditoría Gubernamental de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Ex Vocal del Directorio del INAP. Fue Representante Argentino en el Consejo Directivo del CLAD. Socio y ex Presidente de la AAEAP.. Autor de libros, capítulos y artículos en revistas de la especialidad. Ha sido instructor e investigador del INAP. Consultor nacional e internacional para el Banco Mundial, el BID, el PNUD y la Unión Europea.

Serafinoff, Valeria

Doctora en Ciencia Política (UNSAM); Magíster en Administración Pública (UBA) y Licenciada en Ciencia Política (USAL). Es directora de la Licenciatura en Administración Pública y se desempeña como investigadora docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el Área Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (ICO). También es docente en cursos de postgrado en UDESA, FLACSO, UNPAZ y UNTREF.

Silva, Germán

Antropólogo, docente de postgrado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de grado en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), autor de publicaciones relacionadas a las metodologías de investigación, específicamente del “social network analysis” y su aplicación en el ámbito penal. Se ha desempeñado en el Ministerio Público Fiscal y actualmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Solano, Mauro

Director del Programa de Estado y Gobierno Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), con posgrado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Ha cursado el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca) y el Doctorado en Ciencia Política (UNSAM).

Sotomayor, Evelin Carol

Contadora Pública Nacional. Sec. de Relaciones Institucionales (FCEyA-UNCA) JTP (FCEyA-UNCA). Esp. en Contabilidad Superior y Auditoría y Especialización en Tributación en curso. Expositora en Jornadas y Congresos regionales y nacionales. Integrante de Proyectos de Investigación y Extensión

Taglianetti, Esteban F.

Abogado (UNLP). Especialista en Derecho Constitucional (UNLP). Especialista en Derecho Administrativo (UCALP). Maestría en Derecho Procesal (Tesina presentada, UNLP). Maestrando en Derecho Tributario (UCA, actualidad). Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal (UNLP - Grado). Profesor en la Especialización en Derecho Constitucional (UNLP). Profesor en la Especialización en Gestión Local y Desarrollo Local y Desarrollo Territorial (UCALP - postgrado). Profesor Escuela de la Procuración del Tesoro (ECAE-postgrado).

Villena, Catalina

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Sociología perteneciente al Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego A, e I.A.S (UNTDF). Actualmente, y desde el año 2021 formo parte, junto a docentes-investigadores y otros estudiantes de las

Licenciaturas en Sociología y Ciencia Política, del Grupo de investigación en el campo de juventudes insulares de dicha universidad.

Zapata Carnaqué, Esperanza Marlene

Licenciada en Administración egresada de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo y con un segundo título profesional de Especialista en Administración Pública. Egresada de la Maestría en Ética, Responsabilidad Social y Desarrollo Integral por la Universidad Católica de Trujillo, Maestra en Ciencias Económicas con Mención en Administración de Negocios por la Universidad Nacional de Trujillo; Doctora en Planificación y Gestión por la Universidad Nacional de Trujillo y Posdoctora en Estrategias Didácticas para la Investigación Científica con énfasis en el Pensamiento Complejo Latinoamericano por la Universidad Nacional del Centro (Perú) y el Centro Internacional de Investigación y Desarrollo (Colombia). Gerente Público en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR y docente universitario de pre y posgrado en los cursos de Gestión del Talento Humano y Desarrollo de Competencias Gerenciales (Pregrado) y Ética, Gestión Pública e Investigación Científica (Posgrado). Veinticinco años de experiencia en el Estado y diez en la docencia universitaria.

Zeballos, Julieta

Licenciada en Comunicación Social. Docente. Diplomada en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública. Maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial. Subsecretaría de Administración, Legal y Relaciones Institucionales de Tierra del Fuego.

Instituto Académico
Pedagógico de Ciencias
Sociales



Universidad
Nacional
Villa María

UNIVERSIDAD
SIGLO **21**



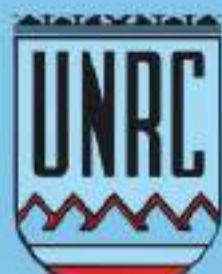
iifap
Instituto de investigación y
formación en administración pública
facultad de ciencias sociales



Universidad
Nacional
de Córdoba



UNIVERSIDAD
PROVINCIAL
DE CÓRDOBA



GOBIERNO DE
RÍO CUARTO

